Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política

PFL: do PDS ao PSD

Ricardo Luiz Mendes Ribeiro

São Paulo, 2016

Ricardo Luiz Mendes Ribeiro

PFL: do PDS ao PSD

Tese apresentada à Faculdade de
Filosofia, Letras e Ciências
Humanas da Universidade de São
Paulo para obtenção do título de
Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. André Vitor
Singer

São Paulo, 2016

Nome: RIBEIRO, Ricardo Luiz Mendes

Título: PFL: do PDS ao PSD

Tese apresentada à Faculdade de
Filosofia, Letras e Ciências
Humanas da Universidade de São
Paulo para obtenção do título de
Doutor em Ciência Política.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

Às minhas meninas, Maria Pia, Luiza e Olivia

Agradecimentos

Finalizo esta tese satisfeito, porque, mal ou bem, venci um desafio; mas também pesaroso, pois chegou ao fim um longo e profícuo período de minha vida iniciado anos atrás quando resolvi, um tanto tardiamente, adentrar o mundo acadêmico da Ciência Política, primeiro como mestrando e depois como doutorando. Valeu a pena. O aprendizado foi imenso e prazeroso graças ao ambiente de seriedade no ensino e pesquisa que impera no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letra e Ciências Humanas da USP, mas também de companheirismo e solidariedade por parte dos professores, colegas e funcionários do Departamento, sem nenhuma exceção. E não exagero.

Agradeço em especial ao colega Sérgio Simoni Júnior que, de maneira magnânima, compartilhou comigo pensamentos, discussões, dicas, bibliografia, sempre muito úteis. Agradeço também aos participantes do grupo de Política Brasileira coordenado pelo professor André Singer, que pacientemente leram e discutiram partes desta tese. Sou-lhes grato e devedor, pois, infelizmente, nem sempre pude retribuir a ajuda que me prestaram.

Não posso deixar de mencionar a enorme contribuição que os professores Fernando Limongi e Yan de Souza Carreirão deram a este trabalho quando, ainda embrionário, lhes foi submetido na banca de qualificação.

Agradeço também aos colegas da labuta diária, que me incentivaram a encarar o desafio de voltar aos bancos escolares e toleraram as minhas ausências e saídas abruptas no meio do expediente. Sou especialmente grato a Sarah Bretones pelo auxílio no tratamento dos dados aqui apresentados.

Também sou grato aos políticos do PFL/DEM e aos professores Antônio Lavareda e Antônio Paim que tiveram a paciência de me atender. Seus valiosos depoimentos muito me ajudaram na composição desta tese.

Registro ainda que, sem o apoio, a compreensão e o amor de minha mulher e filhas, a jornada teria sido infinitamente mais difícil.

Ao professor André Singer, um agradecimento especial, pela retidão, gentileza e competência na orientação deste trabalho. Se mais não me ajudou, foi por minha inteira culpa.

Resumo

Este trabalho aborda a trajetória do PFL (Partido da Frente Liberal), desde a sua fundação em 1985 até 2010, quando já sob nova denominação – DEM – deixou de contar com seus três principais líderes: Jorge Bornhausen, Marco Maciel e Antônio Carlos Magalhães. A tese busca explicar as razões do sucesso do partido, até 2002, e de sua decadência a partir de então. Como principal hipótese, argumenta-se que a conexão com o governo federal foi a causa principal tanto do sucesso quanto da decadência da legenda, desencadeada pela passagem do PFL para a oposição após a vitória do Partido dos Trabalhadores na eleição presidencial de 2002. A análise da inserção do PFL no presidencialismo de coalizão e a narrativa da atuação dos três principais líderes do partido junto às altas esferas do governo federal foram os principais subsídios para a construção indutiva da comprovação da hipótese acima formulada.

Palavras chave: Partidos. Sistema Partidário. Presidencialismo de Coalizão. Ideologia. Liberalismo

Abstract

This work addresses the path of the PFL (Partido da Frente Liberal), since its foundation in 1985 until 2010, when already under the new name - DEM - no longer count on its three main leaders: Jorge Bornhausen, Marco Maciel and Antonio Carlos Magalhães. The thesis seeks to explain the reasons for the party's success, until 2002, and its decline from then on. As the main hypothesis it is claimed that the connection to the federal government was the main cause of both, the success and the decline, triggered by the passage of the PFL to the opposition after the Workers Party (PT) victory in the presidential election of 2002. The analysis of PFL in the Brazilian coalitional presidentialism and the narrative of the three main important party leaders connections with high ranks of federal government provide the inductive proof of the above hypothesis.

Keywords: Party. Party System. Coalitional presidencialism. Ideology. Liberalism.

Lista de gráficos e figuras

Gráfico 3.1: Participação da Bahia no total de dep. fed., estaduais e pref. eleitos pelo PFL - %	80
Gráfico 6.1: Distribuição votos válidos obtidos pelo PFL para dep. fed. em mun. baianos – 1998	189
Gráfico 6.2: Distribuição de votos para dep. fed. em 1998 segundo população dos municípios	195
Gráfico 7.1: Dep. fed. que deixaram o PFL nas Legislativas de 2003 e 2007	207
Figura 8.1 - Tipos de políticas distributivas	231

Lista de tabelas

Tabela I: Membros da Comissão Executiva do Diretório Nacional do PFL - (1985 a 1999)	13
Tabela 3.1: Composição do Congresso - jan/1985	78
Tabela 3.2: Resultados gerais da eleição de 1986	85
Tabela 3.3: Distribuição dep. fed. eleitos pelo PFL por Estado	86
Tabela 3.4: Composição do Centrão	96
Tabela 3.5: Escalas temáticas das votações na Assembleia Constituinte	98
Tabela 5.1: Como votaram FHC e Luís Eduardo Magalhães na Constituinte	118
Tabela 5.2: Comparação entre posições de FHC e do PFL	126
Tabela 5.3: Emendas Constitucionais	136
Tabela 5.4: Apoio partidário às propostas apoiadas pela liderança do gov. na Câmara dos Dep. (%)	138
Tabela 5.5: Apoio partidário à agenda de reformas de FHC (%)	139
Tabela 5.6: Apoio partidário às votações da reforma da Previdência (%)	140
Tabela 6.1: Desempenho dos partidos em relação à categoria democratismo	171
Tabela 6.2: Apoio à democracia e ao fortalecimento institucional dos partidos	172
Tabela 6.3: Posicionamento dos parlamentares sobre papel das Forças Arm. e dos partidos políticos	172
Tabela 6.4: Desempenho dos partidos em relação à categoria “conservadorismo”	175
Tabela 6.5: Qual tipo de sistema econômico é mais adequado para o Brasil?	176
Tabela 6.6: Classificação ideológica dos partidos brasileiros na escala esquerda-direita	177
Tabela 6.7: A direita envergonhada no tempo	178
Tabela 6.8: Votação do PFL para dep. fed. (% total de votos de cada estado)	190
Tabela 6.9: Votação obtida pelo PFL na eleição de dep. fed., estado e região – 1998	192
Tabela 6.10: Correlações votação deputado federal – 1998	194
Tabela 6.11: PFL, eleição de governador – candidatos próprios e coligações (1998)	195
Tabela 6.12: PFL, parceiros de coligação – eleição governo de estado 1998	197
Tabela 7.1: Deputados eleitos pelo PFL/DEM por região (% do total de cadeiras)	204
Tabela 7.2: Vereadores e prefeitos eleitos pelo PFL/DEM por região (% do total de cadeiras)	205
Tabela 7.3 - Destino dos deputados federais que deixaram o PFL	208
Tabela 7.4 - Deputados federais eleitos e que deixaram o PFL, por estado	209
Tabela 7.5 - Resultado das eleições municipais, geral e por segmentos	214
Tabela 7.6 - Desempenho relativo dos partidos nas eleições municipais	215

Tabela 7.7 – Prefeitos eleitos por partidos governistas e não governistas no Nordeste	219
Tabela 7.8 - Testes de média, partidos governistas e não governistas	220
Tabela 7.9 - Resultados modelos estatísticos	221
Tabela 8.1 - Ocupação partidária de ministérios em anos	226
Tabela 8.2 - Ministros do PFL	227
Tabela 8.3: Recursos destinados a despesas totais e a investimentos em min. ocupados pelo PFL	229
Tabela 8.4 - Taxas de execução das emendas individuais em investimentos, por partido (1996-2001)	235
Tabela 8.5 - Percentual de execução de emendas parl. x coef. de influência em Plenário	235
Tabela 8.6 - Cargos ocupados pessoas indicadas por ACM e políticos ligados a ele	237

Sumário

Introdução	1
PFL: aspectos organizacionais	11
1. Enquadramento teórico	15
1.1 O PFL hidropônico	28
1.2 O PFL e o governismo	32
2. A gênese do PFL	37
2.1 Lenta, gradual e segura e saída pelo centro	40
2.2 “O PDS não é a Arena”	48
2.3 SQS 209 e um estilo de atuação política	54
2.4 Desembarque perfeito	61
2.5 Considerações finais	65
3. Governo Sarney: a reconstrução da democracia e a construção do PFL	70
3.1 O quebra cabeça de Tancredo e a entrada do PFL no governo	72
3.2 A adesão de Antônio Carlos Magalhães	78
3.3 A vitória do PMDB e o fim da Aliança Democrática	84
3.4 O PFL no Centrão	92
3.5 Aureliano 0,83%	99
3.6 Considerações finais	102
4. Governo Collor: o reagrupamento do PFL	109
5. Governo FHC: o PFL no presidencialismo de coalizão	118
5.1 A construção da aliança e os espaços do PFL no governo FHC	128
5.2 O PFL e a agenda reformista do governo FHC	136
5.3 Adeus candidatos presidenciais, adeus governo federal	141
5.4 A quintessência do presidencialismo de coalizão e o PFL	146
6. Ideologia e voto	154
6.1 O liberalismo pefelista	154
6.2 A conexão eleitoral	188
7. Governo Lula: decadência longe do poder, refundação e crise do PFL	198
7.1 A refundação do PFL	199
7.2 O declínio na oposição	203
7.3 O enfraquecimento decorrente da migração partidária	207
7.4 O enfraquecimento nas bases tradicionais	210
7.5 Evidências empíricas	212
7.6 Considerações finais	222
8. O PFL e a conexão governista	226
8.1 O PFL no governo federal, um balanço	226
8.2 Governismo	239
Conclusão	248

Anexo 1: Entrevistados	255
Anexo 2: Lista de abreviaturas e siglas	256
Referências	257

Introdução

Objetivo desta tese é realizar, à luz da ciência política, a narrativa analítica¹ da trajetória do PFL, de sua gênese ao surgimento do novo PSD, evento que será considerado como o ponto final do projeto iniciado em 1984 quando dissidentes do PDS – os futuros pefelistas – decidiram se aliar ao PMDB para apoiar a candidatura de Tancredo Neves à Presidência da República no Colégio Eleitoral.

A tese parte da concepção de que o PFL foi uma tentativa de criar um partido capaz de ser regularmente competitivo na disputa pela presidência da República ocupando o espaço da centro-direita. A aspiração do PFL, explicitamente assumida pelos dirigentes do partido, como se verá ao longo desta tese, era ser no Brasil o que o PP (Partido Popular) foi na Espanha. Um partido que, apesar da ligação de seus principais fundadores com o regime autoritário franquista, logrou se inserir competitivamente no mercado eleitoral após a consolidação da democracia na Espanha.

Tal projeto político não era nem evidente nem manifesto nos primórdios do partido. Porém, já estava incrustado no DNA da legenda, digamos assim. Praticamente desde o seu nascedouro, o PFL almejava assumir – e tinha condições objetivas para isso – posição de destaque no sistema partidário e no mercado eleitoral, como fica claro em artigo de Lavareda (1985) no qual ele analisa a iniciativa de governadores do Nordeste de romper com o PDS e fundar o PFL. Segundo Lavareda o novo partido “poderá lançar as bases de um partido moderno de massa, dirigido por uma elite deslocada da ‘direita’ para o ‘centro’ ideológico, que como uma espécie de ‘catch-all’ agiria positivamente em questões de grande saliência dos diversos grupos sociais com fortes doses de pragmatismo.” (Lavareda 1985: 55)

A existência desse projeto nacional pefelista também foi notada por Melo e Câmara (2012). Segundo eles, “os democratas [políticos do DEM] possuem um projeto

¹ Sobre o conceito e aplicações da metodologia narrativa analítica à ciência política ver Bates et al. (1998). Elster (2000) faz críticas acerbadas ao livro organizado por Bates e outros autores. Desagrada-o em especial a utilização equivocada e simplista, segundo ele, de conceitos da escola da *rational choice* para criar modelos usados pelos autores na abordagem de casos históricos. A *rational choice*, argumenta Elster, não se presta a tanto. Precisa ser usada com mais moderação como instrumento analítico aplicado a casos históricos. No *paper*, Elster sugere que a narrativa analítica trabalhe com objetivos mais modestos, que se assuma como uma metodologia voltada à “explicação dedutiva de fatos históricos determinados” (Elster 2000: 693). É sob essa perspectiva mais modesta que o termo narrativa analítica é empregada nesta tese.

político nacional, de matiz neoliberal, sempre apresentaram um considerável grau de unidade e durante um bom período mantiveram no horizonte a possibilidade de uma candidatura própria. Se esta alternativa não se configurou, estabelecendo uma disputa no interior do bloco [liderado pelo PSDB], foi porque uma série de fatores impediu que o partido viabilizasse um candidato competitivo”. (Melo e Câmara 2012: 84)

Embora o PFL nunca tenha efetivamente se aproximado da condição que o PP alcançou na Espanha, foi um partido bem sucedido entre a sua fundação em 1985 a 2002. Durante esse período, logrou permanecer no grupo de partidos relevantes no sistema partidário pós redemocratização, ao lado de PMDB, PSDB e PT. Depois de 2002, contudo, o PFL entrou em decadência acelerada passando a ser, partir de 2010, um partido pouco expressivo. Por que o PFL “deu certo” até 2002 e passou “dar errado” desde então? Essa é a pergunta chave que guiará esta tese. A hipótese com a qual trabalharei é a de que o sucesso e, posteriormente, a decadência do partido decorreram da relação do PFL com governo federal. Enquanto o partido conseguiu participar das coalizões governistas foi bem sucedido, quando perdeu a conexão com o poder federal passou a definhir.

Retomando o comentário feito por Lavareda (1985) sobre as perspectivas para o então nascente partido, é interessante notar como, desde o início, estavam latentes duas questões que acompanharam a história do PFL e se manifestaram com bastante evidência no processo de refundação da legenda, quando ele se transformou em DEM: 1) a intenção de ocupar o centro do espectro ideológico de modo a fugir do estigma de ser um partido de direita; 2) a necessidade de dar ao PFL uma base orgânica composta por eleitores disponíveis à agenda de centro direita.

Fez parte desse projeto, a tentativa de se destoar do perfil tradicional dos partidos conservadores brasileiros em dois sentidos. Primeiro, na adesão irrestrita à regra maior da democracia representativa, a de que quem ganha a eleição governa até o final de seu mandato, excetuando-se, naturalmente, os casos de impeachment previstos no ordenamento jurídico. Segundo, na construção de um partido institucionalizado, isto é, portador de ideologia – ou ao menos de alguma coerência programática – e enraizado

na sociedade de maneira coerente às ideias do partido, ou melhor, às ideias expressas pela sua elite dirigente.²

A institucionalização do PFL representaria o *aggiornamento* da UDN e do PSD, ou seja, a adequação desses partidos à democracia representativa e a certo ideal a respeito do que deve ser um partido no regime democrático. Da UDN, expurgaria o constante apelo a intervenções não institucionais – militares, para sermos bem claros – como modo de resolver impasses políticos; do PSD, a incompatibilidade entre a ideologia predominante entre os pessedistas e as características da base eleitoral do partido, proveniente em grande medida do eleitorado mais pobre e localizado nas pequenas cidades e na área rural do interior do país. Seria um *aggiornamento* necessário levando-se em conta as mudanças pelas quais a sociedade brasileira passou desde a década de 50: a retração do campesinato rural, a urbanização, a industrialização, a expansão da classe média e do proletariado e a ampla adesão social à democracia.

Nesse sentido, verificar em que medida o PFL se enquadrou no perfil tradicional dos partidos conservadores no Brasil, será também um dos objetivos desta tese. Tal perfil, conforme definido por Mainwaring, Meneguello e Power (2000), caracteriza-se pelos seguintes elementos: 1) são partidos criados de cima para baixo e com comando centralizado; 2) são bem sucedidos em se manter no poder em aliança permanente com as forças políticas que controlam o governo federal; 3) seu eleitorado se compõe preponderantemente de eleitores de baixa renda localizados sobretudo nos pequenos municípios da região Nordeste; 4) seus políticos tem atuação mais personalista que partidária o que resultaria em partidos fracionados e pouco disciplinados.

O desenvolvimento da tese estará focado nos três personagens mais importantes na história do PFL: Antônio Carlos Magalhães, Jorge Bornhausen e Marco Maciel. A intenção é usar tais personagens como liame da abordagem que se pretende fazer da trajetória do PFL, entremeando-se as ferramentas e os conceitos fornecidos pela ciência política à história da legenda.

² Essa breve definição de partido institucionalizado combina elementos propostos por Panebianco (2005) e por Mainwaring e Torcal (2005). Para Panebianco (2005: 100), “institucionalização é o processo por meio do qual a organização incorpora valores e objetivos (metas ideológicas) dos fundadores do partido” por meio do desenvolvimento de interesses, consolidados através da distribuição de incentivos seletivos aos membros da organização, e de lealdades, construídas por intermédio da concessão de incentivos coletivos (de identidade) aos militantes e ao eleitorado fiel da agremiação. Já Mainwaring e Torcal enfatizam o enraizamento social como um dos elementos necessários à institucionalização partidária.

Atribuir ao trio ACM³, Bornhausen e Maciel a responsabilidade de guiar a análise do PFL se adéqua, em primeiro lugar, ao conceito de partido político utilizado na tese. Conforme descrito no início do primeiro capítulo, faz parte do conceito a ideia de que partidos são construções realizadas por políticos ambiciosos (Aldrich 2011). Esses personagens podem também ser úteis ao entendimento da conexão do partido com o poder nacional, um dos pontos centrais desta tese, e da construção da ideologia pefelista, questão que também será aqui abordada. Ademais, o foco nesses personagens explica em parte a fixação do surgimento do novo PSD em 2011 como ponto final desta tese. Magalhães faleceu cinco anos antes da criação do PSD, enquanto Bornhausen e Maciel praticamente se aposentaram da lide política no biênio 2011-2012.

A convicção de que o projeto PFL não pode ser integralmente compreendido sem levar em conta também a fase decadente do partido também justifica tomar o novo PSD como marco final da narrativa analítica a ser desenvolvida nos capítulos seguintes. É certo que resquícios do PFL sobrevivem no atual DEM. É certo também que o DEM, hoje um partido pequeno e, tudo indica, sem grandes perspectivas de poder a curto prazo, pode se aprumar no futuro e voltar a ser uma legenda relevante na política nacional. Contudo, o projeto de partido iniciado em 1984 com a importante participação de Jorge Bornhausen e Marco Maciel, ao qual Antônio Carlos Magalhães aderiu no começo de 1986, se encerrou na passagem de 2010 para 2011, após definhar progressivamente desde o momento em que o PFL passou a fazer oposição ao governo federal.

Por que o PFL?

Mas, por que estudar o PFL?

Em primeiro lugar porque, de 1985, ano de sua fundação, até 2003, quando foi para a oposição, o PFL foi um dos principais partidos brasileiros. Durante esse período, apoiou todos os presidentes que comandaram o país. Membros do partido ocuparam ministérios nos governos dos presidentes José Sarney (1985-1990), Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

³ Antônio Carlos Magalhães será tratado nesta tese esporadicamente pelas iniciais ACM, frequentemente utilizadas no meio político e pela imprensa para se referir ao político baiano.

Além da participação nesses governos, até meados da década passada, o PFL teve presença importante na Câmara dos Deputados e no Senado. Nesse período, disputou com o PMDB a posição de maior partido no Congresso Nacional. A Câmara dos Deputados foi presidida duas vezes por pefelistas, com Inocêncio de Oliveira, em 1994 e 1995, e Luís Eduardo Magalhães, em 1995 e 1996. No Senado, o PFL também teve presença expressiva, mantendo, na maior do tempo, a segundo maior bancada da Casa, atrás apenas do PMDB. O PFL também ocupou a presidência do Senado, com Antônio Carlos Magalhães, entre 1997 e 2001.

No plano municipal, o PFL foi durante vários anos o segundo maior partido em número de prefeitos e de vereadores, novamente atrás do PMDB. E governou várias capitais, inclusive as duas maiores cidades do país, Rio de Janeiro, com César Maia, e São Paulo, com Gilberto Kassab.

Além disso, elegeu 23 governadores ao longo de sua história. Desses, 13 foram eleitos em estados do Nordeste (56% do total), 5 no Norte, 3 no Sul e 2 no Centro Oeste. O PFL nunca conseguiu eleger um governador no Sudeste. Entre os estados, os que mais vezes foram governados por pefelistas foram Bahia e Maranhão, ambos em 4 oportunidades. Por fim, o partido ocupou a vice-presidência durante oito anos (1995 a 2002), com Marco Maciel.

São números que atestam a força do PFL e que o qualificam como uma das principais legendas do atual ciclo democrático brasileiro, ao menos até 2002. Cabe ressaltar também a relevância da participação do PFL em dois eventos importantes na história recente do Brasil.

O principal foi a eleição de Tancredo Neves para Presidente da República no Colégio Eleitoral em 1985, marco na redemocratização do país. A eleição de Tancredo e o surgimento do PFL foram acontecimentos diretamente conectados. Tancredo não teria sido eleito se um grupo de dissidentes do PDS liderados pelo vice-presidente Aureliano Chaves não tivesse rompido com o governo e com o próprio partido. Do ponto de vista histórico, esse foi o momento culminante da legenda, ou melhor, do grupo político que fundou o PFL, pois o partido ainda não havia sido formalmente criado, o que só ocorreu em 24 de janeiro de 1985, nove dias após a eleição no Colégio Eleitoral.

O apoio às reformas liberalizantes e pró-mercado realizadas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso foi outro momento importante na história do PFL. Embora o PMDB também tenha participado da base de sustentação de Fernando Henrique Cardoso, o PFL foi o seu parceiro primordial. Não apenas porque o apoiou desde quando se lançou candidato, mas principalmente porque, programaticamente, estava alinhado à agenda de reformas de Fernando Henrique Cardoso. Como destaca Roma (2002), a aproximação entre os tucanos e o PFL, que gerou fortes resistências em setores do PSDB, não se deveu apenas à necessidade de fortalecer eleitoralmente a candidatura Fernando Henrique Cardoso. Decorreu também da afinidade em relação às reformas que Fernando Henrique estava disposto a levar adiante e para as quais precisava de apoio no Congresso. O PFL foi o partido mais fiel ao governo Fernando Henrique Cardoso, mais até que o próprio PSDB. Sem o PFL, Fernando Henrique Cardoso teria tido mais dificuldade para aprovar o seu programa de reformas.

Apesar da importância do partido, o PFL foi pouco estudado pela ciência política brasileira. Aliás, existem poucos trabalhos sobre partidos conservadores no Brasil. Os partidos de esquerda costumam receber mais atenção dos pesquisadores brasileiros.⁴

Entre os partidos considerados conservadores, a UDN foi objeto de estudo de Benevides (1981) e de Dulci (1986), enquanto Hipólito (1985) e Lippi (1973) analisaram a trajetória do PSD. Ainda com foco no período pós-getulista e pré-militar, Sampaio (1982) abordou o PSP e o ademarismo. Mainwaring, Meneguello e Power (2000), por sua vez, são autores de livro que trata de maneira conjunta os partidos conservadores brasileiros contemporâneos. Mais recentemente, Almeida (2004) estudou a origem e a trajetória do PPB, em dissertação de mestrado.

Quanto ao PFL, foi tema de artigo de Lavareda (1985), no qual ele analisa a participação de alguns governadores nordestinos na dissidência aberta no PDS e que resultou na criação do PFL; de livro de Cantanhêde (2001), onde a história da legenda é contada de maneira resumida, e de Ferreira (2002) cujo foco principal é a análise da

⁴ Citando pesquisa feita por ele no banco de dados bibliográficos Data Índice, que cobre 70 revistas científicas brasileiras na área de ciências sociais, Leal (2005: 15) constatou que em janeiro de 2003 havia 17 artigos em consulta sobre o PT. Curiosamente, em segundo lugar aparecia o PCB com 15 registros, um partido pouco relevante no período pós ditadura militar. A preferência por estudar partidos de esquerda parece não estar restrita ao Brasil. Wolinetz (2002: 2070), por exemplo, afirma que “nós [cientistas políticos] damos mais atenção a partidos de esquerda do que a partidos de direita.” Power (2000:5) diz praticamente o mesmo a respeito da ciência política na América Latina, bem como Mainwaring, Meneguello e Power (2000: 11).

estrutura organizacional do PFL cotejada com a do PMDB; de duas teses de doutorado – Campos (2002), que examina o PFL de Pernambuco, e Corbelline (2005), que analisa o PFL nacional até 2002 –; e de uma dissertação de mestrado, na qual Tarouco (1999) trata da trajetória do partido até o final dos anos 90, momento no qual atingiu o apogeu do ponto de vista de sua força parlamentar e não havia ainda passado pela experiência de fazer oposição ao governo federal. Tarouco (2002) também publicou um artigo sobre o PFL que é um desdobramento de sua dissertação de mestrado. Sobre o DEM, salvo engano, o único texto acadêmico já produzido foi minha dissertação de mestrado (Ribeiro 2011).

Os trabalhos de Tarouco e Corbelline cobrem adequadamente o período em que o PFL participou dos governos federais. Não abordam, contudo, o período oposicionista do partido o que, a meu juízo, impede a apreensão mais apurada das características do partido. Prova disso é que tanto Tarouco quanto Corbelline concluíram seus trabalhos com avaliações otimistas a respeito do PFL, retratado por eles como um partido devidamente consolidado e institucionalizado no sistema partidário brasileiro.

Como estudar o PFL?

O título desta tese sugere que a dimensão histórica será importante no trabalho. De fato, o cientista político que se propõe a dissecar um partido ao longo do tempo inescapavelmente se depara com o caráter histórico da empreitada. Kinzo, por exemplo, diz na introdução de *Oposição e Autoritarismo – Gênese e trajetória do PMDB (1966-1979)* que o livro é uma “tentativa de reconstruir a memória de uma das forças de oposição ao domínio militar no Brasil” (Kinzo 1985: 21). Já Benevides (1981: 17) afirma que “a reconstrução da vida real da UDN – em que pese a advertência de que não se trata de um levantamento factual, meramente cronológico – pretende constituir-se na base histórica indispensável para o conhecimento do que foi o partido, e para a análise de seu importante papel na política brasileira durante o assim chamado período democrático.” A advertência de Benevides é importante, pois, como ressalta Hippolito (1985: 21), “não se trata de escrever a história do PSD” – ou, nesta tese, do PFL. De fato, a intenção não é contar a história do PFL, mas sim histórias sobre o partido, as mais adequadas ao propósito principal deste trabalho, qual seja, o de explicar o sucesso e o fracasso do PFL. O esforço metodológico será o de construir a narrativa da trajetória do partido sustentada pelos conceitos e entendimentos desenvolvidos pela ciência

política em especial a respeito da organização do sistema partidário brasileiro após a redemocratização. Como externalidade positiva a esse esforço, almejo contribuir para o entendimento da política brasileira, como ela se organizou e funcionou nesse período de consolidação do presidencialismo de coalizão. É semelhante ao que Brandão se propôs fazer em relação ao Partido Comunista: produzir uma “reflexão sobre (os modos de) sua presença na vida política brasileira num dado período histórico. O caminho, neste sentido, é de natureza especificamente teórica. O que se tem em vista não é um desenvolvimento no sentido estrito do termo, mas tão somente suas linhas principais. Abandona-se toda e qualquer pretensão de abarcar a totalidade extensiva do objeto, em benefício da apreensão intelectual de aspectos e momentos que, em sua exemplaridade, lancem nova luz ao conjunto do processo” (Brandão 1997: 32).

Esta tese é evidentemente um estudo de caso, com suas limitações – principalmente a dificuldade de extrapolar conclusões para além do próprio objeto de estudo – e potencialidades, entre elas a de permitir o exame mais detalhado e profundo de relações causais sugeridas pela teoria, neste caso, a que trata do sistema político partidário estruturado na nova democracia brasileira e a que versa sobre a relação entre o Estado e o sistema político no Brasil. Como diz Rezende (2011: 326), “na ciência política, os casos se mostram como opções preferíveis quando o propósito é lidar com análises que buscam explorar a conexão entre contexto e causação, i.e, dar conta de forma mais acurada de como ocorre efetivamente produção dos fenômenos em condições contingentes, partindo da noção de conexão entre o contexto e os mecanismos causais que produzem os fenômenos sociais.” Será um estudo de caso do tipo *explaining outcome* (Beach e Pederson 2013), ou seja, que aspira, modestamente, simplesmente explicar da melhor maneira possível o objeto ou fenômeno social.

De todo modo, está claro que um desafio importante para o cientista político interessado em estudar um partido específico é ir além da mera descrição histórica. A parte descritiva costuma ocupar espaço relevante nos trabalhos dedicados aos partidos na literatura nacional. É assim, por exemplo, em Kinzo (1988), Benevides (1981), Hippolito (1985) e Sampaio (1982). Mas a pesquisa acadêmica pressupõe algo mais. É necessário conectar o objeto com a teoria e dissecá-lo com instrumentos da ciência política.

Kinzo utilizou o MDB para “examinar com detalhe uma experiência de oposicionismo sob um contexto autoritário” (Kinzo 1988: 217). Benevides explorou as contradições e ambiguidades da UDN. Sua adesão ao liberalismo e, ao mesmo tempo, seu pendor para o golpismo; a convivência entre alas que propalavam exacerbado moralismo e outras sempre prontas a aderir aos governos federais, mesmo os que foram alvo contumaz da ira dos segmentos mais lacerdistas do partido. Já Hippolito (1985) analisou o PSD sob a hipótese de que o partido foi fiador da estabilidade do sistema político vigente entre 1945 e 1964. Na avaliação de Hippolito, o regime de 45-64 conseguiu sobreviver às diversas tensões políticas que marcaram o período enquanto o PSD foi capaz de ocupar o centro do espaço político, tendo a UDN à direita e o PTB à esquerda. Quando confrontos internos entre as alas mais conservadoras e outras de tendência reformista romperam a unidade do partido, o PSD se desestruturou, o que, na visão da autora, foi decisivo para criar o ambiente político propício à deposição de João Goulart. Sampaio, por sua vez, destacou a importância da organização partidária do PSP concebida por Adhemar de Barros, a qual, acoplada a práticas caracteristicamente clientelistas e ao uso da estrutura do governo paulista, garantiu capilaridade ao partido em São Paulo e sustentou a força do ademarismo no estado.

Quanto ao PFL, há várias facetas interessantes a partir das quais é possível abordar a história do partido, conectando-a com a teoria política: a dependência do partido em relação ao aparelho estatal federal; o conservadorismo envergonhado expresso pela maioria de seus políticos; a adesão ao liberalismo econômico a partir do final dos anos 80 e a tentativa realizada pelos caciques do partido, especialmente por Jorge Bornhausen e Marco Maciel, de dar ao PFL um estofamento programático e ideológico consistente; as raízes históricas do partido, cujos ancestrais mais longínquos foram o PSD e, principalmente, a UDN; a formação de uma base eleitoral composta principalmente por eleitores de baixa renda do Nordeste. Cada uma dessas facetas é capaz de render análises relevantes para o entendimento da política brasileira recente. Mas, apesar de abordar todas elas, algumas com mais profundidade do que outras, considero a primeira mais profícua e mais representativa do caráter essencial do PFL. Dessa forma, assim como as ambiguidades da UDN, o “centrismo” do PSD e a organização do PSD foram os pontos chave a partir dos quais Benevides, Hippolito e Sampaio desenvolveram seus trabalhos, no meu caso, esse papel caberá ao “governismo”, ou seja, à conexão do partido com o governo federal como meio de

assegurar à agremiação acesso a recursos políticos necessários à sua sobrevivência e expansão, escolha que se adequa à hipótese explicativa apresentada no início dessa introdução para explicar a ascensão e a queda do PFL.

Partidos são organizações complexas e multifacetadas que atuam nas principais arenas políticas: a eleitoral, a congressual e a governamental. É impossível cuidar de todas as suas facetas concomitantemente. Nesta tese, a prioridade será abordar o PFL sob o ponto de vista de sua inserção no sistema partidário e político do país pós-redemocratização, período que, do ponto de vista macro político, pode ser descrito como de amadurecimento do presidencialismo de coalizão. Para tanto, apresentarei com detalhes os jogos de poder e as articulações empreendidas pela cúpula do partido junto às altas esferas do poder federal nos governos Sarney, Collor e Fernando Henrique Cardoso e, antes mesmo da fundação do partido, nas tratativas com o PMDB para a construção da candidatura Tancredo Neves como caminho para acelerar a transição democrática. Trabalharei com eventos predominantemente anedóticos, por assim dizer, os quais, contudo, agrupados maneira concatenada e referendados ao quadro mais amplo da política nacional no período aqui abordado, me permitirão, se a estratégia chegar a bom termo, compor de maneira indutiva a resposta à pergunta chave acima formulada.

Os aspectos organizacionais do partido serão abordados apenas lateralmente, até porque Ferreira (2002) tratou-os bastante bem. Contudo, dada a importância da questão organizacional para o entendimento de qualquer partido, resumirei a contribuição de Ferreira, complementada por Ribeiro (2013), em apêndice a esta introdução.

Quanto ao material empírico, utilizarei contribuições providas pela literatura, material jornalístico, depoimentos dos principais atores políticos envolvidos com o PFL e registrados em obras biográficas e autobiográficas, e entrevistas realizadas com políticos pefelistas. A lista dos políticos entrevistados será apresentada no Anexo 1 ao final da tese.

Antes do apêndice, apresento a sequência dos próximos capítulos desta tese. O capítulo subsequente será dedicado ao enquadramento teórico do meu objeto de pesquisa. Apresentarei pontos da teoria a respeito da agência partido político privilegiando aspectos que, a meu juízo, mais se aplicam ao caso PFL. Abordarei

também discussão teórica a respeito do atual sistema partidário brasileiro, caracterizado pelo presidencialismo multipartidário. O Capítulo 2 terá como objeto a gênese do PFL, processo que se desenvolveu *pari passu* ao fim do regime militar no país. O Capítulo 3, tratará do PFL no governo Sarney, o qual abriu as portas do governo federal ao partido. A seguir, no Capítulo 4, cuidarei brevemente da passagem do PFL pelo governo Collor. No Capítulo 5 será dedicado a um período bastante importante para o PFL, a sua parceria com o governo Fernando Henrique Cardoso, quando, segundo argumentos que ali apresentarei, o partido atingiu o seu apogeu. Então, interrompendo a sequência de capítulos mais históricos, cuidarei no Capítulo 6 da questão ideológica e programática do partido – que chamei de liberalismo pefelista. Trabalharei também com dados sobre a eleição de 1998, especialmente para deputado federal, a fim de testar com mais acuidade a hipótese da base eleitoral pefelista ser constituída essencialmente pelo voto dos grotões. O tema do Capítulo 7 será a refundação do PFL e sua transformação em DEM. No Capítulo 8, farei um balanço da participação do PFL no governo federal e discutirei os canais que podem transformar a conexão governamental em instrumento de fortalecimento do partido na arena eleitoral. Adicionalmente, utilizarei o modelo do coronelismo formulado por Victor Nunes Leal para analisar o que denominarei de sistema governista, ou “governismo”. Por fim, concluo a tese com o balanço analítico da trajetória do PFL.

PFL: aspectos organizacionais

Denise Paiva Ferreira chama a atenção de maneira muito apropriada para uma característica importante da nascente do PFL. Diz ela que o PFL se “organizou primeiramente no plano nacional, isto é, para uma competição pelo poder central e não regional ou local, em que pese seu acentuado caráter regional” (Ferreira 2002: 49). Organizou-se, portanto, de cima para baixo, com o comando centralizado nas mãos de alguns poucos operadores políticos como foi descrito no capítulo Gênese, tendência que perdurou até a refundação do partido em 2007.

A principal instância decisória do PFL foi a Comissão Executiva do Diretório Nacional, principalmente a partir de 1999, quando uma reforma estatutária conferiu mais poderes deliberativos ao órgão (Ibidem 65 e 114). Segundo Ribeiro (2013: 239), a partir de 1999, os diretórios do PFL repassaram às executivas do partido uma delegação permanente para a tomada de decisões estratégicas do partido. “A aprovação de

diretrizes a serem seguidas obrigatoriamente pelos demais órgãos partidários, inclusive pelas bancadas, passou a ser atribuição exclusiva das executivas [nacional, estaduais e municipais] do PFL/DEM a partir de 1999, sendo reservada à executiva nacional a tarefa de traçar a linha político-partidária a ser seguida pelo partido em todo o território nacional” (Idem). A centralização decisória era justificada pelos pefelistas como uma medida necessária à construção da unidade do partido tendo em vista ao objetivo de desenvolver um projeto nacional para o partido (Ferreira 2002: 65 e 110)

A Tabela I apresenta os nomes que ocuparam cargos na Comissão Executiva entre 1985 e 1999. Ela confirma a repartição de poder formal do PFL conforme descrita acima. A presidência e a vice-presidência do partido foram ocupadas preponderantemente por políticos do grupo Bornhausen/Maciél, ao passo que representantes do grupo de Antônio Carlos Magalhães se revezaram na Secretaria Geral, na prática, o segundo órgão na hierarquia do partido, pois era responsável pela condução dos assuntos administrativos. O próprio Antônio Carlos Magalhães, contudo, nunca assumiu nenhum cargo de direção no PFL.

A divisão pactuada de poder entre Bornhausen/Maciél e Antônio Carlos Magalhães é salientada pelas declarações abaixo, extraídas de Ferreira (2002: 109-110). A primeira é de Jorge Bornhausen:

Evidentemente existem duas lideranças muito importantes no partido, que são ouvidas, especial por mim como presidente do partido: o senador Antônio Carlos Magalhães – Presidente do Senado – e o Vice-Presidente da República, Marco Maciel. Eles não fazem parte da Executiva, mas fazem parte do grupo decisório do partido. (...) Então, toda vez que nós temos assuntos que requerem o conselho e a experiência desses dois grandes líderes eu, como presidente do partido me dirijo a eles

A segunda é de Vilmar Faria, deputado federal do PFL de Goiás que presidiu por vários anos o Instituto Tancredo Neves, *think tank* do partido: “O PFL consegue essa unidade porque normalmente há um acordo das lideranças maiores”

Complementando os comentários Ferreira (Ibidem: 110) afirma que há unanimidade entre os membros do partido – dirigentes, parlamentares, funcionários – que Jorge Bornhausen, Marco Maciel e Antônio Carlos Magalhães são as tais lideranças maiores do PFL.

Tabela I: Membros da Comissão Executiva do Diretório Nacional do PFL - (1985 a 1999)

Titular do Cargo	Presidente	V.-Presidente	Sec. Geral	Secretário	Tesoureiro	Líder	
						Senado	Câmara
Marco Maciel (PE)	2					3	
Jorge Bornhausen (SC)	3	1*					
Saulo Queiroz (MS)			1				
Stélio Dias (ES)				1			
Jayme Santana (DF)					1		
Hugo Napoleão (PI)	1						
Ricardo Fiuza (PE)		2*				2	
Júlio Campos (MT)		1**					
Cristovam Chiaradia (MG)		1***					
Eraldo Tinoco (BA)			3				
Francisco Dorneles (RJ)				1			
Lourival Baptista (SE)				3			
Costa Ferreira (MA)					1		
Ézio Ferreira (AM)					2		
Luís Eduardo Magalhães (BA)							4
Odacir Soares (RO)		2**					
J. Santana Vasconcelos (MG)		2***					
Vilmar Rocha (GO)				3			
J. Reinaldo Tavares (MA)					1		
José Jorge (PE)		3*					
César Bandeira (MG)					1		
Gilberto Kassab (SP)			1				
Osório Adriano (DF)					1		
Agripino Maia (RN)		2**					
Raul Belém (MG)		1***					
Bernardo Cabral (AM)				1			
Werner Wanderer (PR)					1		
Manoel Castro (BA)			1				
Francelino Pereira (MG)		1***					
Inocêncio de Oliveira (PE)							2
Waldeck Ornelas (BA)			1				

Fonte: Ferreira (2002: 115).

Como é usual na estrutura organizativa dos principais partidos brasileiros, exceção feita ao PT (Ribeiro 2013), a centralização decisória no que diz respeito a assuntos de caráter nacional era associada à atribuição de liberdade aos diretórios estaduais e municipais a respeito da definição de alianças e coligações em âmbito estadual e local. “O comportamento do PFL (...) vincula-se a uma tradição da política brasileira que confere autonomia às instâncias regionais dos partidos políticos, cabendo à direção nacional equilibrar e harmonizar, na medida do possível, as diferentes forças regionais para assegurar ao partido sua feição nacional” (Ferreira 2002: 100). Nessa lógica de centralizar a decisão e descentralizar a execução das diretrizes, “o estatuto do PFL/DEM atribuía à executiva nacional a prerrogativa de determinar, a cada eleição, normas a serem seguidas nas esferas nacional, estadual e local.” (Ribeiro 2013: 249)

Esse arranjo, que, como foi dito, não é exclusivo do PFL, e as relações internas de poder dele resultante levam Ferreira (2002) e Ribeiro (2013) praticamente à mesma conclusão acerca da concepção de que os partidos brasileiros são, via de regra, organizações carentes de comando centralizado. O principal ponto de Ferreira é refutar a hipótese de que o federalismo impõe aos partidos a fragmentação decisória. A hipótese vale para o PMDB, mas não para o PFL, argumenta convincentemente a autora. Já Ribeiro finaliza sua análise comparativa a respeito da organização formal do PT, PSDB, PFL/DEM e PMDB, ressaltando que “hoje, não é mais suficiente reproduzir o lugar comum segundo o qual os partidos brasileiros seriam altamente descentralizados, com seções locais e estaduais completamente independentes frente a órgãos nacionais praticamente inexistentes” (Ribeiro 2013: 254). Esse, por certo, não foi o caso do PFL, como mostraram fartamente Ferreira e Ribeiro. Tal avaliação é reforçada pelas descrições, presentes nesta tese, das articulações políticas entabuladas pela cúpula pefelista em momentos cruciais da história do partido.

1. Enquadramento Teórico

Neste capítulo, farei a contextualização teórica mais geral do meu objeto de estudo, o PFL. Partidos e o atual sistema partidário brasileiro serão tema de seções específicas. A intenção fundamental é filtrar na vasta literatura sobre partidos e sobre o sistema partidário brasileiro, não apenas entendimentos consensuais assentados pela produção acadêmica recente, mas também os pontos de divergência. A filtragem terá como parâmetro a capacidade da literatura de ajudar à compreensão do PFL e de sua inserção no sistema partidário. Na última seção do capítulo, farei a conexão do PFL com os tópicos mais relevantes trazidos pela teoria.

Partidos

Em uma tese cujo objeto central é um partido, é mandatório definir o que é afinal partido político.⁵ Há várias definições na literatura. Usando de alguma arbitrariedade no tratamento da vasta produção a respeito de partidos, é possível classificá-las em dois tipos: definições substantivas e definições minimalistas. Não por acaso, a mesma disjuntiva é frequentemente aplicada a concepções de democracia. Abusando um pouco mais da arbitrariedade, é concebível representar a definição substantiva usando Edmundo Burke e extrair de Giovanni Sartori a definição minimalista.

Para o liberal conservador britânico, partido é “um grupo de homens unidos para a promoção, pelo seu esforço conjunto, do interesse nacional com base em algum princípio com o qual todos concordam” (Apud Sartori 1982: 29)⁶. Embora soe arcaica, a definição burkiana remete a uma função ainda contemporaneamente atribuída aos partidos. Ela é denominada por Schmitter (2001: 73) de função agregativa e é assim descrita por ele: “partidos políticos precisam ser capazes de agregar os interesses e paixões de uma proporção significativa de cidadãos pela canalização de expectativas desses indivíduos, famílias, empresas, associações e movimentos através seus processos internos produzindo um programa que misture políticas públicas de forma a satisfazer

⁵ Duverger provavelmente não concordaria com essa observação. Como notam Panebianco (2005: 10, nota 17) e Sartori (1982: 82), ele foi capaz de produzir uma obra seminal sobre partidos sem definir explicitamente o que para ele é um partido político.

⁶ Embora pareça, a definição de Burke não é normativa, ressalta Sartori (1982: 81). Talvez seja irrealista, concede Sartori. Não é normativa porque o ponto importante de Burke era distinguir facções de partidos. Facções promovem interesses particulares; partidos, interesses gerais.

as demandas de sua base”⁷ É fácil perceber que esta função somente pode ser adequadamente executada na medida em que os partidos desempenhem funções representativas e conectem a sociedade ao Estado.

A definição minimalista é menos exigente.⁸ Um partido, estabelece Sartori (Ibidem: 85), “é qualquer grupo político identificado por um rótulo oficial que se apresente em eleições, e seja capaz de colocar através de eleições (livres ou não), candidatos a cargos públicos”.⁹ Esta será a concepção fundamental de partido adotada nesta tese, complementada pelo conceito provido pela abordagem do tipo *rational choice* segundo o qual um “partido político é a criação de políticos, do ativista partidário, e de quem ambiciona ocupar e deter cargos públicos. (...) O partido político é, portanto, uma instituição ‘endógena’ – uma instituição moldada por esses atores políticos. Seja qual for a sua força ou fraqueza, qualquer que seja a sua forma e papel, é criação de políticos ambiciosos”¹⁰ (Aldrich 2011:).¹¹ Combinando Sartori, Aldrich e Panebianco (ver nota 9), é possível dizer que os partidos são organizações criadas por políticos motivados por interesses próprios com o objetivo de atuar na arena eleitoral. Tais interesses não são necessariamente particularistas. O político pode ter como objetivo promover uma política pública e não apenas se eleger ou reeleger. A principal vantagem dessa definição é não ser restritiva. Permite que sejam acopladas a ela funções

⁷ No original: “political parties must be capable of aggregating the interest and passions of a significant proportion of the citizenry by channeling the expectations of these individuals, families, firms, associations, and movements through their internal process and producing a program that mixes public policies in such a way as to satisfy the general demands of their constituents”.

⁸ Ver análise de Sartori (1982: 81-86) sobre as limitações e as vantagens epistemológicas de utilizar definições minimalistas.

⁹ É interessante notar que mesmo Panebianco, autor que concebe os partidos como sendo essencialmente organizações, trabalha com uma definição bastante semelhante à de Sartori: “Se os objetivos dos partidos, como sustento aqui, não podem ser predeterminados, surge, obviamente, o problema de como distinguir os partidos das outras organizações. É justamente esse o problema que todas as definições anteriores buscaram (erroneamente) resolver. A única resposta possível é a de que os partidos – como qualquer outra organização – se distinguem pelo ambiente específico no qual desenvolvem uma atividade específica. Quaisquer que sejam as outras possíveis arenas em comum com outras organizações, somente os partidos atuam na arena eleitoral disputando votos.” (Panebianco 2005: 11)

¹⁰ No original: “major political party is the creature of the politicians, the partisan activist, and the ambitious office seeker and officeholder. (...) The political party is thus an ‘endogenous’ institution – an institution shaped by these political actors. Whatever its strength or weakness, whatever its form and role, it is the ambitious politicians creation”

¹¹ Benevides chama a atenção para uma concepção weberiana de partido bastante próxima à abordagem do tipo *rational choice*. Segundo ela, “Max Weber afirma que a finalidade da atividade política dos partidos é justamente garantir poder para os líderes e conseguir vantagens, materiais ou não, para os demais membros”. (Benevides 1981: 157)

e objetivos diversos que os partidos executam, inclusive a representação de interesses societários e não apenas os particulares.

Explicitado o conceito básico de partido adotado nesta tese, passo adiante para identificar quais são os pontos mais importantes da discussão teórica mais recente a respeito dos partidos. A literatura sobre partidos, é bom lembrar mais uma vez, é muito ampla. É impossível acessá-la e processá-la integralmente. Portanto, as sínteses aqui propostas não têm a pretensão de ser totalizadoras.

Destaco dois pontos da literatura sobre partidos. O primeiro remete à avaliação quase consensual sobre a importância dos partidos como instituições fundamentais na democracia representativa. O segundo, sobre o qual há amplo debate, diz respeito à dificuldade dos partidos contemporâneos de exercerem a função representativa.

Os partidos são a agência fundamental da democracia representativa. Essa é uma avaliação pacífica na literatura. São tão essenciais que não há registro histórico de regimes democráticos sem partidos, nem parece concebível que possam existir no futuro. Como prega a famosa e amplamente citada frase de Schattschneider (1942), a “democracia moderna é impensável sem a presença de partidos”. A essencialidade dos partidos decorre tanto da abrangência quanto da importância das funções que exercem. Os partidos, objetos multifacetados, conforme descrição de Manin (2013: 116), atuam decisivamente nas três arenas fundamentais da democracia representativa: a eleitoral, a parlamentar e a governamental. Em maior ou menor grau, em todas as democracias, atribui-se aos partidos a responsabilidade de recrutar e selecionar candidatos, organizar a disputa eleitoral, mobilizar eleitores, representar interesses, desenvolver e implementar políticas públicas, ocupar assentos no parlamento, preencher cargos de comando na administração pública, mas também exercer a oposição. Dalton e Wattenberg (2000: 261) dizem que “partidos políticos criam identidades políticas, moldam escolhas eleitorais, recrutam candidatos, definem o funcionamento político do legislativo e determinam as realizações do governo”¹². Esse é apenas um resumo de uma lista de 15 atividades e funções desempenhadas pelos partidos e apresentadas por Dalton e Wattenberg (2000: 5-10) de forma agregada em três grupos: os partidos nas eleições, os partidos como organizações e os partidos no governo.

¹² No original: “political parties have created political identities, framed electoral choices, recruited candidate, organized elections, defined the structure of legislative politics, and determined the outputs of government”.

A respeito das funções mais importantes desempenhadas pelos partidos, Mair (2003: 6) afirma que "tem havido notável consenso entre os estudiosos de partidos sobre quais são precisamente essas funções. Partidos integram e, se necessário, mobilizam a cidadania; articulam e agregam interesses; formulam políticas públicas; e recrutam e promovem líderes políticos".¹³ Schmitter (2001: 67), por sua vez, sustenta que "difícilmente alguém que estuda seriamente a democracia negará que os partidos políticos proporcionam, de longe, a ligação mais importante entre os cidadãos e o processo político e que os programas¹⁴ partidários fornecem os melhores meios possíveis para agregar diversos interesses e paixões em um coerente e amplo sistema de escolhas públicas e que a competição entre partidos cria o mecanismo mais confiável para garantir a responsabilidade dos governantes e que a cooperação dentro dos partidos e entre partidos estabeleça a única maneira possível de formar governos viáveis". Levitski e Cameron (2003), após apresentarem extensa relação de contribuições positivas dos partidos à qualidade da democracia as resumem dessa maneira: "em suma, os partidos políticos são essenciais para alcançar, manter e aprimorar a qualidade da democracia. Onde eles são fracos, os atores sociais tendem a ter menor participação na política eleitoral, os legislativos são menos capazes de fiscalizar o executivo, candidatos anti-sistema são mais comuns e bem sucedidos, e as sociedades são menos equipadas quer para resistir a avanços autoritários ou para remover governos autocráticos".¹⁵

Por fim, cabe destacar a importância dos partidos como instrumento de coordenação entre elites políticas, atuando para sanar problemas de ação coletiva nas arenas parlamentar e eleitoral (Aldrich 2011), e na relação entre eleitores e candidatos de modo a otimizar a oferta de candidaturas, considerando as restrições dadas pelo marco institucional e por clivagens sociais (Cox 1997).

¹³ No original: "there has been a remarkable consensus among party scholars on what precisely these functions are. Parties are seen to integrate and, if necessary, to mobilize the citizenry; to articulate and aggregate interests; to formulate public policy; and to recruit and promote political leaders."

¹⁴ No original: "there is hardly a serious student of democracy who does not seem to believe that political parties provide by far the most important linkage between citizens and the political process and that party platforms provide the best possible means for aggregating diverse interests and passions into coherent, system-wide mix of public choices and that competition between these parties provides the most reliable mechanism for ensuring the accountability of rulers and that cooperation within and between these parties provides the only feasible way of forming viable governments".

¹⁵ No original: "In summary, political parties are essential to achieving, maintaining, and improving the quality of democracy. Where they are weak, class actors tend to have less a stake in electoral politics, legislatures are less able to oversee the executive, antisystem candidates are more common and more successful, and societies are less well equipped either to resist authoritarian encroachments or to remove autocratic governments."

Há menos consenso a respeito da dificuldade de os partidos contemporâneos atuarem como agentes de representação de interesses e de conexão entre a sociedade e o Estado. Para alguns autores (Cox 1997, por exemplo) esse ponto nem faz parte do rol de aspectos relevantes relacionados à atuação dos partidos. Para outros (Kitschelt 2004, por exemplo) a alegada crise representacional dos partidos não existe. É miragem produzida por uma análise anacrônica a respeito dos partidos a qual, na prática, não leva em devida conta o fato de a sociedade ter se tornado mais multifacetada e, conseqüentemente, menos propícia à criação de laços estáveis com agremiações políticas. A atividade representacional exercida pelos partidos teve que se adaptar a essa realidade. Essa também a visão de Bernard Manin (2013) apresentada em *paper* no qual ele se propõe a corrigir a impressão, não intencional, segundo ele, deixada por sua obra seminal – *Princípios do Governo Representativo* – de que “os partidos se tornaram, de maneira geral, obsoletos” (Ibidem: 116). Manin sustenta que os partidos não são mais capazes de estabelecer conexões duradouras capazes de perenizar a fidelidade eleitoral de determinados segmentos. Contudo, “não perderam força e continuam a ser atores centrais (em duas áreas): política parlamentar e campanhas eleitorais” (Ibidem 117). Não faz sentido, portanto, tratar os partidos como uma agência decadente do sistema democrático representativo. Tampouco, argumenta Manin, é possível afirmar que os partidos tenham perdido conexão com a sociedade. O que se alterou é maneira como interagem com os interesses societários. Os partidos deixaram de ser porta-vozes de segmentos gerados por clivagens socioeconômicas e culturais porque essas não são mais duradouras nem estanques. Conseqüentemente, os partidos foram obrigados a ser mais proativos na busca de seu público alvo possível, dada as características de cada agremiação. Precisam identificar e entender as demandas do seu eleitorado disponível utilizando pesquisas de opinião quantitativas e qualitativas (entrevistas e *focus groups*). Nesse sentido, os partidos se tornaram mais e não menos responsivos às demandas dos eleitores. “A transformação dos partidos em organizações para fazer campanha não apreça ter diminuído sua capacidade de refletir anseios populares e de ligá-los à formulação de políticas.” (Ibidem 121) Ou seja, partidos continuariam conectados, mas não há classes e grupos sociais, mas ao eleitor, com quem manteria congruência construída não em razão de fidelidades social ou culturalmente determinada, mas sim em virtude do atendimento de suas demandas específicas e potencialmente voláteis – podem mudar a cada ciclo eleitoral.

Carreirão (2015) produziu alentado levantamento da literatura nacional e, principalmente, internacional que segue essa linha da representação por congruência ou da responsividade dos partidos aos eleitores. Sob essa abordagem, anota Carreirão, “há certo predomínio de uma avaliação positiva em relação à capacidade de o partidos representarem os eleitores tanto num plano ideológico mais geral quanto em termos de políticas específicas.” (Carreirão 2015: 394)

Esse não é, porém, o diagnóstico de outra linhagem da literatura sobre partidos a qual acolhe e propaga a ideia da deficitária atuação representacional dos partidos. A crise representacional dos partidos, expressão repetida amiúde por autores que debatem essa questão, seria resultado de mudanças sociais e tecnológicas profundas que ocorreram cumulativamente no pós-guerra.¹⁶ No campo social, a ascensão econômica da classe trabalhadora e a consolidação do *welfare state* borraram as fronteiras ideológicas e homogeneizaram as demandas políticas dos diferentes segmentos do eleitorado. Tornou-se possível, assim, a um partido defender políticas e plataformas simpáticas a amplas parcelas do eleitorado. Nesse ambiente, a concorrência entre os partidos também contribuiu para uniformizar as propostas partidárias. Consequentemente, como a diferenciação programática e ideológica entre os partidos tornou-se menos evidente, a disputa eleitoral transformou-se em um embate mais personalista e menos um confronto entre plataformas e políticas públicas alternativas. O desenvolvimento dos meios de comunicação de massa acentuou tais tendências ao colocar à disposição do líder político a possibilidade de se dirigir a largas camadas do eleitorado e não mais a grupos específicos relacionados ao partido.

Manin (1997) é um dos autores importantes entre os que discutem o déficit representacional dos partidos. Ele considera que, na democracia contemporânea, designada por ele de “democracia de audiência”, os partidos perderam importância do ponto de vista representacional. A função teria sido partilhada com outras agências ou personificada em lideranças políticas. Como se viu anteriormente, o próprio Manin (2013) reconheceu que carregou nas tintas ao descrever o rebaixamento da importância dos partidos na democracia da audiência. Matizou também a dificuldade representacional, mas menos enfaticamente, tanto é assim que dedicou várias páginas do artigo para tratar da participação política não institucionalizada a qual é feita à margem

¹⁶ A situação aqui retratada, é bom esclarecer, se refere à Europa ocidental.

dos partidos e que se desenvolveu justamente na esteira do enfraquecimento dos canais tradicionais de representação partidária.

Ao contrário de Manin, Novaro (2000), mobilizando a tradição weberiana, adota sem peias a tese do déficit representacional partidário. O fortalecimento das lideranças políticas é o ponto central de sua reflexão a respeito das características da representação política na democracia contemporânea. Segundo Novaro (2000: 18), “a crise das instituições tradicionais de mediação, os partidos de massa e as organizações de interesse estariam dando lugar à emergência ou à expansão de outras formas de mediação, caracterizadas pela crescente poder de atração dos meios de comunicação e dos líderes que concentram a confiança dos cidadãos e, conseqüentemente, a tomada de decisões”.¹⁷ Scherlis usa a expressão “era dos partidos não representativos” em título de *paper* no qual afirma que “é um fato estabelecido que os alinhamentos eleitorais se tornaram mais difusos e instáveis, e que nas mais diversas democracias os partidos deixaram de atuar como articuladores das demandas de grupos sociais específicos”¹⁸ (Scherlis 2009: 133).

Como diz Mair (2003: 9), “as funções representativas dos partidos estão em declínio, e foram ao menos parcialmente assumidas por outras agências”¹⁹. Ele repete essa tese em vários de seus escritos. Para Schmitter (2001: 84), “a crise de representação e intermediação por meio de canais partidários parece ser generalizada”.²⁰

Dalton e Wattenberg (2000) também assumem o ponto de vista de que os partidos passam por uma crise representacional. Já no final do anos 60, essa ideia aparecia subjacente ao conceito de partido *catch-all* cunhado por Kirchheimer (1966), a partir do qual derivaram outras tipologias recentes tais como o partido profissional burocrático (Panebianco) e o partido cartel (Katz e Mair 1995 e 2009).

¹⁷ No original: “la crisis de las instituciones tradicionales de mediación, los partidos de masas y las organizaciones de intereses, estaría dando lugar a la emergencia o expansión de otras formas de mediación, caracterizadas por la creciente gravitación de los medios de comunicación y de líderes que concentran la confianza de los ciudadanos y, por lo tanto, la toma de decisiones”.

¹⁸ No original: “es un hecho establecido que los alineamientos electorales se han tornado más difusos y contingentes, y que en las más diversas democracias los partidos han dejado de obrar como articuladores de las demandas de grupos sociales específicos”

¹⁹ No original: “the representative functions of parties are declining, and have been at least partially taken over by other agencies”

²⁰ No original: “the crises of representation and intermediation through partisan channels seems to be generic”.

Em suma, após um período relativamente curto – do início do século XX ao final da década de 60 – durante o qual os partidos parecem ter desempenhado de maneira exitosa o papel de conector da sociedade com as instâncias de governo, essa literatura sugere que os partidos têm encontrado crescentes dificuldades em desempenhar a função representativa. Em certos aspectos, contudo, está aí uma ancestral pedra no sapato dos partidos. Estava presente, por exemplo, no fulcro da repulsa madison-hamiltoniana aos partidos, mal vistos pelos *founding fathers* porque eram percebidos como organizações desagregadoras na medida que representavam interesses de grupos restritos. Em decorrência, confundiam-se, portanto, com facções, as quais, por definição, sobrepõem seus interesses particulares aos da coletividade. A questão tem raiz até etimológica, considerando-se que a palavra “partido” remete ao termo “parte”. Apesar da desconfiança em relação aos partidos, os federalistas intuíram corretamente que o embate entre interesses particularistas antagônicos poderia gerar condições propícias à preservação dos interesses coletivos e não impuseram barreiras à organização partidária. Contudo, o equilíbrio entre a “representação de uma ‘parte’ e a preservação dos interesses de todos” (Lamounier 1989b: 20) é desafio constante para os partidos políticos e continua a ser ponto de discussão na literatura (Stokes 1999).

Como já foi dito, em geral, mesmo quem admite a existência da crise representacional dos partidos políticos, avalia que estes ainda desempenham funções cruciais na democracia representativa. Há dúvidas, no entanto, a respeito da estabilidade desse *status quo* no qual os partidos são fortes, do ponto de vista da execução de atividades procedimentais relacionadas à função governativa – no sentido mais abrangente do termo – e fracos, do ponto de vista representacional. Seria um arranjo potencialmente instável por carência de legitimidade.

Sistema partidário brasileiro

Presidencialismo de coalizão, o conceito cunhado por Sérgio Abranches no final dos anos 80 (Abranches 1988) transformou-se em uma espécie de epítome do sistema político brasileiro atual. A política brasileira está sob a égide do presidencialismo de coalizão, concordam todos, na academia e até fora dela. Desde que foi criado, o conceito ganhou independência em relação à sua formulação original. Nasceu, como se sabe, para ressaltar alegadas inconsistências ou tensões do sistema político brasileiro decorrentes da combinação do presidencialismo censitário com o sistema proporcional

para eleição de deputados e federalismo. Tal combinação, temia-se nos anos 80, seria disruptiva do sistema político e provavelmente comprometeria a governabilidade do país recém saído da ditadura.

Posteriormente, ao menos na academia, o presidencialismo de coalizão foi perdendo a conotação negativa. Atualmente, presta-se também a quem atribui ao sistema político brasileiro qualidades importantes, como a capacidade de garantir a governabilidade, isto é, de permitir aos detentores de postos de comando no poder executivo empreender suas *policies*, e de fazer funcionar as principais engrenagens da democracia representativa: a realização de eleições livres cujos resultados são aceitos como legítimos pela sociedade e pela totalidade da elite política. Além de servir a interpretações mais otimistas a respeito do sistema político brasileiro, o conceito ganhou autonomia também em outro sentido. Transbordou os limites do conhecimento especializado e passou a ser comumente utilizado no jornalismo político e até entre os próprios políticos. Nestes casos, ainda está atrelado a visões preponderantemente negativas. O arranjo é considerado propício às práticas do clientelismo e do fisiologismo, e à formação de alianças políticas desprovidas de coerência ideológica e programática. De todo modo, independentemente do debate acerca de seus vícios e qualidades, é consensual a ideia de que o presidencialismo de coalizão descreve as características básicas do sistema político brasileiro atualmente vigente.

Há também convergência a respeito da importância de dois fatores institucionais para a maneira como o presidencialismo de coalizão se formou e atua: o federalismo e o sistema proporcional nas eleições parlamentares. Tratarei aqui apenas do primeiro, pois é o que mais diretamente se relaciona à maneira como abordei o PFL, isto é, levando em conta não somente as características e o comportamento do partido na esfera nacional, mas também nos estados e municípios.

É ampla a convicção entre os pesquisadores de que o caráter federativo da organização dos poderes no Brasil é fator institucional determinante para a estrutura e o funcionamento do sistema político nacional. Dos potentados rurais de Oliveira Viana aos coronéis de Victor Nunes Leal, o poder regional sempre foi importante na política do país. Ainda é assim hoje, embora seja evidente que o polo dominante dessa relação, independentemente da régua utilizada, é o poder central. Lavareda (1991) e Lima Jr. (1983), trabalhando com o sistema partidário no período 45-64, mostraram que não é

possível compreender integralmente a política brasileira sem levar em conta o que ocorre nas esferas estadual e local. A relação entre o governo federal e os estaduais e o federalismo continuam a ser objeto de atenção de quem se dedica a entender a política brasileira. Dois exemplos da produção mais recente são Abrucio (1998) e Arretche (2012), os quais apresentam visões antagônicas a respeito da relação entre o governo federal e os governadores. Abrucio enaltece a força dos governadores no período posterior à redemocratização do país os quais, segundo ele, possuíam capacidade de veto em relação à aprovação e implementação de políticas públicas, especialmente no campo fiscal. Já Arretche defende a tese de que a Constituição de 1988 deu ao governo federal instrumentos institucionais conducentes à centralização do poder político e da elaboração e implementação de políticas públicas

Sobre essa base comum, quase descritiva do estado das artes da organização política nacional, debatem-se percepções mais ou menos otimistas sobre sua funcionalidade e solidez. O debate transcorre ao redor de três pontos: a) governabilidade; b) institucionalização; c) legitimidade, os quais serão aqui abordados tendo como pano de fundo o sistema partidário brasileiro.

Quanto à governabilidade, as interpretações mais otimistas prevaleceram no debate. Várias pesquisas eminentemente empíricas (Figueiredo e Limongi 1999, 2002, 2006 e 2007; Santos 2003 e 2006; Nicolau 2000, para citar algumas) realizadas nos últimos anos mostraram que, contrariamente à visão predominante nos anos 80 e início dos 90, os partidos brasileiros condicionam de maneira relevante a atuação de seus parlamentares. Ficou convincentemente provado que as lideranças partidárias influenciam o voto de seus liderados na apreciação de projetos em tramitação no Congresso. Praticamente as mesmas pesquisas mostraram também que o Executivo, mercê das atribuições a ele concedidas pela Constituição de 88 (Figueiredo e Limongi 1998b) e da capacidade de acomodar os partidos aliados em cargos chave da administração pública (Amorim Neto 2000), exerce forte influência sobre as decisões do Congresso. Consegue barrar projetos contrários a seus interesses e aprovar os favoráveis. A combinação entre disciplina parlamentar e ascendência do Executivo

sobre o Parlamento enfraqueceu a tese da paralisia decisória, ante sala da ingovernabilidade política.²¹

No debate da institucionalização, a visão mais favorável ao sistema político nacional também ganhou terreno, sem, contudo, ter se estabelecido plenamente. Na literatura recente, Mainwaring e Torcal (2005) é referência importante para o debate no Brasil. Mesmo quem os critica²² utiliza-os como ponto de partida para a discussão. Quatro são os critérios definidos por Mainwaring e Torcal para avaliar o grau de institucionalização do sistema partidário, na verdade, dos partidos que dele fazem parte: 1) estabilidade; 2) conexão com a sociedade; 3) legitimidade; 4) estrutura organizacional capaz de subordinar os interesses de líderes personalistas aos do partido. Todos eles estão positivamente relacionados ao grau de institucionalização. Para mensurar a institucionalização comparando vários países, os autores trabalham, contudo, com apenas três variáveis: 1) volatilidade eleitoral; 2) conexão ideológica e programática entre eleitores e partidos; 3) desempenho eleitoral de candidatos considerados *outsiders*.

Em relação à primeira variável, trabalhos empíricos têm encontrado evidências de que a volatilidade caiu (Perez 2005 e Braga 2006). Com relação à volatilidade, há também a linha argumentativa que ressalta a importância de levar em conta a oferta de candidaturas como elemento explicativo para a alteração do perfil do voto partidário de uma eleição para outra (Rennó, Peres e Ricci 2008 e Simoni Jr. 2012). Visto dessa maneira, faz menos sentido associar alta volatilidade à incoerência da decisão de voto do eleitor comparando-se eleições subsequentes. Quanto aos *outsiders*, desde Fernando Collor de Mello, nenhum outro candidato presidencial relevante pode ser qualificado como tal. A proibição de candidaturas avulsas e a coincidência entre eleições presidencial, congressional e para governos de estado são importantes fatores institucionais restritivos ao surgimento de *outsiders*.

No debate nacional, a polarização PT-PSDB na disputa presidencial fornece outro argumento importante a favor da maior institucionalização do sistema partidário brasileiro, ou ao menos da ideia de que a estrutura de competição entre os partidos se tornou mais coerente e estável (Cortez e Limongi 2010, Melo e Câmara 2012).

²¹ No âmbito da teoria crítica e em abordagens mais normativas a respeito da política nacional, a discussão sobre a paralisia decisória ainda é relevante. Ver, por exemplo, Nobre (2013).

²² Ver Braga 2010, Tarouco 2010 e Melo e Câmara 2012.

Fundamental, neste caso, é o conceito de que a eleição presidencial organiza o sistema político de alto a baixo, subordinando as alianças estaduais às conveniências dos partidos líderes (PT e PSDB) em âmbito nacional (Cortez 2012).

Quanto à conexão ideológica e programática entre eleitores e partidos, há generalizado reconhecimento de que a ligação é tênue. O substrato empírico para essa afirmação é fornecido pelas pesquisas de identificação partidária as quais mostram: 1) apenas um partido, o PT, é capaz de mobilizar percentuais significativos de preferência partidária, entre 20% e 30% (Venturi 2010); 2) a maioria do eleitorado, algo em torno de 55% a 60%, não se identifica com partidos. Os partidos seriam incapazes de gerar afinidades e identidades razoavelmente estáveis e significativamente amplas com eleitores e com segmentos sociais relevantes (Kinzo 2004 e 2005). Além de instável e restrita a uma parcela diminuta da população, a identificação dos eleitores com os partidos teria bases precárias desprovidas de conteúdo mais sólido e significativo. Estaria baseada em “imagens de pouca sofisticação cognitiva e ideológica” (Reis 2000: 324), de modo que “nos amplos setores pobremente informados e precariamente envolvidos no processo político, o que parece estar em jogo são antes identificações difusas e ‘projetivas’ estabelecidas em torno de imagens bastante simples da estrutura social e das clivagens que a definem” (Ibidem: 320). Ademais, a ideologia não parece ser um elemento relevante para a decisão do voto da maioria dos eleitores (Zucco Jr 2014). É um retrato de partidos desenraizados, ou, na expressão de Zucco Jr., de “partidos hidropônicos”.

Em contraposição a essa perspectiva, é possível usar a tese da mudança da base eleitoral petista (Singer 2012), segundo a qual, a partir de 2006, aumentou a participação relativa do eleitorado mais pobre entre os votantes do PT. Em termos macropolíticos, teria havido, portanto, a adequação coerente do eleitorado ao que seriam, em tese, as características dos principais partidos nacionais. O PT, um partido popular, ou que se apresenta simbolicamente como tal, teria, finalmente, se conectado a uma *constituency* que seria mais própria à natureza da legenda. De certa forma, esse reposicionamento do eleitorado fortalece a hipótese de estruturação do sistema partidário a partir da polarização PT-PSDB, assentando-a agora não na composição das alianças partidárias em âmbito estadual mas na divisão do eleitorado entre petistas (mais pobres) e anti-petistas (mais ricos).

Por fim, com relação à legitimidade do sistema político partidário brasileiro, a literatura recente não expressa preocupações acentuadas a respeito da sobrevivência da democracia no Brasil. Até onde a vista alcança, de fato, não se vislumbra nenhuma força política suficientemente poderosa para desviar novamente o país da trilha democrática. Há, porém, questionamentos quanto à capacidade de um sistema político partidário não responsivo, ou pelo menos visto como tal pela maioria da opinião pública, no qual uma instituição fundamental – o partido político – é alvo de grande desconfiança popular (Moises e Meneguello 2013) se sustentar a médio e longo prazo. Não são apenas os partidos. Governantes, os políticos, o Congresso e a própria atividade política são vistos sob prisma bastante negativo o que levanta a questão da legitimidade, a qual se desdobra em duas indagações. Até que ponto a desconexão entre a opinião pública e a atividade política compromete a legitimidade do sistema democrático? Se há carência de legitimidade, a democracia se sustentará?

Para finalizar a seção, retomo a discussão mais específica a respeito dos partidos na democracia mundial e no Brasil, por meio de duas observações muito semelhantes feitas por Mair e por Carreirão.

Em trabalhos mais recentes, Mair mostrou-se crescentemente preocupado com o processo de desenraizamento social dos partidos. Os partidos, diz ele, se transformaram em uma agência tão importante para a democracia justamente porque “são os únicos capazes de combinar tanto um papel representativo quanto governamental, e de estar envolvidos tanto na sociedade em geral quando no governo.”²³ (Mair 2005: 22). O problema é que “ao abandonarem o papel representativo os partidos tornam-se incapazes de legitimar essa função [de governar]. Partidos podem ser capazes de ocupar cargos públicos, mas podem não ser mais capazes de justificar que o façam (...) Em outras palavras, a menos que os partidos também sejam representativos, enfrentarão dificuldades consideráveis para legitimar seu papel de governantes”²⁴ (Ibidem: 23-24).

Carreirão segue a mesma linha. “A indagação que faço é se os partidos conseguem realmente cumprir bem o papel de estruturar a competição partidária e

²³ No original: “were unique in combining both a representative and procedural role, and in being engaged both in the wider society and in government.”

²⁴ No original: “their abandonment of a representative role can mean that they [the parties] are unable to legitimize that role [governing]. Parties may be able to fill public offices, but they may no longer be able to justify doing so (...) In other words, unless parties are also representative, they will experience considerable difficulty in legitimizing their procedural role”.

auxiliar a formar governos a partir de resultados se sua relação com os eleitores for muito frágil” (Carreirão 2012: 15).

Legitimidade, entretanto, é atributo social e não individual (Przeworski 1992). Regimes e sistemas carentes de legitimidade política podem sobreviver enquanto alternativas politicamente viáveis não estiverem disponíveis. E não se vislumbra ainda nenhum arranjo institucional capaz de fazer funcionar as engrenagens da democracia contemporânea sem o auxílio dos partidos políticos. Pode ser que estejamos nos umbrais de um grande cataclismo, um terremoto capaz de fazer ruir as atuais estruturas da democracia representativa, entre elas os partidos políticos tal como hoje os conhecemos. Esta, contudo, é apenas uma hipótese, impossível de ser testada. Terremotos, é sabido, podem ocorrer em determinadas regiões, mas é impossível assegurar quando ou mesmo se acontecerão de fato. É melhor, portanto, deixar o terreno do hipotético e ficar no campo mais firme da concepção segundo a qual, a despeito do eventual déficit representacional, os partidos ainda constituem a espinha dorsal da democracia contemporânea no Brasil e alhures. Apesar das dificuldades no campo representacional, os partidos brasileiros não podem ser considerados de “mentirinha”, como os classificou recentemente o ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa.²⁵

1.1 O PFL hidropônico

“É fundamental fazermos uma coisa que não fizemos ainda: transformar um partido de quadros em um partido de base. Temos bons quadros. Mas, mais do que quadros, temos que ter bases”. A frase é do ex-senador Marco Maciel em entrevista concedida ao autor em novembro de 2009. Ele está se referindo ao PFL, na verdade, ao DEM, pois o partido já havia mudado de nome. O anseio por uma base revelado pelo político pernambucano reflete a avaliação corrente a respeito do PFL, a qual, levando-se em conta a declaração de Marco Maciel, era compartilhada também pela elite do partido: o PFL nunca conseguiu se conectar de maneira estável e coerente, do ponto de vista ideológico e programático, com parcela expressiva do eleitorado brasileiro. Em pesquisas de preferência partidária, nunca conseguiu ultrapassar a barreira dos 7% no

²⁵ “Nós temos partidos de mentirinha. Nós não nos identificamos com os partidos que nos representam no Congresso, a não ser em casos excepcionais. Eu diria que o grosso dos brasileiros não vê consistência ideológica e programática em nenhum dos partidos. E tampouco seus partidos e os seus líderes partidários têm interesse em ter consistência programática ou ideológica. Querem o poder pelo poder”, disse Joaquim Barbosa (FSP 21/05/2013).

território nacional.²⁶ No Nordeste, região responsável pela eleição do maior número de políticos na história do partido, a adesão ao PFL foi maior. Era de 15% em 2004, conforme pesquisa realizada pela MCI²⁷ para amparar a discussão realizada pela cúpula pefelista a respeito da refundação e da troca de nome da legenda. A questão da falta de base transcende, no entanto, os diminutos percentuais de preferência em relação ao partido apurados em pesquisas de opinião. A aspiração de Marco Maciel por uma base para o PFL suscita três pontos para discussão.

O primeiro remete ao tema da dificuldade dos partidos contemporâneos na democracia brasileira e em outros países de exercerem a função representativa, ou seja, de atuarem e de responderem a uma base organicamente conectada a eles. Levando-se em conta a propalada crise representacional dos partidos, a aspiração de Marco Maciel é anacrônica. Deriva-se de um modelo – o partido de massa – atualmente inexistente, do qual sobraram apenas vestígios e, principalmente, um padrão normativo que ainda pauta, na opinião pública, na elite política e até em parte da literatura²⁸, a imagem definidora do que é um partido de verdade. Nesse sentido, a tarefa de encontrar uma base estava inexoravelmente fadada ao insucesso. Não foi por falta de competência da cúpula PFL que o partido se restringiu a reunir quadros políticos importantes desvinculados de uma base orgânica. Essa é a realidade predominante para os partidos. Talvez mais ainda nas novas democracias, levando-se em conta argumento defendido por Levtski e Cameron (2003). Para esses autores:

A maioria dos partidos mais importantes e duradouros da América Latina surgiu a partir de guerras civis (os tradicionais partidos dominantes na Colômbia, Costa Rica e Uruguai), de revoluções sociais (o MNR na Bolívia, a FSLN na Nicarágua, o PRI no México), ou em períodos de repentina e intensa expansão do eleitorado (o Peronismo na Argentina e a Ação Democrática na Venezuela). (...) A

²⁶ Os 7% foram alcançados em 1997 e 2000, segundo compilação de pesquisas Datafolha feita por Kinzo e Carreirão (2004).

²⁷ A MCI - Marketing, Estratégia e Comunicação Institucional é presidida por Antônio Lavareda.

²⁸ “Admitia-se amplamente então, que a maioria dos partidos poderia ser tratada como partidos de massa ou como a variante mais moderna dos partidos de massa: o partido *catch-all*. Esse não foi apenas o modelo empírico fundamental, tornou-se o modelo normativo base: para muitos estudiosos, isso era o que os partidos deveriam ser, como eles deveriam se organizar e se comportar, e se não cumprissem os parâmetros de um partido de massa, passavam a ser definidos por alguma razão como fracos ou deficientes”. No original: “It was widely assumed then that most parties could be understood as mass parties or as the more modern catch-all variant of mass parties. This was not only the key empirical model, it had become the key normative model: for many scholars this was what parties should be like, how they should be organized and behave, and to the extent that they did not meet the standards of a mass party, then they were, essentially by definition somehow weak or failing” (Katz e Mair 2009: 754).

maioria dos sistemas partidários estáveis também se estruturou antes do advento do sufrágio universal (Chile, Colômbia, Uruguai) ou emergiu a partir do processo de concessão massificada de direitos políticos à população (Argentina, México, Venezuela). Após esse período, a cristalização das lealdades partidárias e a inexistência de novos e significativos grupos de eleitores limitou o espaço eleitoral disponível para novos partidos (Coppedge 1998, 175). Consequentemente, à exceção dos casos nos quais guerras civis ou revoluções criaram novas identidades políticas para parcelas expressivas de votantes (El Salvador, por exemplo), poucos sistemas partidários estáveis surgiram na América Latina após o estabelecimento do sufrágio universal. (Levtski e Cameron 2003: 24)²⁹

Nem o Chile, cujo sistema partidário é comumente citado como institucionalmente exemplar na América Latina, escapa totalmente ao questionamento a respeito da carência representativa de seus partidos (Luna e Altman 2011).

Mas a fala de Maciel abre uma perspectiva interessante do ponto de vista teórico para abordar a questão da representatividade partidária sem o viés normativo. Partidos com base são mais fortes e estão menos sujeitos às vicissitudes da disputa eleitoral. São capazes de se manter competitivos, tudo o mais constante, mesmo quando alijados do poder.³⁰ Assim, supondo, como aqui já foi definido, que partidos são organizações servientes aos interesses de lideranças políticas ambiciosas, isto é, que buscam implementar suas funções e objetivos, particularistas ou programáticas, dispor de bases sólidas é também do interesse da elite partidária. Isso é verdade, é importante qualificar, se a base não tiver capacidade de interferir de modo relevante no comando do partido, ou seja, usando a terminologia de Panebianco (2005), se a elite da coalizão dominante se impuser à base nos jogos de poder verticais que permeiam a organização partidária.

²⁹ No original: “many of Latin America’s strongest and most enduring parties emerge from civil wars (the traditionally dominant parties in Colombia, Costa Rica, and Uruguay), social revolution (Bolivia’s MNR, Nicaragua’s FSLN, Mexico’s PRI), or periods of sudden or dramatic expansion of the electorate (Argentine Peronism and Democratic Action in Venezuela). (...) Most stable party systems either took shape before the advent of mass suffrage (Chile, Colombia, Uruguay) or emerged from the process of mass enfranchisement (Argentina, Mexico, Venezuela). After this period, the crystallization of party loyalties and the absence of large groups of new voters limited the electoral space available to new parties (Coppedge 1998, 175). Thus, with the exception of cases in which civil wars or revolutions created new mass identities (for example, El Salvador), few stable party systems have emerged in Latin America after the establishment of full suffrage.”

³⁰ O PT é caso exemplar nesse sentido. A característica que mais distingue positivamente o PT dos demais partidos brasileiros é a existência de uma base orgânica ao partido.

O segundo ponto de discussão decorrente da declaração de Marco Maciel diz respeito à ideia bastante difundida no Brasil de que historicamente, ao menos desde o velho PSD, os partidos conservadores brasileiros assentam-se sobre uma base “errada”, inorgânica, dado que formada preponderantemente pelo eleitorado pobre dos grotões (no caso do PFL notadamente nordestinos) do país e, conseqüentemente, desconectada dos valores, interesses e propostas desses partidos (Mainwaring, Meneguello e Power 2000). Esse é um dos pontos centrais da clássica obra de Gláucio Dillon Soares, *Sociedade e Política no Brasil*, na qual ele utiliza uma abordagem de fundo marxista, no sentido de mobilizar a infraestrutura socioeconômica para explicar, com foco no período 45-64, as diferentes relações entre a sociedade e a política nas regiões mais desenvolvidas (Sul e Sudeste) e nas menos desenvolvidas (as demais regiões do país). Nestas, o predomínio da atividade agropecuária, a estrutura fundiária hiperconcentrada, a precariedade social e o baixo nível educacional da população favoreceram o predomínio político de forças conservadoras assentado no controle da política local dos municípios miseráveis e predominantemente rurais dessas regiões. Se nessas regiões reinavam os conservadores UDN e, principalmente, PSD, a crescente urbanização e desenvolvimento industrial do Sul e Sudeste resultaram no declínio eleitoral desses partidos em âmbito agregado nacional e na ascensão do PTB e, enquanto pode participar oficialmente do jogo eleitoral, também do PCB. O fenômeno do declínio eleitoral dos partidos conservadores nesse período foi também documentado por Lavareda (1991).

Quando Marco Maciel clama por uma base está implicitamente assumindo que a base responsável pelo vigor eleitoral do partido de 1985 a 2002 era frágil e inorgânica ao PFL. Frágil porque a relação eleitoral foi estabelecida em forma essencialmente clientelista, relação que o partido não estaria mais em condições de manter após ter passado a fazer oposição ao governo federal. A convicção de que o partido perderia suas bases nordestinas foi uma das razões que convenceram a cúpula pefelista a investir na refundação do partido em 2007, como será visto no Capítulo 7 desta tese.

Carente de uma base, como reconhece Maciel, a razão da força eleitoral do PFL deve ser buscada não na conexão com a sociedade, mas sim com o Estado. O fenômeno da dependência partidária em relação ao Estado é um dos pilares da teoria do partido cartel desenvolvida por Katz e Mair (1995 e 2009). Nesta tese, será tratado com o nome de governismo.

1.2-O PFL e o governismo

A trajetória do PFL, tanto em sua fase ascendente quanto na descendente, fornece fortes evidências a esse respeito. Segundo análise de Tarouco (1999: 86-90), a participação no governo federal foi fundamental para sustentar a força do partido de 1985 e 2002. A ligação com o Estado em sua fase governista levou Tarouco (1999) e Ribeiro (2011) a classificarem o PFL como partido cartel (Katz e Mair 1995 e 2009). Como diz Tarouco (1999: 102), “a ‘vocação governista’ do PFL, que parece ser unanimidade tanto na imprensa quanto entre os analistas, consiste numa estratégia calculada de obtenção de recursos políticos através de uma estreita associação com o Estado. A intimidade do PFL com o poder corresponde à aproximação entre os partidos políticos e o Estado identificada por Peter Mair como as novas bases do desenvolvimento das organizações partidárias”.

Corbelline (2005) também relacionou a pujança do PFL entre 1985 e 2002 à participação no governo federal. Ele afirma na conclusão de sua tese que “o desenvolvimento institucional do partido, desde o seu nascimento até o final do segundo governo Fernando Henrique, é marcado pela ocupação constante de fatias generosas e importantes na montagem de equipes ministeriais, por uma influência do partido nos rumos da agenda política do país e pelo crescimento constante de sua importância como *player* no Congresso, chegando, na Legislatura 1998-2002, à condição de partido mais próximo de uma *pivotal position* na Câmara dos Deputados. Esse conjunto de indicadores nos leva a considerar que, desde o seu nascimento, o PFL demonstra vocação para o poder”. (Corbelline 2005: 240)

Cardoso destaca a relação entre Estado e partidos no Brasil, ponto central de *Estado e Partidos no Brasil*, de Maria do Carmo Campello de Souza, e muito importante em *Bases do Autoritarismo Brasileiro*, de Simon Schwartzman. Em ambos, é o Estado que aparece como o lado dominante da relação, dada a sua centralidade na história do país.

Logo no primeiro capítulo de seu livro, Souza critica a escassa importância que os cientistas políticos costumam dar à relação entre partidos e o Estado. Segundo ela, referindo-se à produção acadêmica brasileira, “pouca atenção se tem dado às relações entre o sistema partidário e o Estado, entendido este, como dissemos, em sua qualidade de *locus* para a tomada e implementação de decisões. Assim é que os estudos existentes

sobre as bases sociais ou sobre a mecânica eleitoral e institucional dos partidos desconsideraram por completo a burocracia estatal e o processo de *policy making*". (Souza 1976: 28).

Ou ainda: "a literatura tem tido a tendência básica de focalizar os partidos políticos apenas como produto da sociedade atuando sobre o Estado, e não na direção inversa, também válida". (Ibidem: 29)

Assim, um dos pontos de partida de Souza é dissecar a atividade partidária tanto "por sua função representativa quanto pela função governativa" (Ibidem: 31). "Em resumo, pois, nosso objetivo é o exame do sistema partidário em relação ao Estado brasileiro. Contrastando com o modelo implícito na literatura corrente, que vê os partidos em termos da sociedade atuando sobre o Estado, queremos colocar aqui o enfoque inverso: a estrutura estatal como condicionante da formação, evolução e atuação dos partidos políticos". (Ibidem: 42)

A partir dessa proposta, Souza traça a evolução do sistema partidário brasileiro de 1930 a 1964. Mostra que o sentimento antipartidário presente em largas parcelas da intelectualidade brasileira, forjado nas últimas décadas do século XIX e nas primeiras do século XX, persistiu até 1964. Uma de suas conclusões é que, apesar de o regime de 45 ter representado uma ruptura com o Estado Novo em vários aspectos institucionais, afinal passou-se de um regime quase totalitário à democracia, em outros houve continuidades marcantes, ou, como ela diz, "pelo menos mudança claramente condicionada e dirigida" (Ibidem: 105). A observação se aplica ao sistema partidário que foi criado a partir da deposição de Getúlio Vargas, no qual os dois principais partidos – o PTB e o PSD – foram gestados no Palácio do Catete. Como se sabe, o PSD constituiu-se a partir da estrutura das interventorias estaduais, o que estendeu ao novo regime o poder da máquina burocrática e política getulista criada durante o Estado Novo. Ao PTB, em contrapartida, coube cuidar do legado popular trabalhista de Getúlio Vargas assentado na estrutura sindical corporativa.

Dessa forma, conclui Souza, "a maneira pela qual se deu no Brasil esse fortalecimento [do Executivo] foi a preservação da extensa margem de arbítrio consagrada após 1930, particularmente sob o Estado Novo. (...) A concentração de poderes se manteve, assim, rigorosamente em linha com a ideologia da década anterior,

cuja pedra angular havia sido, como vimos, a exclusão de qualquer projeto institucional de governo partidário”. (Ibidem: 136)

A explicação de Souza para a ruptura institucional de 1964 envolve justamente o conflito entre o governo partidário e as instituições – e mesmo certa ideologia, que Bolívar Lamounier, citado pela autora, denomina de “ideologia de Estado” – favoráveis à centralidade do poder estatal.

Souza também inovou na interpretação do clientelismo. Ela criticou as abordagens normativas comumente aplicadas ao fenômeno. “Deixamos de ver o ‘clientelismo’ como uma característica específica da política brasileira, ou mesmo de um ‘estágio’ de desenvolvimento, para enfocá-lo como uma modalidade de controle sobre recursos políticos e de sua utilização por organizações políticas (no caso, partidos) que desta forma procuram gerar poder para si próprias e se consolidar como instituições.” (Souza 1976: 35)

A interação entre Estado e partidos no Brasil não é o tema central de Schwartzman (1982). O tópico fundamental de *Bases do Autoritarismo Brasileiro* é a relação entre o Estado e a sociedade no Brasil, contemplada a partir de um ponto de vista histórico analítico. Mas, a partir desse pano de fundo mais amplo, Schwartzman (1982) dedica algumas páginas de seu livro especificamente à análise das principais legendas do período 45-64.

Schwartzman considera que a história brasileira desde a Colônia está profundamente marcada pela preponderância do Estado em relação à sociedade e pela débil fronteira entre as esferas pública e privada. Em Schwartzman, o padrão histórico da relação entre Estado e sociedade é marcado pela existência de um “Estado hipertrofiado, burocratizado e ineficiente, ligado simbioticamente a uma sociedade debilitada, dependente e alienada” (Schwartzman 1982: 26). Schwartzman denomina esse regime de dominação estatal de “neopatrimonialismo”.

Uma característica importante do neopatrimonialismo é o predomínio da cooptação política sobre a representação política. Cooptação política “refere-se a um sistema de participação política débil, dependente, controlado hierarquicamente, de cima para baixo”, no qual “a participação política deixa de ser um direito e torna-se um benefício outorgado, em princípio revogável”. Nessa relação, que “tende a predominar

em contextos em que estruturas governamentais fortes e bem-estabelecidas antecedem historicamente os esforços de mobilização política de grupos sociais” (Ibidem: 37), como é o caso do Brasil, os constituintes se transformam em clientes.

É nesse contexto, de tensão entre forças de cooptação e de representação política, que Schwartzman (1982) situa os partidos políticos de 45 a 64. Segundo a avaliação do autor, nem PSD nem PTB, contumazes aliados e principais partidos durante esse período, tinham como base de atuação e de legitimação política a representação de interesses da sociedade. Ao contrário, PSD e PTB foram: “partidos de ‘posições’, partidos de governo, que funcionavam combinando recursos de poder com capacidade de cooptar as lideranças locais e sindicatos ascendentes. Em ambos os partidos, o poder eleitoral derivava do acesso a posições governamentais e centros de decisão. (...) Eram partidos que dependiam essencialmente, para subsistir, da companhia do poder, e que se desagregaram tão logo perderam o controle do Estado”. (Ibidem 1982: 136)

Ainda segundo Schwartzman (1982), o regime de cooptação é mais forte em certas regiões do país. Seria um desdobramento do débil desenvolvimento econômico dessas regiões e das características históricas das relações entre o mercado e o Estado ali desenvolvidas. Nessas regiões, essencialmente, de Minas Gerais para cima, as relações políticas predominantes seriam predominantemente do tipo “cooptação”, argumenta Schwartzman, e não de “representação”, a qual estaria mais presente apenas em São Paulo.

Conforme Schwartzman, em decorrência de sua formação histórica, São Paulo tornou-se uma espécie de território resistente ao patrimonialismo. Por conta disso, em São Paulo, cuja pujança econômica, não se traduziu, até os anos 80, em força política proporcional na esfera de poder nacional, estariam concentradas forças sociais e políticas que, caso se tornassem hegemônicas no país, poderiam romper com o neopatrimonialismo.

Quanto a Maria do Carmo Campello de Souza, apesar da abordagem original dada ao sistema partidário brasileiro e à fundamental contribuição para o entendimento da evolução dos partidos no período 45-64, ela não chega a realizar o objetivo que anunciou ou sobre o qual criou expectativa: desvendar a relação entre Estado e partidos

no Brasil. Em muitos aspectos, essa relação permanece ainda como uma caixa preta a ser deslindada. Talvez, o estudo detalhado da trajetória do PFL contribua a esse fim. Voltarei a abordar o governismo no Capítulo 8.

2. A Gênese do PFL

Não é possível compreender adequadamente um partido sem retroceder à sua fase genética. Esta é uma das principais mensagens deixadas por Panebianco em *Modelos de partido*. Afirmo o autor:

O modo pelo qual se distribuem as cartas e os resultados das diversas partidas que se desenvolvem na fase genética de um organização e nos momentos imediatamente seguintes continuam, em inúmeros casos, a condicionar a vida da organização após décadas. A organização sofrerá, certamente, modificações e adaptações profundas, interagindo, durante todo o seu ciclo de vida, com as contínuas modificações do ambiente. Porém, os resultados das primeiras ‘partidas’, metáforas à parte, as escolhas políticas cruciais realizadas pelos fundadores, as modalidades dos primeiros conflitos visando ao controle organizativo e o modo como a organização se consolida deixarão uma marca indelével. Poucos aspectos da fisionomia atual e das tensões que se desenvolvem diante de nossos olhos em tantas organizações parecem compreensíveis se não se retroceder à sua fase constitutiva (Panebianco 2005: XVII)

Panebianco, como se sabe, aborda os partidos fundamentalmente como organizações. Portanto, é sob essa perspectiva que ele faz afirmações tão categóricas a respeito da importância da gênese e de seu impacto sobre a trajetória futura do partido. Contudo, a ideia de que é possível vislumbrar na origem de um partido traços que o marcarão ao longo de sua história parece não se restringir aos aspectos organizacionais da agremiação. É válida também para os elementos mais essencialmente políticos do partido. E essa, de resto, não é uma perspectiva antagônica ao autor, pois a abordagem organizacional de Panebianco está impregnada de política: da luta entre facções internas pelos núcleos de poder, da disputa com os demais partidos pelo controle de territórios de caça, das estratégias para manter a coesão da agremiação ou para garantir e expandir a capacidade da legenda de criar vínculos de fidelidade com os seus clientes-eleitores, do equilíbrio entre o uso de incentivos coletivos e seletivos aos eleitores e militantes e assim por diante. A relevância de Panebianco decorre justamente de sua capacidade de combinar a abordagem organizacional à política, de analisar os partidos como uma organização específica, dedicada à luta política em suas diversas facetas. É por isso que, embora a dimensão organizacional do PFL não seja o foco principal desta tese, Panebianco, ou melhor a proposição por ele formulada de que a fase genética de um partido condiciona o seu porvir, será o mote da análise aqui empreendida a respeito da

criação do PFL. O esforço principal neste capítulo será detectar o que a gênese do PFL deixou de mais perene para a história do partido. Para alcançar esse objetivo será feita uma narrativa crítica dos eventos, dos personagens, das circunstâncias institucionais e políticas que cercaram a criação do PFL.

Mas por que surgem novos partidos políticos?

Em sistemas partidários considerados institucionalizados (Mainwaring e Torcal 2006), o surgimento bem sucedido de novos partidos de relevância política não é evento facilmente explicável. Se o sistema partidário está consolidado, o custo esperado de entrada no sistema partidário não deveria superar o benefício esperado. “Como está bem estabelecido na literatura, fatores como as fortes identificações psicológicas, resultantes de encapsulamento organizacional, laços culturais ou conexões semelhantes, ancoram os eleitores fazendo com que alterações no apoio a um determinado partido tornem-se bastante improvável”³¹ (Bartolini 2002: 93, apud Lago e Martínez 2011: 7).

O equilíbrio, contudo, pode ser quebrado quando um novo *issue* ganha importância política e os partidos já existentes não estão preparados para lidar com ele (Harmel e Robertson 1985). Um exemplo típico é a proteção ao meio ambiente, que ganhou relevância a partir dos anos 80 e favoreceu o surgimento de diversos partidos verdes mundo afora. O surgimento de clivagens sociais também pode criar oportunidades para novos partidos (Idem). Mudanças institucionais são outra fonte possível de incentivo a novos entrantes (Hauss e Rayside 1978). Tavit (2006) indica que partidos viáveis tendem a surgir com mais frequência quando o arcabouço institucional que regulamenta a criação de legendas é mais permissivo e quando o partido incumbente tem pouco tempo de existência. Comparando diferentes sistemas partidários eleitorais, a literatura aponta que sistemas proporcionais propiciam mais oportunidade a novos partidos (Harmel e Robertson 1985). Chhiber e Kollman (1998), por sua vez, ao analisarem a nacionalização de partidos locais, concluem que quanto maior o grau de centralização política e econômica mais incentivos existem que os partidos busquem se tornar relevantes em nível nacional. Por fim, Lago e Martines (2011) relacionam o surgimento de novos partidos a falhas do mercado eleitoral que ocorrem quando “um número significativo de indivíduos ficam insatisfeitos com as opções partidárias

³¹ No original: “As well established in the literature, factors such as strong psychological identifications, resulting from organizational encapsulation, cultural bonds and the like, anchor voters making changes in voting support for a given party quite unlikely”

disponíveis para eles”³² (Lago e Martínez 2011: 7). Isso pode acontecer quando os partidos ou candidatos existentes não conseguem ler corretamente as preferências do eleitor por desconhecimento ou por incapacidade de se adaptarem a mudanças sociais inesperadas que afetam as preferências.

No caso do PFL, é possível pensar em termos de potencial falha de mercado, ou de expectativa de falha de mercado, tendo em vista os evidentes e acentuados sinais de que o restabelecimento da democracia era iminente e de que, na nova conformação política pós ditadura militar, a associação com o antigo regime acarretaria dificuldades no plano eleitoral. Além do mais, o sistema partidário então vigente não estava institucionalizado, portanto o custo de entrada era baixo. O “território de caça”, para empregar um conceito de Panebianco, parecia aberto a um partido de índole conservadora, decididamente defensor da manutenção do regime capitalista, porém liberal, no sentido de ser contrário à ordem autoritária da ditadura militar. Esta foi a plataforma ideológica construída pelo PFL no seu nascedouro a qual foi, em sua essência, preservada na história do partido.

Além disso, o choque entre elites políticas – os futuros pefelistas contra os malufistas – abrigadas no PDS também ajuda a explicar o surgimento do PFL. A cisão do PDS, da qual resultou o PFL, pode ser vista como uma mudança organizacional aguda estimulada por alterações do ambiente externo (democratização latente) associado a condições internas. De um lado, o surgimento de uma força (Maluf) ameaçadora à coalizão até então dominante. De outro, a ascensão de líderes políticos jovens – governadores (Roberto Magalhães, Agripino Maia, Luiz Gonzaga Mota, Hugo Napoleão e Divaldo Suruagy) e senadores em primeiro mandato recém saídos de governos estaduais (Marco Maciel, Jorge Bornhausen e Guilherme Palmeira) – os quais pretendiam se desvencilhar da associação com os estertores da moribunda ditadura militar.

Um aspecto interessante em relação à cisão pedessista é que quem deixou o partido foram os que até então comandavam a coalizão dominante do partido. José Sarney presidiu o PDS até poucas semanas antes da constituição da Frente Liberal. O segundo na hierarquia partidária era Jorge Bornhausen, que também se associou à

³² No original: “significant number of individuals are left dissatisfied by the partisan choices available to them.”

Frente Liberal. “Uma coalizão dominante”, afirma Panebianco, “é sempre uma construção potencialmente precária. Ela pode desagregar-se sob o impacto de forças externas quando mostra não estar mais em condições de controlar zonas de incerteza organizativa ou pode dissolver-se em razão dos seus conflitos internos, devidos a mudanças no centro de gravidade do poder” (Panebianco 2005: 74). No caso do PDS, a desagregação foi tamanha que acarretou o racha do partido.

Esse processo de desagregação do PDS e de formação do PFL em meio às pressões crescentes para a restauração da democracia será exposto nas próximas seções deste capítulo com o intuito de identificar o que ele deixou de legado ao PFL.

Lenta, gradual e segura e saída pelo centro

1984 foi um ano de hiperatividade política no Brasil. Começou com o crescente afluxo de multidões a praças, ruas e avenidas, ávidas por voltar a escolher pelo voto direto o máximo mandatário do país, direito que os cidadãos brasileiros haviam exercido pela última vez no distante ano de 1960; e terminou com a eleição indireta, via Colégio Eleitoral, de Tancredo Neves, então o principal nome da ala moderada do PMDB. No meio do caminho, a elite política do país, à qual, à época, é vital não esquecer, pertenciam também as altas patentes militares, se lançou feericamente a conchavos e negociações, armou e desarmou armadilhas contra e a favor de aliados e adversários, construiu novos pactos, destruiu outros já carcomidos pela decadência da ditadura militar, e desenhou e executou (ou tentou executar) estratégias – algumas mirabolantes, que mesmo assim se tornaram bem sucedidas, outras factíveis que, a despeito disso, não se materializaram. Foi em meio a esse turbilhão político que surgiu o PFL, ou melhor, a Frente Liberal, dissidência desgarrada do PDS, sem a qual Tancredo Neves não teria sido eleito presidente da República. A criação do PFL e a transição democrática – ou pelo menos, seus passos derradeiros, assumindo-se que a eleição de Tancredo recolocou decisivamente o país no rumo da plena democracia – são eventos entrelaçados. Não é possível tratá-los isoladamente.

Certamente, além do fato de o primeiro presidente civil pós 64 ter sido eleito de maneira indireta, a presença e a importância desses dissidentes no grupo que provocou a derrocada do último governo militar contribuíram para a transição democrática brasileira ser classificada na literatura como “conservative transition” ou “conservative democratization” (Power 1997: 11). Como a passagem do último governo militar para o

primeiro civil pós 64 ocorreu por meio de um pacto não explícito, a transição brasileira, segundo o entendimento de Power (1997: 12), corresponderia também à opção “transition through transaction” dentro da tipologia apresentada por Mainwaring e Share (1986). Lamounier (1989b: 37), por sua vez, a qualifica como “transição não violenta” na qual um acordo entre elites estabeleceu uma “disputa regulada, não indo o acordo de elite além do mínimo para sustentar o marco institucional dessa disputa.” Um acordo de raízes antigas, se adotarmos a defensável perspectiva de Lamounier segundo a qual uma trincheira importante na luta pela redemocratização do país foi a arena eleitoral.³³ As eleições permitidas pela ditadura militar foram água em pedra dura do regime militar. A preservação das eleições parlamentares constituiu-se em uma espécie de pacto entre os militares e os políticos civis, governistas e da oposição. Um pacto *sui generis*, é verdade, pois foi imposto pelos militares. Mas, apesar disso, foi um pacto, pois os civis, mesmo os da oposição, se sentaram à mesa para participar do jogo eleitoral consentido, o qual, segundo Lamounier (1989b: 39), “foi a expressão institucional de uma renegociação implícita entre a oposição parlamentar e os setores menos intransigentes das Forças Armadas.” Lamounier associa a essa ideia da abertura via eleições o que ele chama de modelo de descompressão, o qual “em efetivo, envolve um cálculo de descompressão, isto é, um modelo interativo no qual os vários atores, independentemente de suas ideologias, calculam os custos do *status quo* e de soluções alternativas. A partir desse ponto de vista, os mecanismos eleitorais e competitivos podem parecer mesmo para atores francamente não liberais e até para militares linha dura, como uma forma racional de acomodação a partir da percepção de que outras alternativas (como o Facismo) poderiam resultar em riscos ainda maiores”³⁴ (Lamounier 1989a: 52).

³³ “Foi a crescente pressão gerada pelo sistema eleitoral, mais do que a iniciativa ou a pressão de quaisquer grupos, que produziu a forte oposição ao sistema dominante. A pressão criada pela eleição de 1974 conflitou, em parte, com o projeto talvez excessivamente cauteloso e hesitante do chamado grupo Geisel, mas ao mesmo tempo o fortaleceu contra outros setores militares e civis que se opunham a qualquer liberalização”. No original: “It was the mounting pressure from electoral system, more than the initiative or sectorial pressure of any group, that produced a significant opposition to the dominant system. The pressure represented by the 1974 elections conflicted, in part, with the perhaps excessively cautious and hesitant project of the so-called Geisel group, but at the same time reinforced it against other military and civilian sectors opposed to any liberalization whatsoever.” (Lamounier 1989a: 46)

³⁴ No original: “in fact, it involves a calculus of decompression, that is, an interactive model in which the various actors, whatever their ideologies, calculate the costs of the status quo and of alternative solutions. From this point of view, electoral and competitive mechanisms may seem even to frankly illiberal actors, and even to hardline officers, to be a rational form of accommodation with the perception that other alternatives (such as Fascism) could present even higher risks.”

A morte de Tancredo e a consequente entronização de José Sarney na Presidência da República acentuaram o caráter conservador da transição brasileira, mas não alteraram o seu *ethos* essencial. Mesmo que esse não tivesse sido o desfecho da trama que constituiu a Aliança Democrática, o processo de redemocratização do Brasil mereceria as qualificações que lhe foram atribuídas pela literatura.

Foi, afinal, um longuíssimo processo de transição, caracterizado por avanços e retrocessos. Fez jus ao lema – “abertura lenta gradual e segura” – cunhado pelo General Ernesto Geisel, o primeiro dos generais presidentes que, apesar de ter adotado medidas autoritárias – fechamento do Congresso e Pacote de abril de 1977, por exemplo – agiu de fato para alterar o sentido do regime militar de modo a encaminhá-lo para a liberalização ao revogar o AI-5 no final de seu mandato. Agiu na contramão de seus antecessores, os quais, em efetivo, apertaram o torniquete autoritário. Mesmo Castelo Branco, de quem Geisel foi chefe da Casa Militar e, como ele, pertencia à ala moderada das Forças Armadas, deixou como legado a seu sucessor um regime político muito mais fechado do que quando assumiu o poder prometendo restaurar em pouco tempo a democracia após purgar o sistema político brasileiro dos radicais e dos corruptos. A ala mais liberal dos militares, pondera Sallum Jr (1996: 21), tanto quando a ala dura, também “abraçava uma concepção autoritária do exercício do poder mas concebia a ingerência ativa dos militares na política apenas como uma missão temporária, ocasionalmente necessária para evitar ameaças à ordem.” Contudo, a correlação de forças, como se diz na linguagem político militar, não sustentou as eventuais inclinações democratizantes de Castelo Branco, sucedido por dois linha dura: Costa e Silva e Médici.³⁵

Condições mais propícias à abertura passaram a existir a partir de 1974, quando Geisel se tornou presidente da República e levou consigo ao Palácio do Planalto Golbery do Couto e Silva a quem entregou a chefia da Casa Civil. Golbery foi o principal estrategista da abertura “lenta, gradual e segura”³⁶, conjunto de adjetivos que,

³⁵ Geisel parece ter atribuído a Castelo Branco parcela importante de responsabilidade por Costa e Silva ter se tornado o segundo presidente da ditadura militar. Geisel chegou a aconselhar Castelo Branco a demitir Costa e Silva do Ministério do Exército porque este, segundo a interpretação de Geisel, desafiou a hierarquia militar e política ao criticar o presidente em público pela falta de reação à concessão de habeas corpus pelo STF a políticos presos pela repressão (Castro e D’Araujo 1997: 190). E em uma ocasião, Geisel teria dito a Sarney que Castelo Branco havia cometido muitos erros (Echeverria 2011: 178) entre ele, provavelmente, o de não ter contido Costa e Silva enquanto podia.

³⁶ Sobre Golbery, ver Assunção (1999) e Gaspari (2004).

agregados, podem ser traduzidos por “transição controlada”. Isto é, submetida à lógica de “liberalizar o regime não para superar a ordem autoritária, mas para institucionalizá-la”, como nota Sallum Jr (1996: 21-22)

Peça importante nas maquinações de Golbery era a constituição de um novo sistema partidário capaz de abrigar um partido de centro não diretamente relacionado à ditadura militar. De preferência, formado por políticos provenientes da Arena e por setores moderados do MDB. A presença de emedebistas seria importante para desvincular esse novo partido dos governos militares, algo impossível para a Arena. Na tentativa de viabilizar tal partido, ou de ao menos colocar em marcha forças políticas que seguissem nessa direção, Golbery fez um gesto ousado. Em abril de 1974, Golbery chamou Ulysses Guimarães para conversar. A ponte entre os dois foi feita pelo deputado pernambucano Thales Ramalho, então secretário-geral do MDB. Ramalho pertencia ao grupo dos moderados do MDB, entre os quais Tancredo Neves era o nome mais proeminente. No encontro, que ficou incógnito até 1980, quando Thales Ramalho o relatou em depoimento ao CPDOC (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea) da Fundação Getúlio Vargas³⁷, o então todo poderoso chefe da Casa Civil apresentou ao líder da oposição um cenário político prospectivo para a transição de poder dos militares para os civis. Ponto central do cenário era a criação desse partido de centro. O pulo do gato da conversa foi a tentativa de Golbery de engajar Ulysses nesse projeto. De forma sub-reptícia, Golbery teria tentado convencer Ulysses a se distanciar dos chamados “autênticos” do MDB e se juntar aos moderados.³⁸ Não foi bem sucedido. Talvez porque no campo dos moderados já pontuasse a figura de Tancredo, Ulysses preferiu manter a aliança com os autênticos. Meses depois, a tentativa feita por Golbery de estabelecer uma ponte com Ulysses ruiu de vez após o presidente do MDB comparar o presidente Geisel ao ditador africano Idi Amin Dada – na época, o mais bem acabado protótipo de ditador sanguinário existente no planeta –, ciente de que isso o afastaria definitivamente de Golbery.³⁹

³⁷ Gutemberg 1974: 151.

³⁸ Ver Kinzo (1988) a respeito da relação entre moderados e autênticos do MDB e de como Ulysses Guimarães se equilibrava entre essas duas alas. Quanto à proposta dissimulada de Golbery, embora a hipótese de que o então chefe da Casa Civil pretendia cooptar o presidente do MDB não apareça no depoimento de Ramalho ao CPDOC, nem nas narrativas feitas por Gaspari (2004: 89-91) e por Gutemberg (1994: 150-155), esta parece ter sido impressão que a conversa deixou em Ulysses, considerando a maneira como o episódio foi descrito por Moreno (2013: 235-238).

³⁹ Gutemberg 1994: 151-155.

Após a reforma partidária de 1979, o partido de centro semelhante ao que havia sido pensado por Golbery chegou a ser criado. Foi o PP. Articulado por Tancredo Neves com a ajuda de Thales Ramalho e outros moderados do MDB, o PP atraiu políticos que haviam apoiado o golpe militar de 1964 e participado dos governos que se seguiram, como Magalhães Pinto, Olavo Setúbal, Herbert Levy e Paulo Egydio Martins entre outros.⁴⁰ O PP teve vida efêmera. Durou pouco mais de dois anos. Sucumbiu à reforma eleitoral dezembro de 1981, a qual impôs a vinculação de votos o que, na opinião de seus líderes, inviabilizaria eleitoralmente o ainda modesto e pouco capilarizado PP. Em fevereiro de 1982, o PP foi incorporado ao PMDB. Tancredo e a maioria dos moderados ex-emedebistas voltaram ao PMDB. Thales Ramalho preferiu passar ao PDS.

Ao cabo, o projeto de Golbery para a transição democrática, como se sabe, não vingou nos detalhes e, para Sallum Jr, nem no essencial, pois

em vez de a nova elite política civil [a Aliança Democrática] nascer em torno do eixo fixado pelo regime, como imaginavam Geisel e Golbery, nasceu em torno da oposição política. Isso desdobra-se em vários aspectos. A transição com Tancredo em lugar de apontar na direção da institucionalização do regime autoritário, orientava-se para constituir um novo regime político, de tipo democrático. A Nova República não nasceu como regime articulado por uma Presidência forte, como supunha o projeto Geisel/Golbery, mas como arranjo político surgido graças à pressão popular e de núcleos de poder antes subalternos, especialmente dos governadores de estado. (Sallum Jr 1996: 110)

Mas a saída pelo centro imaginada por Golbery ocorreu. A transição do último governo militar para o primeiro civil pós-64 envolveu a criação de uma aliança que uniu ex-arenistas e ex-emedebistas, liderada por Tancredo Neves e apoiada com vigor por Ulysses Guimarães, como vislumbrara Golbery.⁴¹ Naturalmente, o “bruxo”, como muitos se referiam a Golbery, apesar de sua reconhecida capacidade analítica, não poderia prever o desenrolar dos acontecimentos políticos do país. Tanto é assim que, ao final, esteve no lado perdedor da transição, pois apostou na candidatura presidencial de Paulo Maluf e articulou a favor dela. O partido de centro, mais do que uma previsão,

⁴⁰ A presença de Magalhães Pinto, Setúbal, Herbert Levy e Egydio Martins no PP o levou a ser apelidado por seus adversários, especialmente os autênticos do MDB, de “partido dos banqueiros”.

⁴¹ É irônico que Ulysses tenha apoiado a chapa Tancredo-Sarney, composta justamente pelo principal mentor do PP e pelo ex-presidente do PDS, os dois partidos que quatro anos antes almejam impedir que o PMDB chegasse ao poder após o final da ditadura militar.

constituía elemento importante na tentativa de institucionalizar o regime militar (Sallum Jr 1996: 21-22). Além disso, no grupo das transições pactuadas, é comum que o processo seja conduzido por alianças entre grupos mais moderados pertencentes aos decadentes governos autoritários e às ascendentes oposições. Foi o que aconteceu, por exemplo, na Espanha. É da lógica desse tipo de transição, como destaca Przeworski (1992), que os moderados dos dois lados se componham.

O PFL não foi o partido de centro imaginado por Golbery e esboçado por Tancredo via PP pois não atraiu políticos da oposição. No entanto, foi no governo Geisel que os futuros caciques do PFL – Aureliano Chaves, Marco Maciel, Jorge Bornhausen e Guilherme Palmeira – começaram a assumir posições de destaque no cenário político nacional. Aureliano Chaves e Marco Maciel foram os mais próximos a Geisel, mas o penúltimo presidente do ciclo militar teve papel importante na escolha de todos eles como candidatos da Arena aos governos de seus respectivos estados.⁴²

Dos quatro, Aureliano foi o primeiro a se tornar governador, em março de 1975. Marco Maciel, Jorge Bornhausen e Guilherme Palmeira fizeram parte da leva subsequente de governadores, que assumiu em março de 1979. Todos eleitos de maneira indireta pelas Assembleias Legislativas de seus estados após serem indicados pelo general presidente de turno depois de consultas às forças políticas estaduais alinhadas ao governo federal. Tanto em 1974 quanto em 1978, quando ocorreram as eleições estaduais, coube a Petrônio Portela, ministro da Justiça de Geisel e depois de Figueiredo, conduzir o processo de escolha dos governadores situacionistas. Portela visitava a maioria dos estados e levava a Brasília uma lista com os nomes que considerava os mais adequados em função do apoio político que agregavam nos estados e da confiabilidade em relação ao regime.⁴³ A palavra final, naturalmente, cabia a Geisel, mas Petrônio Portela e Golbery do Couto e Silva eram ouvidos e influenciavam

⁴² Sallum (1996: 32) destaca que os governadores da Arena empossados em 1975 foram selecionados por Geisel para que “pudessem auxiliá-lo na política de institucionalização. Foi o caso das escolhas de Paulo Egídio de Martins, em São Paulo, Aureliano Chaves, em Minas Gerais, e Sinval Guazelli, no Rio Grande do Sul, todos de orientação liberalizantes e vinculados, no passado, à desaparecida União Democrática Nacional (UDN)”. A afirmação, tudo indica, vale também para os governadores da safra 1979-82. A eleição de Maluf ao governo de São Paulo em 1978, depois de bater o candidato apoiado pelo Planalto (Laudo Natel), foi um grande furo nessa estratégia de Geisel.

⁴³ Castro e D’Araujo 1997: 396-397 e Gutemberg 2002: 123-124.

a decisão do presidente.⁴⁴ No caso de Maciel, Bornhausen e Palmeira, o general Figueiredo, já definido como sucessor de Geisel, também participou da escolha.

Além do governo de Minas, Aureliano deve a Geisel a indicação à vice-presidência de Figueiredo. Era, além disso, o preferido de Geisel para a sucessão de Figueiredo⁴⁵ e recebeu o voto do general no primeiro turno da eleição presidencial de 1989⁴⁶. Quanto a Maciel, adentrou ao círculo de políticos com acesso a Geisel já no seu primeiro mandato como deputado federal (1971-1974) por conta das boas relações que estabeleceu com Filinto Muller⁴⁷, então presidente da Arena, e com Petrônio Portela, que assumiu a presidência do partido após a morte do ex-cacique pessedista em um acidente aéreo na cidade de Orly, na França. Quando Geisel assumiu a presidência em 1974 cogitou a possibilidade de indicar Maciel para o governo de Pernambuco. Mas, por interferência do Marechal Oswaldo Cordeiro de Farias, muito amigo de Geisel, o indicado foi José Francisco de Moura Cavalcanti.⁴⁸ Em compensação, reeleito deputado federal, Marco Maciel foi presidente da Câmara dos Deputados no biênio 1977-1979, cargo que não teria alcançado sem o apoio do presidente Geisel. Quando do fechamento do Congresso em abril de 1977 por causa da rejeição do projeto de reforma do judiciário proposto pelo governo, Maciel participou do restrito grupo que auxiliou o presidente Geisel na formulação do chamado Pacote de Abril⁴⁹. Em 1978 foi enfim agraciado por Geisel com a indicação para o governo de Pernambuco.

Jorge Bornhausen, por sua vez, atribui a Golbery a responsabilidade por sua indicação ao governo de Santa Catarina em 1978. “Devo creditar muito minha escolha à imagem e referências que desfrutava junto ao General Golbery. (...) Quando minha indicação se caracterizou como francamente vitoriosa segundo os critérios apresentados pelo Senador Petrônio Portela e foi aceita pelos Generais Geisel e Figueiredo, confiei

⁴⁴ Embora esses fossem os principais responsáveis pela escolha, na verdade, o processo era mais caótico e descentralizado. “Naquele tempo”, como reconhece Bornhausen, “as intrigas, os argumentos secretos, os julgamentos sem defesa e, pior ainda, sumários, nas antessalas do Palácio do Planalto, eram fatais para uma candidatura a governador.” (Gutemberg: 123-124)

⁴⁵ Castro e D’Araujo 1997: 439.

⁴⁶ Castro e D’Araujo 1997: 451.

⁴⁷ Filinto Muller se referia a Maciel como “seu filho político” (Paiva 1999: 287).

⁴⁸ Paiva 1999: 294.

⁴⁹ “Nele [no pacote de abril] muita gente cooperou, principalmente Golbery, Petrônio [Portela], Marco Maciel e [Armando] Falcão. Nós nos reunimos nos dias da Semana Santa no Riacho Fundo, tivemos muitos debates e por fim fomos redigindo a lei” (depoimento de Geisel a Castro e D’Araujo 1997: 393).

que o General Golbery não permitiria que nenhum jogo sujo prevalecesse.” (Gutemberg 2002: 123-124) ⁵⁰

Entre os principais líderes da Frente Liberal, somente José Sarney esperou em vão pelo apoio de Geisel para se tornar governador. Na verdade, para reassumir o comando do Maranhão, pois já havia sido eleito governador, pelo voto direto, em 1965. Razões paroquiais levaram Geisel a preterir Sarney. Geisel era muito amigo de Vitorino Freire, principal adversário político de Sarney no Maranhão. Freire municiaava o ex-presidente com frequentes denúncias e dossiês contra Sarney, os quais levaram Geisel a ter opiniões pouco abonadoras a respeito dele.⁵¹ A feroz rivalidade entre Sarney e Freire, construída nos tempos em que o primeiro liderava a UDN e o segundo o PSD maranhenses, convenceu Geisel em 1978 a escolher um *tertius*, Oswaldo da Costa Freire Nunes, nome aceitável a Sarney e Freire.⁵² Antes de ser preterido por Geisel, Sarney saudou a sua eleição por entender que representava o retorno dos militares moderados ao comando do país. Também via com bons olhos a volta de Golbery ao centro do poder⁵³, com quem tinha boas relações. Quanto a Geisel, as restrições que fazia a Sarney parecem ter diminuído com o tempo e passou a considerá-lo um amigo.⁵⁴

Em suma, todos os futuros protagonistas da Frente Liberal eram próximos à dupla Geisel-Golbery. Mais do que isso, Geisel e Golbery foram os patronos políticos, inclusive na seara militar, da maioria dos futuros líderes pefelistas. Na polarização moderados x ala dura, estavam mais próximos aos primeiros. Justo aos que, por cálculo político ou por convicções democráticas – restritas é verdade à visão autoritária dos militares da época, mesmo os mais esclarecidos – não importa, abriram frestas na ditadura militar conducentes à restauração da democracia no país.

Mais tarde, ao final do governo Figueiredo, quando a abertura lenta, gradual e segura concebida por Geisel-Golbery parecia ter se destrambelhado, coube a esses civis aliados aos militares moderados assegurar que a transição democrática brasileira tivesse as características conservadoras como a qualifica a literatura. Eles, ex-pessedistas e ex-udenistas, assumiram o leme da política retomando-a dos militares com o

⁵⁰ Ao contrário de Bornhausen, Marco Maciel mantinha relações meramente formais com o General Golbery (Paiva 1999: 287)

⁵¹ Echeverria 2011: 223 e 229.

⁵² Castro e D’Araujo 1997: 386.

⁵³ Echeverria 2011: 218.

⁵⁴ Castro e D’Araujo 1997: 386.

consentimento destes, porque quem detém as armas, como alerta Przeworski (1986 e 1992)⁵⁵, precisa permitir que os civis reconquistem o poder do Estado. Ao passarem à linha de frente do processo, o mantiveram sob controle, na medida do possível dadas as circunstâncias. Foi menos controlado do que os militares gostariam porque, como lembra Sallum, não houve a institucionalização do regime. Mas foi suficientemente controlada para passar à histórica como uma transição conservadora, pactuada, continuísta etc.

2.. “O PDS não é a Arena”⁵⁶

Em 10 de julho de 1983, Paulo Maluf, que havia trocado o Palácio dos Bandeirantes pela Câmara dos Deputados, aonde chegou como o deputado mais votado do Brasil, mostrou que estava repetindo em nível nacional o esquema que quatro anos antes o havia levado à surpreendente vitória contra Laudo Natel na convenção paulista da Arena destinada a escolher o candidato do partido ao governo de São Paulo. Um esquema cuja receita, segundo Bornhausen, era a “excessiva amabilidade, o fornecimento de mordomias pessoais e de promessas futuras” aos convencionais.⁵⁷

Naquele dia, um domingo atipicamente agitado em Brasília, ocorreu a segunda convenção nacional do PDS. Na pauta, a eleição dos 119 membros do diretório nacional do partido. Concorreram duas chapas. A situacionista e a dissidente Participação. Na primeira estavam os principais caciques e políticos do PDS, inclusive Paulo Maluf. Já a Participação era composta por políticos menos conhecidos. Alguns novatos na cena política de Brasília, insatisfeitos com o governo Figueiredo e que consideravam o PDS excessivamente subserviente ao Planalto, e outros considerados nomes de confiança de Paulo Maluf. Apesar da agitação provocada pela novidade de o partido governista se apresentar cindido na convenção nacional, algo inédito durante a ditadura militar, apostava-se na vitória esmagadora da chapa oficial. Prova disso é que os nomes dos candidatos da chapa oficial foram listados em ordem alfabética, como de costume. Foi um grande erro. Apurados os votos, veio a surpresa. A Participação conseguiu ficar com 42 cadeiras do diretório nacional, 35% do total. O estrago na chapa oficial foi amplificado porque, graças ao ordenamento alfabético, políticos importantes do PDS,

⁵⁵ “The strategic problem of transition is how to get to democracy without being starved by those who control productive resources or killed by those who have arms.” (Przeworski 1992: 105)

⁵⁶ Comentário de Francisco Lomelino, líder da bancada estadual do PDS-RJ, à imprensa comemorando o resultado da convenção do PDS. (O Estado de São Paulo 12/07/83)

⁵⁷ Corrêa 2006: 69.

como Marco Maciel, Roberto Campos, Paulo Maluf e Prisco Viana⁵⁸, então secretário geral da legenda, foram aliados do diretório. José Sarney, presidente do PDS, quase ficou de fora. Segundo consta, o vexame só não se consumou porque houve manipulação da contagem dos votos e quatro deles foram revertidos à chapa adversária com a anuência de representantes da Participação os quais acharam mais prudente evitar a derrocada de Sarney.⁵⁹ Entre 42 eleitos pela Participação, 20 eram considerados malufistas. O ex-governador de São Paulo, apesar de não ter sido eleito para o diretório, foi a estrela da convenção à qual chegou e saiu com estardalhaço ao melhor estilo Maluf.⁶⁰

Desgastado por causa do resultado da convenção, José Sarney cogitou deixar a presidência do PDS. Ficou, porém, por mais 11 meses. O afastamento do comando do partido, ensaiado em julho de 1983, concretizou-se em 11 de junho do ano seguinte, quando, após o presidente Figueiredo retirar o apoio que alguns dias antes lhe havia prometido para a realização de uma prévia entre os presidenciáveis do PDS, finalmente renunciou à presidência do PDS com um revólver na cintura e sede de vingança contra o general presidente.⁶¹ Como exprime título da coluna do jornalista Carlos Castelo Branco, o PDS ficou assim “sem prévia e sem presidente”⁶².

Para Bornhausen, a renúncia de Sarney lhe deu a certeza de que “a alternativa era Tancredo”.⁶³ “O poderoso PDS”, segundo Bornhausen, “foi detonado às 11 horas de segunda-feira, 16 de junho (sic) de 1984, quando Sarney renunciou à presidência do partido.”⁶⁴ (Gutemberg 2002: 201) Nesses onze meses, a sucessão de fatos políticos foi transformando em realidade o comentário feito por Wellington Moreira Franco, então um pedessista, no calor da convenção de junho de 1983. Segundo ele, naquele momento “o partido estourou”.⁶⁵

⁵⁸ Prisco Vianna culpou Antônio Carlos Magalhães pela derrota sofrida por ele (Estado de São Paulo 13/07/83). Se estava certo, foi a primeira e derradeira aliança entre o político baiano e Paulo Maluf.

⁵⁹ Dimenstein *et alli* 1985: 26 e Gutemberg 2002: 192. Sarney, contudo, rejeita essa versão (Echeverria 2011: 272).

⁶⁰ Folha de S. Paulo (12/07/83).

⁶¹ Para o revólver, Echeverria (2011: 281); para o desejo de vingança, Dimenstein *et alli* (1985: 48)

⁶² Coluna de Carlos Castelo Branco, doravante CCB, de 13/06/1984 acessível no site carloscastellobranco.com.br.

⁶³ Dimenstein *et alli* 1985: 99.

⁶⁴ Bornhausen se equivocou quanto à data. A renúncia de Sarney ocorreu no dia 11 de junho de 1983.

⁶⁵ O Estado de S. Paulo (12/07/1983).

Em 29 dezembro de 1983, em sua mensagem de final de ano transmitida em cadeia de rádio e televisão, Figueiredo anunciou que “como não antevejo a possibilidade de alcançar o consenso que almejava, restituo a coordenação [do processo sucessório] ao meu partido”⁶⁶ Não foi apenas retórica para reforçar a ideia de que o último presidente militar, imbuído de espírito democrático, delegaria aos políticos civis do PDS a tarefa de escolher o presidenciável do partido. Foi, na verdade, verdadeira confissão de incapacidade política para coordenar o processo sucessório dentro do PDS, o partido que não era mais a Arena. Um presidente que começara o governo prometendo prender e arrebentar quem for contra a abertura democrática e confessava preferir o cheiro de cavalo ao do povo, não estava apto a conduzir a delicada e complexa operação de transformar o país em uma democracia nos moldes da distensão controlada desenhados por Geisel-Golbery. Sentindo que o controle do processo lhe escapava Figueiredo retraiu-se de vez. Abriu mão do contingente de poder que ainda possuía e que, talvez, fosse suficiente para impedir a desagregação do PDS.⁶⁷

A tarefa de encontrar um candidato capaz de evitar o racha do partido não era fácil. Figueiredo comandava um governo impopular, acossado pela insatisfação com o desempenho da economia e pela crescente pressão da sociedade e da opinião pública a favor da aceleração da transição democrática. Havia perdido seus dois principais estrategistas e operadores políticos: Petrônio Portella, ministro da Justiça, morto em janeiro de 1980 vítima de um infarto, e Golbery da Costa e Silva, que deixou a Casa Civil em agosto de 1981. Os respectivos substitutos, Ibrahim Abi Ackel e Leitão de Abreu nunca se entenderam. Abi Ackel trabalhava a favor de Maluf. Leitão de Abreu contra, embora não fosse claro quem era seu candidato predileto. Alternativas não faltavam. Nada menos do que 11 nomes circularam como possíveis candidatos do PDS, o que denota a confusão que vigorava no partido situacionista: Aureliano Chaves, General Costa Cavalcanti, General Otávio de Medeiros, General Rubem Ludwig, Jarbas Passarinho, Leitão de Abreu, Marco Maciel, Mário Andreazza, Nelson Marchesan, Paulo Maluf e até mesmo o próprio João Batista Figueiredo, para um mandato tampão de dois anos. Aliás, uma das interpretações mais comuns à resistência do ex-presidente

⁶⁶ Folha de S. Paulo (30/12/83).

⁶⁷ No depoimento a Maria Celina D’Araujo e Celso Castro, Geisel se mostrou perplexo com a inação de Figueiredo. “Ele [Figueiredo] tinha que usar seu poder, escolher alguém viável e criar apoios em torno desse candidato. Trabalhar para um candidato usando o poder e o prestígio que ainda tinha como presidente. Ele ainda ia ser presidente por um bom tempo e realmente podia influir.” (Castro e D’Araujo 1997: 440)

em escolher e apoiar algum dos acima citados é a de que ele, no fundo, almejava continuar no poder por mais algum tempo.⁶⁸ A resposta padrão aos que em diversas ocasiões o instaram a assumir o comando da sucessão era o de que isso não seria democrático. Disse isso a Geisel em um longo encontro no Palácio da Alvorada em 06 de julho de 1984. “Mas vem cá, Figueiredo”, retrucou Geisel, “desde quando você é democrata?” (Castro e D’Araujo 1997: 440)

Maluf foi o principal obstáculo à pacificação do PDS. Apesar disso, o “democrático” Figueiredo, que, ao que consta, detestava o ex-governador de São Paulo (Ibidem 439), nunca agiu para alijar Maluf do processo sucessório pedessista. Somente ele poderia assumir tal missão. Mas teria que fazê-lo com o manejo dos instrumentos naturais da política, pois não dispunha mais do AI-5, ferramenta que dava ampla capacidade de ação aos generais presidentes antecessores. E Figueiredo não parecia habilitado a manejar os cordões da política. “Quem tira o Maluf?”, teria questionado o presidente Figueiredo a seu interlocutor, Jorge Bornhausen, em conversa no dia 12 de junho de 1983, um dia após Sarney ter deixado a presidência do PDS. Bornhausen assumiu o cargo e levou ao Planalto, como tantos já haviam feito anteriormente, a proposta de renúncia dos quatro postulantes remanescentes à candidatura pedessista: Aureliano Chaves, Marco Maciel, Mário Andreazza e Paulo Maluf. Bornhausen teria respondido à indagação de Figueiredo dizendo “o senhor”. “Mas eu já tentei”, teria retrucado Figueiredo, “e ele sempre alega que vai ganhar a convenção. Eu digo que ele vence a convenção mas perde no Colégio Eleitoral, mas ele não se convence”. Diante disso, Bornhausen teria declarado que iria para dissidência – onde, na verdade, já estava.⁶⁹ Dez dias depois, Bornhausen também renunciou à presidência do PDS. A dissidência tornou-se irreversível e a transformação desta no embrião de um novo partido também.

Mas por que tanto repúdio a Maluf? Por que os dissidentes pedessistas nem cogitaram, ao que tudo indica, em estabelecer uma aliança com Maluf? Por certo, a forma desabrida, por assim dizer, de Maluf exercer a política e conquistar aliados, era

⁶⁸ Geisel, por exemplo, ficou com a impressão de que o objetivo de Figueiredo ao convidá-lo para ir a Brasília em 06 de julho de 1984 – quando Tancredo Neves já se consolidava como o mais provável futuro presidente – para discutir a sucessão foi o de conseguir dele aval para o mandato tampão. O aval não foi dado. (Castro e D’Araujo 1997: 440-441) Golbery, Tancredo e Sarney estavam convencidos de que o candidato de Figueiredo era ele mesmo.

⁶⁹ Dimenstein *et alli* 1985: 100.

pródiga em despertar antipatia. Havia também o constrangimento em se associar ao inspirador do neologismo *malufar*, sinônimo de roubar. Mas nem o comportamento pessoal de Maluf nem a associação de seu nome à corrupção explicam de maneira cabal porque o ex-governador paulista era uma não opção para os liberais. Duas outras razões essencialmente políticas fornecem explicações mais consistentes: a) a elevada impopularidade de Maluf⁷⁰; b) o fato de ele ter passado por cima da maioria dos governadores do PDS para conquistar o apoio de parlamentares membros do Colégio Eleitoral.

Quanto ao primeiro ponto, os futuros dirigentes do PFL, consideravam que a previsível enorme frustração popular que se seguiria à eleição de Maluf pelo Colégio Eleitoral solaparia as bases políticas do futuro governo. Anteviam grande agitação social, a qual, temiam, poderia levar causar desordem no país. “A ascensão de Maluf à presidência da República”, afirmou Bornhausen, “era uma ousadia exagerada que apavorava o próprio governo. Temia-se que deflagrasse uma crise institucional de proporções imprevisíveis. Sem representar nenhum sonho, ideologia, projeto, carisma, a não ser as ambições pessoais dele próprio, as restrições a Maluf começavam entre os militares e terminavam no pior: o risco de uma rebelião popular com suporte na sempre silenciosa classe média” (Gutemberg 2002: 189).

Segundo Lavareda, os dissidentes do PDS “interpretaram corretamente a repulsa demonstrada pela esmagadora maioria da opinião pública dos centros urbanos ao candidato pedessista [Paulo Maluf], cuja imagem como magneto passou a atrair a atitude negativa da população até então expressa de forma mais ampla na hostilidade ao regime. Entenderam em tempo hábil que, muito mais do que uma postura momentânea e eventualmente reversível, aquela atitude era algo de estável como as pesquisas de opinião demonstraram”. (Lavareda 1985: 49)

Já em relação ao segundo ponto, Saulo Queiroz, um dos fundadores do PFL e o primeiro secretário geral do partido, é transparente. De acordo com ele, o problema foi que Maluf

⁷⁰ Segundo pesquisa da Folha de S. Paulo feita em seis capitais do país, apenas 19% dos consultados gostariam de ver Maluf na presidência, contra 48% favoráveis a Tancredo Neves. 24% rejeitavam ambos (Folha de S. Paulo 19/08/84).

no afã de assegurar sua escolha como candidato do PDS para presidente em convenção na qual concorreria com outros candidatos qualificados (Marco Maciel, Andreazza e Aureliano) subverteu os comandos estaduais, estabelecendo conflitos explícitos com as lideranças tradicionais do partido. Para muitos, a vitória de Maluf representaria mudanças no eixo de comando do partido nos Estados, razão principal do empenho de derrotá-lo. Por isso foi possível convergir interesses antípodas em muitos Estados, como em Minas (Tancredo e Aureliano), em Pernambuco (Marco Maciel e Roberto Magalhães/Marcos Freire e Jarbas Vasconcelos), na Bahia (Antônio Carlos Magalhães e Waldir Pires), em Santa Catarina (Jorge Bornhausen e Luiz Henrique) e outros tantos”. (Queiroz 2009: 4).

Além da inapetência política de Figueiredo e da persistência de Maluf, o movimento *Diretas Já* foi importante elemento indutor do racha do PDS. Influenciou de duas maneiras. Em primeiro lugar, as multidões que foram aos comícios a favor do restabelecimento imediato do voto direto para presidente deram visibilidade e concretude a algo que as esparsas pesquisas de opinião daquela época já apontavam: a maioria da população, além de avaliar negativamente o governo Figueiredo, estava farta do regime militar e queria apressar o retorno à democracia plena. O próprio sucesso do movimento exacerbou tais sentimentos. As *Diretas Já* “serviram de termômetro da erosão da legitimidade do regime” (Lamounier 1989: 43) Para os políticos do PDS descontentes com os rumos do processo de escolha do candidato pedessista, o *Diretas Já* elevou o custo percebido da opção de continuar no campo governista. Em segundo lugar, o *Diretas Já* deu chance para que um grupo do PDS ensaiasse a constituição de um grupo dissidente. No começo de 1984, quando o movimento popular a favor das diretas começou a ganhar intensidade, alguns deputados federais do PDS, a maioria recém chegada ao Congresso Nacional, constituíram o que ficou conhecido como o grupo *Pró Diretas do PDS*. Quase todos estavam na esfera de influência de Aureliano Chaves. O vice-presidente, aliás, posicionou-se favoravelmente ao restabelecimento da eleição direta para presidente.⁷¹ Considerava-se um candidato forte pela via direta, apto a disputar com o PMDB o apoio da maioria dos eleitores do país. Quando a emenda Dante de Oliveira foi votada na Câmara dos Deputados, 54 deputados do PDS a apoiaram. Alguns meses depois, acompanharam Aureliano Chaves, José Sarney, Marco Maciel, Jorge Bornhausen e Guilherme Palmeira na formação do PFL. De acordo com

⁷¹ Folha de S. Paulo (11/02/84).

Bornhausen, “o núcleo que desobedeceu a orientação do governo e votou pelas *Diretas Já* podia ser considerado a base da rebelião contra Maluf.” (Gutemberg 2002: 198)

Bornhausen também se manifestou a favor da emenda Dante de Oliveira. No dia anterior à votação da emenda no plenário da Câmara dos Deputados, o senador Bornhausen divulgou nota nos jornais de Santa Catarina se comprometendo a votar a favor da emenda caso ela chegasse ao Senado, o que nunca ocorreu, pois a proposta do deputado do PMDB de Mato Grosso, foi barrada logo na Câmara.⁷² Apesar do apoio, Bornhausen tinha certeza que a emenda Dante de Oliveira não seria aprovada. Não apenas ele. Certamente a maioria dos políticos, inclusive os deputados do grupo Pró Diretas, compartilhava essa convicção. Se passasse pela Câmara, o que já era improvável, seria inevitavelmente derrubada no Senado, de ampla maioria governista, até porque um terço de seus membros eram os chamados senadores biônicos, escolhidos em 1978 pelas Assembleias Legislativas dos estados, conforme regra estabelecida no Pacote de Abril, decretado pelo presidente Geisel sob os auspícios do AI-5. Portanto, assumindo que sabiam estar se engajando em uma batalha praticamente perdida, quando os deputados do PDS pertencentes ao grupo Pró Diretas decidiram apoiar a emenda Dante de Oliveira, noventa e nove fora as convicções pessoais a favor do restabelecimento da eleição direta (que não há porque serem questionadas), pretendiam emitir sinais ao público externo – a opinião pública – e ao interno – governo Figueiredo, dirigentes do PDS e cúpula das Forças Armadas – de que eram diferentes dos demais políticos pedessistas. Já era o prenúncio da futura cisão do PDS, o partido que não era mais a Arena.

2.3 SQS 209 e um estilo de atuação política

Jorge Bornhausen, depois de ter governado Santa Catarina, chegou ao Senado em 1983 aos 46 anos. Como ele, outros dois ex-governadores relativamente jovens para os padrões da política nacional e que haviam feito carreira na Arena e depois no PDS também estavam desembarcando no Senado: Marco Maciel (43 anos) e o alagoano Guilherme Palmeira (45). “Tínhamos muito em comum”, diz Bornhausen, “a começar pela origem. Éramos filhos de políticos militantes.”⁷³ Filiados à Arena, atuávamos no

⁷² Gutemberg 2002: 196.

⁷³ O pai de Bornhausen, Irineu Bornhausen foi governador e senador por Santa Catarina, pela UDN. O pai de Guilherme Palmeira, Rui Palmeira, foi deputado pela UDN na Constituinte de 45. José do Rego

partido governista defendendo – e exercitando, quando tivemos algum poder e influência – posições frequentemente críticas, nem sempre bem recebidas.” (Gutemberg 2002: 177)

Os três já se conheciam. Foram governadores na mesma época e mantinham boas relações.⁷⁴ Foi, contudo no Senado, relata Bornhausen, que se tornaram amigos e passaram a operar politicamente em conjunto, parceria que se estendeu durante toda a trajetória do PFL. A primeira ação dos três foi justamente tentar influenciar a sucessão de Figueiredo. Os três descartavam as opções Maluf e Andreazza. Segundo o senador catarinense:

Juntos, tentamos a solução Aureliano e juntos concluimos que não dava: Aureliano era indeciso em relação à sua candidatura, enquanto Maluf avançava e a máquina do governo parecia trabalhar para o Andreazza, mas sem muita convicção. Mas, para nos movermos, precisávamos de uma candidatura e conseguimos que Marco aceitasse o lançamento de seu nome (...) Foi esse exercício que nos ungiu como trio e consolidou não apenas relações pessoais e afetivas mas um *estilo de atuação política*”. (Ibidem: 186, grifo meu)

Parte desse estilo de atuação política envolvia a atuação nos bastidores para a costura de alianças com políticos de outros partidos relativamente próximos ideológica e programaticamente, uma prática típica das elites políticas e muito exercitada pelo PSD e UDN entre 1946-1964. Bornhausen, Maciel e Palmeira empregaram a fórmula com o PMDB em 1984 e, quase dez anos depois, a repetiram com o PSDB.

No dia seguinte à renúncia de Sarney à presidência do PDS, a construção da aliança com o PMDB começou a ganhar velocidade. Estimulado por Sarney, Ulysses Guimarães, na noite de 12 de junho, foi ao apartamento de Bornhausen localizado na SQS (Super Quadra Sul) 209, conhecida em Brasília como a “quadra dos senadores”. Bornhausen era vizinho de parede de Pedro Simon. Dois andares abaixo morava Fernando Henrique Cardoso. Ulysses começou a conversa com o senador catarinense dizendo que Sarney afiançara que poderia ter absoluta confiança em Bornhausen.⁷⁵ Naquela época, Ulysses e Sarney mantinham bom relacionamento, cultivado durante o

Maciel, pai de Marco Maciel, foi prefeito de Recife entre 1953 e 1955 e deputado federal por dois mandatos, sempre pelo PSD.

⁷⁴ Bornhausen e Maciel se conheceram antes de se tornarem governadores. Foram apresentados em 1973 por Filinto Muller que foi uma espécie de patrono político de ambos. (Gutemberg 2002: 184)

⁷⁵ Corrêa 2002: 76.

período em que partilharam a condição de presidentes do PMDB/MDB e do PDS/ARENA. Tinham um pacto. Independentemente do que acontecesse, sempre manteriam abertos os canais de diálogo entre eles. Na conversa com Bornhausen, o presidente do PMDB, foi franco e realista: “sei que meu nome não é absorvível pelo sistema, mas o de Tancredo é”.⁷⁶ Para o público e para parte do PMDB, Ulysses ainda mantinha o discurso de que o caminho era insistir na aprovação da eleição direta. Porém, ele mesmo, como demonstra a declaração feita a Bornhausen, já se convencera de que a única alternativa era “usar o veneno da cobra para combater a cobra”. Foi essa a expressão empregada por Ulysses em entrevista à Folha de São Paulo (15/07/84) quase um mês depois do encontro com Bornhausen quando admitiu pela primeira vez na imprensa que apoiaria o absorvível Tancredo no Colégio Eleitoral.

Pari passu ao desmanche do PDS, a candidatura Tancredo Neves ganhava corpo. No dia 19 de junho, o que o meio político e a imprensa já davam como certo se confirmou. Reunidos em São Paulo, os 10 governadores da oposição (9 do PMDB e Leonel Brizola do PDT) divulgaram nota de apoio a Tancredo. A resistência pemedebista a Tancredo e à ida ao Colégio Eleitoral se restringia a um pequeno grupo, autodenominado “Só Diretas”, e não perdurou por muito tempo.

Sem não tivessem certeza, ou quase certeza, de que o racha do PDS era inevitável e de que os dissidentes estavam dispostos a se aliar ao PMDB e votar em Tancredo no Colégio Eleitoral, os governadores do PMDB não teriam dado um passo tão afirmativo a favor do governador mineiro. O tempo dos anticandidatos já havia passado. Depois do empenho a favor das *Diretas Já*, só fazia sentido ir ao Colégio Eleitoral se fosse para ganhar. Assim como os demais governadores do PMDB, Tancredo talvez já estivesse seguro de que a Presidência da República lhe estava ao alcance da mão. Mas, em público, não aceitou de pronto a indicação feita pelos governadores. Preferiu aguardar que as negociações entre o PMDB e os dissidentes do PDS, que já eram chamados de Frente Liberal, avançassem um pouco mais. Somente em meados de julho, Tancredo sentiu que pisava em terreno suficientemente sólido para se apresentar à opinião pública como candidato a presidente. Em 14 de julho, lideranças do PMDB e da Frente Liberal fecharam acordo para a criação da Aliança Democrática. Foi a concretização de uma aliança esboçada quatro meses antes, quando alguns

⁷⁶ Dimenstein *et alli* 1985: 100 e Arsênio 2002:76.

senadores do PMDB e do PDS se reuniram no apartamento de Bornhausen para examinar a possibilidade de trabalharem juntos a favor de Aureliano Chaves, se este se viabilizasse como candidato do partido do governo, ou de Tancredo, em caso contrário.⁷⁷

Ao longo de junho e julho, também progrediram os entendimentos entre o ex-udenista Aureliano Chaves, qualificado por Carlos Castelo Branco como “pessoa muito suscetível e independente, (cujas) reações nem sempre são previsíveis”⁷⁸, e o expedessista Tancredo Neves para aparar as arestas mineiras à aliança que alinhavavam em nível nacional. “Quem não concilia a sua casa, não concilia a casa alheia”, decretou Aureliano.⁷⁹ A conciliação caseira, que a imprensa chamou de “Acordo de Minas”, foi trabalhosa. O acordo teve que passar necessariamente por Magalhães Pinto, também ex-udenista, um dos principais adversários políticos de Tancredo em Minas e, ao mesmo tempo, responsável pela entrada de Aureliano na política. Mas Tancredo e Magalhães Pinto já haviam deixado as antigas desavenças para trás ao se juntarem para formar o PP. Quando o PP naufragou, Tancredo voltou ao PMDB e Magalhães Pinto ao PDS. Porém, os entendimentos feitos quando da criação do PP pavimentaram o caminho para que os velhos caciques mineiros se entendessem novamente, apesar da resistência inicial de Magalhães Pinto. Um obstáculo a menos no caminho da Aliança Democrática.

A indicação de José Sarney para vice de Tancredo também gerou dificuldades. Desde o início das negociações entre a Frente Liberal e o PMDB estava claro que uma das condições para a aliança era que a vice-presidência fosse destinada aos liberais. Na imprensa, três nomes eram cogitados: os senadores João Calmon (ES), Luís Cavalcanti (AL) e Marco Maciel (PE). Os dois primeiros não foram de fato considerados pelos líderes da Frente Liberal, isto é, Aureliano Chaves, José Sarney, Marco Maciel, Jorge Bornhausen e Guilherme Palmeira.⁸⁰ Marco Maciel sim. Foi o primeiro nome cogitado. Porém, além da resistência de Maciel, que alegava não querer passar a impressão de que articulava a dissidência em benefício próprio, havia um empecilho legal. Segundo interpretação corrente, a legislação vedava que alguém eleito pelo PDS pudesse trocar de partido para formar a chapa com Tancredo. A questão não afetava Sarney, pois ele

⁷⁷ Dimenstein *et alli* 1985: 96 e Arsênio 2002: 73.

⁷⁸ CCB 03/08/84.

⁷⁹ Folha de S. Paulo 14/07/1984.

⁸⁰ Gutemberg 2002: 210.

havia sido eleito pela extinta ARENA. Chegou-se então ao nome dele, como descreve Bornhausen:

A decisão sobre o vice que indicaríamos deu-se numa assembleia informal da Frente Liberal, que aconteceu na tarde de 18 de julho no Palácio do Jaburu, residência oficial do vice-presidente da República. Há muitas histórias, lendas que ninguém registrou, mas que circularam a boca pequena sobre essa reunião. O senador João Calmon tinha que sair mais cedo, a tempo de embarcar num voo para o Rio, e se impacientava com oradores que falavam, falavam, e ele foi embora sem ter tempo de qualificar-se como candidato. Já o senador Luís Cavalcanti esperou inutilmente que o lembrassem. Como não foi citado, abandonou a reunião quando teve início a aclamação do nome de Sarney. Quase todos os presentes estavam articulados. O Marco Maciel, Guilherme Palmeira e eu havíamos antecipadamente conversado com Aureliano e combinado a indicação de Sarney (Gutemberg 2002: 210)

Os autênticos do PMDB resistiram a Sarney, quem cinco semanas antes presidia o PDS. Não só os autênticos. A Frente Liberal, porém, foi firme. Ou o PMDB aceitava Sarney, ou a Aliança Democrática não iria adiante. Junto ao PMDB, Ulysses também foi contundente na defesa da demanda da Frente Liberal, ajudando, sem saber, a pavimentar o caminho de Sarney à Presidência da República.

A essa altura, a vitória de Tancredo no Colégio Eleitoral já era dada como praticamente certa. Em junho, essa previsão era a dominante entre os políticos e colonistas políticos. O cenário favorável a Tancredo foi novamente corroborado pela realidade em 11 de agosto de 1984 após Paulo Maluf, como se esperava, derrotar Mário Andreazza na convenção do PDS e se transformar em candidato oficial do partido. Também como se previa, a vitória de Maluf precipitou a adesão de praticamente todos os governadores nordestinos do PDS à candidatura Tancredo e à Frente Liberal. A exceção foi Wilson Braga, da Paraíba. Roberto Magalhães (PE) e Luiz Gonzaga Mota (CE) já estavam no grupo dissidente desde o início. José Agripino Maia (RN), Luís Rocha (MA), João Alves (SE), Divaldo Suruagy (AL), e João Durval Carneiro (BA), comprometidos com a candidatura Andreazza, esperaram o desfecho da convenção para aderir. Naquele momento, Antônio Carlos Magalhães, governador da Bahia, era o político de maior destaque no entorno de Andreazza. Mesmo ciente de que Andreazza perderia a convenção ficou com ele até o final. No dia da convenção, segundo relato de Magalhães, após confirmada a derrota, ele e os governadores do Nordeste se reuniram e,

exceto Braga, bateram o martelo a favor de Tancredo. “Eu levei todos para o Tancredo”, relatou o político baiano. “No outro dia, Tancredo estava reunido comigo, já me oferecendo um ministério. Isto ocorreu no dia 12 de agosto [1984], dia da convenção do PMDB.”⁸¹ Antônio Carlos Magalhães exagerou ao afirmar que ele levou todos para Tancredo. Ele ajudou. Porém, a adesão dos governadores pedessistas nordestinos ao governador de Minas vinha sendo negociada há mais tempo e não só por Magalhães. Marco Maciel, por exemplo, foi assíduo no cerco aos governadores do Nordeste. Segundo Maciel, “antes da convenção nós já conversávamos com os governadores. Eles diziam que o Andreazza ia ganhar, e nós não podíamos contrariá-los, mas sabíamos que Maluf ia ganhar”.⁸² Quanto à oferta do ministério, a afirmação de Magalhães é crível. Na montagem do governo Tancredo, o político baiano ficou com o Ministério das Comunicações. Antônio Carlos Magalhães não aderiu à Frente Liberal. Continuou no PDS até o começo de 1986 quando finalmente se transferiu para o PFL. Ao contrário de Bornhausen, Maciel e Palmeira, que agiam em conjunto, Magalhães preferia atuar por conta própria. Comenta Bornhausen: “o governador Antônio Carlos Magalhães, político de grande sensibilidade, não se aliou a uma posição com a Frente Liberal, preferiu sua postura (sic) final diretamente com Tancredo Neves. O senador Sarney era o principal interlocutor da Frente Liberal com o Antônio Carlos Magalhães” (Corrêa 2002: 80) Correndo em pista própria, o político baiano, em maio de 1984, em conversa com o governador de Minas, lhe prometeu apoio se Andreazza não vencesse a convenção.⁸³ Em 14 de junho do mesmo ano, reafirmou a promessa, durante encontro com Andreazza e Tancredo no Rio de Janeiro, em episódio narrado dessa maneira por Magalhães:

Foi lá no edifício do Bloch⁸⁴. Eu estava no Lancaster, o Andreazza foi me buscar à meia-noite e quinze e fomos à casa do Tancredo. Lá, conversamos. Andreazza, com a ingenuidade dele, contou (...) as coisas ruins que o Figueiredo estava fazendo com ele, inclusive a de não permitir que fizesse o sucessor no Ministério. Abriu o bico sobre tudo isso com o Tancredo. No momento em que o Andreazza deixou a sala e foi ao toalete, o Tancredo, matreiramente, virou-se para mim e disse assim: ‘Já viu que está mal, não é?’ Conversamos e chegamos a um consenso, o compromisso de apoiar o outro, mas já sabendo que seria Tancredo (Dias *et al.* 1995: 113)

⁸¹ Dias *et alli* 1995: 114.

⁸² Dimenstein *et alli* 1995: 113.

⁸³ Dimenstein *et alli* 1995: 52.

⁸⁴ Adolpho Bloch, ex-proprietário do grupo Manchete.

Antônio Carlos Magalhães protagonizou outro episódio importante relacionado à sucessão de Figueiredo. Em 4 de setembro de 1984, em Salvador, na reinauguração do Aeroporto 2 de Julho, o ministro da Aviação Brigadeiro Délio Jardim de Mattos, sem citá-los, faz um violento discurso contra os pedessistas que estavam apoiando Tancredo Neves. “A História não fala bem dos covardes e, muito menos, dos traidores”, disparou o Brigadeiro. “O caminho do progresso”, acrescentou o ministro, não era “o caminho dos conchavos com a esquerda incendiária, nem, tampouco, dos conciliábulos com os mercadores de consciência, travestidos de independentes de ocasião”.⁸⁵ Antônio Carlos Magalhães, contrariando apelo de Tancredo Neves, rebateu o ministro. “Trair a Revolução de 1964 e a memória de Castelo Branco e Eduardo Gomes é apoiar Maluf para Presidente. Trair os propósitos de seriedade e dignidade da vida pública é fazer o jogo de um corrupto, e os arquivos dos órgãos militares estão com as provas da corrupção e da improbidade”, escreveu Magalhães em nota repassada à imprensa. Ao contrário do que temia Tancredo, o governo e os militares não reagiram à nota do ex-governador baiano. Nem o próprio Jardim de Mattos se animou a processar Antônio Carlos Magalhães. Segundo Thales Ramalho, a inação dos militares serviu para mostrar aos políticos que a ditadura militar de fato havia acabado⁸⁶.

O último obstáculo à eleição de Tancredo caiu em 27 de novembro de 1984 quando o Tribunal Superior Eleitoral, respondendo a consulta formulada pelo deputado Saulo Queiroz, futuro secretário-geral do PFL, decidiu que a regra da fidelidade partidária não era válida para a votação no Colégio Eleitoral. Mesmo assim, os dirigentes da Frente Liberal consideraram mais prudente formalizar a criação do Partido da Frente Liberal somente após a eleição de Tancredo e Sarney.

Tancredo foi eleito em 15 de janeiro de 1985. Os dissidentes do PDS deram 176 votos a Tancredo (15 senadores, 110 deputados federais e 51 deputados estaduais), que recebeu no total 480 votos, contra 180 do ex-governador paulista, Paulo Maluf. Ou seja, se não houvesse a dissidência do PDS, se os 176 dissidentes tivessem apoiado o candidato governista, Maluf receberia 356 votos contra 304 de Tancredo e sucederia o General João Batista Figueiredo na Presidência da República. Nove dias depois, no dia 24 de janeiro de 1985, o Partido da Frente Liberal foi oficialmente criado. Cinco

⁸⁵ Folha de S. Paulo 05/08/84.

⁸⁶ Dimenstein *et alli* 1985: 138-139.

governadores⁸⁷, 14 senadores e 77 deputados federais se filiaram à nova legenda. Todos os governadores e senadores eram ex-pedessistas. Dentre os deputados federais, apenas 4 não vieram do PDS: dois migraram do PMDB e dois do PTB (Tarouco 1999: 30-31). No mesmo ano, o PFL conseguiu posicionar 7 (32% do total de ministros) representantes do partido no ministério formado por Tancredo Neves e posteriormente comandado por José Sarney.

2.4 Desembarque perfeito

Em depoimento ao jornalista Luiz Gutemberg, Bornhausen qualificou de “perfeito” o desembarque do PDS realizado por ele e seus futuros companheiros pefelistas. “Não esquentamos a condição de dissidentes do PDS. (...) Rapidamente nos tornamos Frente Liberal e nos declaramos o embrião de um novo partido. (...) O desembarque havia sido perfeito. Não éramos órfãos, nem errantes. Estávamos agrupados, organizados, defendendo posições comuns e negociando com o PMDB como se fôssemos um partido” (Gutemberg 2002: 201-202). De fato, a operação política de saltar do avariado governo militar para a reluzente Nova República não poderia ter sido mais bem sucedida. À frente dos dissidentes do PDS abriam-se amplas perspectivas de participar do governo federal em posições privilegiadas, de manter o controle político na maioria dos estados governados pelos pefelistas, o que antes estava em risco graças ao impulso dado por Maluf a lideranças estaduais periféricas mas emergentes, e de constituírem um grande partido à direita do PMDB capaz de, no futuro, disputar com os peemedebistas no mercado eleitoral a hegemonia política do país. Ademais, adquiriram fortes argumentos para reivindicar perante a história a condição de responsáveis pelo ato final – ou quase final, caso se considere que o passo derradeiro foi a realização de eleição direta para presidente da República em 1989 – da transição democrática: a transferência do poder dos militares para um civil do partido de oposição, realizada de maneira pacífica e ordeira, para usar os termos empregados diversas vezes pelos líderes do PFL ao longo da história do partido.

Do ponto de vista da teoria política, o desembarque perfeito feito pelos pefelistas adequa-se a um modelo elaborado por Przeworski (1986) para analisar as características das transições democráticas, especialmente as pactuadas, como a brasileira. Para que as

⁸⁷ João Durval Carneiro (BA), Luiz Gonzaga Mota (CE), Roberto Magalhães (PE), Hugo Napoleão (PI), José Agripino Maia (RN).

tais transições se ponham em marcha, afirma Przeworski, é necessário em primeiro lugar que algo provoque uma fratura ou mesmo a expectativa de fratura no bloco autoritário. Pode ser: 1) a morte do líder autoritário; 2) uma crise econômica; 3) sinais de perda de legitimidade política do regime; 4) agitação das massas; ou 5) pressões externas favoráveis à democratização (Ibidem 92). São fatores que levam o bloco autoritário a buscar em forças externas o amparo para sobreviver. No caso brasileiro, os fatores 2, 3 e 4 foram os mais importantes. Nenhum deles, contudo, se manifestou de chofre. A situação econômica foi se deteriorando aos poucos, da metade do governo Geisel para frente. O avanço eleitoral do PMDB a partir do pleito de 1974 deu evidentes sinais de deterioração da legitimidade da ditadura militar, especialmente nos grandes centros urbanos, culminando com a agitação popular propiciada pelo movimento das Diretas Já.

Estando presentes esses elementos necessários à transição, contudo, é preciso dar o passo decisivo em direção à democracia, regime, caracterizado, de acordo com Przeworski, pela “institucionalização da incerteza” (Ibidem 97). Nesse sentido, quando os agentes políticos passam a trabalhar com a perspectiva de atuar sob instituições democráticas, ganha relevância o cálculo dos incertos custos e benefícios decorrentes da troca de regime. O balanço entre custos e benefícios não se atém, lembra Przeworski, ao próprio ator político, indivíduo ou grupo. Deve também levar em conta “não apenas os benefícios de resultados particulares, como também a probabilidade condicionada à ação dos demais [atores políticos]” (Ibidem 89). Isto faz com que as estratégias vislumbradas ou executadas pelos atores sejam bastante voláteis.⁸⁸ Embora isso não seja lembrado por Przeworski, as forças políticas aliadas ao regime autoritário, após este ser fissurado por um dos elementos acima citados, também passam a viver na incerteza, a qual leva ao aumento do custo percebido de continuar ao lado do governo autoritário. A frase seguinte de Bornhausen acerca da situação política do país no começo de 1984 ilustra bastante bem esse ponto: “a sensação de insegurança aumentava para nós [Bornhausen, Maciel e Palmeira]. De um lado, crescia a rejeição a Maluf e, de outro, avançava o apoio às eleições diretas, cujos resultados eram imprevisíveis. Não

⁸⁸ No caso brasileiro, com o benefício da mirada retrospectiva, pode-se perceber que as estratégias dos atores principais – a ala moderada das Forças Armadas e seus operadores políticos civis e a oposição consentida (MDB e PMDB) – não foram tão voláteis assim. Ambas convergiram, com idas e vindas, à transição pactuada. Naturalmente, o desfecho poderia ter sido diferente, mas, no geral, a atuação das duas forças sempre pareceu se dirigir ao norte da transição pactuada.

queríamos o retrocesso, temíamos o revanchismo e acreditávamos que a solução Maluf provocaria uma convulsão social.” (Arsênio: 72)

Existe também incerteza quanto ao momento adequado de passar para o outro lado, por assim dizer. Quanto a isso, argumenta Przeworski, há uma questão quantitativa envolvida – o número de atores empenhados na delicada operação de desembarcar do regime autoritário – e de *timing* na incorporação ao grupo que deixa o antigo regime e adere aos atores os quais, se presume, serão dominantes no regime democrático. Existe, diz o autor, um número crítico de atores que determina se a transição será ou não bem sucedida. Se essa quantidade crítica não é atingida, a transição fracassa e a crescente expectativa de benefício futuro, função do acréscimo de novos atores à operação desembarque, mingua abruptamente. Por outro lado, se o limiar crítico é ultrapassado, a transição é bem sucedida e os que não aderiram arcam com os custos de terem escolhido o lado derrotado da disputa. Um ponto interessante no modelo de Przeworski é que os últimos atores responsáveis pela superação da quantidade crítica de adesões são os que recebem o maior benefício marginal da operação. (Ibidem 90-92)

O apoio de Antônio Carlos Magalhães a Tancredo Neves exemplifica essa questão. Correndo em raia própria, ele se aproximou de Tancredo depois dos fundadores do PFL. Não obstante, conseguiu arrancar do político mineiro o comando de um ministério importante – o das Comunicações. Uma declaração feita por José Serra, de acordo com relato do próprio Antônio Carlos Magalhães, reforça esse ponto. Segundo o político baiano, depois de ter acertado com Tancredo a ida para o ministério, ele ficou na Bahia de férias. Era, porém, constantemente alertado por aliados para que voltasse a Brasília pois era crescente a resistência no PMDB à sua incorporação ao ministério de Tancredo. Confiante na palavra do presidente eleito, permaneceu em Itaparica. Quando alas do PMDB trabalhavam contra a indicação de Magalhães, Serra teria comentado: “vocês são engraçados. Agora não querem que o Antônio Carlos tenha um ministério. Naquela ocasião [quando negociava o apoio a Tancredo], se ele pedisse três, vocês davam”.⁸⁹ Quanto ao número crítico de atores aderentes necessário para viabilizar a transição, o caso brasileiro teve uma particularidade. Como a disputa entre as forças governista e de oposição não iria ocorrer no campo eleitoral, mas sim na dimensão bem

⁸⁹ Dias *et alli* 1995: 114.

mais restrita representada pelo Colégio Eleitoral, o cálculo a respeito de qual era o número crítico de adesões foi mais fácil e, conseqüentemente, muito menor a incerteza associada à decisão de se associar à oposição.⁹⁰ Foi menor, mas não nula. A operação Tancredo Neves/Aliança Democrática poderia muito bem ter desandado caso uma das várias tentativas de convencer o presidente Figueiredo a forçar a Maluf a se retirar da disputa e a apoiar algum nome menos controverso dentro do PDS tivesse sido bem sucedida. Ou ainda, se Maluf, por conta própria, tivesse desistido de concorrer no Colégio Eleitoral, quando ficou evidente que seria derrotado por Tancredo.

Enfim, como ressalta Przeworski (1992), a transição, quando não decorre do desmantelamento completo das forças autoritárias em consequência de um evento crítico – como a derrota militar em uma guerra, casos de Argentina, Portugal e Grécia –, requer, em geral, negociações entre moderados do campo governista e da oposição. Para que progrida, as forças ligadas ao regime autoritário normalmente recebem salvaguardas, sem as quais, bloqueará, *manu militare* se necessário, a passagem ao regime democrático. No Brasil, a salvaguarda veio, primeiro, na forma da Lei de Anistia que, até hoje, impede que militares envolvidos em tortura sejam processados. Depois, nos estertores do governo militar, a salvaguarda foi a própria figura de Tancredo Neves, um político essencialmente conservador e moderado, condição exacerbada pelo fato de que ele somente foi eleito porque acolheu em seu entorno políticos conservadores e moderados egressos do campo governista. Por certo, como ressalta Przeworski (1986: 98), “na democracia não existem garantias para qualquer compromisso substantivo”. Entretanto, no Brasil, impressiona o fato de a Lei de Anistia permanecer até hoje intocada. Ademais, nenhuma força política que assumiu o poder após o fim do regime militar colocou de fato em risco a ordem burguesa capitalista. Nesse sentido, ainda estão vigentes as salvaguardas essenciais explícita ou implicitamente negociadas com os moderados ligados à ditadura militar.

Foram essas as condições estruturais resumidas no modelo elaborado por Przeworski que permitiram aos políticos da Frente Liberal irem, aos poucos, tateando o

⁹⁰ Os atores aqui considerados, por certo, não são os eleitores em si. Não se trata, portanto, de saber quantos eleitores apoiariam a transição para a democracia, mesmo no caso de a disputa entre o grupo pró e contra o regime autoritário desenrolar-se no universo mais amplo da opinião pública e do mercado eleitoral. Mas sim de avaliar quantos atores relevantes – lideranças, grupos ou partidos políticos capazes de mobilizar parcelas da opinião pública e do eleitorado – seriam necessários para superar o limite crítico.

terreno até estarem relativamente seguros de que poderiam desembarcar com sucesso do regime autoritário para a democracia.

Considerações finais

Qual é o balanço da gênese do PFL? Ou melhor, usando os termos de Panebianco, quais marcas da fase genética do partido ficaram indelevelmente impregnadas na história do PFL? Que continuidades subterrâneas (Panebianco 2005: 218) foram construídas?

A criação do PFL foi essencialmente obra de poucos políticos: Aureliano Chaves, José Sarney, Marco Maciel, Jorge Bornhausen e Guilherme Palmeira. Considerando que os quatro últimos eram senadores, foi um típico partido de origem interna, para usar o conceito de Duverger. Claro, em torno deles se agruparam vários outros políticos, mas o controle do processo de criação do PFL sempre esteve na mão dos cinco acima citados. Ou seja, o PFL nasceu centralizado, como já foi destacado no capítulo introdutório desta tese. E assim prosseguiu durante a sua existência. Como reconhece Bornhausen, ele e Maciel dividiram na maior do tempo o comando do PFL. Maciel foi o primeiro presidente do PFL. Bornhausen ficou na vice presidência. Mas logo em março de 1984 assumiu a direção do partido, substituindo Maciel que virou Ministro da Educação de Sarney. A influência de Aureliano Chaves sobre o grupo e o partido não sobreviveu ao fim do governo Sarney. Este foi para o PMDB e de lá não mais saiu. Quanto a Guilherme Palmeira, apesar de se manter como ativo articulador político pelo menos até 1994, quando participou das negociações com o PSDB para a constituição da aliança em torno da candidatura de Fernando Henrique Cardoso, não se dedicou tanto à gestão organizacional e política do PFL, como fizeram Bornhausen e Maciel.

Com relação a Antônio Carlos Magalhães que, junto a Bornhausen e Maciel, constituiu o trio de políticos de maior destaque na história do partido, é significativo que não tenha participado da criação do PFL. Filiou-se ao partido somente em janeiro de 1986. Negociou com Tancredo Neves à parte de seus futuros colegas de partido e, mesmo depois de ter se incorporado ao PFL, manteve considerável autonomia face ao partido.

A liberdade de atuação foi uma das condições acordadas entre Bornhausen e Magalhães para assegurar a sua incorporação ao PFL.⁹¹ Até por conta dessa liberdade, a convivência do político baiano com a dupla Bornhausen-Maciél nem sempre foi tranquila. Eles se chocaram gravemente em três oportunidades. No começo de 1987, quando Bornhausen e Maciel defenderam que o partido deixasse o governo Sarney, e Magalhães foi contra. Quando, em 2001, foi a sua vez dele se movimentar para romper a aliança com Fernando Henrique Cardoso, Bornhausen e Maciel bloquearam a iniciativa. Finalmente, no que talvez tenha sido o entrevero mais grave, Antônio Carlos Magalhães em 2004 ensaiou uma aproximação com o governo Lula. Por causa disso, Bornhausen, com a anuência de Maciel, trabalhou para que fosse expulso do partido.

A bem sucedida negociação com o PMDB, por sua vez, legou aos dirigentes do partido *know-how* para a constituição de alianças, o qual foi empregado em 1994, novamente de maneira exitosa, no acordo fechado com o PSDB em torno da candidatura de Fernando Henrique Cardoso. O outro lado dessa moeda foi a sina do PFL de nunca ter conseguido ser protagonista na disputa pela Presidência da República. A única candidatura presidencial própria do PFL – Aureliano Chaves em 1989 – foi um rotundo fracasso. Obteve apenas 0,9% dos votos válidos. A ligação com os governos militares foi outra sina carregada pelo PFL em sua história. Um dos objetivos da chamada refundação do PFL, que redundou na troca de nome da legenda, foi apagar, ou ao menos atenuar, o passado pró ditadura militar da legenda.⁹²

A capacidade de saltar de um governo a outro também foi uma marca criada no período de constituição do partido que perdurou ao longo do tempo. Até 2003, quando o PT e Lula assumiram o poder, o PFL teve representantes no ministério de todos os governos federais constituídos após ditadura militar.

A força do partido no Nordeste foi mais uma herança dos primórdios do PFL. Logo no primeiro ano de sua fundação, 7 governadores nordestinos aderiram ao partido. A presença no Nordeste ganhou ainda mais força quando Antônio Carlos Magalhães se filiou à legenda, levando consigo expressivo lote de deputados federais, estaduais e

⁹¹ Conforme entrevista concedida por Bornhausen ao autor (ver Capítulo 3 desta tese).

⁹² “Eu estava na presidência do partido há dez anos e eu sentia que havia sempre uma campanha negativa em relação ao partido pelo fato de nós sermos os seus principais líderes desde a fundação e de termos participado dos governos militares”, disse Bornhausen em entrevista ao autor a respeito da refundação do PFL.

prefeitos. É interessante notar que os dois governadores sulista do PDS em 1984, Esperidião Amin (SC) e Jair Soares (RS), preferiram não se transferir para o PFL, apesar de o primeiro ter apoiado Tancredo Neves.

Outro elemento que persistiu na história do partido foi o liberalismo, questão que será tratada no Capítulo 5 desta tese. Nos momentos cercanos ao da criação do PFL, o caráter liberal da legenda era estritamente político. Os dissidentes do PDS foram chamados de liberais porque eram favoráveis à liberalização do governo autoritário, alguns até mesmo à realização de eleição direta já para a sucessão de Figueiredo. O liberalismo econômico entrou de maneira organizada no ideário programático do partido somente mais tarde. Um pouco, durante as discussões da Assembleia Constituinte. Mais forte, no começo dos anos 90, quando o PFL realizou seminários temáticos para se preparar para a revisão constitucional de 1993, a qual, na prática, acabou nem se realizando. O germe do liberalismo econômico, contudo, já estava presente no liberalismo político do nascente partido e também na visão de mundo dos principais dirigentes do PFL, com exceção de Aureliano Chaves, um político nacionalista e favorável à forte participação do estado na economia.

A adesão à democracia também perdurou. O movimento feito pelos dissidentes do PDS no sentido de precipitar o fim da ditadura militar teve um significado importante. Marcou, talvez de forma derradeira, a incorporação de políticos conservadores e de direita aos marcos da democracia liberal representativa. Após 1984, nenhuma força política relevante sequer esboçou a iniciativa de bater às portas dos militares para que estes intervissem no jogo político, como ocorreu recorrentemente no período 46-64. Evidentemente, a estruturação de um sistema político avesso à intervenção militar foi obra de muitos atores, no estado, nos partidos e na sociedade. Porém, o PFL fez parte dessa construção à qual deu contribuição importante em um momento crucial da história do país, quando do ocaso do último governo militar. É estéril julgar se o credo democrático dos dirigentes pefelista era ou não genuíno ou se a adesão à democracia liberal foi instrumentalizada para permitir que esse grupo de políticos se desvencilhasse de um regime decadente e aportasse em condições favoráveis às novas forças políticas dominantes no país. O relevante é que, independentemente das preferências democráticas subjetivas dos pefelistas, o passo na direção à democracia foi dado e foi um passo duradouro. Nos documentos do partido, a participação na restauração da democracia no Brasil sempre foi muito valorizada. É

significativo, outrossim, que quando o partido trocou de nome em 2007 tenha escolhido a palavra Democratas. Foi uma tentativa de ressaltar a contribuição dada pelo partido à democratização do país, a qual, na concepção dos dirigentes do partido, não foi devidamente reconhecida pela sociedade e pela opinião pública.

Dois comentários para finalizar. O primeiro a respeito das raízes políticas dos principais envolvidos na operação que resultou na eleição de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral. Todos eles, a começar pelo próprio Tancredo, foram ligados ao PSD e à UDN, se não diretamente, ao menos por laços familiares. Nesse sentido, a Aliança Democrática representou a reconstrução do centro político brasileiro que, no período 46-64, foi ocupado pelo PSD e pela facção menos lacerdista da UDN, na qual, aliás, militaram José Sarney e Antônio Carlos Magalhães. Isso nos remete à conhecida tese defendida por Wanderley Guilherme dos Santos no seminal *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*, segunda a qual o desmoronamento do centro político, lócus de atuação especialmente do PSD, foi o gatilho que precipitou a queda do sistema político de 46-64. Hippolito (1985) usou essa hipótese como guia para sua análise sobre o PSD. Radicalizou-a, em certo sentido, ao mostrar que o desmantelamento das forças de centro dentro do PSD impediram o partido de exercer a função moderadora do embate ideológico entre a direita e a esquerda do país após a renúncia de Jânio Quadros. Quando o centro do centro ruiu, os militares, após vários ensaios, finalmente tomaram o poder. Consoante a essa abordagem, faz sentido pensar que, se a destruição do centro político propiciou a derrocada da democracia no país, seria de se esperar que a sua reconstrução fosse necessária para o restabelecimento do regime democrático.

Por fim, a aliança entre PMDB e PFL pode ser considerada como o arranjo precursor do nosso presidencialismo de coalizão. O amálgama PMDB-PFL, que Maria do Carmo Campello de Souza chamou de “invertebrate centrism” (Souza 1989: 355), precedeu as alianças PSDB-PFL e PT-PMDB, símbolos maiores do presidencialismo de coalizão no Brasil. É certo que as condições institucionais – pluralismo partidário, sistema proporcional, federalismo entre outras – foram determinantes para a constituição do presidencialismo de coalizão. Mas, no plano da ação política, a Aliança Democrática foi a primeira resposta concreta a essas condições institucionais. Mostrou o caminho das pedras ao PSDB e ao PT para a construção da governabilidade, ao preço, contudo, da naturalização do que Souza chamou de centrismo invertebrado.

3. Governo Sarney: a Reconstrução da Democracia e a Construção do PFL

Frustração. Esta talvez seja a palavra que melhor descreve o conjunto da obra do governo José Sarney. Frustração já desde o primeiro instante. Desde 15 de março de 1985, quando o último presidente militar, João Baptista Figueiredo deveria passar a faixa presidencial para Tancredo Neves, o articulador-mor da transição negociada (Mainwaring e Share 1986, Lamounier 1989b, Power 2000) que transferiu o poder dos militares para os civis e, posteriormente, do complexo arranjo das peças políticas costuradas de maneira a compor um governo de coalizão entre forças provenientes do antigo regime e as da oposição. Ao invés de Tancredo Neves, contudo, o poder foi às mãos de José Sarney. O político habilidoso, experimentado, expoente da elite política nacional desde Getúlio Vargas, legítimo representante da escola pessedista mineira, que sempre se manteve no campo da oposição (moderada é verdade) aos governos militares e cuja figura cordata, contrastante à rispidez malufista, havia conquistado a simpatia da maioria dos brasileiros⁹³ – o suficiente para conferir alguma dose de legitimidade à sua eleição pelo Colégio Eleitoral –, saiu abruptamente de cena, levando consigo, como reparou Lamounier (1989a: 36), “o elo invisível” que unia a Aliança Democrática e a própria agenda da transição com a qual a coalizão PMDB-PFL teria de lidar. Ascendeu o político menos experiente e talvez, naquele momento ao menos, também menos habilidoso, que havia apoiado os militares até quase os últimos momentos do regime implantado em 1964, que um ano antes presidia o PDS e que, embora tivesse ascendido ao poder no Maranhão enfrentando a oligarquia estabelecida no estado, recendia a imagem do típico coronel nordestino.

Ao invés do PMDB, o poder parecia ter se transferido ao PFL, impressão posteriormente desmentida, mas muito presente e justificadamente disseminada nos primeiros dias da Nova República. Inevitável foi a sensação de retrocesso, de que todo o esforço para virar a página dos anos militares rumo à democracia havia sido seriamente comprometida pela má fortuna. A sensação de esperança habilmente construída por meio da operação política que incensou a figura de Tancredo se esvaneceu. Ficou a frustração.

⁹³ Pesquisa feita pelo Datafolha nas seis principais capitais do país indicava que Tancredo Neves tinha o apoio de 48% da população (FSP 19/08/84).

Frustração renovada com o fracasso do Plano Cruzado e dos outros planos de estabilização que o sucederam. Frustração também decorrente da constatação, pouco a pouco sedimentada na opinião pública e na sociedade, de que a reconstrução da democracia não seria suficiente para encaminhar soluções para os males sociais do país e de que a ação política na democracia nem sempre seria constituída de atos edificantes aos olhos do senso comum.

Nesse ambiente transcorreu a construção do PFL, a transformação de um grupo de dissidentes em um partido político de verdade, isto é, em uma organização composta por filiados, militantes, políticos ocupantes de cargos parlamentares e de governo, submetida a um regramento formal (da legislação eleitoral ao estatuto e outros documentos partidários), controlada por instâncias também formais (executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais), que apresenta candidatos em eleições, discute e vota projetos nos parlamentos, disputa espaços de poder com outras forças políticas organizadas e apresenta aos eleitores e à sociedade um conjunto de ideias e mensagens minimamente homogêneas e coerentes com as características essenciais do grupo de políticos que formam a legenda.

Partícipe indissociável do governo Sarney, o PFL também foi atingido pelas frustrações que marcaram os cinco primeiros anos da redemocratização brasileira. Começou em 1985 como o parceiro fundamental do PMDB no retorno à democracia e como força política relativamente unificada e potencialmente renovadora e representativa do liberalismo no país. Chegou a 1989 como uma legenda dividida, desgastada pela associação com o impopular governo Sarney e marcada pela imagem de ser um partido fisiológico, clientelista, e, acima de tudo, governista e dominado por coronéis nordestino. Muito distante, portanto, da ideia de que seria a expressão moderna do liberalismo e da centro-direita nacional. Tudo isso desaguou no fragoroso insucesso da candidatura presidencial de Aurelino Chaves em 1989. Com o agravante de que o PFL não conseguiu tirar proveito do melhor momento do governo Sarney – o período pós Plano Cruzado – o qual, do ponto de vista eleitoral, favoreceu principalmente o PMDB.

Contudo, no meio do caminho dessa frustrante trajetória do governo Sarney e do PFL, estabeleceu-se a base fundamental do atual arcabouço institucional e político do país: a Constituição de 1988, cujo resultado final foi influenciado pelos pefelistas, que,

apesar de minoritários, tiveram participação relevante no “Centrão”, grupo que agregou e organizou os parlamentares mais conservadores da Assembleia Constituinte.

Por fim, é importante reconhecer que, apesar das dificuldades econômicas, nunca houve durante o governo Sarney ameaças relevantes à democracia. Aos trancos e de maneira algo atabalhoada, foi um período de reconstrução da democracia no país, no qual o PFL foi ator proeminente, culminando com a realização da primeira eleição presidencial direta desde 1960 e que antecedeu a maior sequência de eleições livres e competitivas da história do país.

Essas são as linhas mestras deste capítulo, no qual a narrativa analítica do PFL se desenvolverá em torno dos seguintes tópicos: a) a formação do governo Tancredo/Sarney e a entrada do PFL na administração federal; b) a adesão de Antônio Carlos Magalhães ao PFL; c) o fracasso nas urnas em 1986 e o rompimento do grupo de Marco Maciel e Jorge Bornhausen com José Sarney; d) a participação do PFL na Constituinte; e) a candidatura presidencial de Aureliano Chaves.

3.1 O quebra cabeça de Tancredo e a entrada do PFL no governo

Tancredo Neves abriu as portas do primeiro escalão do governo federal ao PFL, que nele se alojou ininterruptamente por 17 anos. De março de 1985 a dezembro de 2002, sob quatro diferentes presidentes – José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso –, o PFL sempre ocupou ao menos um ministério.

O presidente eleito abrigou quatro pefelistas no seu ministério: Marco Maciel (Educação), Aureliano Chaves (Minas e Energia), Olavo Setubal (Relações Exteriores) e Paulo Lustosa (Desburocratização), contemplando quatro núcleos de poder do partido ainda em formação: o pernambucano, ao qual também estava associado o catarinense Jorge Bornhausen; o mineiro; o paulista/empresarial; e o nordestino (compostos pelos estados da região, afora Pernambuco e Bahia).

Quando da composição do ministério de Tancredo Neves, é importante lembrar que Antônio Carlos Magalhães, escolhido para o Ministério das Comunicações, ainda estava no PDS. Embora a transferência para o PFL se apresentasse como o destino mais

provável do governador baiano⁹⁴, a migração tardou praticamente um ano e não era, no início de 1985, integralmente previsível.

Os ministros pefelistas compuseram parcela minoritária, mas não desprezível, do quebra cabeças político composto com cuidado por Tancredo Neves em janeiro e fevereiro de 1985, meses de grande especulação a respeito da formação do novo governo. Era a hora de materializar, sob a forma de distribuição de pastas ministeriais e de cargos de segundo escalão, os acordos costurados pelo presidente eleito com os grupos políticos que asseguraram a sua vitória no Colégio Eleitoral. Na engenharia política do processo foi necessário combinar as conveniências pessoais do presidente com critérios partidários e regionais, estes últimos ditados, no final das contas, pelos governadores. Estes, é bom lembrar, eram, naquele momento, os políticos detentores dos principais cargos preenchidos pelo voto direto no país.

Governadores sempre foram atores políticos importantes no Brasil. Mas naquele momento de euforia com a democrática e forte valorização do voto popular, a eleição direta lhes conferia especial autoridade política na interlocução com Tancredo Neves. Ele era o presidente da República eleito, é certo, mas não havia passado pelo crivo do sufrágio popular. Além disso, quase todos os governadores contribuíram diretamente para a vitória de Tancredo no Colégio Eleitoral. Afinal, parte do Colégio Eleitoral era composto por delegados estaduais, formalmente escolhidos pelas Assembleias Legislativas, mas, na prática, indicados, pelos governadores.

Ademais, alguns governadores foram articuladores de primeira linha do processo que deu a presidência da República a Tancredo Neves, com destaque para Franco Montoro (SP), Antônio Carlos Magalhães (BA), Luiz Gonzaga Mota (CE), Roberto Magalhães (PE), Divaldo Suruagy (AL) e José Agripino Maia (RN).

Segundo Tancredo Neves, as manifestações de apoio da maioria dos governadores nordestinos – quase todos futuros pefelistas – à apresentação de seu nome no Colégio Eleitoral foi fundamental para convencê-lo a assumir a candidatura.⁹⁵ Certamente, foi um afago aos governadores nordestinos. Mas a declaração não foi meramente laudatória. Sem os governadores nordestinos, o risco de ele ser derrotado pelo candidato situacionista era bastante elevado. Talvez o suficiente para demovê-lo da

⁹⁴ Conforme CCB de 01/03/1985.

⁹⁵ Jornal do Comércio (19/04/2015).

ideia de abdicar do governo de Minas Gerais antes de completar a metade do mandato a fim de disputar a Presidência da República. Natural, portanto, que metade das vagas ministeriais do PFL tenha sido preenchida por representantes do Nordeste e, além disso, provenientes de Estados cujos governadores puxaram a fila da dissidência dentro do PDS: Roberto Magalhães (PE) e Luiz Gonzaga Mota (CE).

Marco Maciel não pode ser considerado apenas o representante de seu estado. Ex-governador, ex-presidente da Câmara dos Deputados, senador, um dos principais articuladores da Aliança Democrática e presidente em exercício do PFL, tal currículo lhe conferia avantajado status político, suficiente, por exemplo, para que pudesse expressar em público desinteresse em fazer parte do ministério de Tancredo Neves. Até praticamente a véspera da confirmação de sua ida ao Ministério da Educação, Marco Maciel negava enfaticamente a aspiração de se tornar ministro⁹⁶. Dizia que seu principal objetivo político naquele momento era organizar o PFL, tarefa considerada incompatível com as funções de ministro de Estado. Outro destino possível para Marco Maciel na ocasião era a presidência do Senado, cargo ao qual poderia chegar em decorrência de acordo com o PMDB visando reforçar a aliança entre os dois partidos também no âmbito congressional. Sob esse arranjo, o PMDB, com Ulysses Guimarães, ficaria com a presidência da Câmara dos Deputados, e o PFL com a presidência do Senado.⁹⁷ Marco Maciel jogou com essas três possibilidades – presidência do PFL, presidência do Senado e ministério – enquanto foi possível. Ganhou tempo para avaliar qual delas lhe seria politicamente mais proveitosa e, ao mesmo tempo, cultivou a imagem de ser um político diferenciado para quem se abriam mais de uma alternativa promissora. A resistência de Marco Maciel foi também interpretada pelo columnismo político⁹⁸ como tentativa de ocupar um ministério mais importante, como a Justiça.

Como a possibilidade de se tornar presidente do Senado foi perdendo densidade à medida que os senadores do PMDB resistiram à possibilidade de apoiar um pefelista, as opções de Marco Maciel se restringiram a duas. Resolveu aceitar o Ministério da Educação após ser chamado a Brasília para uma reunião com Tancredo durante o

⁹⁶ Tenho uma missão “clara” dizia Marco Maciel, “total e absoluta dedicação” à direção do PFL. FSP (16/02/1985).

⁹⁷ Interessante notar que, apesar de não ter prosperado naquele momento, essa divisão do poder no Congresso entre PMDB e PFL vingou no futuro, durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

⁹⁸ FSP (18/02/1985)

Carnaval no apartamento de José Sarney⁹⁹. Marco Maciel também estava sendo pressionado por parlamentares e dirigentes do partido a aceitar a pasta da Educação¹⁰⁰, a qual, por conta de seu orçamento e da capacidade de impulsionar programas e medidas de amplo alcance territorial, era vista pelos políticos pefelistas como propícia ao projeto de expansão e nacionalização do partido. Assim, “convocado”¹⁰¹ por Tancredo, Marco Maciel se tornou ministro da Educação. Ocupou o cargo até fevereiro de 1986, quando o deixou para se tornar ministro-chefe da Casa Civil. A presidência do PFL e a empreitada de organizar a nova legenda foram transferidas a Jorge Bornhausen.

Se Marco Maciel criou suspense quanto à sua ida ao ministério, a presença de Aureliano Chaves no gabinete de Tancredo nunca foi posta em dúvida. Nem pelo próprio Aureliano, nem pela imprensa, nem pela classe política em geral. Aureliano Chaves era, em vários sentidos, o principal nome do PFL naquele momento. Entre os pefelistas era o de maior visibilidade pública e também o mais popular nacionalmente, graças aos longos períodos nos quais exerceu a Presidência da República por causa dos problemas de saúde do presidente João Baptista Figueiredo. Pesquisas feitas ao final do governo Figueiredo o colocavam como candidato competitivo se a sucessão fosse definida pelo voto direto¹⁰². Ademais, secundado por José Sarney e Marco Maciel, foi a principal liderança da dissidência pedessista que resultou na criação da Aliança Democrática, na eleição de Tancredo no Colégio Eleitoral e na fundação do PFL, do qual se tornou presidente honorário. E, é importante ressaltar, ainda era o vice-presidente da República. Tais atributos qualificavam Aureliano Chaves como o principal representante pefelista no governo em preparação de Tancredo Neves. Tanto é assim que o presidente eleito, atento e zeloso aos simbolismos do poder, fez questão de, em voz própria, anunciá-lo como o primeiro nome oficialmente escolhido para o seu ministério¹⁰³. Os demais ministros somente foram confirmados por Tancredo em 12 de março durante entrevista coletiva,¹⁰⁴ 15 dias após ele ter revelado o convite a Aureliano Chaves. Minas e Energia era o ministério mais natural para abrigar Aureliano Chaves e

⁹⁹ CCB (22/02/1985).

¹⁰⁰ Saulo Queiroz, deputado federal e secretário-geral do PFL, criticou a recusa de Maciel. O PFL, segundo ele, “não pode ser prejudicado por uma opção pessoal de Maciel”. FSP (19/02/1985).

¹⁰¹ “Houve a sugestão, o convite e a convocação. À convocação ele não poderia resistir”, foi a explicação de Jorge Bornhausen para a mudança de posição de Marco Maciel (OESP 22/02/1985).

¹⁰² Segundo coluna CCB de 24/10/1989, pesquisas realizadas em 1984 atribuíam a Aureliano Chaves 47% de intenção de voto para a Presidência da República.

¹⁰³ FSP 26/02/1985.

¹⁰⁴ FSP 13/03/1985.

também o mais cobiçado por ele, engenheiro de formação e vinculado ao setor de energia. Minas e Energia era também um ministério muito importante, condizente com a estatura política de Aureliano. Segundo avaliação do IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) a pasta comandava 83,2% dos orçamentos das estatais brasileiras à época¹⁰⁵. Gigantes estatais estavam subordinadas ao ministério que seria controlado por Aureliano: Petrobras, Eletrobras, Vale do Rio Doce, Itaipu, CHESF (Companhia Hidroelétrica do São Francisco), Furnas, Nuclebras, entre outras.

Marco Maciel e Aureliano Chaves adentraram o ministério de Tancredo Neves na condição de membros da elite política do PFL. Olavo Setubal qualificou-se para o cargo de Ministro das Relações Exteriores por atributos mais pessoais do que partidários. Setubal era um empresário financeiro, para quem a política era mais diletantismo que profissão. Apareceu cotado para a Fazenda, antes que sua ida para o Itamaraty se configurasse como mais provável.¹⁰⁶ Setubal, contudo, não era neófito na política e nas lides partidárias. Poucos anos antes, havia ajudado Tancredo a fundar o PP (Partido Popular). Por outro lado, se não era um político de perfil tradicional e se não parecia talhado a lidar com a máquina partidária, Olavo Setubal cumpria para o PFL a importante tarefa de conectar o partido à elite econômica do país e, em segundo plano, de agregar verniz – mas também substância – ao liberalismo do partido. Afinal, além de empresário bem sucedido, era partícipe frequente do debate público de questões nacionais. Não estava talhado, contudo, para a política *hard core*, por assim dizer, a partidária e eleitoral, como deixou evidente a fracassada tentativa de construir uma candidatura competitiva para o governo de São Paulo em 1986, ambição que o levou a deixar o ministério em fevereiro do mesmo ano.¹⁰⁷

Para encerrar esta seção, algumas observações adicionais a respeito da entrada do PFL na administração federal.

Em primeiro lugar, cabe notar que, se as indicações de Paulo Lustosa, Marco Maciel, Aureliano Chaves e Olavo Setubal, para o ministério de Tancredo/Sarney marcaram a entrada oficial do partido na máquina estatal federal, a proximidade com o governo federal não era exatamente novidade para os políticos que formaram o PFL.

¹⁰⁵ FSP 11/03/1985.

¹⁰⁶ CCB 30/01/1985.

¹⁰⁷ Sobre a pretensão de Olavo Setubal de se candidatar ao governo do estado de São Paulo ver OESP 16/02/1986.

Afinal, quase todos estavam antes vinculados ao partido governista, o PDS e, consequentemente, já tinham acesso aos cargos federais. Isto é especialmente verdade para os políticos e governadores do Nordeste. Prova disso é que uma reivindicação constante nas tratativas entre os governadores nordestinos, a maioria já no PFL ou a caminho dele, e Tancredo Neves era a manutenção de determinadas pessoas em órgãos importantes. “Se esses nomes tiverem competência, espírito público, abnegação e bom desempenho, não há por que fazer modificações”, justificou o governador piauiense Hugo Napoleão, que ao lado dos demais governadores nordestinos – Luis Rocha (Maranhão), Luiz Gonzaga Motta (CE), Agripino Maia (RN), Wilson Braga (PB), Roberto Magalhães (PE), João Alves (SE), Divaldo Suruagy (AL), João Durval (BA) – participou de reunião com Tancredo Neves no dia 26 de fevereiro. Na reunião, os governadores apresentaram uma lista com cerca de cinquenta nomes, sugestões para compor o segundo escalão do governo. Entre eles estavam os competentes e abnegados Nelson da Matta (presidente do BNH) e Marlos Jacó (presidente da SUDENE), ambos pernambucanos, e o paraibano Linaldo Cavalcanti (presidente do CNPQ)¹⁰⁸. Nelson da Matta foi substituído por José Maria Aragão (indicação do governador pernambucano Roberto Magalhães), mas Jacó e Cavalcanti permaneceram nos seus postos em 1985. Os demais nomes da lista não chegaram à imprensa.

Por fim, é interessante ressaltar que o PFL, além dos quatro ministérios já citados, conseguiu escalar representantes do partido em outros importantes cargos. Ao menos dois – as presidências da Petrobras e do Banco do Brasil –, era politicamente mais relevantes do que alguns ministérios. Hélio Beltrão, um dos signatários da ata de fundação do PFL, cujo nome foi cogitado para assumir as pastas da Desburocratização – cargo que já havia exercido durante o governo Figueiredo – ou da Indústria e Comércio na cota do PFL, foi escolhido por Tancredo para comandar a Petrobras. Já o cearense Camilo Calazans, outro nome ligado ao PFL e próximo ao governador cearense Gonzaga Mota¹⁰⁹, foi para a presidência do Banco do Brasil. Calazans provavelmente estava na lista dos cinquenta nomes levados a Tancredo pelos governadores do Nordeste.

¹⁰⁸ OESP 27/02/85.

¹⁰⁹ “Ao ex-presidente do IBC, Camilo Calazans, caberá, em nome da Frente Liberal, a direção do Banco do Brasil”, noticiava a Folha de S. Paulo em 27/02/85.

Naturalmente, a porção da administração federal reservada ao PFL foi menor do que destinada ao PMDB. Natural porque o presidente eleito era pemedebista, o PMDB era a maior legenda do Congresso e porque era o sucedâneo quase perfeito do MDB, partido de oposição ao regime militar que findava. Assim, no ministério de Tancredo, para os quatro pefelistas, havia 11 pemedebistas, um representante do PDS (Antônio Carlos Magalhães), outro do PTB (José Hugo Castelo Branco) e 10 não diretamente vinculados a partidos. O índice de coalescência (Rose 1984) do ministério era elevado (0,79)¹¹⁰, apesar de a bancada do decadente PDS ainda ser maior do que a do PFL no início de 1985, como pode ser visto na tabela abaixo. Tais tendências – recuo do PDS e expansão do PFL – foram sacramentadas pela eleição de 1986. Mesmo minoritária, a participação do PFL no ministério de Tancredo ajudou a insuflar a discussão a respeito do caráter conservador da equipe montada pelo presidente eleito, questão salientada também pela presença de Francisco Dornelles na Fazenda – nome considerado à época como pertencente ao grupo do ex-ministro Delfim Netto – e de Antônio Carlos Magalhães no Ministério das Comunicações.¹¹¹

Tabela 3.1: Composição do Congresso - janeiro/1985

Janeiro 1985		
	Parlamentares	%
PMDB	225	41,1
PDS	204	37,2
PFL	73	13,3
PTB	24	4,4
PDT	14	2,6
PTB	8	1,5
Total	548	100,0

Fonte: Kinzo (1990: 108).

A discussão sobre o conservadorismo do PFL será abordada em outro capítulo. Nesta seção, a intenção foi mostrar como ocorreu a entrada oficial do PFL na estrutura do governo federal, elemento importante no tratamento de outra marca comumente relacionada aos pefelistas: o governismo.

3.2 A adesão de Antônio Carlos Magalhães

¹¹⁰ No cálculo, foram desconsiderados os quatro ministérios militares.

¹¹¹ “Ministério não expressa o compromisso com mudanças e com o vasto movimento de reivindicações que a bandeira das diretas-já resumiu”, dizia editorial da *Folha de S. Paulo* em 13/03/1985. Outro exemplo: “Richa assegura ser amplo o temor ao continuísmo”, era manchete de notícia publicada pela *Folha de S. Paulo* em 01/02/1985.

O PFL não teria sido o PFL sem Antônio Carlos Magalhães. A afirmação soa óbvia. Em certa medida, é mesmo. Os líderes partidários amoldam os partidos comandados por eles. Alguns mais outros menos. O PFL tampouco seria o mesmo sem Marco Maciel e Jorge Bornhausen. Mas o político baiano foi quem mais marcou o PFL.

Foi, em primeiro lugar, o político pefelista de maior força eleitoral. Elegeu-se governador uma vez em eleição direta (1990) e duas vezes em eleições indiretas (1970 e 1978). Também venceu duas vezes a disputa pelo Senado, representando a Bahia: em 1994 e em 2002.

Seu grupo político comandou a Bahia praticamente sem interrupção entre 1971 e 2006. Nesses trinta e cinco anos, perdeu o controle do governo baiano por apenas quatro anos, de março de 1987 a março de 1991, quando o estado foi governado pelos pemedebistas Waldir Pires (renunciou em maio de 1989 para ser candidato a vice-presidente na chapa de Ulysses Guimarães) e Nilo Coelho. Além disso, Antônio Carlos Magalhães liderou expressivo contingente de deputados federais, estaduais e prefeitos. Ou seja, ele conseguiu formar na Bahia uma rede política bastante consistente que começou a ser montada durante a ditadura militar e persistiu até 2006. Desde 1986, como mostram os gráficos abaixo, a Bahia foi responsável pelo maior número relativo e absoluto de deputados pefelistas federais e estaduais. No caso dos prefeitos, ficou na maioria das vezes em segundo lugar atrás de Minas Gerais.

Gráfico 3.1: Participação da Bahia no total de deputados federais, estaduais e prefeitos eleitos pelo PFL - %

Fonte: TSE

OBS: No caso dos deputados federais, os estados que ficaram em segundo lugar são PE (1986, 1990 e 1994), MA (2002) e MG (2006). Para os deputados estaduais, são MA (1986, 1990 e 2002), PE (1994 e 1998), SP (2006).

Dentre os grupos pefelistas, a *entourage* carlista foi a que mais tempo ocupou cargos de destaque no governo federal. De Sarney ao final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, somente ficou distante do governo federal durante o mandato tampão de Itamar Franco. Nesse sentido, foi o grupo pefelista modelar da conexão e interação entre o poder local, estadual e federal, um dos pontos que norteiam a abordagem analítica a respeito da evolução do PFL desenvolvida nesta tese.¹¹² Neste caso, a base de poder estadual se sobressai. Manter o controle da política estadual favoreceu o acesso ao governo federal e ambos – o poder estadual e federal – sustentou o aliciamento do poder local. Como dizia Antônio Carlos Magalhães, a Bahia “é a base de quase tudo isso, da minha força política”¹¹³.

A maneira expansiva e, com frequência, truculenta de fazer política, também ajudou a compor a personalidade política de ACM¹¹⁴, muito diferente das de Marco

¹¹² Ver Borges (2010) sobre desmantelamento do carlismo nos municípios baianos após a vitória do petista Jaques Wagner em 2006.

¹¹³ Dias et al. 1995: 114.

¹¹⁴ Antônio Carlos Magalhães gostava de dizer que ele e Juscelino Kubitschek eram os únicos políticos brasileiros identificados por siglas: ACM e JK. (Dias et al. 1995: 46)

Maciel¹¹⁵ e de Jorge Bornhausen. Ao contrário de ambos, ACM era uma liderança de fato popular em seu estado, fato comprovado não apenas pela expressiva votação obtida por ele para governador e senador, mas também pela frequente aparição em eventos de massa rodeados por populares, cenas raras no caso de Marco Maciel e, mais ainda, de Jorge Bornhausen.

Por tudo isso, foi o personagem mais fortemente associado ao PFL. Em pesquisa realizada em 2004 pela empresa *MCI Estratégia* por encomenda da direção do PFL¹¹⁶, o político baiano, mesmo próximo do ocaso de sua carreira política, foi o pefelista mais lembrado pelos eleitores entrevistados. Foi citado espontaneamente por 8% dos entrevistados como “liderança pefelista”. Jorge Bornhausen, Roseana Sarney e Marco Maciel também foram identificados como pefelistas, mas com percentuais bastante inferiores aos de Antônio Carlos Magalhães: 3%, 2% e 2%, respectivamente.

A pesquisa explorou também a imagem dos pefelistas apresentando os nomes mais conhecidos do partido aos entrevistados. Marco Maciel, o pefelista mais bem avaliado, foi citado favoravelmente por 27%. Antônio Carlos Magalhães apareceu em segundo lugar junto com César Maia, então prefeito do Rio de Janeiro, com 19% de menções positivas. Em compensação, o político baiano surgiu como o pefelista de pior imagem. 67% disseram ter opinião “desfavorável” em relação a ele. Marco Maciel, César Maia e Jorge Bornhausen receberam 41%, 46% e 44% de menções negativas, respectivamente.

A preponderância da imagem negativa associada a Antônio Carlos Magalhães apareceu também na pesquisa qualitativa. A figura de Antônio Carlos Magalhães, segundo avaliação da *MCI* se sobrepunha à do próprio PFL e preenchia a falta de informações a respeito do partido manifestada pela maioria dos eleitores. A respeito do

¹¹⁵ “A figura de Marco Maciel não entusiasma, não é mesmo?”, indagou ACM a jornalistas (Gois et al. 1995: 133). “Mas ele é trabalhador e eficiente”, completou o político baiano.

¹¹⁶ No começo de 2004, o PFL encomendou à empresa *MCI Estratégia*, dirigida pelo cientista político Antônio Lavareda, um trabalho de consultoria destinado a avaliar a imagem do partido e recolher informações que auxiliassem a legenda a se recolocar no mercado político eleitoral diante de uma novidade importante na história da legenda: a ida para a oposição. A *MCI* realizou 14 entrevistas com lideranças do PFL, pesquisas quantitativa, face a face, com 2.000 pessoas, e qualitativa: 12 *focus groups* nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Uberlândia, Porto Alegre e Recife. Os *focus groups* foram compostos por homens e mulheres das classes A/B e C/D, com idades entre 18 e 24 anos e 25 a 50 anos, eleitores de diversos partidos ou que não tinham preferência partidária. Além disso, também foram realizadas entrevistas em profundidade com 10 pessoas classificadas como “formadores de opinião”, grupo composto por jornalistas e articulistas de TV, rádio e jornal, bem como sociólogos e cientistas políticos. (MCI 2004: 6)

ex-senador baiano foram emitidas nos *focus groups* frases como essas: “elitista, coronel voltado para seus interesses, autoritário e sem escrúpulos” (São Paulo, homem, adulto, classe A/B); “é Antônio Carlos Magalhães (Toninho Malvadeza) e nada mais. É dono, é coronel, tudo gira em torno dele” (Belo Horizonte, homem, adulto, classe C/D); “o que ele não é, é nada popular. Ele (Antônio Carlos Magalhães) simboliza tudo o que não deveria ser eleito” (Recife, homem, adulto, classe C/D); “a chaga de nossa política é o Nordeste. Onde é que tem ACM e Cia? Lá ainda tem muitos coronéis” (Porto Alegre, homem, adulto, classe A/B); “ACM é o tipo viciado em política; política para ele é cachaça. Faz tudo para manter o poder, passa por cima de qualquer coisa e qualquer um” (Belo Horizonte, homem, adulto. Classe A/B); “pra mim, PFL lembra Antônio Carlos Magalhães: ultrapassado, radical, coronel; gira em torno dos seus próprios interesses e não quer nada com nada” (São Paulo, mulher, adulto, classe C/D). (MCI 2004, 71)

Apesar de estar tão fortemente associado ao PFL e de ter apoiado Tancredo Neves contra Paulo Maluf, ACM não foi um dos fundadores do PFL, mas sua transferência para o partido era previsível. Como anotou o jornalista Carlos Castelo Branco em fevereiro de 2005:

Na Bahia, o Sr Antônio Carlos Magalhães, malgrado o chumbo grosso que tem recebido do PMDB, percebe afinal que não poderá sozinho sustentar uma legenda partidária [PDS] que perde substância nacional. Ele tem, é claro, alternativa. O PFL, embora ocupado por uma pequena fração parlamentar, está à sua disposição e, na hora em que se decidir a ocupar a legenda — decisão que não tomará independentemente do Governador João Durval — terá não só o apoio nacional, como dos próprios dissidentes que se anteciparam na ocupação da nova sigla partidária. (CCB 01/03/1985)

Embora parecesse o caminho natural para ACM, ele aderiu ao partido somente em janeiro de 1986, um ano após a criação do PFL. Jorge Bornhausen descreveu dessa maneira a entrada de Antônio Carlos Magalhães no partido:

Quando eu estava na presidência do partido, o presidente José Sarney me chamou e disse ‘olha, está na hora de você levar o Antônio Carlos para o PFL’. Eu fui conversar com o Antônio Carlos e ele realmente queria entrar para o PFL, mas exigiu, pela sua força política, que ficasse com o comando do partido. Aí nos tivemos que fazer uma difícil negociação interna. Foi uma negociação difícilíssima, mas ele

entrou no partido, embora sem a posição de comando que almejava.
(entrevista ao autor)

ACM acumulava prerrogativas políticas para tentar entrar “por cima” no PFL. Ocupava o então poderoso Ministério das Comunicações, cargo que lhe franqueava a possibilidade de distribuir fartamente concessões de rádios e televisões a aliados políticos, prática, que, segundo interpretação corrente, ajudou a constituir maioria favorável ao mandato de cinco anos para o presidente Sarney.¹¹⁷ Além disso, era o padrinho político do governador da Bahia, João Durval, que certamente o seguiria para qualquer partido por ele escolhido. Ademais, controlava um grupo expressivo de deputados federais, estaduais e prefeitos também dispostos a acompanhá-lo para outra legenda.

A pretensão de controlar o partido – ou ao menos de se ombrear aos comandantes pefelistas já estabelecidos – transparece em entrevista concedida por ACM à *Folha de S. Paulo*, quatro dias após ter assinado sua ficha de filiação ao PFL (08/01/1986). Na entrevista, ele interpreta a sua entrada no PFL como a “união de dois grupos políticos, que criam um novo partido” (FSP 12/01/1986). Tão novo que deveria ser rebatizado. “O PFL”, disse ele, já parecendo ditar o futuro do partido, “pretende, já em sua próxima convenção mudar o nome do partido (...) Quem sabe a sigla Partido Popular Liberal ou Partido Liberal Progressista, uma dessas duas, não venha a ser bem aceita pelo povo?”. (Idem) Ainda na entrevista, exercitando outra de suas características marcantes, a bazófia, estimou que sua adesão ao PFL atrairia ao partido cinquenta novos deputados, não apenas da Bahia, de modo que a bancada pefelista na Câmara dos Deputados poderia alcançar de 175 a 180 representantes.

A conta do governador baiano João Durval era mais realista. Segundo ele, 12 deputados federais, 20 estaduais e cerca de 300 prefeitos acompanhariam ele e ACM para o PFL.¹¹⁸ Não há base de dados disponível para checar a quantidade de deputados estaduais e prefeitos que migraram para o PFL no início de 1986. Em âmbito federal, 13 deputados federais e 3 senadores migraram, elevando a bancada pefelista para 116 deputados na Câmara dos Deputados e para 19 senadores no Senado.

¹¹⁷ Sobre a distribuição de concessões de rádio e TV durante o governo Sarney ver Pieranti (2006).

¹¹⁸ FSP 09/01/1986, pg 5.

Esse foi o saldo líquido, porque a entrada de ACM no PFL provocou a saída de alguns pefelistas baianos. Ruy Bacelar, deputado federal, e Jutahy Magalhães, senador, foram as principais baixas. Também houve resistência a ACM por parte do grupo político do deputado federal José Lourenço, que estava coordenando a organização do partido na Bahia há um ano. Lourenço, contudo, fez um acordo com ACM e com o governador João Durval. Além da indicação de quatro nomes para o secretariado estadual, recebeu a garantia de que poderia apontar um dos nomes para a candidatura a senador em 1986 pelo PFL e de que todos os deputados federais baianos que já estavam no PFL e permanecessem no partido teriam apoio da máquina estadual para tentar a reeleição.¹¹⁹

Concluída a negociação, Antônio Carlos Magalhães, em evento prestigiado por toda a cúpula do PFL, assinou em 08 de janeiro de 1986 a ficha de filiação ao PFL, a qual foi abonada pelo presidente de honra do partido, o ministro Aureliano Chaves. A partir de então, a história do PFL passou a ser indelévelmente marcada pelo carlismo.

3.3 A vitória do PMDB em 1986 e o fim da Aliança Democrática

“É preciso tornar o PFL viável nas urnas. Fazer do PFL uma realidade eleitoral”, disse Aureliano Chaves em discurso na solenidade de fundação do PFL realizada no auditório Nereu Ramos da Câmara dos Deputados no dia 24 de janeiro de 1985. “O PFL pode se converter em um grande partido conforme os resultados da eleição de 86”, comentou Olavo Setubal à imprensa na mesma ocasião.

As falas acima destacadas ilustram a grande importância que os dirigentes do PFL atribuíam à eleição de 1986. Seria a prova de fogo do novo partido urdido nos bastidores de Brasília no melhor modelo de partido de origem interna (Duverger 1980), um teste a respeito da viabilidade do PFL, de sua capacidade de se tornar uma realidade eleitoral e talvez um grande partido.

¹¹⁹ Folha de S. Paulo (09/01/1986, pg 5)

Tabela 3.2: Resultados gerais da eleição de 1986

	Governos	Congresso Constituinte		Assembléias
	estaduais	Senado*	Câmara	estaduais
PMDB	22	38	260	448
PFL	1	7	118	233
PDS	--	2	33	80
PDT	--	1	24	63
PT	--	--	16	39
PCB/PCdoB/PSB	--	--	7	8
PTB/PDC/PL/PSC/PMB	--	1	29	67
Outros	--	--	0	15
Total	23	49	487	953

* Senadores eleitos.

Fonte: Kinzo (1990: 60).¹²⁰

Na verdade, 1986 não foi a primeira disputa eleitoral na qual o PFL participou. O primeiro contato com o voto popular ocorreu em 1985, na eleição extraordinária para a escolha por voto direto de prefeitos de capital, instâncias minerais e municípios classificados pelo regime militar como de “segurança nacional”. O prenúncio quanto ao futuro do PFL deixado pelas urnas em 1985 não foi auspicioso.¹²¹ O desempenho do PFL ficou bem aquém do alcançado pelo PMDB. O PFL elegeu 22 prefeitos, nenhum em capitais de estado. Já o PMDB venceu em 127 localidades, entre elas, 19 capitais. Da eleição de 1985, restou ao PFL um resultado promissor: a vitória de Jânio Quadros (PTB) em São Paulo com apoio do PFL. O retorno de Jânio Quadros à prefeitura paulistana deveria ser a cabeça de ponte para a candidatura de Olavo Setubal ao governo de São Paulo em 1986. Não deu certo. No final de 1985, o então ministro das Relações Exteriores parecia credenciado a se tornar um candidato competitivo no ano seguinte. Porém, ele sequer foi candidato. Em 1986, o PFL apoiou Paulo Maluf.

¹²⁰ Há na tabela de Kinzo alguns erros quanto ao número de deputados federais eleitos, que foram corrigidos nesta reprodução da tabela, entre eles, a quantidade referente ao PFL. A autora atribuíra 116 deputados federais ao PFL. Mas, segundo consulta ao banco de dados do TSE, foram eleitos 118.

¹²¹ Os pefelistas se opunham à realização dessas eleições municipais em 1985. Para Roberto Magalhães, governador de Pernambuco, “agora (1985) não é hora de palanque, é hora de trabalhar”. O senador José Agripino Maia (RN) também expressou resistência à realização da eleição municipal. Segundo ele, se o prefeito de capital eleito pertencer a legenda diferente da do governador, a incompatibilidade “poderá conduzir a uma interrupção do fluxo de apoio” (FSP 27/02/1985). Os pefelistas temiam o que de fato ocorreu: o PMDB avançar nas capitais do Nordeste ocupadas por políticos próximos aos governadores do PFL.

Tabela 3.3: Distribuição deputados federais eleitos pelo PFL por Estado.

Estados	Quantidade	%
Acre	1	0,8
Amapá	3	2,5
Amazonas	3	2,5
Pará	2	1,7
Rondônia	3	2,5
Roraima	2	1,7
NORTE	14	11,9
Alagoas	4	3,4
Bahia	14	11,9
Ceará	6	5,1
Maranhão	8	6,8
Paraíba	4	3,4
Pernambuco	11	9,3
Piauí	5	4,2
Rio Grande do Norte	3	2,5
Sergipe	4	3,4
NORDESTE	59	50,0
Espírito Santo	2	1,7
Minas Gerais	10	8,5
Rio de Janeiro	7	5,9
São Paulo	6	5,1
SUDESTE	25	21,2
Paraná	5	4,2
Rio Grande Sul	2	1,7
Santa Catarina	3	2,5
SUL	10	8,5
Distrito Federal	3	2,5
Goiás	2	1,7
Mato Grosso	2	1,7
Mato Grosso do Sul	3	2,5
CENTRO OESTE	10	8,5
BRASIL	118	100,0

Fonte: TSE.

Para o PFL, 1986 foi, em grande medida, a repetição de 1985. O desempenho do partido ficou bastante aquém do alcançado pelo PMDB. Ainda embalado pelos resquícios positivos do Plano Cruzado, o PMDB conseguiu eleger 22 governadores. Somente Sergipe escapou do vagalhão peemedebista e elegeu o pefelista Antônio Carlos

Valadares. O predomínio pemedebista se manifestou também na eleição para os Legislativos federal e estaduais, conforme mostra a Tabela 3.2.

A abertura da distribuição das cadeiras parlamentares conquistadas pelo PFL por estado (ver Tabela 3.3) evidencia uma característica que acompanhou o partido ao longo de sua história: o peso desproporcional do Nordeste, e particularmente da Bahia, na composição dos quadros eletivos do partido.

A eleição de 1986, contudo, não foi de todo negativa para o PFL. Serviu ao menos para o PFL consolidar a posição de segundo maior partido do país, posto até então ocupado pelo PDS, cujo encolhimento ainda não havia sido sancionado, por assim dizer, pelas urnas.

Mesmo assim, Marco Maciel, presidente licenciado do PFL e chefe da Casa Civil, cargo para o qual foi nomeado em fevereiro de 1986, não minimizou a derrota pefelista. “Reconheço que perdi”, disse ele em entrevista nas páginas amarelas da revista *Veja*.¹²² Maciel disse que personalizava a derrota porque a ele “coube afinal, de alguma forma, a condução do processo”. O PFL perdeu a eleição majoritária (para governador e senador) também em Pernambuco, base política de Marco Maciel. Porém, a derrota mais importante, pois mais capaz de produzir danos políticos a Marco Maciel, ocorreu em São Paulo. O PFL paulista, contrariando a direção nacional do partido aliou-se a Paulo Maluf. Maciel, porém, trabalhou explicitamente a favor do empresário Antônio Ermírio de Moraes, que disputou a eleição pelo PTB. Por conta disso, poucos dias após ter sido eleito, Orestes Quércia, que durante a campanha acusou Maciel de boicotar a sua candidatura e o Plano Cruzado, dizia à imprensa ter certeza que o chefe da Casa Civil pediria demissão.¹²³ Antônio Carlos Magalhães, ministro das Comunicações, e Jorge Bornhausen, que havia substituído Maciel na pasta da Educação, também eram alvos de pemedebistas.¹²⁴ Por parte do PFL, havia igualmente animosidade contra o PMDB. Após audiência com Marco Maciel, os deputados pefelistas pernambucanos Inocêncio de Oliveira e Gilson Machado afirmaram à imprensa que o PFL decidiria até janeiro (1987) se manteria apoio ao governo Sarney ou se passaria à oposição. Para evitar a ruptura da Aliança Democrática, Sarney,

¹²² *Veja* (26/11/1986).

¹²³ *FSP* (20/11/1986).

¹²⁴ *FSP* (08/11/1986).

segundo eles, deveria “mostrar publicamente, através de palavras e atos que precisa do partido”.¹²⁵

Ao menos para Marco Maciel e Jorge Bornhausen, as palavras e os atos de José Sarney não foram suficientes para convencê-los a continuar no Ministério. Marco Maciel entregou seu pedido de demissão ao presidente Sarney em 22 de abril. Bornhausen, saiu pouco depois, em 24 de setembro.¹²⁶

Alguns dias antes de pedir demissão e após uma reunião ministerial na qual Sarney solicitou apoio dos ministros para lutar contra as propostas de adoção do parlamentarismo e da fixação da duração de seu mandato em quatro anos presentes no segundo relatório do deputado Bernardo Cabral (PMDB-AM), relator da Comissão de Sistematização da Constituinte, Bornhausen apresentou aos demais ministros pefelistas (Antônio Carlos Magalhães-Comunicações, Abreu Sodré-Relações Exteriores, Aureliano Chaves-Minas e Energia e João Alves-Interior) a seguinte proposta: todos deveriam entregar seus cargos ao presidente Sarney. “Saí dali [da reunião ministerial] com uma proposta: os ministros do PFL renunciariam, abrindo caminho para a renúncia coletiva do Ministério, para libertar Sarney, deixando-o livre para nomear ministros novos, de sua absoluta confiança. Na reunião dos ministros do PFL, apenas Antônio Carlos [Magalhães] discordou, anunciando que, mesmo que todos saíssemos, ele permaneceria. Depois, outros ministros do PFL que não haviam sido claros como Antônio Carlos, também arrefeceram com relação à ideia. Avisei Marco [Maciel] e cumpri minha determinação. Sairia sozinho” (Gutemberg 2002:233)¹²⁷.

Avisado por Bornhausen, Marco Maciel, que reassumira a presidência do PFL após ter deixado a Casa Civil, anunciou, no mesmo dia da demissão do senador

¹²⁵ FSP (11/12/1986)

¹²⁶ O desacerto entre Sarney e Marco Maciel resultante da passagem deste pela Casa Civil fica patente por esta declaração de Sarney feita anos depois: “O Ulysses (Guimarães) queria tirar o Zé Hugo (José Hugo Castelo Branco), e foi um grande erro político trocar o Zé Hugo pelo Marco Maciel. Imaginei que Marco na Casa Civil me ajudaria na política, mas ele trouxe uma porção de gente e foi uma bagunça grande, além de ter provocado problemas com o PMDB. Acabei criando uma tremenda fonte de atritos” (Echeverria 2011: 347).

¹²⁷ É interessante notar na fala de Bornhausen o desenho da política interna pefelista. A oposição de Antônio Carlos Magalhães à iniciativa de Bornhausen e a deferência feita por este a Marco Maciel (“Avisei Marco”). Aliança entre Bornhausen e Maciel e o antagonismo entre eles e Antônio Carlos Magalhães foi recorrente na história do partido.

catarinense, que a “Aliança Democrática, coligação entre PMDB e PFL, não existe mais”¹²⁸.

Ao estrepitoso anúncio do fim da Aliança Democrática seguiu-se um período de grande especulação a respeito da possibilidade de o PFL romper com Sarney e entregar todos os ministérios. Nos meios políticos de Brasília circulou a avaliação de que a declaração de Marco Maciel tinha como objetivo pressionar o presidente Sarney a rever a relação com o PMDB e a conceder mais espaço ao PFL no ministério¹²⁹. Essa hipótese não se sustenta, levando-se em conta a movimentação do PFL, ou de parte da legenda, nesses dias. Parlamentares pefelistas, reunidos na casa do deputado federal José Jorge (PFL-PE), político muito próximo a Marco Maciel – foi secretário de Maciel no governo de Pernambuco – estavam preparando um documento com propostas ao presidente Sarney as quais, se atendidas, garantiriam, na visão desse grupo, a manutenção do apoio do partido ao governo.¹³⁰ O documento defendia, entre outras medidas, o enxugamento da máquina administrativa, a negociação “pragmática” da dívida externa (eufemismo para o fim da moratória da dívida), privatização de estatais e a suspensão de grandes obras (maneira elíptica de pedir a interrupção da construção da Ferrovia Norte-Sul, principal projeto de infraestrutura bancado e propagandeado pelo presidente da República).¹³¹ Eram propostas, segundo Bornhausen, “sintonizadas com a sociedade”¹³². Nenhuma delas, contudo, era aceitável para o presidente da República, ao menos não de imediato. E é difícil acreditar que os políticos pefelistas envolvidos na formulação desse documento não tivessem a apreensão da inexequibilidade política das propostas naquele momento. Portanto, tudo indica, apostavam mesmo na possibilidade de rompimento com Sarney. Talvez porque avaliassem que seria melhor para o partido ficar sintonizado com a sociedade do que se atrelar a um governo desgastado e cujo futuro, à época, já se vislumbrava pouco auspicioso. É bom lembrar que o PFL havia se decepcionado com o resultado da eleição de 1986 e se preparava para enfrentar a disputa municipal de 1988. Além disso, como a duração do mandato de Sarney ainda era incerta, existia a possibilidade de a eleição presidencial ser antecipada para 1988.

¹²⁸ FSP (25/09/198).

¹²⁹ FSP (05/10/1987).

¹³⁰ FSP (05/10/1987).

¹³¹ As medidas econômicas presentes na proposta foram elaboradas pelos economistas Mario Henrique Simonsen e Paulo Leme, por incumbência de Jorge Bornhausen (Gutemberg 2002: 233-234).

¹³² FSP (05/10/1987).

Neste caso, o rompimento com o governo se alinharia ao projeto de preparar a candidatura presidencial de Aureliano Chaves para o ano seguinte.

Enquanto os parlamentares pefelistas elaboravam o documento com propostas a Sarney, o presidente, envolto em sérias dificuldades – negociação da dívida externa com credores e com o FMI, as inconsistências do recém adotado plano de estabilização (Plano Bresser), queda de popularidade, ameaça do encurtamento de seu mandato por parte da Assembleia Constituinte – também se preparava para fazer um pronunciamento em cadeia de rádio e televisão. Na ocasião, segundo afirmou o porta-voz da presidência, Fernando Mesquita, Sarney iria “surpreender a nação” com “propostas avançadas” para lidar com a reforma agrária e o pagamento da dívida externa¹³³. No pronunciamento realizado no dia 07 de outubro, as propostas avançadas foram eclipsadas pela defesa do mandato de cinco anos. Sarney reclamou da falta de apoio por parte do PMDB e PFL, o qual, segundo ele, nunca foi suficientemente “firme” e conclamou os partidos a lhe dar “uma base de sustentação política e congressual para os dois anos que me restam de mandato”¹³⁴. Além do pronunciamento, Sarney entregou aos presidentes do PMDB, Ulysses Guimarães, e do PFL, Marco Maciel, um documento (“Democracia e Desenvolvimento”) aberto (foi publicado nos jornais) no qual listou medidas, propostas e compromissos necessários “à aglutinação de forças de todas as tendências, para possibilitar a vitória e garantir a consequente transição democrática”¹³⁵.

Em reação à fala do presidente Sarney e ao documento divulgado por ele, a direção do PFL convocou uma convenção nacional para os dias 7 e 8 de novembro na qual definiriam a posição do partido em relação ao governo. O ministro Antônio Carlos Magalhães, contudo, adiantando-se à convenção, avisou que “vamos apoiar hoje e agora o presidente Sarney, independente do presidente do partido [Marco Maciel]”¹³⁶. Ao mesmo tempo, parlamentares ligados a ACM, como o deputado federal Eraldo Tinoco (PFL-BA), defendiam continuidade no apoio a Sarney. Aureliano Chaves e seu grupo político também se posicionaram contra o rompimento com o governo. Já deputados pefelistas próximos a Maciel e Bornhausen (como José Thomaz Nonô-AL, Alceni Guerra-PR, José Jorge-PE, Jaime Santana-MA, Saulo Queiroz-MS, Lúcio Alcântara-CE

¹³³ FSP (07/10/1987).

¹³⁴ FSP (08/10/1987).

¹³⁵ Idem.

¹³⁶ FSP (09/10/1986). “Sou ministro de Sarney e não do PFL”, dizia ACM (OESP 11/10/1987).

e Antônio Mendes Thame-SP), que parte da imprensa passou a nomear de “ala moderna” do PFL¹³⁷, pregavam a ruptura.

Em 21 de outubro, Sarney anunciou trocas em 4 ministérios. Raphael de Almeida Magalhães foi substituído por Renato Archer na Previdência Social. Este, que comandava o Ministério da Ciência e Tecnologia, o repassou a Luiz Henrique. No Ministério da Saúde, Roberto Santos deu lugar a Luiz Carlos Borges da Silveira. E na pasta de Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Deni Schwartz deu lugar a Prisco Viana. Todos os novos ministros eram ligados ao PMDB. A ala mais oposicionista do PFL atacou Sarney. “Quero dar os parabéns ao Dr. Ulysses. É ele quem manda hoje no país. É o parlamentarismo de fato”¹³⁸, protestou o deputado José Lourenço (PFL-BA). “O Sarney não merece mais a confiança do partido”, disse o presidente do PFL, Marco Maciel a parlamentares pefelistas¹³⁹.

A reforma ministerial ampliou as desavenças dentro do PFL. Nas discussões internas, Marco Maciel ameaçou deixar o PFL para fundar outro partido¹⁴⁰. De acordo com o noticiário, Maciel pretendia “criar um partido moderno com estrutura sólida em São Paulo e no Rio de Janeiro, além das capitais do Sul”¹⁴¹. Em São Paulo, Maciel buscava integrar a esse novo partido os empresários Antônio Ermírio de Moraes e Olavo Setubal.¹⁴²

Enquanto o PFL não se definia, Sarney deixou em suspenso a escolha do substituto de Bornhausen no Ministério da Educação. Dois pefelistas e ex-governadores estavam cotados: Divaldo Suruagy (AL) e Hugo Napoleão (PI). O impasse fez a cúpula do PFL transferir a decisão acerca do apoio a Sarney da Convenção Nacional, que deveria se reunir em 7 de novembro, para o Diretório Nacional, que se reuniria no dia 29 de outubro. Na antevéspera do encontro do Diretório Nacional, onze senadores do PFL se encontraram com Aureliano Chaves. Carlos Chiarelli (RS), líder do partido no Senado, José Agripino Maia (RN), Guilherme Palmeira (AL) e Jorge Bornhausen (SC) defenderam o rompimento com o governo. Hugo Napoleão (PI), Divaldo Suruagy (AL),

¹³⁷ FSP (09/10/1987).

¹³⁸ FSP (22/10/1987).

¹³⁹ Idem

¹⁴⁰ FSP (25/10/1987).

¹⁴¹ Idem

¹⁴² No dia seguinte à publicação da notícia, Marco Maciel negou ter intenção de deixar o PFL para fundar um novo partido. “Seria burrice depois de todo o trabalho que tivemos abandonar um partido tão bem estruturado e que se tornou o segundo maior do país” (FSP 26/10/1987).

João Lobo (PI), Edson Lobão (MA), Alexandre Costa (MA), Marcondes Gadelha (PB) e João Menezes (PA) se posicionaram contra migração do partido para a oposição¹⁴³. No dia seguinte, Bornhausen lançou a candidatura de Aureliano Chaves à Presidência da República¹⁴⁴, seguramente na tentativa de influenciar a decisão do ministro das Minas e Energia, que, ao contrário de Antônio Carlos Magalhães, parecia menos resoluto quanto à posição de seguir apoiando Sarney.

Esse último esforço de Bornhausen foi, contudo, inútil. Na véspera da reunião do Diretório Nacional, treze dos vinte diretórios estaduais do partido se manifestaram a favor da continuidade da aliança com Sarney. Ao mesmo tempo, consulta realizada pelo deputado José Lourenço (BA), líder da bancada pefelista, revelou que 87 deputados do partido também eram favoráveis à manutenção do apoio a Sarney. Apenas 13 se posicionaram contra¹⁴⁵. A decisão pró Sarney foi confirmada no Diretório Nacional. A Convenção Nacional foi cancelada.

Marco Maciel e Jorge Bornhausen foram derrotados por Antônio Carlos Magalhães e Aureliano Chaves. A dupla Maciel-Bornhausen foi novamente batida por ACM e Aureliano Chaves em 1989 quando da escolha do candidato do partido para a eleição presidencial. Concorreram Marco Maciel, Aureliano e Sandra Cavalcanti. O presidente de honra do partido (Aureliano Chaves) venceu o presidente executivo (Marco Maciel). Tampouco foi a última vez que o PFL discutiu a hipótese de romper com um presidente da República apoiado pelo partido. E quase sempre a possibilidade de rompimento foi afastada pela maioria do partido. A única exceção ocorreu em 2002, já no final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, quando o PFL atribuiu ao governo a culpa pelo desmantelamento da pré-candidatura de Roseana Sarney.¹⁴⁶

O PFL no “Centrão”

O PMDB foi o partido protagonista da Constituinte de 87-88. Os principais atores do processo constituinte foram pemedebistas: Ulysses Guimarães (presidente da Assembleia Nacional Constituinte), Mário Covas (líder do PMDB na Constituinte), Bernardo Cabral (relator da Comissão de Sistematização), Fernando Henrique Cardoso (relator do regimento da Constituinte), Nelson Jobim (relator-adjunto da Comissão de

¹⁴³ FSP (27/10/1987).

¹⁴⁴ FSP (28/10/1987).

¹⁴⁵ FSP (29/10/1987).

¹⁴⁶ Ver Capítulo 4 desta tese.

Sistematização e líder do PMDB na Constituinte, em substituição a Mário Covas). Além disso, o PMDB era amplamente majoritário. Ocupava 54,4% das cadeiras da Assembleia Constituinte, o que concedia ao PMDB, potencialmente, capacidade de redefinir autonomamente o arcabouço constitucional do país. Porém, o PMDB não era um partido homogêneo (Kinzo 1988). Nunca foi, aliás. Afinal, nasceu, compulsoriamente, como uma frente de distintos grupos de oposição ao governo militar. E mesmo após o fim do bipartidarismo e da passagem do poder a um presidente civil, a característica frentista do PMDB continuou predominante. “O meu PMDB não é o de Arraes”, disse Tancredo Neves em 1979 pouco tempo antes de liderar a criação do PP (Partido Popular). Em 1987, Mário Covas poderia dizer o mesmo acerca de Roberto Cardoso Alves, ou vice-versa.¹⁴⁷

A fragmentação do PMDB permitiu ao PFL ampliar sua influência sobre os rumos e as decisões da Constituinte. Comparado ao PMDB, o PFL era mais homogêneo e disciplinado (Mainwaring e Pérez-Liñán 1998), atributo que deu chance aos pefelistas atuarem como força pivotal em alguns momentos da Constituinte. Em geral, no entanto, o PFL foi inequivocamente uma força secundária na Constituinte.

O momento de maior proeminência do PFL durante a elaboração da nova Constituição ocorreu no curto período durante o qual o Centrão se organizou e conseguiu liderar algumas votações cruciais.

O Centrão começou a se agrupar em outubro de 1987. Foi fugaz. No segundo trimestre de 1988 já havia perdido vitalidade e começou a se esgarçar¹⁴⁸. Porém, foi marcante enquanto durou. Recebeu ampla atenção da imprensa, que estava acompanhando com muita atenção a Constituinte. Exacerbou fissuras no PMDB que posteriormente se revelaram irreparáveis, pois se transformaram, poucos meses depois, na cisão da qual resultou o PSDB. E, por fim, participou de maneira relevante, primeiro, da mudança do regimento do processo constituinte que concedeu ao plenário da Assembleia condições mais propícias para a alteração do projeto base que sairia da Comissão de Sistematização; e, segundo, contribuiu de maneira decisiva para

¹⁴⁷ Covas nunca reproduziu as palavras de Tancredo em referência a Roberto Cardoso Alves, mas o jornalista Carlos Castelo Branco, ao comentar a criação do PSDB, o fez: “o partido de Covas não podia ser o mesmo de Robertão” escreveu o colunista, emulando a declaração de Tancredo a respeito de Arraes (CCB 22/12/1988).

¹⁴⁸ CCB (08/05/1988).

modificações de alguns pontos importantes, tais como a duração do mandato do presidente Sarney, a amplitude da proteção legal à propriedade privada e a estabilidade do emprego.

“Fazendeiros da UDR¹⁴⁹ e os empresários da UBE¹⁵⁰ acertam o passo em torno de uma ideia central: a direita unida jamais será vencida”, esse era o subtítulo da matéria principal da revista *Veja* em 11 de novembro de 1987. A manchete principal anunciava uma “Reação Conservadora” em curso na Constituinte. O artífice do contra ataque conservador seria justamente o Centrão, bloco que, segundo a matéria, reuniria cerca de 300 parlamentares, ou seja, a maioria da Assembleia Constituinte. O texto trazia ainda a informação de que o deputado Guilherme Afif Domingos (PL-SP), presidente da Associação Comercial de São Paulo, anunciava que o empresariado nacional teria “uma bolada de 35 milhões de dólares para tornar mais efetiva a defesa dos seus pontos de vista”. A matéria destacava também a atuação do presidente da UDR, Ronaldo Caiado, o “Lula da direita”, segundo a avaliação de um simpatizante do líder ruralista, e a movimentação dos empresários, que teriam começado a contratar mais “assessores para fazer lobby na Constituinte”. Ainda segundo a reportagem, assessores do Palácio do Planalto estavam auxiliando o trabalho dos parlamentares vinculados ao Centrão e eminentes empresários nacionais – Mário Amato (FIESP), Sebastião Camargo (Camargo Corrêa), Augusto Trajano de Azevedo Antunes (Caemi), Ivan Botelho (Cataguazes-Leopoldina), Max Feffer (Suzano) e Murillo Mendes (Mendes Júnior) – teriam se reunido com o presidente José Sarney para expressar preocupação com os rumos da Constituinte.

A reação, alimentada pelo empresariado, era contra a inclusão de dispositivos considerados populistas e de esquerda no texto base da Carta Magna aprovado na Comissão de Sistematização. E a primeira ação efetiva atribuída ao Centrão foi justamente a aprovação de uma mudança no regimento da Constituinte. Originalmente, o regimento previa que os artigos aprovados na Comissão de Constituição somente poderiam ser derrubados em Plenário se a alteração mobilizasse o voto de pelo menos 280 parlamentares, a maioria absoluta dos constituintes. O substitutivo, de autoria do deputado Roberto Cardoso Alves (PMDB-SP), um dos líderes do Centrão, invertia o ônus da ação do plenário para a confirmação do texto produzido pela Comissão de

¹⁴⁹ União Democrática Ruralista.

¹⁵⁰ União Brasileira de Empresários.

Sistematização. Duzentos e oitenta votos seriam necessários para referendar o texto e não para emendá-lo. Ou seja, se não fosse apoiado pela maioria absoluta da Constituinte, os artigos destacados do texto da Comissão de Sistematização seriam derrubados. Tal ação, atrelado ao fato de que o Centrão não conseguiu consistentemente agrupar a maioria dos constituintes, convenceu Gomes (2006: 206-209) a tratá-lo como uma “coalizão de veto”. De fato, quando votou unido, o Centrão logrou impedir que algumas decisões cruciais aprovadas no âmbito da Comissão de Sistematização fossem acolhidas no corpo final da Constituição, como já foi mencionado acima. Freitas, Moura e Medeiros (2009), por sua vez, não atribuem relevância à mobilização empresarial para explicar o surgimento do Centrão. Tampouco consideram que a rebelião contra a regra de emendamento do texto constituinte em plenário foi o único elemento decisivo para a formação do bloco. Além da questão procedimental, contribuiu um item substantivo: a defesa dos cinco anos para Sarney.

De todo modo, os autores concordam que o Centrão emergiu de fato com a mudança do regimento da Constituinte. O substitutivo que facilitou alterar o texto produzido pela Comissão de Sistematização foi aprovado por 290 votos, assim distribuídos: PMDB: 126; PFL:105; PDS, 32; PTB: 15; PL: 5; PDC: 4; PDT: 3. Munhoz (2011) considera pertencentes ao Centrão os parlamentares que votaram a favor da mudança do regimento. Como o Centrão não chegou a ser formalizado, não é possível determinar com precisão qual foi o tamanho do bloco. Lamounier (1989: 74) contabiliza 304 parlamentares no Centrão, sem contudo deixar claro qual critério ou fonte empregou para chegar a esse número. Já Kinzo (1990), utilizando como base levantamento feito pelo DIAP (1988), considera que o Centrão foi constituído por 152 parlamentares. Ambos apresentam a abertura do Centrão por partido, informação reproduzida na tabela abaixo. Gomes (2006) considera que o Centrão foi composto por 152 parlamentares, mas não indica a distribuição partidária do bloco. Freitas, Moura e Medeiros (2009) utilizam uma técnica estatística de agregação de votos para chegar ao número de 151 constituintes no Centrão. Mas tampouco explicitam a abertura desse agregado por legendas.

A participação numérica de pefelistas no Centrão depende do número total de parlamentares considerados como pertencentes ao bloco, como mostra o quadro abaixo. Percebe-se que, independentemente da fonte, a participação do PFL no Centrão é relevante. Na contagem usada por Kinzo (1990), que é semelhante à de Gomes (2006) e

à de Freitas, Moura e Medeiros (2009) e parece refletir mais adequadamente a dimensão efetiva do Centrão, os pefelistas predominam. Ademais, na comparação entre Lamounier, Munhoz e Kinzo, a dimensão da bancada de pemedebistas no Centrão, comparada à do PFL, é a que apresenta maior variância,. Na média dos três autores, 74% dos parlamentares pefelistas participaram do Centrão. E quem foram os 25% de pefelistas que não aderiram ao Centrão?

Tabela 3.4: Composição do Centrão

	Lamounier			Munhoz			Kinzo*		
	Parlamentares	Participação - %		Parlamentares	Participação - %		Parlamentares	Participação - %	
		Centrão	Bancada partido		Centrão	Bancada partido		Centrão	Bancada partido
PMDB	128	42,1	42,2	126	43,4	41,6	43	28,3	14,2
PFL	115	37,8	85,2	105	36,2	77,8	80	52,6	59,3
PDS	31	10,2	81,6	32	11,0	84,2	19	12,5	50,0
PTB	n.d.	n.d.	n.d.	15	5,2	83,3	6	3,9	33,3
PL	n.d.	n.d.	n.d.	5	1,7	71,4	1	0,7	14,3
PDC	n.d.	n.d.	n.d.	4	1,4	66,7	3	2,0	50,0
PDT	5	1,6	19,2	3	1,0	11,5	0	0,0	0,0
PTB/PL/PDC/PSC**	25	8,2	78,1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Total	304	100,0	--	290	100,0	--	152	100,0	--

* Com base em dados coletados pelo DIAP.

** Lamounier apresenta os números desses partidos agregados.

Fontes: Lamounier (1989: 74), Munhoz (2011:369) e Kinzo (1990: 134).

Para definir quais pefelistas estiveram mais distantes do Centrão será adotado o critério de Munhoz, o qual leva em conta a votação da mudança do regimento da Constituinte para definir quem fazia parte do bloco conservador. Assim, os 29 pefelistas¹⁵¹ que se abstiveram, se ausentaram ou votaram contra a alteração do regimento da Constituinte serão considerados não pertencentes ao Centrão. Os nomes de maior destaque dessa lista são Marco Maciel, Joaquim Francisco e José Jorge (contra); Guilherme Palmeira, José Agripino Maia e Jorge Bornhausen (ausentes); e Affonso Arinos (abstenção). Entre os 29 que não apoiaram a mudança de regimento e que, portanto, de acordo com o critério aqui adotado, não faziam parte do Centrão, 16 votaram contra o mandato de cinco anos para o presidente José Sarney (13 votaram a favor). Apenas 6 pefelistas pertencentes ao Centrão votaram contra o mandato de cinco anos. Isto é, do total de 22 pefelistas (16% da bancada) que votaram contra os cinco anos, 73% (16) não pertenciam ao Centrão. A flagrante condição minoritária dos parlamentares pefelistas contrários ao governo já havia ficado patente quando da discussão interna a respeito do rompimento com Sarney, assunto explorado na seção

¹⁵¹ Hugo Napoleão (PI) não está sendo considerado pois esteve ausente da Constituinte a maior parte do tempo porque era ministro da Educação.

anterior, e foi novamente confirmada quando da definição da duração do mandato do presidente.

Por outro lado, considerando duas questões de conteúdo programático (estabilidade de emprego e monopólio da distribuição de petróleo)¹⁵², houve menos divergência entre os pefelistas que não faziam parte do Centrão e os que se agregaram ao bloco. Dos 29 que não votaram na alteração do regimento, apenas 5 (17%) se posicionaram a favor da estabilidade, quando a questão foi apreciada no primeiro turno¹⁵³. O resultado foi o mesmo no que tange ao monopólio da distribuição do petróleo,: 5 dos pefelistas não pertencentes ao Centrão votaram a favor. No total, 9 pefelistas (6,6% do total da bancada) votaram a favor da estabilidade no primeiro turno e 11 no segundo turno. E 10 pefelistas apoiaram o monopólio distribuição de petróleo (7,4% do total da bancada). Esses números indicam que a questão fundamental divisória entre os pefelistas pertencentes e não pertencentes ao Centrão era o apoio ao governo Sarney¹⁵⁴.

Outra evidência de que a postura em relação ao governo Sarney era o que distinguia mais fortemente os dois grupos de pefelistas, pertencentes e não pertencentes ao Centrão, aparece na tabela abaixo extraída de Kinzo (1990). A autora agregou um conjunto de votações representativas de cinco categorias (ou escalas, segundo a denominação usada por ela): governismo, conservadorismo, democratismo, nacionalismo e oposição ao sistema financeiro¹⁵⁵. Levando em conta os valores medianos, a maior diferença entre o PFL e o Centrão ocorre no grupo governismo.

¹⁵² Essas duas questões foram escolhidas como parâmetro porque simbolizaram com mais clareza posicionamentos de esquerda (estabilidade) e nacionalistas (monopólio distribuição de petróleo).

¹⁵³ No segundo turno, 6 pefelistas “não Centrão” votaram a favor da estabilidade.

¹⁵⁴ Essa constatação reforça entendimento de Freitas, Moura e Medeiros (2009), segundo o qual o elemento central na formação do Centrão foi a defesa dos cinco anos de mandato para o presidente Sarney, mais do que qualquer razão programática.

¹⁵⁵ Ver Kinzo (1990: 128-132) para explicações acerca das votações consideradas para cada categoria bem como para as notas atribuídas pela autora.

Tabela 3.5: Escalas temáticas das votações na Assembleia Constituinte

	Governismo		Conservadorismo		Democratismo		Nacionalismo		Oposição sistema financeiro	
	Média	Mediana	Média	Mediana	Média	Mediana	Média	Mediana	Média	Mediana
Centrão (148)	8,6	10,0	7,9	8,0	4,0	3,8	1,7	0,0	1,7	1,1
PFL (121)	7,9	8,0	7,2	7,7	4,8	5,0	2,1	0,0	1,4	0,0
PDS	6,8	8,0	6,8	7,5	5,2	5,8	1,9	0,8	1,9	1,0
PMDB-2 (233)	5,4	6,0	3,6	2,8	6,9	7,5	6,1	6,7	4,2	4,0
PMDB (300)	4,5	4,0	3,1	2,2	7,4	8,0	6,5	6,7	4,8	4,0
PSDB	0,4	0,0	1,4	1,0	8,9	8,3	7,7	8,3	6,4	8,0
PT (16)	0,0	0,0	0,5	0,5	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Todos os partidos	5,2	6,0	4,1	3,3	6,9	7,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Diferença Centrão - PFL	0,7	2,0	0,7	0,3	-0,8	-1,2	-0,4	0,0	0,3	1,1

Obs: PMDB-2 é o PMDB após a criação do PSDB.

Fonte: Kinzo (1990: 118-119).

A tabela também mostra que Centrão estava mais à direita que o PFL, com exceção da categoria “oposição ao sistema financeiro”. De acordo com a mensuração feita por Kinzo (1990), o PFL foi o partido que mais defendeu os interesses do sistema financeiro na Constituinte.¹⁵⁶

Uma observação para finalizar esta seção. Marco Maciel e Jorge Bornhausen, respectivamente presidente e vice-presidente do PFL, foram lideranças pouco expressivas na Constituinte. Como já foi aqui registrado, parlamentares pemedebistas desempenharam as funções mais importantes do processo constituinte. Porém, Maciel e Bornhausen não tiveram papel central nem mesmo junto à bancada pefelista. Eram minoritários quanto à questão da duração do mandato do presidente Sarney e não se juntaram ao Centrão, embora tenham acompanhado a posição dos parlamentares pertencentes ao bloco na maioria das votações relacionadas a questões de cunho mais programático. As principais lideranças pefelistas no Centrão foram Ricardo Fiuza (PE), que, apesar de pernambucano não pertencia ao grupo de influência direta de Marco Maciel¹⁵⁷, e Luís Eduardo Magalhães¹⁵⁸, quem, naturalmente, estava alinhado ao grupo

¹⁵⁶ Durante a Constituinte, Paulo Konder Bornhausen, irmão de Jorge Bornhausen, foi presidente da Febraban (Federação Brasileira dos Bancos). É uma informação anedótica, mas é útil para indicar a proximidade entre o partido e o sistema financeiro.

¹⁵⁷ Fiuza não participou dos secretariados de Marco Maciel, Roberto Magalhães, Joaquim Francisco e Gustavo Krause, seja no governo do Estado ou na prefeitura de Recife. Esta é uma evidência de que não fazia parte do grupo de políticos mais próximo a Marco Maciel.

¹⁵⁸ A revista *Veja* (02/12/1987) descreveu Luís Eduardo Magalhães dessa maneira ao destacar sua condição de um dos principais líderes do Centrão: “Uma surpresa na sua estreia como parlamentar, o deputado baiano de 32 anos, filho do ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, tem se destacado como um negociador duro na defesa de suas ideias. Sabe promover entendimentos entre grupos em litígio e, nessa situação, circula com desenvoltura no seu partido, o PFL e no Centrão”. Graças a essas características, o deputado baiano foi quem mais conseguiu aproximar o grupo de

político liderado por seu pai, o então ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães. Marco Maciel e Bornhausen foram novamente derrotados no PFL quando da escolha do candidato do partido para concorrer à Presidência da República em 1989, tema da próxima seção.

Aureliano 0,83%

Jorge Bornhausen descreveu dessa maneira a escolha de Aureliano Chaves como candidato presidencial do PFL em 1989: “no PFL, quando Aureliano [Chaves] decidiu sair candidato, influenciado pelo líder do partido na Câmara, José Lourenço, partimos para uma decisão através de prévias e apresentamos o Marco [Maciel]. O resultado nos foi desfavorável, mas ficou patente que houve fraudes grosseiras em muitos diretórios. Aureliano acabou oficializado como candidato em convenção nacional” (Gutemberg 2002: 235). Assim, em um processo qualificado como fraudulento pelo ex-senador catarinense, o partido escolheu um político que, ainda de acordo com Bornhausen, “havia granjeado enorme popularidade por desafiar [presidente João Baptista] Figueiredo e a linha dura do governo militar, mas diluíra seu prestígio como ministro das Minas e Energia e já não liderava nada nem ninguém, muito menos o seu partido, o PFL” (Idem: 237).

Poucos dias antes das prévias, Bornhausen criticou Aureliano Chaves em coluna publicada na *Folha de S. Paulo* centrando fogo nas ideias estatistas do político mineiro: “O ex-vice presidente perdeu o discurso para o presente e para o futuro. (...) A linguagem adotada pelo próprio candidato está longe do liberalismo que o Brasil precisa. E sua posição em relação às estatais está distante da modernidade desejada por todos os que, dentro do PFL ou fora dele, já perceberam que insistir em jogar as atividades econômicas nas mãos do Estado só pode conduzir, como de fato tem conduzido, à ineficiência, ao desperdício de recursos, à inibição da livre iniciativa dos cidadãos e ao crescimento desmedido do aparelho estatal”¹⁵⁹.

Palavras duras a respeito do presidente de honra do PFL que, dois anos antes, era descrito sem rodeios pelo colunista Carlos Castelo Branco como sendo a “figura

Maciel/Bornhausen do de ACM no PFL, principalmente no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (ver Capítulo 5 desta tese).

¹⁵⁹ FSP (19/05/1989).

dominante do PFL”¹⁶⁰ e saudado por Marco Maciel como “nosso eminente líder”¹⁶¹. Palavras que mostram o esgarçamento da relação do grupo que, liderado pelo então vice-presidente da República, Aureliano Chaves, se juntou em 1984 para formar a Frente Liberal. A cisão entre o grupo político de Marco Maciel/Jorge Bornhausen e o de Aureliano Chaves começou a ser construída em outubro e novembro de 1987 quando os senadores pernambucano e catarinense tentaram convencer o partido e o então ministro das Minas e Energia a romper com o governo Sarney. Acentuou-se posteriormente durante os momentos finais da Constituinte, quando da fixação da duração do mandato do presidente Sarney em cinco anos. Nesses dois momentos, Maciel e Bornhausen foram derrotados pela aliança entre Aureliano Chaves e Antônio Carlos Magalhães.

Essas derrotas mostram a situação paradoxal vivida por Marco Maciel no partido. Apesar de presidente do PFL, seu grupo político havia se tornado minoritário na legenda, condição registrada com certa ironia pelo jornalista Carlos Castelo Branco quando escreveu que o senador Marco Maciel, presidente da agremiação, comandava uma “dissidência do PFL”¹⁶², na qual se destacavam Jorge Bornhausen (senador-SC), Carlos Chiarelli (senador-RS), Alcení Guerra (deputados federal-PR), José Agripino Maia (senador-RN) e Guilherme Palmeira (prefeito de Alagoas). Eram os chamados “modernos” do PFL.

A distorção foi corrigida na segunda Convenção Nacional¹⁶³ do PFL realizada em 09 de abril de 1989. Ciente de que não representava mais a maioria do partido, Marco Maciel deixou a presidência do PFL. Hugo Napoleão assumiu o comando da legenda. Apesar de ser um nome aceitável para a ala “moderna” do PFL, Napoleão estava mais alinhado aos ditos “governistas”, no qual se incluíam Aureliano Chaves e Antônio Carlos Magalhães¹⁶⁴. A composição da nova Executiva Nacional do PFL ratificou a troca de guarda nos postos de comando do partido. A rigor, nenhum dos

¹⁶⁰ CCB (02/04/1987).

¹⁶¹ Maciel (1987: 9).

¹⁶² “A dissidência do PFL comandada por seu presidente, o senador Marco Maciel, cedeu taticamente à seção mineira, concordando no lançamento pela Executiva Nacional da candidatura de Aureliano Chaves a presidente da República” (CCB 15/02/1989).

¹⁶³ A primeira convenção ocorreu em janeiro de 1985, quando da fundação do PFL.

¹⁶⁴ Aureliano Chaves ficava profundamente irritado em ser qualificado como “governista”. Já escolhido candidato presidencial pelo PFL, desabafou ao jornalista Carlos Castelo Branco: “Que é ser governista?. Eu, por exemplo, fui contrário ao Plano Cruzado, incensado pelos bajuladores da época. Os que ontem bajularam são hoje os críticos mais acerbos do presidente Sarney. Respeito os que fazem honestamente oposição, mas tenho sempre em mente que os críticos de hoje foram os incensadores de ontem” (CCB 26/05/1989).

novos 12 membros da Executiva fazia parte do grupo Maciel/Bornhausen. Os mais próximos eram Divaldo Suruagy (2º. Vice Presidente) e Francisco Dornelles (3º. Vogal). E o segundo cargo mais importante do principal órgão diretivo do partido, a Secretaria Geral, ficou com o deputado Eraldo Tinoco (BA), notório carlista.

A nova composição da Executiva Nacional pressagiava a derrota de Marco Maciel nas prévias que seriam realizadas em 21 de maio de 1989. De fato, mais uma vez aliado a Antônio Carlos Magalhães, Aureliano Chaves, segundo a derradeira parcial divulgada pela imprensa¹⁶⁵, recebeu 100.878 votos (60,9%), contra 56.395 (34,1%) de Marco Maciel, e 8.310 (5,0%) de Sandra Cavalcanti, deputada federal fluminense que se candidatou com o propósito único de defender o parlamentarismo. Cerca de 20% dos filiados ao PFL compareceram às prévias, a primeira e única da história do partido e, de resto, evento raro na história partidária do país. A desconfiança de simpatizantes de Marco Maciel a respeito da lisura da consulta partidária, ecoada na declaração de Bornhausen reproduzida no início desta seção, não produziu efeitos práticos. O resultado não foi oficialmente contestado. A candidatura presidencial de Aureliano Chaves foi confirmada algumas semanas depois pela Convenção Nacional do PFL.

Enquanto o PFL se digladiava na disputa interna, Fernando Collor de Mello se confirmava como o fenômeno eleitoral do ano. De acordo com o Datafolha, entre meados de abril e início de junho, o ex-governador alagoano subiu de 17% para 42% na corrida presidencial. Aureliano Chaves oscilou de 4% para 2%. Os 40 pontos que distanciavam o candidato pefelista de Collor de Mello referendaram a percepção já arraigada no PFL, mesmo entre os que apoiaram Aureliano Chaves nas prévias, de que o ex-vice-presidente não era eleitoralmente competitivo. Alternativas a Aureliano foram cogitadas: Jânio Quadros, Antônio Ermírio e, a mais exótica de todas, Sílvio Santos. A operação Sílvio Santos, comparada a uma opção pela “terra arrasada” por Carlos Castelo Branco¹⁶⁶, apareceu como a última e desesperada tentativa de mudar os rumos da disputa presidencial menos de um mês antes do primeiro turno, que ocorreria em 15 de novembro. Foi conduzida pelo presidente do PFL, Hugo Napoleão, aparentemente com apoio do Palácio do Planalto. Para ser bem sucedida, dependia, em primeiro lugar, da renúncia de Aureliano Chaves à condição de candidato. Este, porém, que até vinha emitindo sinais de que poderia desistir, sentiu-se traído pela cúpula do PFL, e resolveu

¹⁶⁵ OESP 23/05/1989.

¹⁶⁶ CCB 22/10/1989.

permanecer na disputa, de acordo com ele, com a intenção de “dar dignidade e compostura a este país. Sem isso de nada valem os votos. Não quero que se lembrem de mim senão como uma pessoa que foi capaz de vencer dificuldades para deixar um exemplo de decência, como alguém de que os brasileiros não se envergonhem. E muito menos os que votarem em mim”¹⁶⁷.

Pois bem, 600.838 brasileiros votaram em Aureliano Chaves (0,83% dos votos válidos), o único candidato presidencial da história do PFL. Derrotado e magoado com o PFL, Aureliano Chaves abandonou a política. Como ocorreu com a maior parte dos políticos de centro e direita, parcela majoritária do PFL aderiu à candidatura Collor de Mello ainda no primeiro turno. Antônio Carlos Magalhães estava nesse grupo. Jorge Bornhausen apoiou o candidato do PL, Guilherme Afif Domingos. Marco Maciel cumpriu a promessa de que, se fosse derrotado nas prévias, trabalharia a favor de Aureliano Chaves até o final¹⁶⁸. No segundo turno, todos “colloriram”, como se dizia à época.

3.5 Considerações finais

Em 24 de janeiro de 1985, a *Folha de S. Paulo*, em editorial saudava a fundação do PFL. “Não deixa de ser promissora”, escreveram os editorialistas do jornal, “a possibilidade de (o novo partido) disputar uma parcela específica do eleitorado, sensível à pregação antiestatista, à defesa da livre iniciativa e da desburocratização, assim como a outras teses do conservadorismo moderno.” Se fosse cumprida essa promissora expectativa a respeito do PFL, este, previu o jornal, contribuiria para dar mais nitidez ao sistema partidário brasileiro, visto que a nova legenda seria, ao menos potencialmente, exemplo para que partidos “socialmente mais representativos e mais definidos politicamente” surgissem no país no bojo da redemocratização e de uma reforma política que concedesse mais liberdade de ação aos partidos políticos brasileiros.¹⁶⁹

Pouco mais de cinco anos depois, em 24 de maio de 1989, três dias após as prévias presidenciais vencidas por Aureliano Chaves, a mesma *Folha de S. Paulo* anunciava no título de um editorial que o PFL estava “em frangalhos”. O promissor partido capaz de representar o conservadorismo moderno no Brasil, havia, no entender

¹⁶⁷ CCB 24/10/1989.

¹⁶⁸ Idem.

¹⁶⁹ FSP 24/01/1985.

da *Folha*, se transformado em uma agremiação que apenas se pretende “programática e moderna representante do ideário liberal no país” e que está sendo consumida por uma crise “ética e política” marcada pelas acusações de fraudes e traições com as quais pefelistas se atacavam. A situação de terra arrasada, de acordo com os editorialistas do jornal, não se restringia ao PFL. Ao contrário. O PFL era apenas outro exemplo do “estilhaçamento dos grandes partidos brasileiros”, os quais demonstram “o seu descompasso – com o seu apego a manobras escusas, personalismos descabidos e ambições pessoais – em relação a uma sociedade que se moderniza rapidamente”¹⁷⁰.

De fato, o termo “frangalhos” poderia ser também aplicado ao PMDB que, ao final do governo Sarney, estava tão cindido quanto o PFL. Na verdade, mais ainda, considerando a perda do conjunto expressivo de quadros que romperam com o PMDB para formar o PSDB.

No final da quadra Sarney, pesou sobre PMDB e PFL o fardo da conexão com um governo impopular e politicamente frágil, o qual sucumbiu às dificuldades de administrar um país constantemente à beira da hiperinflação, agitado pela abertura das comportas de demandas sociais represadas pelo regime militar e às voltas com a complexa tarefa de redesenhar todo o arcabouço jurídico-institucional nacional por intermédio de um processo constituinte.

Essas tarefas e desafios foram excessivos para o governo Sarney e também para PMDB e PFL, os artífices da Aliança Democrática, a coalizão responsável pela transição do poder militar ao civil. A eleição presidencial de 1989 forneceu a expressão mais eloquente do desgaste de PMDB e PFL. Ulysses Guimarães, o líder histórico da oposição aos governos militares, o “senhor diretas”, o todo poderoso presidente da Assembleia Constituinte, conseguiu apenas 4,4% dos votos válidos depositados nas urnas em 15 de março de 1989. Ficou atrás de Collor (PRN), Lula (PT), Brizola (PDT), Covas (PSDB), Maluf (PDS) e Guilherme Afif (PL). O desempenho do pefelista Aureliano Chaves foi, como informado na seção anterior, ainda pior. Não conseguiu nem 1% dos votos válidos. Ambos foram punidos pelos eleitores por conta da proximidade com o governo Sarney e, antes disso, pelos grupos antigovernistas que se formaram no PMDB e no PFL. No caso do PMDB, a dissidência contra Sarney e Ulysses resultou no PSDB. No PFL, não chegou a tanto, mas afastou Aureliano Chaves,

¹⁷⁰ FSP 24/05/1989.

de maneira incontornável, do grupo político de Maciel e Bornhausen. Erraram então politicamente Ulysses e Aureliano quando trabalharam dentro do PMDB e do PFL para evitar que seus respectivos partidos rompessem com Sarney? Do ponto de vista eleitoral, levando em conta o que ocorreu em 1989, provavelmente. Sob uma perspectiva política mais ampla, é difícil dizer. O que teria acontecido com o país se em 1987 ou 1988 PMDB e PFL tivessem abandonado o governo Sarney? Impossível saber. A revisão dos acontecimentos desse período, contudo, deixa a certeza que Ulysses e Aureliano não se deram o direito de especular acerca desse cenário. Caso tivessem aderido aos antigovernistas possivelmente teriam feito pender decisivamente o balanço das forças políticas pemedebistas e pefelistas para o lado do rompimento com Sarney. Talvez cálculos e interesses pessoais tenham influenciado a decisão de sustentarem o governo Sarney quase até o final. Porém, é plausível que ambos se sentiam responsáveis pelo governo e pela transição democrática, especialmente dadas as circunstâncias pelas quais a Presidência da República chegou a José Sarney.

Pagaram eleitoralmente um preço elevado por isso. Após o malogro de 1989, Aureliano Chaves deixou a política. Ulysses Guimarães não. Mas desceu alguns degraus na escala do poder, pois deixou de fazer parte do elenco de políticos para os quais a Presidência da República parecia uma meta viável.

PMDB e PFL foram também rebaixados nesse aspecto. Passaram a fazer parte do grupo de partidos qualificados anos depois pela literatura como “de adesão” ou “disponíveis” (Melo e Câmara 2012: 84) e pelo senso comum simplesmente como fisiológicos. O PMDB ainda tentou chegar ao topo da política nacional em 1994 com Orestes Quécia. Para o PFL, porém, Aureliano Chaves foi a derradeira candidatura presidencial do partido. Evidentemente, naquele momento, sob a perspectiva coetânea dos pefelistas tal destino não estava predeterminado. Contudo, a posteriori, sabendo-se da trajetória do partido, 1989 surge como a ocasião na qual se materializou um aspecto marcante do PFL: o não protagonismo do partido na esfera política nacional.

O fracasso dos grandes partidos e a eleição de Fernando Collor de Mello pareciam comprovar o diagnóstico pessimista predominante à época na ciência política (Lamounier 1992 e 1994, Ames 1995 e Mainwaring 1999) a respeito do sistema político vigente no país. Sob essa linha analítica, a combinação entre presidencialismo de estilo cesarista, federalismo e sistema de eleição proporcional com lista aberta para a

composição dos parlamentos federal, estaduais e municipais, representaria constante desafio à governabilidade política do país.

Novamente apelando à vantagem de poder enxergar o período com o beneplácito do conhecimento dos eventos futuros, é possível distinguir em meio à confusão política os elementos que posteriormente, uma vez superadas as turbulências do período Collor, ordenaram o sistema partidário político do país, quais sejam: as bases institucionais do presidencialismo de coalizão estabelecidas na Constituinte (Figueiredo e Limongi 1998 e Limongi 2008) e a polarização entre PSDB e PT (Cortes e Limongi 2010). Ou seja, o decaimento de PMDB e PFL propiciou a ascensão de tucanos e petistas ao comando da política nacional. Restou ao PMDB e ao PFL a opção pragmática de aderir subalternamente ao PSDB ou ao PT. A respeito do PFL, é interessante notar que a bem sucedida aliança com o PSDB conectou os grupos mais antisarneysistas do PMDB – os futuros tucanos – e do próprio PFL – a ala Maciel/Bornhausen. Eram minoritários no período 87-89. Tornaram-se majoritários de 1994 a 2002.

Mais especificamente quanto ao PFL, o período Sarney deixou algumas marcas profundas na formação, na constituição do partido. Cabe falar em constituição, pois, afinal, foram os primeiros cinco anos de existência do partido.

A primeira dessas marcas foi destacada na seção inicial deste capítulo. Trata-se da ocupação política do Estado, isto é, da alocação de políticos e seus apadrinhados em postos do aparelho burocrático espalhados pelos diversos escalões do governo federal. Ocupar, direta ou indiretamente, cargos na administração pública é, por certo, uma das atividades precípuas de partidos políticos. Não é particular ao PFL. Mas o caso pefelista tem uma especificidade. O partido nasceu atrelado ao governo federal. O grupo político formador do PFL já havia reservado alguns espaços para si quando ainda militava no PDS. E, ao aderir a Tancredo Neves e se coligar com o PMDB, sabia ter conquistado o direito de, em caso de vitória no Colégio Eleitoral, participar do novo governo, na proporção de suas forças políticas vis-à-vis às do PMDB. Esses dois aspectos balizaram a negociação dos pefelistas com Tancredo Neves. As lideranças do PFL tentaram preservar postos que já dominavam, esforço empreendido em especial pelos governadores nordestinos e, apesar de cientes de que lhes caberia uma fatia menor do que a destinada ao PMDB, lutaram para subtrair alguns postos dos pemedebistas. Não conseguiram realizar plenamente nenhum desses dois objetivos. Mas o PFL ficou com

parcelas não desprezíveis do governo federal, distribuídas por Tancredo Neves a cada um dos núcleos de poder mais relevantes do partido na ocasião: Aureliano Chaves, Marco Maciel, Olavo Setúbal (representando o capital financeiro) e Paulo Lustosa (representando os governadores do Nordeste). A esses se juntou em janeiro de 1986 o grupo de Antônio Carlos Magalhães, que, já ministro, trocou o PDS pelo PFL.

Desses cinco núcleos, três ficaram até praticamente o final do governo Sarney: Aureliano Chaves; o representativo dos governadores do Nordeste, ocupado no final do período por João Alves Filho, ex-governador de Sergipe, titular da pasta do Interior de 1987 a 1990; e o de Antônio Carlos Magalhães. Setúbal saiu no começo de 1986 para tentar se candidatar a governador de São Paulo, desejo frustrado pelas inclinações malufistas do PFL paulista. E Marco Maciel/Bornhausen romperam com Sarney em 1987. Por que Maciel e Bornhausen, os líderes dos chamados pefelistas “modernos”, saíram e os demais ficaram? Teria sido justamente por causa dessa “modernidade”, isto é, da maior adesão desse grupo a princípios programáticos de cunho liberal?

Divergências programáticas influíram. Eles tinham restrições ao Plano Cruzado e, mais ainda, à moratória da dívida externa decretada pelo governo em janeiro de 1987. Tais medidas efetivamente conflitavam com as convicções econômicas de Maciel/Bornhausen. A questão fundamental, porém, não parece ter sido de cunho programático. O fator mais importante, tudo indica, foi o progressivo encolhimento do espaço de poder destinado a esse núcleo. A própria inclinação do governo Sarney a medidas econômicas mais próximas da centro-esquerda peemedebista do que do liberalismo econômico reduziu a área de influência pefelista. Em 1986-87, Sarney ficou simbolicamente mais próximo a Maria da Conceição Tavares do que a Mario Henrique Simonsen, um dos conselheiros econômicos do PFL¹⁷¹. Mas a fase dos pacotes econômicos intervencionistas gestados e gerenciados por ministros ligados ao PMDB deveria também ter arrefecido o ânimo governista de Aureliano Chaves e Antônio Carlos Magalhães. Por que isso não ocorreu?

Talvez porque o ex-vice-presidente da República e ACM receberam pastas ministeriais mais poderosas do que a da Educação, reservada à dupla Maciel/Bornhausen. O orçamento da Educação é vultoso, mas boa parte de seus recursos, desde aquela época, são comprometidos com pagamento de salários. Maciel

¹⁷¹ Gutemberg (2002: 233-234).

migrou para a Casa Civil em 1986 (foi substituído por Bornhausen na Educação), certamente um cargo importante. Contudo, encontrou os espaços da Casa Civil tomados por Saulo Ramos e Jorge Murad.¹⁷² Já Minas e Energia, ocupada por Aureliano Chaves, reunia as mega-estatais Petrobras, Companhia Vale do Rio Doce, Eletrobras, Furnas, entre outras. Quanto a ACM, titular da pasta das Comunicações do começo ao fim do governo, além de também ter ascendência sobre estatais de grande porte – Telebras e Embratel – tinha a seu dispor excelente ferramenta para criar uma rede capilarizada de apoios políticos Brasil afora: a distribuição de concessões de rádio.¹⁷³ Se Maciel e Bornhausen tivessem ficado com Minas e Energia ou Comunicações, teriam mantido ao apoio a Sarney? Impossível responder, mas o custo do rompimento teria sido maior. Seriam obrigados a abrir mão de um estoque maior de poder.

Deixando de lado as especulações, importa reter deste tópico a informação de que Marco Maciel e Bornhausen, os primeiros presidente e vice-presidente do PFL, se tornaram minoritários no partido quando se afastaram do governo. Tentaram levar o PFL para a oposição em 1987, e fracassaram. Tentaram encurtar o mandato de Sarney para quatro anos e falharam novamente. A maioria do PFL preferiu continuar no campo governista, apesar da impopularidade do governo. Por fim, tentaram fazer de Maciel candidato a presidente e, mais uma vez não foram bem sucedidos.

Os anos Sarney também deixaram como legado ao PFL a disputa interna entre a ala carlista, já naquela época chamada de “governista” pela imprensa, e a comandada por Maciel e Bornhausen, apelidada de “moderna” pelo colunismo político de então. A ideia algo simplista de que o PFL era constituído por um grupo retrógrado, governista,

¹⁷² CCB (24/08/1989).

¹⁷³ Uma história contada por Antônio Carlos Marins, ex-presidente da Telebras, mostra como ACM dispunha de ampla liberdade para distribuir as concessões: “Marins ia diariamente ao Palácio, onde descobriu que Luís Viana Filho, senador e ex-governador baiano, obtinha do presidente amigo [José Sarney] sucessivas concessões de rádios em seu estado. Subordinado ao ministro das Comunicações, o também baiano ACM, Martins conhecia bem as intenções do chefe nessa área, por isso decidiu alertá-lo. De acordo com o relato de Martins à autora, travou-se então o seguinte diálogo:

- O senhor tem de tomar cuidado com Luís Viana porque ele está pegando rádios direto, daqui a pouco vai lhe faltar.

- (ACM) Deixa ele tirar.

- Mas não há risco de acabarem as concessões?

- Não, duplicam as minhas.

- Como assim?

- Toda vez que o Sarney consegue uma para ele, no pedido eu concedo duas para alguém meu, para mim, mas por meio de outras pessoas. Então eu quero que ele peça muito. Eu não preciso pedir, eu só mando dois por um sempre, então você pode fazer suas contas aí, quando ele estiver com 10 eu estarei com 20.” (Echeverria 2011: 375).

fisiológico e por outro ideológico, programático, alinhado a ideias mais contemporâneas de cunho liberal persistiu no tempo.

Além disso, a Constituinte serviu de arena para o polimento programático e ideológico do partido. Ofereceu, em primeiro lugar, oportunidade para que as posições do partido, representado por seus parlamentares, pudessem ser distribuídas por analistas no contínuo esquerda-direita (mais próximas ao polo da direita do que ao da esquerda, naturalmente).¹⁷⁴ Ademais, incitou dentro do partido o esforço para definir com mais acuidade o que afinal cabia na denominação “liberal” incorporada ao nome da legenda, tarefa desenvolvida posteriormente pela ala Maciel/Bornhausen no começo da década de 90 quando o Brasil embarcou na onda de ideias liberais, neoliberais ou pró-mercado, como queiram, que açambarcou o mundo ocidental à época. O ambiente ideológico do país, por assim dizer, sob Collor e Fernando Henrique Cardoso se aproximou da posição ocupada pelo PFL, o qual, é bom recordar, já havia se desvencilhado da liderança mais nacionalista e estatista do partido, Aureliano Chaves.

Em suma, tanto para o sistema político brasileiro quanto para o PFL, o governo Sarney foi um período de destruição e ao mesmo tempo de formação. A expectativa gerada quando da criação do partido em meio à euforia da transição democrática por certo se frustrou. O PFL sofreu com o choque de realidade propiciado pelos turbulentos cinco anos de Sarney. Sobreviveu e continuou apto a desempenhar papéis relevantes na política nacional nos anos vindouros. Nunca mais, contudo, conseguiu se apresentar à sociedade brasileira como um partido realmente apto a alcançar o poder federal com seus próprios pés.

¹⁷⁴ Ver Rodrigues (1986), Lamounier (1989a) e Kinzo (1990).

4. Governo Collor: o reagrupamento do PFL

Três mil e quinhentas pessoas lotaram o salão nobre do Palácio do Planalto para presenciar a posse de Jorge Bornhausen na Secretaria de Governo em 02 de abril de 1992, entre elas, dez governadores, os presidentes da Câmara dos Deputados (Ibsen Pinheiro-PMDB/RS) e do Senado (Mauro Benevides-PMDB/CE), dezenas de deputados e praticamente todos os demais ministros. Nenhum outro ministro de Fernando Collor de Mello havia atraído tanta gente quando foram empossados.¹⁷⁵ Nem Marcílio Marques Moreira, o diplomata e financista, ex-diretor do Unibanco, que havia substituído Zélia Cardoso de Mello no Ministério da Economia alguns meses antes, foi tão prestigiado. Durante o período Collor, o Palácio do Planalto só ficou mais lotado na posse do próprio presidente. O “Alemão”¹⁷⁶, alcunha pela qual Bornhausen era tratado na imprensa e nos meios políticos, também nunca havia recebido tanta atenção. Nunca havia aparecido com tanto protagonismo na política nacional. Foi capa de *Veja* seis dias após assumir a Secretaria de Governo. Sua imagem carrancuda domina toda a sóbria capa do semanário acompanhada da manchete “Eles não usam jet-ski”¹⁷⁷. Como subtítulo, em letras menores, estava estampado: “O governo muda de cara”. Na legenda da foto, Bornhausen é apresentado como “o articulador político do governo”. Nunca mais Bornhausen alcançou tanta proeminência na mídia nacional, pois o pefelista nunca mais teve papel de tamanho destaque na política nacional.

Bornhausen foi convidado por Collor para assumir a Secretaria de Governo em 20 de janeiro de 1992¹⁷⁸ no dia da posse dos pefelistas Ricardo Fiuza (PE) e Reinhold Stephanes (PR) nos ministérios da Ação Social e do Trabalho e Previdência Social, respectivamente.¹⁷⁹ A ponte entre ele e Collor foi feita pelo senador Guilherme Palmeira (PFL-AL). Bornhausen esperou dois meses para assumir a Secretaria, pois a criação do

¹⁷⁵ FSP 03/04/1992, pg. 1-8.

¹⁷⁶ “A combinação do estilo severo, com os olhos azuis, os cabelos avermelhados e o sobrenome germânico lhe valeram o apelido de ‘Alemão’”. (*Veja*, 08/04/1992)

¹⁷⁷ O presidente Fernando Collor aparecia com frequência na mídia pilotando um jet ski no lago Paranoá de Brasília. A imagem, que nos melhores momentos do governo servia para transmitir à população provas da vitalidade, do arrojo e da jovialidade do presidente, transformou-se em símbolo de ostentação e leviandade à medida que o governo foi ficando mais impopular. Além do presidente, o ministro Ricardo Fiuza também ficou associado ao aparelho. A imprensa descobriu que Fiuza pouco tempo antes de assumir o Ministério da Ação Social ganhou um jet ski de presente de um diretor da OAS – um amigo de longa data, segundo explicou Fiuza.

¹⁷⁸ Gutemberg 2002: 242-243.

¹⁷⁹ Margarida Procópio e Rogério Magri, antecessores de Fiuza e Stephanes, foram demitidos, após sucessivas notícias envolvendo-os com casos de corrupção.

órgão dependia da aprovação de projeto de lei encaminhado pelo Executivo ao Congresso. Nesse ínterim, foi se consolidando a perspectiva nos meios políticos de que Bornhausen passaria a ser o braço direito político de Collor, o que explica a multidão no Planalto em 2 de abril.

Os políticos, os empresários e suas trupes não estavam no Palácio do Planalto para aplaudir um simples secretário que ocuparia um cargo criado especialmente para tirar Jorge Bornhausen do semi ostracismo político.¹⁸⁰ A expectativa predominante entre os presentes era a de que assistiam à assunção de alguém que desempenharia funções relevantes dentro governo. Esperava-se que Bornhausen, em conjunto com os demais novos ministros, chamados de “éticos” pela imprensa, poderia enfim dar solidez a um governo que vinha perdendo consistência política e popularidade desde o fracasso da “bala de prata” contra a inflação (o primeiro Plano Collor). Era evidente que Bornhausen entraria no gabinete de Collor com bastante poder. Antes mesmo de assumir formalmente a Secretaria, Bornhausen tomou as rédeas da articulação política do governo. Foi o principal artífice da demissão coletiva do antigo ministério de Collor, concretizada em 30 de março e coordenou a formação do novo, que tomou posse em 9 de abril. Bornhausen agia às claras com delegação do presidente. Entre os ministros demitidos no final de março estava Jarbas Passarinho (substituído por Célio Borja, que se transferiu do STF para o ministério de Collor) até então o principal responsável pela coordenação política do governo. Sem a sombra de Passarinho, o caminho ficou aberto para Bornhausen comandar a área política do governo.

A principal missão de Bornhausen na reforma ministerial era atrair o PSDB para a coalizão governista. Duas pastas foram oferecidas ao PSDB: Relações Exteriores, para o senador Fernando Henrique Cardoso, e Infraestrutura para Tasso Jereissati, presidente do partido na ocasião. Com a adesão dos tucanos, o governo Collor finalmente conseguiria alcançar maioria no Congresso. Sem o PSDB, os partidos governistas (PFL, PRN, PDS, PTB, PDC, PL e PTR) somavam 250 cadeiras (49,7%) na

¹⁸⁰ Após romper com o governo José Sarney em setembro de 1987, Bornhausen voltou ao Senado para cumprir o restante do mandato obtido em 1982. Teve atuação discreta na reta final da Constituinte (ver capítulo anterior) e não reassumiu a presidência do PFL, cargo ao qual renunciou quando foi convidado por Sarney para ser ministro da Educação e que era ocupado desde fevereiro de 1986 pelo senador Hugo Napoleão (PI). Na eleição de 1990, decidiu não sair candidato. Compôs-se com o ex-governador catarinense Esperidião Amin (PDS) e ambos apoiaram a candidatura vitoriosa de Vilson Kleinubing (PFL) para o governo de Santa Catarina. Em troca, o PFL catarinense trabalhou a favor de Amin, eleito para o Senado na única vaga disponível naquele ano. Sem cargos públicos e fora do comando executivo do partido, Bornhausen foi cuidar de seus negócios privados.

Câmara e 38 (46,9%) no Senado. Os 40 deputados e 9 senadores do PSDB¹⁸¹ garantiriam em tese maioria congressual absoluta ao governo. Mas não se tratava apenas de obter maioria no Congresso. Debilitado pelo fracasso dos planos de estabilização e pelas notícias cada vez mais frequentes associando o governo e o grupo político do presidente à corrupção, Collor via na incorporação do PSDB à coalizão governista a chance de renovar a imagem de sua administração.¹⁸² Havia também pontos comuns entre a agenda de reformas liberais defendidas pelo presidente e propostas apoiadas pelo PSDB: maior abertura comercial, privatização, quebra de monopólios públicos, redução do tamanho do estado. Apesar da convergência programática em questões relevantes e a percepção generalizada de que o novo ministério era melhor do que o anterior e menos sujeito a ser engolfado por escândalos de corrupção, o PSDB relutou. Entre 02 e 09 de abril, a cúpula do PSDB ziguezagueou em torno do flerte presidencial; hora parecia disposta a aceitar o convite de Collor; hora dava sinais de que recusaria. Entre os principais dirigentes tucanos, Franco Montoro, Fernando Henrique Cardoso e Tasso Jereissati estavam mais dispostos a apoiar Collor. Mário Covas, José Richa, Euclides Scalco e Pimenta da Veiga eram os mais avessos à ideia. Sem consenso, sob risco de provocar um racha no partido, Montoro, Fernando Henrique e Jereissati recuaram e as negociações com o governo foram encerradas em 9 de abril quando o PSDB encaminhou ao presidente uma carta aberta solicitando ao presidente condições na prática inaceitáveis. Se as demandas tucanas fossem aceitas, o PSDB passaria a controlar a agenda do governo e, além do mais, Collor reconheceria publicamente que seu governo estava contaminado por inúmeros desvios éticos e políticos.¹⁸³

O objetivo primordial do presidente e de Bornhausen, portanto, não se cumpriu. Em compensação, a recusa do PSDB consolidou a posição do PFL como principal força política de apoio a Collor. Não foi apenas Bornhausen que conquistou sua máxima latitude de poder em um governo federal. Abril de 1992 foi também o apogeu do PFL no Executivo federal. Aliás, Bornhausen subiu à posição de principal coordenador político do governo não por causa de prerrogativas pessoais. Ascendeu

¹⁸¹ Esses números das bancadas partidárias foram extraídos de tabela publicada pela revista *Veja* (29/01/1992, pg 21).

¹⁸² “Na opinião de seu (do PSDB) presidente, senador Tasso Jereissati, elas (lideranças tucanas) seriam uma espécie de ‘vitrine’ que qualificaria o novo ministério” (Sallum Jr 2015: 183).

¹⁸³ “A postura do PSDB foi deselegante. Os termos não estão à altura do diálogo político proposto pelo presidente”, disse Bornhausen a respeito do documento encaminhado pelos tucanos ao presidente estabelecendo condições para que o partido o apoiasse. (OESP 09/04/1992)

como representante do PFL, no momento em que a resistência de Collor à composição com partidos políticos enfim fraquejou. Até então, Collor se colocava acima dos partidos, apostando no que Lamounier (1991: 88-94), chamou de a “utopia do presidencialismo plebiscitário”¹⁸⁴. Porém, após diversas derrotas no Parlamento e já bastante impopular e desgastado perante largas parcelas da sociedade, rendeu-se a um incipiente presidencialismo de coalizão (Sallum Jr. 2015: 185). Fez o que Antônio Carlos Magalhães, então governador da Bahia, lhe cobrava publicamente: ajustar-se às forças políticas (Idem: 166).

O PFL era o candidato mais natural para servir de base ao incipiente presidencialismo de coalizão que Collor tentava por de pé. A aproximação com os pefelistas ocorreu já na campanha presidencial de 1989. No primeiro turno, o PFL, como foi visto no capítulo anterior desta tese, se dividiu. Bornhausen apoiou Guilherme Afif Domingos, Maciel ficou com Aureliano Chaves e Antônio Carlos Magalhães foi de Collor de Mello. No segundo turno, porém, todos aderiram integralmente à candidatura Collor. No primeiro gabinete de Collor, coube ao PFL dois ministérios: Saúde (Alceni Guerra) e Educação (Carlos Chiarelli). Saúde e Educação não são áreas desprezíveis. Ao contrário, têm orçamento, máquina administrativa e capilaridade suficientes para se tornarem cobiçadas por qualquer partido. Porém, o convite a Guerra e Chiarelli, como de resto aos demais ministros, transcorreu ao largo das instâncias partidárias. Os dois pefelistas não estavam no ministério como representantes do partido, ao contrário do que ocorreu no começo de 1992. Em março de 1990, além de Alceni Guerra e Carlos Chiarelli, outro pefelista assumiu posição de destaque no entorno político de Collor: Marco Maciel foi líder do governo no Senado desde a posse do presidente até setembro de 1992.

Apesar de ter apoiado Collor desde o primeiro turno da eleição presidencial, Antônio Carlos Magalhães não logrou encaixar ninguém de seu grupo político no ministério que tomou posse com o presidente em 15 de março de 1990. Na reforma de março/abril de 1992, porém, conseguiu. Ângelo Calmon de Sá, banqueiro baiano –

¹⁸⁴ Em um registro não acadêmico, o jornalista Carlos Castelo Branco expressou com propriedade uma característica fundamental desse presidencialismo plebiscitário: o esforço presidencial para se colocar acima dos partidos políticos. Ao comentar a inexorabilidade do apoio do PFL ao presidente Collor, Castelo Branco escreveu: “O presidente da República, aliás, tem deixado claro no seu comportamento que não cederá a injunções políticas para ganhar espaço no seu governo. Ele é quem escolhe, e por suas próprias razões, sem se submeter às razões e aos pleitos dos partidos que o apoiam” (CCB 21/05/1991, grifo meu). Em maio de 1991, Collor ainda detinha condições políticas para tentar se sobrepôr aos partidos.

principal acionista e executivo do Banco Econômico –, assumiu a Secretaria de Desenvolvimento Regional. Lafaiete Coutinho, presidente do Banco do Brasil, e Álvaro Mendonça Júnior, presidente da Caixa Econômica Federal, embora fizessem parte (principalmente o primeiro) da camarilha próxima a Collor, também mantinham, segundo o noticiário político da época, conexões com Antônio Carlos Magalhães. O governador baiano também era o padrinho político do Secretário de Comunicação, Joel Ruber, cargo que seria equivalente ao de ministro da Comunicação se a pasta não tivesse sido aglutinada ao Ministério dos Transportes por Collor de Mello.¹⁸⁵

A abrangência da ocupação carlista no aparato do governo naquele momento foi descrita da seguinte maneira por matéria publicada no jornal *O Estado de São Paulo*:

A menos de seis meses das eleições municipais dos novos prefeitos, o governador da Bahia, Antônio Carlos Magalhães (PFL), fechou o cerco de sua influência sobre todas as verbas públicas para obras de saneamento e habitação nos municípios, além da gestão dos principais fundos de investimentos regionais do país. São trilhões de cruzeiros concentrados na Secretaria de Desenvolvimento, no Ministério da Ação Social, no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal, cujos titulares, Ângelo Calmon de Sá, Ricardo Fiúza, Lafayete Coutinho e Álvaro Mendonça são ligados ao governador (OESP 12/04/92: 4)¹⁸⁶

O deputado Luís Eduardo Magalhães completava o grupo carlista dentro do governo Collor. Luís Eduardo assumiu a liderança do governo na Câmara dos Deputados a partir de março de 1992. Segundo Jorge Bornhausen, ele foi responsável por sugerir a Collor que indicasse o filho de ACM para a liderança governista na Câmara.¹⁸⁷ Luís Eduardo começava assim a servir dentro das hostes pefelistas de elo entre o grupo de Bornhausen/Marco Maciel e o de ACM. Esperava-se que a agregação de Calmon de Sá e de Luís Eduardo Magalhães ao entorno político de Collor abrandaria as críticas cada vez mais frequentes e contundentes que ACM vinha fazendo ao governo. Apesar de dizer ter sido responsável por colocar Marcílio Marques Moreira no Ministério da Fazenda, a política econômica do governo era torpedeada amiúde pelo

¹⁸⁵ “Já ficou garantido que o atual secretário de Comunicação, Joel Ruber, indicado pelo governador Antônio Carlos Magalhães, irá ficar”, informava matéria do *Estado de São Paulo* a respeito da ocupação de cargos de segundo escalão do governo após a reforma ministerial. O novo titular da pasta de Transportes e Comunicação, Affonso Camargo, sintetizou dessa maneira a diretriz fundamental para o preenchimento desses cargos: “Quem tiver densidade política fica”. (OESP 11/04/1992: pg. 4).

¹⁸⁶ A descrição comete uma impropriedade. Fiúza não podia ser considerado carlista. Ele era mais próximo ao governador pernambucano Joaquim Francisco do que a Antônio Carlos Magalhães. Mas todos era pefelistas.

¹⁸⁷ Gutemberg 2002: 247.

governador baiano no final de 1991 e começo de 1992. Ele também atacava o governo por conta das notícias que levantavam suspeitas a respeito do envolvimento de ministros com atos de corrupção. ACM comemorou a demissão de Alcení Guerra do Ministério da Saúde,¹⁸⁸ pefelista mais ligado à ala de Bornhausen/Maciél. Ademais, gabava-se de ter sido o principal responsável pela nomeação do cardiologista Adib Jatene, substituto de Guerra na pasta da Saúde.¹⁸⁹

O bom desempenho do PFL na eleição de 1990 certamente contribuiu para convencer o presidente Collor a escolher o partido como principal força de sustentação política a seu governo no início de 1992. Em 1990, o PFL recuperou terreno nos governos estaduais do Nordeste, de onde havia sido praticamente alijado em 1986 pelo PMDB. Nove governadores pefelistas foram eleitos, seis no Nordeste: Antônio Carlos Magalhães (BA), Edison Lobão (MA), Jaime Campos (MT), Joaquim Francisco (PE), Freitas Neto (PI), José Agripino Maia (RN) e João Alves Filho (SE); além de Aníbal Barcelos (AP) e Vilson Kleinubing (SC).

O PFL foi bem sucedido também na eleição para o Parlamento federal. Conquistou 83 cadeiras na Câmara dos Deputados (contra 108 do PMDB) e 8 no Senado (o mesmo número de senadores eleitos pelo PMDB), o que levou a bancada pefelista a 19 senadores (contra 24 do PMDB). O PFL confirmou sua condição de segundo maior partido no Congresso Nacional.

Com relação à eleição de 1990, cabe destacar que os grupos políticos dos três principais líderes pefelistas (Marco Maciel, Jorge Bornhausen e Antônio Carlos Magalhães) voltaram a comandar politicamente seus respectivos estados. Marco Maciel se reelegeu senador e o pefelista Joaquim Francisco tornou-se governador em Pernambuco.¹⁹⁰ O próprio Antônio Carlos Magalhães liderou seu grupo de volta ao governo baiano. Em Santa Catarina, Jorge Bornhausen articulou acordo com o ex-

¹⁸⁸ “O presidente acertou na escolha de quem deveria sair e de quem deveria entrar”, comentou Antônio Carlos Magalhães (FSP 24/01/1992).

¹⁸⁹ Explicando porque apoiou Collor até o final, ACM disse que “fiquei porque mudou-se um ministério inteiro por minha vontade, por minha coragem de lutar para destituir um ministério corrupto. Mudou-se e organizou-se um ministério decente, e por isso considerei de minha obrigação ficar até o fim” (Dias *et al* 1995: 123). Ou ainda: “Eu é que fiz isso [reforma ministerial de Collor]. Eu ponho Adib Jatene no Ministério da Saúde no lugar de Alcení [Guerra]; coloco o Marcílio [Marque Moreira] no lugar da Zélia [Cardoso de Mello]...” (Idem: 125).

¹⁹⁰ Joaquim Francisco disputou com Marco Maciel a liderança do PFL no estado. Foram, portanto, adversários políticos em alguns momentos. De todo modo, nunca romperam explicitamente e, apesar dos atritos eventuais, compunham o mesmo grupo político.

governador Esperidião Amin que favoreceu a eleição do pefelista Vilson Kleinunbing, político bastante próximo ao ex-presidente do PFL.

Em suma, no começo de abril de 1992, o PFL havia conquistado posições de poder relevantes no governo Collor. Dos três ministros pefelistas (quatro, se considerarmos que Calmon de Sá, embora não fosse oficialmente filiado ao PFL, era do grupo de ACM)¹⁹¹, dois deveriam ser cruciais no planejado relançamento do governo, sustentado agora, ao contrário do que ocorreu quando Collor assumiu, por uma verdadeira coalizão partidária, na qual o PFL teria papel central. O primeiro era Jorge Bornhausen que, como já foi comentado, comandaria a coordenação política do governo. O segundo era Ricardo Fiuza. À frente da Secretaria de Ação Social, Fiuza dispunha de verbas e estrutura administrativa para executar políticas de cunho clientelista.¹⁹² Eram figuras relevantes em um ministério, é interessante notar, de perfil acentuadamente conservador, caracterizado pela centralidade do próprio PFL no novo gabinete e pelas presenças de Marcílio Marques Moreira no Ministério da Economia e de Célio Borja, ex-udenista, no Ministério da Justiça. Além desses ministros, o PFL ocupava também as lideranças do governo no Senado, com Marco Maciel, e na Câmara, com Luís Eduardo Magalhães. Por fim, seus governadores, notadamente Antônio Carlos Magalhães (BA) e Joaquim Francisco (PE) eram importantes aliados de Collor e, possuíam, dessa maneira, capacidade de influenciar e ocupar espaços do governo federal.

O PFL, contudo, não dispôs de muito tempo para usufruir da inédita centralidade de sua posição no governo federal. O protagonismo pefelista no governo federal foi fugaz. Cinquenta e cinco dias após a posse de Jorge Bornhausen na Secretaria do Governo, Pedro Collor de Mello concedeu à revista *Veja* (edição de 27/05/1992) a famosa entrevista na qual acusou o irmão presidente de, entre outras coisas, estar associado a Paulo César Farias em atividades ilícitas. A entrevista lançou o governo e o presidente numa espiral negativa a qual desembocou, como se sabe, no afastamento de Collor em 29 de setembro.¹⁹³ O PFL tentou sustentar o presidente, mas à

¹⁹¹ Quando assumiu a Secretaria de Desenvolvimento Regional, Ângelo Calmon de Sá, ainda estava oficialmente filiado ao PDS. “Ele esqueceu de cancelar a ficha de filiação”, explicou zombeteiro Luís Eduardo Magalhães (OESP 10/04/1992: 6).

¹⁹² Fiuza passou a responder também pela Secretaria de Governo após Bornhausen deixar o governo em 11 de setembro.

¹⁹³ Colocado dessa maneira, fica a impressão de que o processo de impeachment do presidente Collor evoluiu de maneira natural e sem solavancos a partir da entrevista de Pedro Collor. Não foi assim.

medida que a crise se acentuava, os pefelistas foram se afastando de Collor. Jorge Bornhausen deixou a Secretaria de Governo em 11 de setembro. No mesmo dia, Marco Maciel entregou o cargo de líder do governo no Senado. Fiuza e Reinhold Stephanes ficaram até o final. Luís Eduardo Magalhães também.¹⁹⁴

Embora a experiência de ocupar a posição central numa coalizão governista em âmbito federal tenha sido brevíssima e a despeito do desgaste de emprestar apoio quase até o final a um presidente extremamente impopular e fortemente associada à corrupção, o período Collor ao menos serviu para reaglutinar o partido que, como vimos no capítulo anterior, se desmantelou no final do governo Sarney. Ademais, a agenda liberal de Collor, mais retórica que efetiva, pois, por conta da debilidade política do governo nenhuma reforma pró-mercado foi aprovada no Congresso, incentivou discussões programáticas dentro do PFL. Ao longo do governo Collor, a cúpula pefelista abraçou o social-liberalismo, ideário cujo principal formulador e divulgador no Brasil foi José Guilherme Merquior. Quando assumiu a secretaria de Governo, Bornhausen se apresentou como adepto do social-liberalismo. O próprio presidente Collor adotou o social-liberalismo como base programática.¹⁹⁵ José Guilherme Merquior foi o autor do discurso proferido por Collor quando de sua diplomação no Congresso. Textos de Merquior foram também aproveitados por Collor numa série de artigos publicados pela Folha de São Paulo no começo de janeiro de 1992.¹⁹⁶ Em 1993, o PFL, novamente presidido por Jorge Bornhausen, se empenhou em discussões programáticas com vistas à revisão constitucional prevista para ocorrer naquele ano. A revisão constitucional se frustrou – apenas duas emendas importantes à Constituição foram aprovadas: a redução do mandato presidencial de cinco para quatro anos, e a aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE), medida preparatória para o Plano Real – mas o debate programático

Sallum Jr (2015) mostra detalhadamente que a construção do processo de impeachment demandou muito trabalho político dos movimentos da sociedade civil e dos partidos de oposição, agrupados numa coalização de centro-esquerda liderada por PMDB, PSDB e PT. O minucioso levantamento analítico empreendido pelo autor acerca do processo de impeachment mostra também que a destituição de Collor somente começou a parecer inexorável a partir de meados de agosto, pouco mais de um mês antes de a Câmara dos Deputados autorizar a abertura do processo de cassação do presidente por crime de responsabilidade.

¹⁹⁴ Nesse momento, o PFL tinha outro ministro. O deputado federal Eraldo Tinoco havia substituído José Goldemberg no Ministério da Educação em 03 de agosto.

¹⁹⁵ Trataremos do social-liberalismo mais adiante nesta tese quando analisarmos o PFL sob o prisma programático-ideológico.

¹⁹⁶ A própria *Folha de S. Paulo* (FSP 08/01/1992) revelou que o verdadeiro autor dos artigos que o presidente vinha publicando no jornal era José Guilherme Merquior, falecido no começo de 1991.

pefelista gerou documentos e publicações que, na expectativa da cúpula pefelista, serviriam para dar consistência programática e ideológica ao partido.

Afora isso, a tentativa mal sucedida levada a cabo por Bornhausen de atrair o PSDB para a coalizão de Collor deixou conexões que foram reativadas dois anos depois quando praticamente os mesmos personagens da frustrada aproximação de 1992 costuraram a aliança PSDB-PFL em torno da candidatura presidencial de Fernando Henrique Cardoso.

5. Governo FHC: o PFL no presidencialismo de coalizão

Em meio às batalhas da Constituinte, Luís Eduardo Magalhães, então um dos líderes do Centrão (ver Capítulo 3 desta tese), dirigiu-se ao senador Fernando Henrique Cardoso em tom de lamento. “Ah, senador, se tivéssemos alguém como o senhor do nosso lado...”.¹⁹⁷ Na ocasião, Fernando Henrique estava de fato em lado diverso do Centrão, embora tenha votado junto com os “centrãozistas” em algumas propostas importantes (estabilidade no emprego e monopólio distribuição de petróleo), como mostra a tabela abaixo.

Tabela 5.1: Como votaram Fernando Henrique Cardoso e Luís Eduardo Magalhães na Constituinte

	Fernando Henrique Cardoso	Luís Eduardo Magalhães
Reforma agrária	A favor	Contra
Direito de greve para todos os trabalhadores	A favor	Contra
Direito de greve para os servidores públicos	A favor	Contra
Aviso prévio de no mínimo 30 dias	Ausente	Contra
Adicional de 1/3 salário nas férias	A favor	Contra
Estabelecimento de piso salarial	A favor	Contra
Salário mínimo real	A favor	Contra
Jornada de trabalho de no máximo 40 horas semanais	Ausente	Contra
Estabilidade no emprego para todos os trabalhadores	Contra	Contra
Turno de trabalho ininterrupto de no máximo 6 horas	A favor	Contra
Auto-aplicabilidade dos direitos sociais	Ausente	Contra
Monopólio estatal para distribuição petróleo	Contra	Contra
Presidencialismo	Contra	A favor
Mandato de cinco anos para ex-presidente Sarney	Contra	A favor

Fonte: FSP (28/04/1994, pg. 1-7), com base em informações do livro *Quem foi Quem na Constituinte*, editado pelo DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar).

Durante o governo Collor, Fernando Henrique e Luís Eduardo Magalhães também ficaram em campos opostos. Quase se perfilaram do mesmo lado, quando Collor, poucos meses antes do impeachment, tentou levar FHC para o Itamaraty. Alinharam-se, enfim, quando Fernando Henrique ascendeu ao poder. Primeiro como ministro da Fazenda e patrono do Plano Real, e depois como presidente. E Luís Eduardo tinha razão. Ter Fernando Henrique no seu lado, isto é, ao lado do PFL (não do Centrão, é bom frisar, posto que este não se confundiu plenamente com o PFL, como foi visto no capítulo referente ao governo Sarney), lhes foi – a Luís Eduardo e ao PFL – muito proveitoso.

¹⁹⁷ Cardoso (2006: 318).

A aliança entre FHC/PSDB e PFL foi muito bem sucedida. E este capítulo vai tratar fundamentalmente disso, do sucesso dessa aliança. Houve atritos e desentendimentos entre os aliados tucanos e pefelistas. Crises e dificuldades econômicas e políticas debilitaram o governo FHC e a coalizão PSDB-PFL terminou de maneira conflituosa em 2002. Porém, pesando altos e baixos, a aliança foi frutífera para FHC, em primeiro lugar, mas também para o PSDB e PFL. A aliança fortaleceu os dois partidos, levando em conta qualquer mensuração substantiva. O número de prefeitos, deputados estaduais e federais, e governadores tucanos e pefelistas aumentou entre 1994 e 1998, quando a própria aliança, cuja representação máxima foi a chapa FHC-Marco Maciel, se reelegeu novamente no primeiro turno, prova inexorável de seu sucesso eleitoral. Haverá sempre o argumento de que a aliança foi muito custosa ao PSDB, porque conspurcou permanentemente o caráter socialdemocrata do partido impondo-lhe um fardo que lhe prejudicou no embate com o PT a partir de 2002; e também ao PFL, porque o privou da oportunidade de disputar por contra própria a Presidência da República e, em decorrência, impediu o partido de ser protagonista na política nacional. Não são, por certo, argumentos estapafúrdios. São, porém, irrefutáveis, no sentido popperiano do termo, pois não é possível desqualificá-los contrafactualmente. É impossível saber se o PSDB teria tido mais chance de derrotar o PT a partir de 2002 se não tivesse se aliado ao PFL em 1994, tanto quanto é impossível saber se o PFL (ou o DEM) seria hoje um partido mais forte caso não tivesse se colocado à sombra do PSDB.

No governo Collor, conforme foi argumentado no capítulo anterior, o PFL alcançou o ponto culminante de sua presença na estrutura de poder do governo federal. Corrigindo, contudo, tal proeminência política pela precariedade de Collor e pela brevidade dessa experiência, é possível afirmar convictamente que o período FHC foi o mais fecundo na história do PFL. De 1994 ao começo de 2002, o PFL conseguiu manter posições importantes e duradouras no governo federal, embora não tão centrais quanto as ocupadas na reta final do período Collor. Os postos pefelistas no ciclo FHC, cabe ressaltar, satisfizeram os principais núcleos de poder do partido: Marco Maciel, Jorge Bornhausen e Antônio Carlos Magalhães. Houve espaço até para o polo sarneysista do PFL.¹⁹⁸

¹⁹⁸ Conforme narrado nos Capítulos 2 e 3, José Sarney participou da criação do partido, mas, por restrições legais, filiou-se ao PMDB para poder compor a chapa com Tancredo Neves no Colégio Eleitoral. Com a morte de Tancredo, Sarney achou conveniente permanecer no PMDB, partido ao qual continua filiado. Embora nunca tenha pertencido ao PFL, Sarney manteve parte de seu grupo político no

No Congresso, a fertilidade do período FHC para o PFL foi ainda mais evidente e pronunciada. Nos anos FHC, o PFL conquistou suas maiores bancadas parlamentares, tanto na Câmara quanto no Senado e, pela primeira vez em sua existência, assumiu, não concomitantemente, o comando das duas Casas congressuais, alternando-se, na maior do tempo, com o PMDB.

Além disso, em um aspecto menos evidente, porque não mensurável, a aliança também foi exitosa porque conseguiu implementar quase integralmente a agenda programática que ajudou a dar liga à coalizão PSDB-PFL: as reformas pró-mercado, também denominadas de liberais, mormente por quem delas participou ou apoiou¹⁹⁹; ou ainda de neoliberais, termo utilizado majoritariamente por quem as encarou com viés mais negativo que benevolente.²⁰⁰ Houve, portanto, segundo minha interpretação, sustentada por evidências e argumentos a serem apresentados ao longo deste capítulo, um fundamento programático para a coalizão PSDB-PFL liderada por Fernando Henrique Cardoso, fator que contribuiu para lhe dar mais consistência.

A aliança, na maior parte do tempo, também se encaixou regionalmente. Em pouco estados relevantes houve conflitos sérios entre PSDB e PFL. A exceção foi a Bahia, onde o PFL sempre foi amplamente mais poderoso e importante que o PSDB. Esse, aliás, foi o padrão. Onde o PSDB era mais forte, basicamente no Sudeste, o PFL era mais fraco. E vice-versa, sendo o Nordeste a região de maior predomínio do PFL frente ao PSDB.

A união entre PSDB e PFL foi, ademais, pragmaticamente proveitosa para ambos. O PFL ajudou a eleger Fernando Henrique duas vezes, provavelmente mais na segunda do que na primeira. Deu-lhe também sólido apoio no Congresso até quase o final de seu último mandato. Sob a perspectiva do PFL, FHC e o PSDB forneceram ao

partido. Seus filhos, Roseana Sarney e José Sarney Filho foram pefelistas até 2006 e 2005, respectivamente. O PFL maranhense, até meados dos anos 2000, foi controlado por aliados de José Sarney. No grupo sarneysista do PFL maranhense, além dos filhos do ex-presidente, destacou-se também o senador e ex-governador Edison Lobão, que se desfilou do partido em 2007.

Além de seus próprios filhos, Edison Lobão

¹⁹⁹ “Neoliberal, não. Liberal, simplesmente”, reclamava Bornhausen, refutando a alcunha “neoliberal” para si e para o PFL. (Gutemberg 2002: 338)

²⁰⁰ Nesta tese, vou utilizar preferencialmente o termo “pró-mercado” para qualificar tais reformas. A preferência pelo termo “pró-mercado” se deve ao fato de ele descrever com mais acuidade o caráter dessas reformas. Foram de fato pró-mercado. Aumentaram a importância dos agentes de mercado e diminuíram a intervenção estatal na economia. Uns as apreciaram. Outros as condenaram, a depender de suas visões de mundo, afinidades e alinhamentos programático-ideológicos. Mas nem estes, nem aqueles negarão que foram reformas pró-mercado. Aliás, essa é razão essencial pela qual uns nutrem simpatia e outros aversão a elas.

partido acesso a postos e instrumentos de poder necessários para sustentá-lo no mercado eleitoral e lhe dar consistência, inclusive no que tange à coesão interna.

Apesar de essas afinidades e complementaridades já serem visíveis desde a gênese da coalizão, quando, no começo de 1994, a aliança entre PSDB e PFL para apoiar a candidatura FHC começou se tornar visível houve forte polêmica na imprensa e nos meios políticos. Muitos analistas e comentaristas da cena política naquela ocasião não viam nexo na união entre os ilustrados socialdemocratas tucanos do Sudeste e os brancos clientelistas conservadores pefelistas do Nordeste. Essa era a imagem caricatural do PSDB e do PFL predominante na imprensa e na *intelligentsia* política à época e que, um pouco mais nuançada, perdura até hoje. Era fácil reconhecer a conveniência eleitoral da coalizão e mesmo sua importância posterior, como base da sustentação congressual a Fernando Henrique, caso ele fosse eleito. Entretanto, em geral, suas compatibilidades programáticas, para não dizer ideológicas, não eram vislumbradas.

“Estranha aliança”, cravou o título do editorial da *Folha de S. Paulo* (15/03/94) dedicado à formação da coalizão PSDB-PFL. “O PFL notabilizou-se por ser um partido regido por um único princípio: estar no poder”. “Eleitoralmente”, reconhecia o jornal, “PSDB e PFL são partidos que se complementam”. Contudo, “uma aliança como a que se esboça entre as duas agremiações deveria ter um mínimo de compatibilidade ideológica entre as legendas e esta inexistente”, concluía taxativamente a *Folha*. Na mesma linha, o jornalista Clóvis Rossi afirmava que “a sociedade percebe que há nela [na aliança PSDB-PFL] apenas um oportunismo desavergonhado. O mecanismo pode, por isso, funcionar exatamente às avessas do que se pretende. Ou seja, em vez de dar votos, tirá-los” (FSP 16/03/94), intuiu o jornalista, incorretamente, como provou o resultado da eleição.

Na revista *Veja* (16/03/94), a aliança foi descrita dessa maneira: “de um lado, uma sigla cujos integrantes passaram os últimos trinta anos fieis a um único princípio – ter cargos no governo. Do outro, uma legenda formada por políticos e intelectuais perseguidos em 1964, que romperam com o PMDB ‘fisiomilionário’ de Orestes Quêrcia (...) ex-comunistas e toda aquela galeria designada como ‘centro-esquerda’”.

A aproximação com o PFL foi rechaçada, de início, por setores importantes do PSDB. “Essa aliança fere a lógica política e é ideologicamente incompatível”, reclamou

Mário Covas.²⁰¹ “Só pode ser um brincadeira de mau gosto”, bradou o deputado federal tucano Adroaldo Streck (RS)²⁰². O PT, que antes de a candidatura FHC tomar corpo vinha conversando com o PSDB a fim de convencer os tucanos a apoiar Lula na sua segunda tentativa de chegar ao Palácio do Planalto, atacou a coalizão com o PFL, vislumbrando a possibilidade de a companhia pefelista minar a credibilidade do – ainda não oficialmente – candidato tucano. “O nome de Fernando Henrique vai sendo colocado a serviço das elites conservadoras como única alternativa para enfrentar o movimento reformador representado pela candidatura Lula”, anotou o PT em nota emitida pela direção do partido.²⁰³ Segundo Lula, no comentário-ataque ao ex-quase aliado, transformado em quase certo adversário, os tucanos estavam “abdicando de um programa socialdemocrata para cair nos braços retrógrados de Ricardo Fiúza, Antônio Carlos Magalhães, Joaquim Francisco, Jorge Bornhausen, aquele da mala preta, e Marco Maciel”.²⁰⁴

A polêmica logo mobilizou intelectuais contumazes participantes do debate político na imprensa e, muitos deles, alinhados ao PT ou ao PSDB. Alguns exemplos. Francisco Weffort, ainda um membro destacado da cúpula petista, da qual se desvinculou alguns meses depois para assumir o Ministério da Cultura do primeiro governo de FHC, escreveu que “uma aliança com o PFL só pode significar a descaracterização do PSDB como partido”. Mirando o governador da Bahia, político pefelista de maior visibilidade, argumentou: “Antônio Carlos não é só um nome. É emblema de um segmento do poder estabelecido, um pedaço da Bahia e do Nordeste, sobretudo a velha Bahia e o velho Nordeste. É a imagem do ‘Brasil profundo’ (o qual) tem toda uma corte de desigualdades, privilégios, misérias e violências”. Assim, vaticinava, os “atrasados querem dirigir os modernos”.²⁰⁵ Paulo Sérgio Pinheiro, próximo aos tucanos, posicionou-se contra a aliança, identificando os pefelistas como “herdeiros do coronelismo e do fisiologismo autoritário”.²⁰⁶ José Arthur Gianotti, que, naquele momento, era mais tucano que petista, escreveu em artigo que “o PFL é um problema, mas dizer que não podemos tratar porque são fisiológicos de direita é muito

²⁰¹ OESP (03/03/94, p 6).

²⁰² Idem.

²⁰³ OESP (07/03/94, p 7).

²⁰⁴ FSP (07/03/94, p1-6).

²⁰⁵ FSP (20/03/94, pg 1-3).

²⁰⁶ FSP (19/03/94, p 1-3).

rudimentar. É preciso abandonar a ideia de que somos puros e os outros corruptos”.²⁰⁷ Por fim, Leôncio Martins Rodrigues argumentou mais francamente a favor da aliança. Segundo ele, o PSDB e PFL estavam separados “mais pelo passado distante, do que pelo presente”. O PFL, na visão dele, tinha então “muitas afinidades ideológicas e programáticas com o PSDB, ou com a ala FHC-Serra que dão o tom”.²⁰⁸

Dos comentários acima, o que, no nosso entendimento, melhor captou o espírito programático, por assim dizer, da aliança, foi justamente o de Leôncio Martins Rodrigues. De fato, o PFL e a ala FHC-Serra do PSDB convergiam programaticamente em torno de questões fundamentais relacionadas à organização da economia e às atribuições econômico-regulatórias do Estado brasileiro. Ambos defendiam maior abertura ao mercado externo, tratamento isonômico entre empresas estrangeiras e nacionais, quebra dos monopólios públicos nas áreas de petróleo e telefonia, privatização, reforma administrativa com flexibilização da estabilidade de emprego dos servidores públicos e reforma da Previdência Social destinada a reduzir as aposentadorias especiais, especialmente as do setor público, e ampliar a idade média de aposentadoria dos trabalhadores em geral.

Tais convergências aparecem com muita evidência em várias intervenções escritas e orais de Fernando Henrique Cardoso, notadamente após ele ter assumido o Ministério da Fazenda, e em diversos documentos elaborados pelo PFL depois do *aggiornamento* programático promovido pela cúpula do partido com vistas à reforma constitucional de 1993.²⁰⁹ Para defender esse ponto, a convergência programática, vou me ater a duas manifestações: 1) o discurso de despedida de Fernando Henrique do Senado, quando, já como presidente eleito, alinhavou com mais detalhe seu programa de governo, 2) as propostas do PFL encaminhadas em meados de 1994 ao candidato e parceiro de chapa.

O cotejamento das posições de Fernando Henrique Cardoso e do PFL em relação aos tópicos tratados expostos na Tabela 2, todos eles relacionados a temas centrais de caráter econômico, não deixa margem de dúvida. Fernando Henrique e a cúpula do PFL compartilhavam a mesma opinião a respeito da pauta econômico reformista que iria balizar as ações do novo governo. A sintonia era ampla. Ia do

²⁰⁷ FSP (13/03/94, p 1-6).

²⁰⁸ FSP (19/03/94, p 1-3).

²⁰⁹ Sobre a renovação programática do PFL ver Capítulo 6 desta tese.

diagnóstico a respeito da crise do Estado desenvolvimentista, que Fernando Henrique conecta ao “legado Vargas”, até as propostas para superar a crise, todas elas no sentido de reduzir a participação direta do Estado na economia e ampliar a liberdade e o campo de atuação das forças de mercado.

Como se sabe, a convergência entre as ideias e as políticas econômicas da socialdemocracia e das forças políticas liberais (no sentido europeu do termo) foi um fenômeno mundial nos anos 80 e 90, quando, após a ruína do socialismo soviético em todo o leste da Europa, o chamado consenso neoliberal predominou na maioria dos países capitalistas centrais. Foi a época da “terceira via” de Anthony Giddens e do fim da história de Francis Fukuyama, para ficar nos autores mais emblemáticos da onda de convergência neoliberal; de Tony Blair à frente de um Partido Trabalhista que já havia descartado, sob a liderança do futuro primeiro ministro britânico, a famosa Cláusula Quarta do Programa do *Labor Party*, a qual estabelecia como meta partidária a nacionalização dos meios de produção; e de Bill Clinton e seus economistas conectados a *Wall Street* promoverem reformas destinadas a reduzir as restrições à atuação dos conglomerados financeiros. Fernando Henrique, obviamente, estava ciente desses movimentos.²¹⁰ Mais do que isso, participou, na condição de sociólogo de renome internacional, dos debates e discussões acadêmicas que desembocaram nessa convergência entre a socialdemocracia e o liberalismo tradicionais. É equivocado imaginar que ele foi convencido – ou, pior ainda, pressionado – pelo PFL a adotar a agenda resumida na tabela abaixo. Fernando Henrique não precisou abrir mão de suas convicções para aceitar a aliança com os pefelistas. Possuía, na ocasião, as mesmas opiniões. E, justiça seja feita, foi Fernando Henrique quem, assim como a socialdemocracia europeia, se aproximou das ideias liberais. Foi FHC quem se achegou programaticamente ao PFL, e não o inverso.²¹¹

²¹⁰ Fernando Henrique, após agradecer os senadores e lembrar os anos em que passou na Casa, começou a parte propositiva de seu pronunciamento de despedida do Senado abordando justamente a tendência convergente das ideias econômicas em âmbito mundial: “O colapso das fronteiras ideológicas no mundo repercute, até com algum atraso, na política doméstica, arrefecendo os ímpetos sectários à esquerda e à direita” (pg. 9186).

²¹¹ Interessante ver como Antônio Carlos Magalhães, meio em tom de blague, se refere à noção de que Fernando Henrique e o PSDB seriam de esquerda. Em uma entrevista a vários jornalistas depois publicada em livro, ele respondeu dessa maneira ao ser questionado acerca da aliança com os socialdemocratas tucanos:

O que o senhor acha da social-democracia?

ACM: Não creio muito nela. Direita e esquerda no Brasil, não existe mais isso.

Como é que o senhor, que não acredita na social-democracia fez aliança com ela?

Mas o importante aqui não é discutir a dinâmica doméstica e global da confluência entre a centro-esquerda e a centro-direita, nem suas razões e consequências. Interessa apenas mostrar que havia uma ampla base programática alicerçando a aliança entre FHC/PSDB e o PFL, o que, por certo, contribuiu para a força e a solidez da coalizão que os uniu por quase oito anos. E ambos, FHC e PFL, provaram que a defesa dessa agenda não foi puramente retórica quando o primeiro, já como Presidente da República, encaminhou ao Congresso o pacote de reformas pró-mercado e os pefelistas nele votaram majoritariamente.

A tramitação das reformas e o comportamento do PFL frente a elas será tema de seção deste capítulo. Outro tópico será a construção da aliança FHC-PFL que mostrará como atuaram os principais atores políticos envolvidos no processo e também como as principais correntes pefelistas foram abrigadas no governo FHC. A seguir, virá uma seção dedicada a Luís Eduardo Magalhães e Roseana Sarney, herdeiros de clãs políticos tradicionais nos quais o PFL apostou para criar projetos presidenciais próprios e competitivos. O primeiro se frustrou em decorrência do falecimento de Luís Eduardo. O segundo foi abatido já em andamento pela operação Lunus. Por fim, para fechar o capítulo, serão apresentadas considerações de caráter conclusivo sobre esse período da história do partido.

ACM: Eu não sei se eles são, ué.

O senhor já disse que o Fernando Henrique era menos de esquerda do que o senhor pensava

ACM: E é mesmo.

O senhor pensava que ele fosse mais ...

ACM: Eles todos que foram para lá, eles todos ... O Fernando Henrique é um homem interessantíssimo, uma figura brilhante, mas não é apegado a esses princípios, de jeito nenhum, e vai provar isso no governo. Agora, de vez em quando pegam ele para dizer que é, e tal. Ele então pensa no passado, dá uma satisfação a esses amigos. (Dias *et al.*, 1995, 267-268)

Tabela 5.2: Comparação entre posições de Fernando Henrique Cardoso e do PFL

	Fernando Henrique Cardoso*	PFL**
Estado e mercado	<p>✓ “Resta, contudo, um pedaço do nosso passado político que ainda atravança o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da Era Vargas, ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e a seu Estado intervencionista” (9187)</p> <p>✓ “No novo eixo de desenvolvimento que se inaugura, o eixo dinâmico da atividade produtiva passa decididamente do setor estatal para o setor privado” (9189)</p> <p>✓ “A parceria com a iniciativa privada na infraestrutura econômica abre espaço para que o Estado invista mais naquilo que é essencial: em saúde, em educação, em cultura, em segurança” (9190)</p> <p>✓ “O Estado produtor direto vai para segundo plano. Entra o Estado regulador, não no sentido de espalhar regras e favores especiais a torto e direito, mas de criar o marco institucional que assegure plena eficiência aos sistemas de preços relativos, incentivando assim os investimentos privados na atividade econômica” (9189)</p>	<p>✓ “O modelo de desenvolvimento por industrialização protegida, baseado no planejamento central, contribui e tem contribuído para a hipertrofia do Estado brasileiro e para o crescimento da regulamentação, da burocratização da qualidade e da inovação tecnológica, que constituem os alicerces sobre os quais repousa a competitividade das nações” (332)</p> <p>✓ “O modelo estatal-desenvolvimentista de industrialização protegida contribuiu para a hipertrofia do Estado brasileiro e para a centralização do poder decisório, ao mesmo tempo em que ampliou, indecorosamente, a interferência do Estado na atividade econômica, criando privilégios para grupos dominantes” (339)</p> <p>✓ “A crise estrutural na expansão da capacidade de oferta de serviços públicos só será resolvida dentro de um novo quadro institucional. Esse quadro terá de reservar ao setor privado o papel de principal agente na conservação, manutenção, modernização e expansão da infraestrutura de serviços públicos” (344)</p> <p>✓ “É imperioso, assim, que se promovam as alterações constitucionais para limitar a capacidade de intervenção do Estado na economia” (348)</p>
Abertura externa	<p>✓ “A política de estabilização cruza com outro item da agenda para um novo modelo de desenvolvimento. Trata-se de levar adiante a abertura da economia brasileira – incluindo no que couber, os setores financeiros e de serviços – e sua integração ao mercado mundial” (9188)</p> <p>✓ “Exportar mais para importar: esta é a regra que deve presidir o novo ciclo de crescimento” (9189)</p>	<p>✓ “O Brasil ensaia os primeiros passos de uma abertura comercial que é condição de qualquer projeto destinado a direcionar o País no rumo da modernidade” (334)</p>
Privatização	<p>✓ “O processo de privatização deve ser acelerado e estendido a outras atividades e empresas dos setores de energia, transportes, telecomunicações e mineração. (...) O próprio conceito de privatização deve ser ampliado” (9190)</p>	<p>✓ “O PFL, embora reconhecendo a relevância histórica do papel desempenhado pelo Estado brasileiro no desenvolvimento nacional, defende o fim dos monopólios e a desestatização das atividades econômicas” (339)</p> <p>✓ “O PFL, inabalável na sua crença da liberdade, que é o substrato comum dos conceitos de mercado e democracia, defende a</p>

		extinção dos monopólios e a desestatização de atividades econômicas, hoje sob controle do Estado” (341)
Previdência	<ul style="list-style-type: none"> ✓ “Nosso sistema previdenciário padece de um desequilíbrio estrutural grave” (9193) ✓ “Será indispensável mudar os critérios de aposentadoria para uma fórmula que combine tempo de serviço com idade mínima” (9193) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ “A verdade é que a Previdência Social no Brasil está tecnicamente falida. (...) O atual sistema de aposentadorias (é) absolutamente inviável, qualquer que seja a análise que dele se faça” (329)
Empresa estrangeira	<ul style="list-style-type: none"> ✓ “A abertura da economia implica a eliminação de restrições anacrônicas ao investimento estrangeiro, e requer regras claras sobre a movimentação de capitais do exterior e para o exterior” (9189) ✓ “A Constituição de 88 andou na contra-mão da história em relação ao capital estrangeiro. (...) Nós impusemos restrições sem precedentes à sua presença na economia brasileira” (9193) ✓ “É notável como a maioria dos Constituintes, à esquerda e à direita, respondeu no fundo, à mesma visão antiquada segundo a qual o capital estrangeiro, ou era obstáculo ao desenvolvimento nacional, ou operava predatoriamente através de trustes, e muito de nós, em 1988, apoiamos tais medidas” (9194) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ “Não há razão técnica – nem prática – que justifique tratar-se o capital externo com regras diferentes das adotadas para o capital nacional” (335) ✓ “A discriminação ao capital estrangeiro de risco é absolutamente incompatível com essa nova ordem mundial, onde os fenômenos da globalização e da regionalização centram-se, fundamentalmente, na interdependência do mercado de capitais” (337) ✓ “O PFL propugna, portanto, pela eliminação das restrições ao capital estrangeiro, que deve ter tratamento igual ao do capital nacional” (338)
Orçamento fiscal	<ul style="list-style-type: none"> ✓ “O regime fiscal da Constituição de 88 é economicamente ineficiente, socialmente injusto e intrinsecamente deficitário” (9192) ✓ “Na área do orçamento federal, o grande problema é o engessamento dos gastos” (9192) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ “Outro aspecto a ser ressaltado relaciona-se com a excessiva rigidez do gasto público, face às diversas vinculações constitucionais ora previstas” (324)
Monopólios públicos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ “Defendo a flexibilização dos monopólios estatais, para permitir parcerias com a iniciativa privada e investimentos privados na expansão dessas áreas” (9194) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ “Monopólio do petróleo não tem cumprido com os objetivos de abastecer adequadamente o País” (342)

Fontes: * Diário do Congresso Nacional, Seção II (15/12/1994); ** “PFL: Programa de Governo 94-98”, in *Premissas e Projeções para um Programa de Governo*, Comissão PFL-2000, 1998.

5.1 A construção da aliança e os espaços do PFL no governo FHC

A aproximação entre FHC e os pefelistas lembra muito a de Tancredo Neves com os então chamados “liberais” do PDS.

As mesmas conversas entre políticos vizinhos²¹², assuntando o terreno para a feitura de acordos, imaginando cenários, combinando procedimentos e declarações públicas, traçando estratégias, enfim, fazendo política de bastidores entre membros da elite política. Semelhante também foi a resistência no PMDB de Tancredo e, posteriormente, no PSDB de Fernando Henrique, à aliança com os liberais de 1984 ou com os pefelistas de 1994. A esquerda do PMDB e do PSDB resistiu à aproximação. Provavelmente, muitos tucanos contrários ao acordo com o PFL eram os peemedebistas que reclamaram do acordo com os liberais em 1984. Outro ponto em comum foi a composição do grupo do PFL encarregada de negociar com FHC. Dois políticos importantes em 1984 na formação da Aliança Democrática estavam afastados do partido: Aureliano Chaves e José Sarney. Excetuando-os, os principais atores pefelistas foram praticamente os mesmos: Jorge Bornhausen, Marco Maciel, Guilherme Palmeira e Antônio Carlos Magalhães. A novidade foi a agregação de Luís Eduardo Magalhães ao grupo de caciques pefelistas.

Parecida também foi a rapidez com que as alianças foram fechadas. No caso de Tancredo, começou a ser costurada em maio logo após a derrota da emenda da emenda das Diretas e foi sacramentada em meados de agosto, quando a Aliança Democrática se constituiu. Em 1994, a composição da aliança PSDB-PFL também levou cerca de quatro meses, de meados de janeiro a maio. Nos dois episódios, as circunstâncias jogavam fortemente a favor do entendimento.

Em 1993, assim que Fernando Henrique Cardoso assumiu o Ministério da Fazenda, o PFL, como todos atentos à política nacional, logo vislumbraram um presidenciável no novo ministro. Conforme Saulo Queiroz, ex-secretário geral do PFL,

Éramos naquele momento [1993] um país destruído politicamente, depois do governo Collor, do impeachment, da CPI do Orçamento, aquela zona no país. Então apareceu o Fernando [Henrique Cardoso]. Ele tinha uma chance, quando assumiu o Ministério da Fazenda. Quem conhecia bem o Fernando sabia. Brilho pessoal,

²¹² Fernando Henrique, Marco Maciel e Jorge Bornhausen moravam no mesmo bloco na quadra SQS 309 em Brasília (Cardoso 2006: 98).

respeitabilidade. Ele só não tinha era vontade de fazer política. Detestava isso. Era um horror. Falo isso de cadeira, porque eu era do PSDB naquela época. Mas ele entrou na Fazenda e vinte dias depois já estávamos falando da candidatura dele. Para o PFL foi uma tábua de salvação. Tinha uma eleição para se tocar. (entrevista ao autor)

De fato, o PFL ansiava por um projeto de poder viável. A candidatura Antônio Carlos Magalhães, hipótese insuflada pelos dirigentes do PFL, era evidente jogo de cena²¹³. O flerte com Paulo Maluf, também era diversionismo. O então prefeito de São Paulo não parecia capaz de enfrentar competitivamente Luís Inácio Lula da Silva, o líder disparado nas pesquisas, nem era bem visto pelos dirigentes do PFL, com exceção dos baseados em São Paulo. Mas Fernando Henrique, na liderança de uma equipe de economistas considerados competentes²¹⁴, alguns egressos do Plano Cruzado, mais experientes, portanto, para lidar com o desafio econômico e político de enfrentar a hiperinflação, ele sim parecia capaz de dar conta de afrontar Lula, de ao menos criar uma alternativa à candidatura petista.

Segundo Saulo Queiroz²¹⁵, no começo de janeiro de 1994, Fernando Henrique lhe telefonou solicitando que intermediasse uma reunião com a cúpula do PFL. Nem precisou adiantar o assunto. Queiroz já sabia que Fernando Henrique começava a tomar iniciativas para construir sua candidatura a presidente. Ele então entrou em contato com o deputado federal José Jorge do PFL de Pernambuco que era próximo tanto de Marco Maciel quanto de Jorge Bornhausen e poucos dias depois eles e Luís Eduardo Magalhães se reuniram com Fernando Henrique Cardoso no apartamento de Maciel, vizinho ao do Ministro da Fazenda. No relato de Fernando Henrique, foram três encontros com o trio do PFL e mais alguns outros representantes do PFL.²¹⁶ Ao final do terceiro encontro, Bornhausen praticamente sacramentou informalmente a aliança ao dizer a Fernando Henrique: “olha, nós estamos dispostos a apoiar você. De modo que

²¹³ Segundo Bornhausen, enquanto negociavam com FHC e com o PSDB, Antônio Carlos Magalhães “fazia o papel de candidato do PFL” (Gutemberg 2002: 270, grifo nosso).

²¹⁴ Compunham a equipe do Plano Real, Pedro Malan, Edmar Bacha, Pérsio Arida, André Lara Resende, Gustavo Franco e Winston Fritsch. Arida e Resende também participaram do Plano Cruzado.

²¹⁵ Conforme dois depoimentos prestados ao autor, em 11/11/2009 e em 06/10/2015.

²¹⁶ “O PFL estivera retraído, quando não contrário ao plano [Real], pois temia que ele dificultasse a revisão constitucional automática prevista na Carta, na qual haveria mais oportunidades para reformas liberalizantes que desejavam implantar, com redução de impostos. Aos poucos, todavia, o partido foi perdendo as ilusões quanto à efetividade da revisão constitucional. Passou então a cogitar me apoiar como candidato. Tive pelo menos dois cafés da manhã no apartamento de Marco Maciel com Jorge Bornhausen e o deputado Luís Eduardo Magalhães (PFL-BA), entre outros onde o apoio me foi oferecido.” (Cardoso 2006: 187)

conte conosco”.²¹⁷ A versão de Bornhausen é similar, com o acréscimo da informação de que, na primeira reunião, a maior preocupação de Fernando Henrique foi conquistar o apoio do partido ao Plano Real e, particularmente, à emenda constitucional (PEC 179/1993) que criava o Fundo Social de Emergência (FSE).²¹⁸ Foi uma maneira oblíqua de pedir apoio também a seu projeto presidencial o qual, todos sabiam, estava diretamente atrelado ao sucesso do Plano Real. Aliás, antes de dar aval ao Plano e, por tabela, também à candidatura de Fernando Henrique, Bornhausen consultou Mário Henrique Simonsen a respeito do Plano Real. Simonsen, um dos mais respeitados economistas do país à época, era filiado ao PFL. Falou também com seu irmão Roberto Konder Bornhausen, banqueiro ligado ao Unibanco e ex-presidente da Febraban (Federação Brasileira dos Bancos). Ambos lhe asseguraram que o Plano tinha boa chance de derrubar a inflação rapidamente.²¹⁹ Com o aval desses “especialistas”²²⁰ – conforme Bornhausen os denominou – ao Plano Real, Fernando Henrique tornou-se definitivamente presidenciável aos olhos do PFL. A cúpula pefelista temia, contudo, que a previsível oposição de setores do PSDB inviabilizasse a aliança. Como foi mostrado na seção anterior, a esquerda tucana de fato resistiu a aceitar o PFL. Mário Covas também. Mas a rejeição aos pefelistas não foi nem abrangente²²¹ nem intransigente. Covas, por exemplo, logo recolheu as armas que havia engatilhado contra a aliança. Em meados de março já concedia em público salvo conduto para o acordo com o PFL.²²² Em abril, em almoço no apartamento de José Serra em Brasília, Fernando Henrique reuniu a cúpula do PSDB – Mario Covas, José Richa, Tasso Jereissati, Franco Montoro, Pimenta da Veiga e Euclides Scalco, entre outros²²³ – para sacramentar a aliança. “Tal como Ulysses fizera com [Franco] Montoro, Roberto Gusmão e eu a respeito da candidatura Tancredo [Neves] pelo Colégio Eleitoral, quase dez anos antes,

²¹⁷ Idem

²¹⁸ Segundo Bornhausen, “o primeiro grande teste de apoio do Congresso ao Plano Real deu-se com a votação da emenda constitucional que criava o Fundo de Estabilidade, ou seja, a suspensão das autorizações orçamentárias e centralização dos fundos do governo, sob administração de um único caixa. (...) Às vésperas da votação, Fernando Henrique chamou o PFL. Fui com o senador Marco Maciel e o deputado Luís Eduardo ouvir uma apresentação do Plano Real e de sua estratégia e, ao final, a um pedido formal de apoio. Não apoiamos imediatamente, mas mostramos boa vontade e prometemos breve resposta”. (Gutemberg 2002: 268)

²¹⁹ Idem

²²⁰ Gutemberg 2002: 269

²²¹ “Bancada do PSDB quer aliança com o PFL”, era manchete de primeira página da *Folha de S. Paulo* em 14/03/1994.

²²² “Covas diz aceitar aliança com o PFL”, era título de reportagem do OESP (15/03/1994, p 7). Mario Covas também acabou fechando aliança com o PFL em São Paulo para a disputa do governo do estado em 1994.

²²³ Cardoso (2006: 188).

perguntei a eles: ‘Quero saber a opinião de cada um de vocês sobre essa aliança com o PFL’. Houve unanimidade em aceitar o apoio dos liberais” (Cardoso 2006: 188). A aliança foi sacramentada em convenção do PSDB realizada em Contagem (MG) no dia 18 de maio.

Superada a resistência de setores do PSDB à união com o PFL, restava definir o nome do pefelista que faria dobradinha com Fernando Henrique na chapa presidencial. Ficar com o posto de vice-presidente era exigência inegociável por parte dos pefelistas. “Quando Fernando Henrique, que contou com o importante apoio de Tasso Jereissati e Pimenta da Veiga para mobilizar rapidamente o PSDB, trouxe-nos a resposta positiva [a respeito do apoio do PSDB], fizemos apenas uma exigência, aceita de imediato: o PFL indicaria o candidato a vice”, explicou Jorge Bornhausen (Gutemberg 2002: 270) O nome preferido por Fernando Henrique era o de Luís Eduardo Magalhães.²²⁴ Para a cúpula do PFL, ele também era a melhor opção.²²⁵ Mas o deputado baiano não foi bem aceito pelo PSDB, por causa de seu pai, Antônio Carlos Magalhães.²²⁶ Fernando Henrique ouviu de diferentes líderes tucanos mais ou menos a mesma advertência: “não dá, o ACM vai conspirar contra você” (Cardoso 2006: 238).²²⁷ Luís Eduardo, ciente das restrições do PSDB a seu nome, não se animou com a candidatura a vice-presidente.²²⁸ Além disso, seu principal objetivo político imediato era presidir a Câmara dos Deputados. “O próprio Luís Eduardo não queria ser vice, porque ele pensava muito em ser presidente da Câmara [dos Deputados]. Tinha essa fixação. Eu dizia para ele ser vice e ele me dizia; ‘não quero ser’”, relatou Antônio Carlos Magalhães (Dias et al. 1995: 132). A narrativa de Bornhausen é semelhante à de ACM: “Antônio Carlos [Magalhães] empenhou-se para que o filho aceitasse a indicação. Chegamos a comunicá-la ao Fernando Henrique [Cardoso], mas recebeu o mesmo não

²²⁴ Idem 238.

²²⁵ De acordo com Bornhausen, “quando conquistamos o direito de indicar um vice do PFL para companheiro de Fernando Henrique, já havíamos consensualmente escolhido o nome. Seria o deputado Luís Eduardo Magalhães”. (Gutemberg 2002: 272)

²²⁶ Para Antônio Carlos Magalhães, Itamar Franco também era contra a escolha de Luís Eduardo como vice de FHC. (Dias et al. 1995: 132), opinião compartilhada por Bornhausen. O veto de Itamar, de acordo com Bornhausen, se estendia também a ele próprio e a Marco Maciel (ver Gutemberg 2002: 272)

²²⁷ “Cúpula do PSDB acha que com filho como vice, ACM competiria com FHC para ver quem manda mais no Planalto”, registrava a FSP (03/04/1994, pg. 1-4), corroborando o relato de Fernando Henrique Cardoso.

²²⁸ Segundo FHC, “Luís Eduardo, político jovem, porém atilado, percebia perfeitamente o problema. Sem que tivéssemos comentando as dificuldades trazidas pelo nome do pai, ele próprio, num gesto de fidalguia, procurou-me para dizer que era sabedor de meu desejo, mas também de minhas dificuldades e por isso assumiria publicamente a decisão de não aceitar a posição [de vice-presidente]” (Cardoso 2006: 138)

que ele nos havia dado. O mesmo não repetido ao pai. Obstinadamente, Luís Eduardo recusava a indicação, sempre lembrando que sua meta era ser reeleito deputado e preparar-se para disputar a presidência da Câmara”. (Gutemberg 2002: 272)

Com Luís Eduardo fora da lista de vice-presidenciáveis, o PFL passou trabalhar a favor do nome de Marco Maciel. Cumprindo acordo fechado com a direção do PSDB, o PFL apresentou aos tucanos uma relação de possíveis candidatos a vice. Nela, além de Maciel, constavam Jorge Bornhausen e Guilherme Palmeira.²²⁹ No dia 04 de maio de 1994, lideranças do PFL e do PSDB se reuniram no escritório de Pimenta da Veiga em Brasília para escolher o vice. Maciel, a quem, segundo as expectativas da cúpula pefelista, caberia a tarefa de compor a chapa com Fernando Henrique Cardoso, ficou em sua casa aguardando o desfecho da reunião. Para surpresa dos pefelistas, contudo, Tasso Jereissati, Pimenta da Veiga e Fernando Henrique manifestaram preferência por Guilherme Palmeira. Maciel, explicou Jereissati, tem perfil parecido com o de FHC. É muito intelectual. Já Palmeira seria um “tipo mais popular, gravata desalinhada, camisa semi-aberta”, teria dito Jereissati, conforme Bornhausen.²³⁰ Uma justificativa tosca e mal ajambrada pelos tucanos. Nem Maciel era tão intelectual, nem Palmeira tão popular. A alegada intelectualidade de Maciel não era de fato um empecilho. Problemáticos eram o passado político do senador pernambucano, que havia assumido cargos e funções importantes durante os governos militares, e sua imagem. Maciel era considerado, como o descreveu editorial da *Folha de S. Paulo*, um “representante típico do oportunismo governista que é a marca do PFL” (FSP 04/08/1994, p 1-2). Marco Maciel também seria considerado muito conservador pela cúpula tucana.²³¹ O próprio Fernando Henrique, ao que parece, tinha reservas quanto a Maciel, caso contrário o teria aceitado como vice, ao invés de Guilherme Palmeira. “É muito governista e tem uma imagem muito ligada ao regime militar”, teria dito Fernando Henrique a políticos do PSDB no final de abril a respeito de Marco Maciel.²³²

Acusações contra um ex-assessor parlamentar de Guilherme Palmeira, que teria recebido recursos de uma empreiteira para financiar a campanha dele a deputado estadual em Alagoas, levaram o senador alagoano a desistir da candidatura a vice-

²²⁹ Conforme entrevista de Guilherme Palmeira ao autor.

²³⁰ Gutemberg 2002: 274.

²³¹ “Marco Maciel, não (*como nome aceitável para vice de FHC*). Os tucanos acham um pouco conservador demais”, coluna da jornalista Dora Kramer, JB 04/04/1994, pg. 2.

²³² Veja (10/08/1994)

presidente no começo de agosto, quando Fernando Henrique já havia assumido a liderança das pesquisas.²³³ A substituição de Palmeira foi quase imediata. E, desta vez, PSDB e Fernando Henrique não conseguiram recusar Marco Maciel. Como comentou o jornalista Gilberto Dimenstein, a troca de Palmeira por Maciel fortaleceu o lado pefelista da aliança presidencial: “Guilherme Palmeira é figura inexpressiva. (...) Na época [começo de maio, quando da primeira escolha do vice de Fernando Henrique] FHC pessoalmente vetou Marco Maciel. Palmeira era visto como um dos políticos do PFL. Maciel é o próprio PFL”. (FSP 04/08/1994, pg 1-2). O reforço da marca pefelista na chapa de Fernando Henrique levou tucanos a temer possíveis impactos negativos para a campanha. Os petistas, por sua vez, já bastante preocupados com os rumos da disputa, comemoraram. A indicação do “senador Marco Maciel (PFL-PE) para vice na chapa do tucano Fernando Henrique Cardoso desencadeou onda de otimismo no PT”, registrou a *Folha de S. Paulo*. (FSP 04/08/1994, pg Especial-1). O receio dos tucanos e o otimismo dos petistas provaram-se infundados. FHC continuou subindo nas pesquisas, indicando que o impacto eleitoral da entrada de Marco Maciel na chapa tucana foi irrelevante. E Maciel logo se mostrou útil a Fernando Henrique. Assumiu a coordenação da campanha no Nordeste, antecipando o papel que desempenhou durante os dois mandatos de Cardoso, o de aliado confiável e operador político eficiente.²³⁴

Eleito em primeiro turno, Fernando Henrique Cardoso dedicou-se nos últimos meses de 1994 a organizar o governo. Além da vice-presidência, o PFL, era evidente, deveria receber também alguns ministérios. A negociação com vistas à participação do PFL no primeiro escalão do governo desenvolveu-se em dois flancos. No primeiro, FHC tratou com Jorge Bornhausen, Marco Maciel e Luís Eduardo Magalhães²³⁵ a indicação do pernambucano Gustavo Krause, apadrinhado político de Marco Maciel, para o Ministério do Meio Ambiente, e do deputado paranaense Reinhold Stephanes, naquele momento politicamente próximo a Jorge Bornhausen, para o Ministério da Previdência Social. É interessante registrar que Krause e Stephanes foram exatamente

²³³ Pesquisa Datafolha publicada em 28/07/94 pela *Folha de S. Paulo*, colocava Fernando Henrique 7 pontos adiante de Lula no segundo turno (47% x 40%). No primeiro turno, o petista ainda liderava (32% x 29%). Em 12/08/94, nova pesquisa Datafolha reproduzida pela *Folha de S. Paulo* mostrava o candidato tucano também na liderança no primeiro turno (32% x 29%).

²³⁴ “Marco [Maciel]”, anotou Fernando Henrique Cardoso em seu *Diários da Presidência*, “realmente é excepcional, em termos de dedicação, na lealdade, não avança o sinal, dificilmente eu teria encontrado um vice melhor” (Cardoso 2015, cap. “23 a 31 de dezembro de 1995”). É apenas um exemplo das várias menções elogiosas de Fernando Henrique a seu vice constantes no *Diários*.

²³⁵ Conforme Cardoso 2006:268.

os nomes citados por Ruth Cardoso em julho de 1994, quando a polêmica a respeito da aliança PSDB-PFL ainda fervilhava, como exemplos de pefelistas “aceitáveis” aos socialdemocratas tucanos, em contraposição à ala carlista do PFL.²³⁶

A outra perna da negociação com os pefelistas envolveu justamente a ala carlista. Para resolver a “questão baiana”, emprestando termo utilizado por FHC para se referir às tratativas com Antônio Carlos Magalhães, o presidente eleito ofereceu o Ministério das Minas e Energia a Raimundo Brito, ex-secretário de Minas e Energia da Bahia. Apesar de o grupo carlista preferir a pasta dos Transportes, “graças à intermediação de Luís Eduardo Magalhães e à compreensão de Antônio Carlos [Magalhães], o PFL baiano aceitou a pasta de Minas e Energia.”²³⁷ (Cardoso 2006: 268).

Percebe-se, a partir da narrativa de Fernando Henrique Cardoso, que, embora a negociação com Antônio Carlos Magalhães tenha ocorrido em separado da conduzida com Bornhausen e Maciel, um ator político pefelista participou de ambas: Luís Eduardo Magalhães, demonstrando, mais uma vez, sua capacidade de conectar os dois principais grupos políticos do PFL.

Ao final do primeiro mandato, o baiano Waldeck Ornélas assumiu o Ministério da Previdência em substituição a Reinhold Stephanes, que deixou o cargo para se recandidatar a deputado federal em 1998. Segundo Cardoso, a nomeação de Ornélas, não ocorreu por pressão do PFL da Bahia, mas sim porque na avaliação do presidente ele “era o mais capacitado para levar adiante as reformas da Previdência, não só legislativas mas administrativas.” (Cardoso 2002: 311) Luís Eduardo Magalhães teria

²³⁶ “Quando se olha para o PFL, escolhe-se logo o ACM. Por que não escolher o Gustavo Krause, por que não escolher o Stephanes, de quem gostamos muito? Depende da figura que se escolhe. Se escolhermos o Diabo de um lado e um santo do outro, realmente fica difícil de raciocinar” (Gutemberg 2002: 271). Essa declaração de Ruth Cardoso, alinhando Krause e Stephanes ao PFL “do bem”, e ACM ao PFL “diabólico”, causou a primeira de várias rugas entre Fernando Henrique Cardoso e Antônio Carlos Magalhães.

²³⁷ A descrição de ACM para a escolha de Raimundo Brito é semelhante à de FHC. De acordo com ACM, ele não pediu nenhum ministério ao presidente eleito. Foi Fernando Henrique quem lhe disse que a “Bahia deve dar um ministério”. Questionado se não teria reclamado caso FHC não tivesse oferecido à Bahia um ministério, Antônio Carlos respondeu; “Ajudei a eleger, participo do governo. Se ele não desse, eu faria restrições. Eu diria a ele: ‘Presidente, o senhor não pôde nos dar ministros mas certamente vai dar à Bahia a presidência do Banco do Brasil, da Caixa Econômica, não é?’”. E Correios, provocou um jornalista. “Correios não, porque acho pouco” (Dias *et al.* 1995: 142) respondeu o político baiano, estabelecendo sua taxa de substituição marginal entre cargos de primeiro e segundo escalão, segundo o qual, o Ministério de Minas e Energia equivale à presidência do Banco do Brasil e da Caixa Econômica, mas não à presidência dos Correios.

até reclamado que os baianos seriam injustamente debitados pela nomeação (Idem). De qualquer modo, o PFL da Bahia passou a controlar dois Ministérios, Minas e Energia e Previdência Social, enquanto o PFL sulista ficou sem nenhum. Para reequilibrar a distribuição dos cargos ministérios entre os grupos do PFL, Fernando Henrique Cardoso, no início do segundo mandato, ofereceu à ala sulista do PFL o Ministério de Esporte e Turismo. Rafael Greca, ex-prefeito de Curitiba (1993 a 1996), foi o escolhido por Bornhausen, com a concordância de Marco Maciel e Antônio Carlos Magalhães (Cardoso 2002: 321). Para “compensar o Nordeste pefelista” (Idem), Cardoso escolheu o deputado José Sarney Filho para o ministério do Meio Ambiente, “não só pelas conexões políticas óbvias como porque tinha o apoio de grupos ambientalistas” (Idem). Para completar o elenco de pefelistas no ministério que começou o segundo governo de FHC, o senador Élcio Álvares (PFL-ES) foi nomeado para o Ministério da Defesa, novidade do gabinete do segundo mandato.

Em maio de 2000, Rafael Greca, acusado de participar de esquema ligado a bingos controlados por bicheiros, foi substituído pelo deputado federal Carlos Melles, de Minas Gerais, estado de expressiva bancada pefelista que não havia ainda tido oportunidade de ocupar um cargo de primeiro escalão no governo tucano. Posteriormente, em fevereiro de 2001, em meio aos desentendimentos entre Jäder Barbalho e Antônio Carlos Magalhães²³⁸, o senador baiano concedeu uma entrevista à TV Globo durante o Carnaval na qual teceu críticas fortes a Fernando Henrique Cardoso. Após assistir a entrevista, irritado com o fato de Waldeck Ornélas e Rodolpho Tourinho não o terem procurado para tratar do entrevero com o político baiano, Fernando Henrique Cardoso decide demiti-los (ver Cardoso 2002: 336). Outros dois pefelistas assumem seus cargos: Roberto Brant, deputado federal por Minas Gerais, foi para a Previdência; o senador José Jorge (PE), político muito próximo a Marco Maciel,

²³⁸ Antônio Carlos Magalhães se opôs à candidatura de Jäder Barbalho (PMDB-PA) à presidência do Senado. Convencido que o governo trabalhava a favor de Barbalho, o senador baiano passou a atacar o PSDB e o presidente Fernando Henrique. O conflito com o governo se agravou após a divulgação da gravação de uma conversa de Antônio Carlos Magalhães com procuradores federais. Sem saber que estava sendo gravado, ACM sugeriu aos procuradores que quebrassem o sigilo bancário de Eduardo Jorge, ex-secretário da Presidência da República. “Se pegar Eduardo Jorge, chega ao presidente [Fernando Henrique Cardoso]”, disse o senador aos procuradores (Ver FSP 23/02/2001). Em *A Arte da Política*, Fernando Henrique Cardoso não cita o episódio da gravação. Justifica a demissão dos ministros com base na entrevista de Antônio Carlos à TV Globo, algo muito menos importante que o conteúdo da gravação.

ficou com Minas e Energia. Em março de 2002, por conta do caso Lunus²³⁹, o PFL decidiu romper com a aliança com Fernando Henrique e todos os ministros pefelistas entregam seus cargos e, pela primeira vez em sua história, nenhum pefelista ocupa um cargo ministerial. O quadro abaixo resume a participação ministerial do PFL nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso.

5.2 O PFL e a agenda reformista do governo FHC

Uma das marcas do governo Fernando Henrique Cardoso foi o ímpeto reformista. Como mostra a tabela abaixo, ele foi o presidente que mais propostas de emendas constitucionais encaminhou ao Congresso. Foram 143 ao todo, quase o dobro de Lula, o segundo colocado com 79 PECs (Propostas de Emendas Constitucionais) apresentadas. Além da consolidação da estabilidade macroeconômica, outro objetivo estratégico de FHC e das forças políticas que o apoiavam era justamente extrair da Carta Magna o viés estatal desenvolvimentista nela incrustada pelos constituintes de 1988 (Sallum Jr. 1999). Aliás, eram objetivos correlacionados. As reformas pró-mercado, processo que se replicou em outros países da América Latina, eram consideradas fundamentais para assegurar a estabilidade macroeconômica. Como notou Melo (2002), “a formação da agenda de reformas nos anos 90 representa, em grande medida, uma desconstrução da agenda que balizou os trabalhos da Constituinte de 1987-88”.

Tabela 5.3: Emendas Constitucionais

	Apresentadas	Aprovadas	Taxa de sucesso
Sarney	3	1	33%
Collor	17	5	29%
Itamar	4	1	25%
FHC I	69	34	49%
FHC II	74	21	28%
Lula I	47	17	36%
Lula II	32	10	31%
Dilma I	21	10	48%

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

A execução dessa agenda de reformas foi atribulada. Nem todas as reformas consideradas essenciais foram plenamente implementadas. As mudanças no capítulo econômico da Constituição (quebra do monopólio público para exploração das

²³⁹ Tratarei do caso Lunus mais adiante neste capítulo quando analisar a frustrada candidatura presidencial de Roseana Sarney.

telecomunicações, do petróleo e do gás natural, e equalização do tratamento jurídico entre empresas nacionais e internacionais) tramitaram rapidamente. Foram encaminhadas ao Congresso em março de 1994 e sancionadas antes do final do ano. Todas elas eram emendas constitucionais sintéticas. Alteravam poucos artigos da Constituição, ao contrário das reformas temáticas – a tributária, a previdenciária e a administrativa –, as quais propunham mudanças mais extensas no regramento constitucional. Estas tramitaram praticamente durante todo o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. A reforma tributária não avançou. No governo FHC, mudanças tributárias pontuais importantes ocorreram (criação – e recriação – da CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira; aumento das contribuições sociais), mas a proposta elaborada pelo governo nem chegou a ir a votação no plenário da Câmara. Não passou da Comissão Especial na Câmara dos Deputados. A reforma da Previdência Social ficou incompleta. Pontos importantes da proposta elaborada pelo governo, como o estabelecimento de idade mínima para aposentaria no regime do INSS, não alcançaram apoio da super maioria congressual (3/5 dos votos do total de deputados e senadores) necessária para o emendamento constitucional. A chamada Reforma Administrativa passou quase integralmente. Porém, antes de remetida ao Congresso, a proposta passou por várias revisões por conta de negociações prévias entabuladas com agentes políticos interessados na questão (governadores, prefeitos, representantes dos servidores públicos etc), até se chegar à sua 58ª. versão, a que foi finalmente enviada ao crivo os parlamentares.²⁴⁰

A responsabilidade pelos tropeços da agenda reformista de Fernando Henrique Cardoso não pode ser atribuída ao PFL. À exceção de 2002, a taxa de fidelidade do PFL às propostas defendidas pelo governo superou 90%, muito próxima à do PSDB, conforme mostra a tabela abaixo.

²⁴⁰ Melo (2002) produziu uma alentada análise comparativa sobre essas três reformas cuja principal qualidade é ressaltar como as características próprias de cada uma de cada uma delas, no que diz respeito ao conteúdo e às estratégias de vendagem política, por assim dizer, à sociedade, a grupos de pressão e ao Congresso, foram importantes para determinar suas trajetórias no Legislativo. A análise relativiza a importância do arcabouço institucional favorável à preponderância do Poder Executivo sobre o Legislativo no Brasil pós Constituição de 1988. Sem deixar de reconhecer a relevância dos aspectos institucionais, chega à conclusão de que eles não bastam para explicar as vicissitudes e os sucessos das reformas. Especificamente sobre a reforma da Previdência, ver também Figueiredo e Limongi (1998). Eles ressaltam que as dificuldades para a aprovação da reforma previdenciária não decorreram de fragilidades institucionais que afetariam estruturalmente a governabilidade política do país. Foram consequência da própria natureza da empreitada – restringir direitos previdenciários numa sociedade recém democratizada – e, secundariamente, de alguns erros de estratégia na condução da tramitação da proposta no Congresso.

Tabela 5.4: Apoio partidário às propostas apoiadas pela liderança do governo na Câmara dos Deputados (%)

	PFL	PSDB	PMDB	PTB	PPB
FHC I 1	91,34	91,42	77,70	86,94	83,09
FHC I 2	93,52	92,01	78,79	86,33	77,97
FHC II 1	94,65	96,25	83,11	81,37	89,72
FHC II 2	84,04	95,94	89,01	70,47	85,38

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

O maciço apoio congressual do PFL às propostas de interesse do presidente Fernando Henrique também está documentado nas tabelas abaixo. A primeira destaca alguns projetos chave do período FHC. A segunda se refere especificamente a votações relacionadas à reforma da Previdência. Ambas reforçam a informação presente na Tabela 5.4 que apresenta a taxa agregada de apoio dos principais partidos participantes das coalizões governistas durante o ciclo FHC. PSDB e PFL, os partidos que primeiro se uniram para promover a candidatura do então ministro da Fazenda, foram os mais fieis ao governo no Congresso. PMDB, PTB e PPB não foram tão consistentes no apoio às propostas e posições governistas. A fim de ressaltar o engajamento do PFL à agenda parlamentar de FHC, seguem alguns comentários de Melo (2002) e Figueiredo e Limongi (1999) a respeito do comportamento dos pefelistas durante a tramitação das reformas. “O aspecto analiticamente relevante da votação do substitutivo [da reforma da Previdência apresentado pelo deputado Euler Ribeiro (PMDB-AM) ao plenário da Câmara e que não conseguiu atrair o voto de 3/5 dos deputados] não é a resistência feita pelo PMDB, mas sim a reduzida dissidência no seio do PFL (sete votos num total de 100)” (Melo 2002: 127); “O dissenso nessa base [de sustentação ao governo FHC] não foi suficientemente forte para fissurar partidos como o PFL e o PSDB [na votação dos textos e destaques da reforma da Previdência], embora, como assinalado, tenha produzido fortíssima fracionalização no PTB, PMDB e PPB” (Ibidem: 146); “Embora o PFL tenha se mantido unificado em relação à votação do contrato de emprego [proposta da reforma Administrativa que previa a possibilidade de contratação de servidores públicos por meio de contratos temporários], o PMDB e o PPB se dividiram” (Ibidem: 164); “Os partidos que apoiaram a candidatura de Fernando Henrique Cardoso (PFL, PTB e PSDB) não lhe negaram o apoio necessário [nas votações da reforma da Previdência] mesmo quando o governo foi derrotado” (Figueiredo e Limongi 1998: 79); “quando olhamos os dados desagregados por partidos, notamos que as derrotas se devem mais à queda da disciplina nos partidos da base ampliada do governo (PMDB e

PPB) do que nos partidos da coalizão eleitoral (PFL, PTB e PSDB)” (Ibidem: 85); “os dados mostram que o PFL e o PSDB não faltaram com seu apoio habitual ao governo. A falta de disciplina no PTB e nos partidos da base ampliada, PMDB e PPB, explica a derrota governamental [na votação do chamado substitutivo Euler]” (Idem).

Além de votar em peso a favor das reformas, lideranças do PFL com posição de poder no Congresso também operaram estrategicamente para favorecer a tramitação e a aprovação das medidas. O deputado Inocêncio de Oliveira (PFL-PE), por exemplo, conforme relata Melo (2002: 211, nota 47), então líder do PFL na Câmara, impediu que deputados pefelistas eleitos com apoio de aposentados comparecessem à sessão na qual foi votado, e aprovado, o substitutivo Temer para a reforma da Previdência. E somente foi possível votar o substitutivo Temer porque o presidente da Câmara dos Deputados, o pefelista Luís Eduardo Magalhães, encontrou brechas no Regimento da Câmara para, após a derrota do substitutivo Euler, levar o texto original da proposta ao plenário e indicar Michel Temer (PMDB-SP) para assumir a relatoria da proposta. O substitutivo Temer foi elaborado com base no texto original e nas emendas apresentadas na Comissão Especial. Antes disso, Luís Eduardo Magalhães havia retirado a PEC da reforma da Previdência da Comissão Especial, onde tardava a ser apreciada, para colocá-la diretamente no plenário. São apenas alguns exemplos do ativismo pefelista no Congresso a favor do governo FHC.

Tabela 5.5: Apoio partidário à agenda de reformas de FHC (%)

	Reeleição	Quebra monopólio		Equalização tratamento empresa estrangeira	Reforma previdência	Reforma administrativa	Lei Responsabilidade Fiscal
		Telecomunicações	Petróleo				
	PEC 1/95	PEC 3/95	PEC 6/95	PEC 5/95	PEC 33/95	PEC 173/95	PLP 18/99
PFL	96,68	96,56	97,78	96,38	90,28	94,94	98,09
PSDB	96,06	88,44	90,29	98,26	91,32	93,00	98,13
PMDB	81,05	72,01	77,12	86,37	80,78	79,78	77,59
PTB	92,49	86,88	91,5	92,83	89,91	85,04	85,05
PPB	83,02	85,07	91,74	96,45	83,86	75,03	93,38

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Tabela 5.6: Apoio partidário às votações da reforma da Previdência (%)

	PFL	PSDB	PTB	PPB	PMDB	Coalizão
Vitórias						
EME 6 Temer	94,9	86,7	82,8	81,6	77,3	85,3
DVS 4	84,4	78,6	78,6	88,5	76,3	81,6
DVS 6	82,3	75,0	75,0	82,8	67,0	76,5
DVS 71	90,6	84,7	89,3	82,6	87,5	86,7
DVS 100	90,6	80,0	96,4	88,1	86,5	87,1
DVS 140	84,2	79,5	85,7	70,5	69,1	76,5
DVS 153	88,4	87,8	92,9	76,7	74,7	82,6
DVS 158	83,9	82,9	85,2	76,1	65,3	77,4
DVS 185	86,3	89,0	85,2	77,8	73,2	81,6
DVS 199	81,3	84,1	75,0	74,7	70,8	77,4
2º turno	83,5	82,7	81,5	75,6	69,8	78,0
Média	86,4	82,8	84,3	79,5	74,3	81,0
Derrotas						
SUB Euler	88,5	85,5	64,3	66,3	55,8	73,2
DVS 24	77,7	77,4	75,0	66,7	71,9	73,6
DVS 26	77,7	80,0	85,7	75,6	65,3	75,3
DVS 48	74,7	70,6	71,4	57,0	63,5	66,9
DVS 133	74,7	76,5	77,8	76,2	68,0	74,0
DVS 148	72,3	72,8	65,4	68,5	58,9	67,8
DVS 173	68,4	70,7	70,4	66,3	58,9	66,2
DVS 204	81,9	82,9	77,8	66,7	76,8	77,1
Média	76,9	77,1	73,4	67,9	64,9	71,7

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Qual é a explicação para a maior fidelidade de PSDB e PFL ao governo, vis-à-vis PMDB, PTB e PPB? Como partido do presidente, o PSDB não poderia se comportar de outra maneira. Quanto ao PFL, a principal razão foi tema da seção anterior deste capítulo. O presidente Fernando Henrique concedeu ao PFL espaços relevantes na administração federal e, mais do que isso, o fez de modo a contemplar as principais correntes pefelistas. Jorge Bornhausen, Marco Maciel e Antônio Carlos Magalhães ficaram satisfeitos com o quinhão do poder federal que receberam. O apoio de Fernando Henrique e do PSDB à eleição de Luís Eduardo Magalhães para a presidência da Câmara dos Deputados em fevereiro de 1994 também foi parte importante da amarração do PFL à agenda parlamentar do governo. Com o PMDB, como bem notaram Figueiredo e Limongi, não foi assim. “O governo, efetivamente, não incorporou o PMDB e suas diferentes correntes ao ministério. As pastas recebidas pelo partido na composição inicial do ministério foram vistas mais como representativas da cota pessoal do presidente do que do partido.” (Figueiredo e Limongi 1998: 86)

Mas a convergência programática entre o PFL e a agenda de reformas do governo FHC certamente também contribuiu para a fidelidade pefelista às propostas encaminhadas pelo Executivo ao Congresso. Não é possível mensurar o peso da afinidade programática na determinação do apoio pefelista ao governo no Congresso. Para tanto, seria necessário construir uma situação contrafactual na qual o PFL estivesse fora da coalizão governamental e verificar como teria sido o comportamento do partido, o que é obviamente inexecutável. A hipótese mais razoável é que a taxa de apoio do PFL às reformas “fernandistas” teria sido menor, quanto menor é impossível afirmar. É presumível, porém, que a coincidência programática, resumida na Tabela 5.2, facilitou a tarefa das lideranças pefelistas de mobilizar as bancadas do partido no Congresso para que apoiassem maciçamente os projetos do governo. Como comentou Bornhausen, “éramos liberais apoiando propostas liberais” (Gutemberg 2002: 279) e com bons ministérios sob comando do partido. O que mais poderia querer o PFL? Como poderia votar contra o governo?

5.3 Adeus candidatos presidenciais, adeus governo federal

“Prepare-se, temos candidato. Aliás, candidata”. Foi a primeira frase que Jorge Bornhausen ouviu assim que atendeu o telefone no dia 17 de dezembro de 1999 para falar com um entusiasmado Saulo Queiroz.²⁴¹ O deputado federal sul-mato-grossense havia recebido de Bornhausen, o presidente do partido na ocasião, a incumbência de coordenar a realização de pesquisas quantitativas em âmbito nacional para testar a receptividade do eleitorado a políticos pefelistas com vistas à disputa da presidência da República em 2002. Na pesquisa, realizada pelo instituto Vox Populi, Roseana Sarney, governadora do Maranhão, apareceu com 6%, para surpresa de Bornhausen²⁴². Marco Maciel e Jaime Lerner apareceram em segundo lugar com inexpressivos 2%.

Desconfiados quanto à possibilidade de o apoio a Roseana Sarney ser apenas *recall* do sobrenome Sarney, o PFL resolveu fazer nova rodada de pesquisas, também conduzida pelo Vox Populi. O resultado animou ainda mais a cúpula do PFL. A inclusão de José Sarney na lista de possíveis candidatos presidenciais não alterou o percentual de intenção de voto a favor de Roseana. Ela repetiu os mesmos 6% da pesquisa anterior, enquanto José Sarney ficou com 3%. Além disso, 62% dos entrevistados manifestaram disposição de votar em uma candidata mulher para

²⁴¹ Gutemberg 2002: 291.

²⁴² Idem.

presidente da República. Segundo Bornhausen, essas pesquisas os convenceram que o PFL havia “descoberto a um só tempo a chave da conquista da opinião pública (*a candidatura de uma mulher*) e a candidata certa para vencer”.²⁴³

Apesar de a aliança com o presidente Fernando Henrique Cardoso e com o PSDB ter sido favorável ao PFL, o partido, ou pelo menos a cúpula pefelista, aspirava a oportunidade de disputar competitivamente com um candidato próprio a eleição presidencial de 2002. Como comentamos no Capítulo 3, o PFL nasceu ansiando assumir posições de protagonismo na política nacional. Nunca, contudo, havia conseguido deixar a posição de aliado de forças políticas predominantes. Ficou à sombra do PMDB, com Tancredo e Sarney. Depois, acoplou-se a Collor e, por fim, ao PSDB durante o governo FHC.

Luís Eduardo Magalhães era a aposta do PFL para o voo solo presidencial já em 2002. Vários atributos o qualificavam para o desafio. Era jovem (teria 47 anos em 2002), o que lhe dava um horizonte amplo de tempo para ganhar notoriedade em nível nacional caso fracassasse em 2002. Era o herdeiro natural do carlismo, garantia de força eleitoral na Bahia, quarto maior colégio eleitoral do país. Quando faleceu, se preparava para disputar a eleição para governador da Bahia em 1998, para a qual seria franco favorito dada a sua notoriedade pessoal e, principalmente, a força do carlismo no estado. Luiz Eduardo Magalhães, ademais, já havia provado durante a Constituinte, no governo Collor e, principalmente, quando ocupou a presidência da Câmara dos Deputados, ter grande capacidade de articulação política. Possuía firmes convicções liberais no campo econômico coerentes com o esforço da direção do partido desde 1993 no sentido de fazer do liberalismo econômico a grande bandeira programática do PFL²⁴⁴. E era capaz de unir as duas principais alas do PFL, o grupo de Bornhausen/Macieli e o de Antônio Carlos Magalhães. Luís Eduardo, enfim, aparecia como o futuro do PFL. Não foi por acaso que Fernando Henrique preferiu tê-lo como vice-presidente.²⁴⁵ O PFL perdeu parte de seu futuro com a morte de Luís Eduardo em 21 de abril de 1998. Naturalmente, é impossível saber se ele chegaria algum dia à Presidência da República, como

²⁴³ Gutemberg 2002: 292.

²⁴⁴ Segundo Antônio Carlos Magalhães, Luís Eduardo era mais “moderno” do que ele, no sentido de defender com mais afinco as ideias do liberalismo econômico. “Se for pela privatização, pela exclusão do Estado na economia, ele [Luís Eduardo Magalhães] será mais moderno do que eu, porque ele é mais radicalmente a favor da privatização”. (Dias *et al*, 1995: 136)

²⁴⁵ Conforme depoimento do deputado federal Carlos Mello ao autor, Fernando Henrique Cardoso e Luís Eduardo Magalhães eram bastante próximos. Essa também é a impressão deixada pelas citações de Fernando Henrique Cardoso a Luís Eduardo em *Diários da Presidência*.

imaginavam os pefelistas. Talvez nem mesmo tivesse condições de se tornar um candidato competitivo. Porém, muito provavelmente, seria por muito tempo um dos principais dirigentes de seu partido e, é possível, teria dado ao PFL baiano condições mais favoráveis para evitar que o PT desalojasse os pefelistas do poder estadual a partir de 2006. Independentemente do futuro político de Luís Eduardo, o certo é que, usando palavras de Bornhausen, seu falecimento, “desnorteou nosso [do PFL] projeto de candidatura própria para a sucessão do presidente Fernando Henrique Cardoso. Ficamos órfãos, sem alternativas”. (Gutemberg 2002: 289)

Roseana Sarney, assim como Luís Eduardo, herdeira de uma tradicional oligarquia política, surgiu como esperança de suprir tal orfandade. Depois de aparecer com algum destaque nas pesquisas de intenção de voto realizadas no final de 1999, a direção do PFL desenvolveu um plano para torná-la mais conhecida nacionalmente. Em 2000, ela passou a participar de atividades do partido em várias cidades e regiões do país. Em abril de 2000, por exemplo, foi a Porto Alegre a Florianópolis onde participou de eventos sociais e políticos. Após a passagem de Roseana por Porto Alegre, o PFL realizou pesquisa na cidade a fim de mensurar seu potencial eleitoral na cidade. Segundo Bornhausen, o resultado foi “excelente”. A pesquisa registrou 12% de intenção de voto a favor de Roseana, um número expressivo, tendo em vista a fragilidade do PFL no Rio Grande do Sul. (Gutemberg 2002: 292)

O projeto “Roseana presidente” avançou mais alguns passos em 2001. Ela se tornou a principal figura da propaganda partidária do PFL ao longo de 2001. Antônio Lavareda passou a realizar pesquisas e a coordenar o posicionamento estratégico da pré-campanha de Roseana. O publicitário Nizan Guanaes assumiu a produção das peças publicitárias de promoção de Roseana.²⁴⁶ O esforço de divulgação do nome de Roseana na propaganda partidária do PFL surtiu efeito. No final de 2001, a governadora maranhense começou a subir fortemente nas pesquisas de intenção de voto para presidente. Em fevereiro de 2002, segundo o Datafolha, estava tecnicamente empatada com o petista no primeiro turno (23% a 26% a favor do petista) e já o superava no segundo turno (51% a 39%).²⁴⁷

²⁴⁶ Uma desses *spots* produzidos por Nizan Guanaes ainda pode ser encontrado na internet (<https://www.youtube.com/watch?v=WLSiMWZ5aWQ#t=20> consultado em 06/10/2015). A propaganda explora a condição de “candidata mulher” de Roseana com um *jingle* cujo refrão repetia “me chamo Ana, Juliana, Roseana, eu sou a mulher”.

²⁴⁷ FSP 24/02/2002.

Em 1º. de março, porém, uma equipe da Polícia Federal invadiu o escritório da empresa Lunus em São Luiz (MA), de propriedade de Jorge Murad, marido de Roseana. Em um cofre da empresa foram encontrados cerca de R\$ 1,3 milhão de reais em dinheiro vivo. O dinheiro foi confiscado pela Polícia Federal. Imagens da pilha de notas foram exibidas maciçamente na televisão e na imprensa. Incapaz de dar uma explicação pública convincente para a origem do dinheiro apreendido, Roseana Sarney desabou nas pesquisas (caiu para 15% na simulação de primeiro turno, de acordo com o Datafolha de 12/03; e para 13% em 09/04, segundo o mesmo instituto de pesquisa). Desistiu da candidatura presidencial 13 de abril de 2002. Depois de Roseana Sarney, o PFL nunca mais de fato se empenhou para construir uma candidatura presidencial.

Para a cúpula do PFL não havia dúvida. Setores do governo e do PSDB utilizaram a Polícia Federal para destruir a candidatura de Roseana. Suspeitavam que o então ministro da Justiça Aloysio Nunes Ferreira e o pré-candidato tucano José Serra tenham sido os artífices do golpe contra Roseana. Segundo Bornhausen, as evidências que corroboram a hipótese de que houve uma conspiração contra a candidatura de Roseana Sarney foram as seguintes: 1) a ordem judicial para a ação da Polícia Federal foi emitida por um juiz de primeira instância de Tocantins que não teria prerrogativa legal para investigar uma governadora de estado; 2) o procurador federal que coordenou as investigações trabalhou no Ministério da Saúde quando José Serra estava no comando da pasta; 3) o Diretor Geral da Polícia Federal, Agílio Monteiro, era filiado ao PSDB; 4) a imprensa foi avisada previamente da ação da Polícia Federal e, posteriormente, as imagens do dinheiro apreendido foram amplamente distribuídas para a mídia.²⁴⁸ Convencidos de que foram vítimas de uma armadilha, os dirigentes do PFL pressionaram o presidente Fernando Henrique para que ele apurasse o eventual abuso de poder cometido pela Polícia Federal. Para Fernando Henrique, contudo, nada irregular ocorreu. Segundo seu relato²⁴⁹, a ação da PF derivou de investigações relacionadas ao caso Sudam (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia) a partir de denúncias apresentadas pelo senador Antônio Carlos Magalhães contra o senador Jader Barbalho durante batalha política que acabou levando ambos à renúncia do Senado. A Polícia Federal teria apenas cumprido ordens judiciais, contra as quais não caberia interferência da Presidência ou de qualquer outra instância do Poder Executivo. Descontentes com a

²⁴⁸ Gutemberg 2002: 312 e 316.

²⁴⁹ Cardoso 2006: 336 e 338.

resposta e a atitude do presidente Fernando Henrique Cardoso, os dirigentes do PFL decidiram romper com o governo e entregar todos os cargos ocupados por pefelistas no governo federal, a começar dos ministérios. A decisão foi tomada no dia 7 de março em reunião da qual participaram mais de 200 líderes partidários, de todo o país, inicialmente convocada para consagrar a candidatura de Roseana.²⁵⁰ De acordo com Bornhausen, houve apoio unânime ao rompimento com o governo. Nem o vice-presidente da República Marco Maciel se opôs à iniciativa. Após o encontro, os dirigentes do PFL redigiram uma nota na qual relatavam as razões para a cisão com o governo e com o PSDB:

A parceria leal que sempre oferecemos não obriga a apoiar um candidato, só por ele pertencer ao partido do Presidente da República. Nossa candidatura foi agora vítima de insólita violência, com claras consequências políticas, com o intuito de fragilizá-la e até mesmo de afastá-la da disputa. O PFL considera que nos exageros e arbitrariedades da ação policial de que foi vítima nossa candidata à Presidência da República e na iniquidade dos vazamentos à imprensa não houve a indispensável e pronta apuração dos abusos e ilegalidades por parte do ministro da Justiça. (...) Diante disso, concluímos que as razões políticas que sustentavam nossa aliança desapareceram, e que nossa presença no governo não mais se justifica. (...) À Nação, queremos reafirmar que continuaremos no Congresso Nacional a apoiar todas as medidas legislativas que se harmonizem com as crenças que compartilhamos. O PFL não votará contra o País. Seguiremos atuando com independência, e o senso de responsabilidade continuará a ser a marca dominante da nossa prática política.

Todos os cinco ministros pefelistas pediram demissão pondo fim à aliança engendrada no início de 2002 bafejada pelo otimismo com o futuro do Plano Real. Foi também o fim da longa presença do PFL no primeiro escalão do governo federal a qual durou 17 anos, de março de 1985, quando José Sarney assumiu a presidência da República, a março de 2002, quando a candidatura de sua filha, Roseana Sarney, se inviabilizou e foi atropelada, na visão dos dirigentes pefelistas, por manobras escusas do grupo serrista do PSDB.

Na verdade, o afastamento entre pefelistas e tucanos vinha sendo fomentado já há algum tempo. Em 2000, a aliança ficou abalada por causa do lançamento da candidatura de Aécio Neves para a presidência da Câmara dos Deputados, iniciativa que

²⁵⁰ Gutemberg 2002: 315-318.

rompeu o acordo entre PSDB, PFL e PMDB segundo o qual o comando do Congresso ficaria em mãos de pefelistas e peemedebistas, que se revezariam nas presidências da Câmara e do Senado. O PSDB, detentor da Presidência da República, segundo esse entendimento, se absteria de disputar as presidências das Casas do Legislativo. Aécio Neves – segundo Fernando Henrique, por iniciativa própria e não por incentivo do governo ²⁵¹ –, derrubou esse acordo e, com apoio expressivo do PMDB, do PTB e de outros partidos da base governistas, derrotou o candidato do PFL, deputado Inocêncio de Oliveira (PE). Como o peemedebista Jäder Barbalho (PA) se elegeu presidente do Senado, a despeito da forte oposição de Antônio Carlos Magalhães, o PFL ficou de fora do comando do Congresso pela primeira vez desde o início do governo Fernando Henrique Cardoso. Foi um passo atrás para o partido.

Os entreveros do governo FHC com o PFL prosseguiram em 2001. Em março, o presidente demitiu os ministros carlistas Waldeck Ornelás (Previdência Social) e Rodolpho Tourinho (Minas e Energia). No final do ano, a candidatura presidencial de José Serra, mais próximo ao PMDB do que ao PFL, se consolidou, convencendo os dirigentes pefelistas que o partido perderia a condição de aliado preferencial do PSDB. Ou seja, quando em março de 2002 ocorreu o episódio Lunus, o terreno já estava fértil para o racha derradeiro.

Rompido com o PSDB, a maior parte do PFL aderiu à candidatura Ciro Gomes, então no PPS. Jorge Bornhausen e Antônio Carlos Magalhães apoiaram explicitamente o candidato cearense. Geraldo Altholf, senador pefelista por Santa Catarina, isto é, político pertencente ao grupo Bornhausen, fez parte do comitê de campanha de Ciro Gomes. Marco Maciel, o único pefelista importante que, também por razões institucionais, continuou no governo, não acompanhou Bornhausen e ACM. Apoiou José Serra.

5.4 A quintessência do presidencialismo de coalizão e o PFL

Na tarde de 7 de abril, no mesmo dia quando a assembleia pefelista decidiu pelo rompimento da aliança com o governo e recomendou a entrega de todos os cargos ocupados pela legenda, Jorge Bornhausen foi ao Palácio do Planalto transmitir pessoalmente a Fernando Henrique Cardoso a resolução do partido. O presidente, que

²⁵¹ Segundo Fernando Henrique, ele não incentivou, mas tampouco vetou a candidatura Aécio Neves para a presidência da Câmara. Contudo, previa que a disputa contra Inocêncio de Oliveira acarretaria problemas políticos ao governo. (ver Cardoso 2002: 239)

obviamente estava ciente da pauta do encontro, recebeu Bornhausen cordialmente. Este, para tentar deixar o ambiente mais desanuviado, arriscou uma pilhéria. A culpa de tudo aquilo, disse Bornhausen ao presidente, era de Sérgio Mota e de Luís Eduardo Magalhães que, ao articular a emenda da reeleição limitaram-na a uma única vez. “Se houvessem previsto uma segunda reeleição não estaríamos enfrentando aquelas dificuldades”, finalizou o pefelista.²⁵²

O gracejo de Bornhausen é revelador. Atesta o que no fundo, no fundo, era o desejo de todo o PFL: mais quatro anos de governo Fernando Henrique. Como isso não era possível por imposição constitucional, os pefelistas se sentiram instigados a se lançar à custosa, arriscada e, no final das contas, mal sucedida tarefa de criar uma candidatura presidencial. O segundo mandato de Fernando Henrique foi complicado para o governo, para a coalizão e para os pefelistas. Como já relatado anteriormente, houve tensões e conflitos entre o PFL e FHC, em geral envolvendo a ala carlista do PFL. Mesmo assim, Bornhausen e os demais pefelistas provavelmente sabiam que, ao cabo, a aliança havia sido positiva para o partido. Melhor seria se ela se prolongasse por mais quatro anos. E se Bornhausen pudesse antever o futuro do PFL após o fim do governo Fernando Henrique, certamente lamentaria ainda mais a impossibilidade de alongá-la por mais algum tempo.

Entretanto, a cisão com os pefelistas, parece não ter deixado Fernando Henrique Cardoso muito contrariado. “Diante dos acontecimentos [caso Lunus e a quebra da aliança com o PFL], pensei comigo com certo contentamento: termino o governo rompido com as principais oligarquias políticas. Isso representa um avanço institucional” (Cardoso 2006: 338, grifo nosso), registrou o ex-presidente em *A Arte da Política*, um balanço em tom autobiográfico de seus dois mandatos presidenciais. Como lhe restavam apenas dez meses de governo, Fernando Henrique podia se permitir ficar contente com os atritos com Antônio Carlos Magalhães, José Sarney e PFL, justamente as forças políticas cortejadas por ele no começo de 1994 quando se preparava para disputar a Presidência da República. Se ele, como no devaneio de Bornhausen, tivesse a oportunidade de permanecer na Presidência da República por mais quatro anos provavelmente não conseguiria extrair nada de positivo do fato de ter perdido o apoio das “principais oligarquias políticas” do país.

²⁵² Gutemberg 2002: 320.

Por certo, Fernando Henrique Cardoso, como bem assinalam Figueiredo, Limongi e Valente, contou com um arcabouço institucional bastante favorável ao exercício da governabilidade, definida pelos autores “em sentido estrito, como a capacidade de fazer valer a agenda legislativa do Executivo” (Figueiredo, Limongi e Valente 1999: 49). Tal arcabouço estava sustentado pela combinação dos poderes legislativos conferidos pela Constituição de 1988 ao Presidente da República (monopólio da iniciativa legal em matérias tributárias, orçamentárias e relativas à organização da administração federal; capacidade de interferir na priorização e no andamento de projetos no Congresso por meio da solicitação de urgência na tramitação e, principalmente, o poder de emitir atos – as medidas provisórias – com efetividade legal imediata, ainda que sujeitos a confirmação posterior por parte do Congresso) com as prerrogativas estatutárias das lideranças partidárias no Congresso (capacidade de influir na definição da agenda de votações, direito de solicitar votações nominais e de apresentar destaques para votação em separado e pedidos de urgência, além da competência de indicar e substituir membros das comissões legislativas).

As virtudes desse arranjo institucional, do ponto de vista da governabilidade estrita, afloraram plenamente no governo Fernando Henrique, especialmente no primeiro mandato, embora seus efeitos já fossem visíveis mesmo nos turbulentos governos Sarney e Collor/Itamar, conforme atesta fartamente a literatura nacional de ciência política dedicada a apurar empiricamente a relação entre Executivo e Legislativo no Brasil pós-constituente. Foi com Fernando Henrique, contudo, que “testemunhamos o pleno funcionamento (desse) sistema decisório que se caracteriza por forte concentração de poder nas mãos do Presidente da República e dos líderes partidários no Congresso” (Idem). A efetividade desse sistema decisório pode ser comprovada pelos números apresentados na seção deste capítulo dedicada à agenda congressual do governo Fernando Henrique.

Contudo, como também destacam Figueiredo, Limongi e Valente (1999), a prevalência do Executivo não implica a nulidade das forças partidárias congressuais.²⁵³ Ao contrário, o sistema impõe ao presidente a necessidade de se compor com o Congresso e, mais do que isso, a enfrentar o jogo congressual amparado por uma coalizão multipartidária, considerando-se o caráter consociativo do sistema político brasileiro e a decorrente fragmentação partidária vigente naquele momento. Portanto, é

²⁵³ Sobre esse ponto, ver também Freitas (2013).

improvável que o sistema decisório pudesse funcionar plenamente excluindo as oligarquias políticas. O próprio Fernando Henrique não quis desafiar tais oligarquias quando formou a coligação eleitoral responsável por sua eleição em 1994 e, posteriormente, quando as acolheu nas diversas coalizões partidárias formadas durante seus dois mandatos. Se houvesse se desvincilhado das oligarquias precocemente, certamente, apesar do aparato institucional, teria tido menos sucesso no exercício da governabilidade.

Retomando um ponto já abordado no início deste capítulo, a convergência programática entre Fernando Henrique Cardoso e o PFL também contribuiu para a manutenção da governabilidade. A proximidade ideológica entre partidos partícipes reduz o custo de manutenção da integridade da coalizão (Raile *et al.* 2010). No caso da aliança entre PSDB e PFL, o fundamento da convergência foi a avaliação comum quanto ao esgotamento do Estado nacional-desenvolvimentista.

Para Sallum Jr. (1999: 25), a coalizão formada em torno de Fernando Henrique “deu o acabamento final a um longo processo de construção social de um novo bloco hegemônico saído das entranhas da Era Vargas mas em oposição a ela”. A transnacionalização do capitalismo e a democratização da sociedade brasileira, processos que tiveram início nos anos 70, são apontados por Sallum Jr. como os fatores fundamentais para a crise do chamado Estado desenvolvimentista, o programa econômico político constitutivo da Era Vargas caracterizado pela utilização de instrumentos estatais para a construção do capitalismo industrial no país. A crise econômica dos anos 80, definida por Bresser Pereira (1996) como uma “crise fiscal do Estado”, acelerou o desmonte do Estado desenvolvimentista. O PFL surge exatamente em meio a essa crise. Contudo, paradoxalmente, os principais políticos participantes da criação do partido estavam vinculados, como vimos no Capítulo 3, às forças político-militares comandadas pelo ex-presidente Ernesto Geisel, em cujo governo a concepção de Estado desenvolvimentista foi predominante. Ou seja, o PFL, no nascedouro, portava traços nacional-estatal desenvolvimentistas, cujo principal representante dentro da legenda foi Aureliano Chaves. Como será visto no próximo capítulo, o liberalismo econômico, antítese do Estado desenvolvimentista, somente se tornou programaticamente dominante no PFL no começo dos anos 90, embora já tivesse sido defendido por parcelas expressivas do partido na Constituinte de 1988.

Em plano mais geral, essa transição do Estado desenvolvimentista para um programa econômico liberal, também ocorreu na sociedade brasileira, especialmente entre a elite econômica e política do país e mesmo na classe média ilustrada, em *timing* semelhante à transição ocorrida dentro do PFL. Aflorou no período constituinte e ganhou força nos anos subsequentes, impulsionada pelas críticas de cunho liberal e fiscal ao conteúdo final da Constituição, a qual, nota Sallum Jr. (1999: 27), representou a consolidação jurídica do modelo nacional-desenvolvimentista. A eleição presidencial de 1989, embora não possa ser reduzida a um embate entre o nacional-desenvolvimentismo, representado pela candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva, e o paradigma liberal, personalizado por Collor de Mello, deu novo impulso ao debate. A vitória de Collor de Mello, é certo, não decorreu do predomínio da visão liberal na sociedade.²⁵⁴ Porém a pauta liberal guiou a atuação de seu governo. Privatização, abertura da economia à concorrência externa, redução do setor público e necessidade de produtividade foram propagandeados pelo governo como sendo as chaves para o país chegar à modernidade. As dificuldades da economia, a inabilidade política em lidar com o Congresso e, por fim, a sequência de complicações com casos de corrupção sufocaram a agenda liberal de Collor. Como bem notou Sallum Jr. (2015), o ideário liberal não naufragou junto com Collor. Apesar de provocar evidente desconforto ao presidente, sobreviveu no governo Itamar, não apenas entre a elite econômica, mas também como política de governo. Porém, somente floresceu para valer no governo FHC.

Esse *detour* que sintetizou em poucos parágrafos o processo de hegemonização da agenda liberal nos anos 90 pretendeu mostrar que a convergência programática entre FHC e PFL teve raízes profundas. Tanto o PFL quando FHC foram absorvendo essa agenda e se convencendo de sua adequação à realidade do país e do globalizado capitalismo mundial. O ideário liberal constituiu a espinha dorsal do governo FHC, do começo ao fim de seus dois mandatos. Mas, como destacou Sallum Jr., durante o primeiro mandato, Fernando Henrique Cardoso deu espaço a duas vertentes do campo liberal: a versão mais “doutrinária e fundamentalista”, que Sallum Jr. chamou de neoliberal²⁵⁵, e outra, que carregava resquícios da visão Estado desenvolvimentista, denominada pelo autor de liberal-desenvolvimentista (Idem: 32-33). A vertente

²⁵⁴ O discurso populista de Collor de Mello e o cultivo da imagem personalista do candidato jovem, destemido de perfil anti-político foram os principais responsáveis pelo sucesso dele junto ao eleitorado de baixa renda. Sobre as características populistas de Collor de Mello, ver Singer (1990).

²⁵⁵ Abrucio e Couto (2003) utilizam o termo “fiscalistas” para caracterizar esse grupo.

neoliberal, encastelada no Ministério da Fazenda e no Banco Central, ou seja, no núcleo principal da área econômica do governo, sempre predominou sobre a liberal-desenvolvimentista (cujos principais representantes eram José Serra, ministro do Planejamento, Luiz Carlos Mendonça de Barros, presidente do BNDES e, posteriormente, ministro das Comunicações, e Luiz Carlos Bresser Pereira, ministro da Administração e Reforma do Estado), reconhece Sallum Jr.. No primeiro mandato, essas duas alas conviveram no governo. No segundo, nem isso. Com Mendonça de Barros e Bresser Pereira fora do governo e Serra no Ministério da Saúde, a vertente neoliberal se impôs plenamente. A crise cambial de janeiro de 1999, que desencadeou importante readequação da política econômica – adoção do regime de metas de inflação, fixação de elevadas metas de superávit fiscal primário e liberalização da taxa de câmbio –, inviabilizou a eventual tentativa de Fernando Henrique de aumentar a influência dos liberais-desenvolvimentistas sobre a política econômica no segundo mandato. Em um momento crítico, no qual a estabilidade econômica esteve em risco, Fernando Henrique optou por eliminar qualquer ambiguidade a respeito do escopo da política econômica. O episódio mais simbólico dessa decisão foi a demissão de Clóvis Carvalho, ministro chefe da Casa Civil durante o primeiro mandato, e que havia sido deslocado para o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio no início do segundo mandato. Em 2 de setembro de 1999, Carvalho criticou o conservadorismo da política econômica, qualificando-a de covarde em decorrência de seu “excesso de cautela”. No dia seguinte, foi demitido, ou melhor, foi instado a pedir demissão. Bornhausen apoiou a decisão do presidente Fernando Henrique Cardoso e sugeriu rapidez na escolha do substituto²⁵⁶. Alcides Tápias, ex-presidente executivo do Bradesco, foi para o Ministério do Desenvolvimento, encerrando de vez a expectativa a respeito da possibilidade de a política econômica do governo adquirir algum matiz desenvolvimentista²⁵⁷.

Sallum Jr. interpreta a escolha inicial de Fernando Henrique de privilegiar a corrente neoliberal e, sobretudo, as reiteradas confirmações dessa decisão²⁵⁸ como uma opção guiada preponderantemente por uma racionalidade política ao invés de

²⁵⁶ Folha de S. Paulo 05/09/1995, pg 10.

²⁵⁷ O termo “desenvolvimentista” é usado aqui em sentido epistemológico. Ou seja, como denominação de uma corrente de pensamento econômico social que atribui ao Estado papéis indutores do desenvolvimento econômico. O pertinente debate a respeito da efetividade das políticas desenvolvimentistas para a promoção do desenvolvimento econômico não será aqui abordado.

²⁵⁸ Embora o texto de Sallum Jr. se dedique ao primeiro mandato, os primeiros meses do segundo mandato já o levaram a intuir corretamente que a corrente neoliberal iria se impor até o final do governo FHC.

econômica. Segundo ele, “a manutenção do fundamentalismo neoliberal foi interpretado pela Presidência da República como um meio para assegurar o necessário controle sobre o sistema político, tendo em vista realizar a pesadíssima agenda de reformas institucionais que constituía o núcleo do programa do governo” (Sallum Jr. 1999: 40-41). Embora tal hipótese minimize, talvez exageradamente, a importância da eventual convicção pessoal do presidente Fernando Henrique a favor do “fundamentalismo neoliberal”, a interpretação política dessa escolha parece-me pertinente. De fato, como pretendemos mostrar em alguns momentos deste capítulo, o ideário neoliberal – ou pró-mercado, como prefiro denominar – foi adquirindo ao longo dos anos 80 e 90 força hegemônica se não na sociedade como um todo, ao menos junto à elite econômica e social do país. A hipótese faz especial sentido quando aplicada à aliança FHC-PFL. Razões de ordem pragmática foram as principais forças motoras para a aproximação entre FHC e o PFL. De um lado, o interesse em contar com a pujança eleitoral da máquina do PFL no Nordeste e com os votos do partido no Congresso. Do outro, a oportunidade, decorrente da condição de ser o principal partido aliado ao presidente eleito e reeleito, de ocupar espaços de poder no Executivo e no Congresso. Porém, reiteramos, a afinidade ideológica e programática favoreceu o encaixe entre FHC e o PFL. Deu organicidade à aliança. Se a vertente liberal-desenvolvimentista tivesse prevalecido, provavelmente a conexão teria sido menos consistente. Não apenas por conta de divergências programáticas. Principalmente porque a força política mais próxima à corrente tucana liberal-desenvolvimentista era o PMDB e não o PFL. A disputa entre o PFL e o PMDB para ocupar o posto de principal aliado do PSDB foi o principal motivo para os cumulativos conflitos entre tucanos e pefelistas durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso os quais culminaram no rompimento da aliança em março de 2002 no exato momento em que a candidatura José Serra²⁵⁹, o principal representante da ala liberal desenvolvimentista, estava consolidada e o presidenciável se movimentava para substituir o PFL pelo PMDB como aliado preferencial dando aos peemedebistas a primazia de ocupar a posição de candidato a vice-presidente. Como dizem Abrucio e Couto (2003: 271), na parte introdutória da análise a respeito da evolução política do segundo governo FHC, “como os conflitos ou

²⁵⁹ É interessante notar que Fernando Henrique Cardoso, apesar de ter privilegiado a vertente neoliberal, não trabalhou contra a consolidação da candidatura do liberal-desenvolvimentista José Serra. Talvez por causa das relações pessoais entre eles. Mas, é possível aventar, também porque entendia que o momento político posterior a 2002 fosse mais propício a uma ligeira guinada na direção do liberal-desenvolvimentismo.

a busca de acordos e/ou coalizões variam de acordo com o cálculo da distribuição de recursos entre os atores, este fator pode frequentemente ser mais importante na concretização de alianças do que uma coincidência de fins, alterando as metas previamente estabelecidas pelos atores para si mesmos.” No caso em questão, a construção da candidatura Serra e, antes disso, a aproximação entre PSDB e PMDB no Congresso, evidenciada pelo apoio dos peemedebistas à candidatura de Aécio Neves para a presidência da Câmara dos Deputados, e dos tucanos à candidatura de Jader Barbalho (PMDB-PA) à presidência do Senado, alteraram o cálculo sobre a provável distribuição de recursos para o PFL após o término do ciclo FHC. A consequência foi a busca de uma candidatura própria que, ao implodir, destruiu também os liames que ainda prendiam o PFL ao governo FHC e ao PSDB.

6. Ideologia e Voto

Este capítulo não é um complemento do capítulo anterior. Vale-se, contudo, de uma ideia ali defendida, a saber, que o PFL alcançou a maturidade ideológica programática e o ápice eleitoral durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Faz sentido, portanto, tratar desses tópicos temáticos logo após o capítulo dedicado ao PFL no octênio tucano. Já adianto que, ao contrário do que o título do capítulo sugere, a ideologia do PFL e seu desempenho eleitoral serão tratados como tópicos apartados. Isso ocorrerá não em decorrência de decisão referente à organização expositiva da tese. Mas sim porque são questões de fato desconexas. O liberalismo pefelista pouco influenciou a performance do partido na arena eleitoral. Última observação antes de iniciar a parte substantiva do capítulo. A exposição a respeito do liberalismo pefelista, apesar de suscitada pelo período FHC, não se aterá somente a ele. Já a conexão eleitoral terá como foco principal, embora não exclusivo, a eleição de 1998, mais especificamente, a eleição para deputado federal naquele ano.

6.1 O liberalismo pefelista

José Guilherme Merquior alerta no início de *O Liberalismo Antigo e Moderno* que não se pode falar de liberalismo e sim de liberalismos. Referia-se naturalmente às diversas correntes e segmentos por onde se espalhou liberalismo. Mas, abusando do pluralismo liberal proposto por Merquior, é possível falar na existência do “liberalismo pefelista”. Não como linha de pensamento, claro, mas como base ideológica programática de um partido inserido em um contexto específico, qual seja, o da reconstrução da democracia brasileira e da organização de nosso presidencialismo de coalizão. Desvendar o liberalismo pefelista é o objetivo desta seção.

O caráter liberal do PFL foi abordado apenas superficialmente em outros trabalhos acadêmicos dedicados ao partido (Tarouco 1999 e Corbelline 2005). Ideologia partidária, aliás, não é tema frequente na literatura sobre partidos políticos a qual privilegia aspectos mais palpáveis, por assim dizer, da agência partido, tais como a organização partidária, a inserção do partido em sistemas partidários políticos e atuação dos partidos nas arenas governamental, legislativa e eleitoral. Quanto ao liberalismo pefelista, foi, como pode ser notado em alguns excertos desta tese, frequentemente desqualificado na imprensa política a qual usualmente o tratou, por um lado, como simulacro utilizado para encobrir a índole clientelista e patrimonialista do PFL e,

adicionalmente, como evidência do caráter conservador do partido. Essas concepções a respeito do PFL, aliadas às dificuldades e carências da literatura para tratar empiricamente a questão da ideologia partidária, justificam a lateralidade do tema em trabalhos anteriores focados no partido. O liberalismo, contudo, foi um elemento constitutivo importante do projeto pefelista. Não é possível entender plenamente o PFL sem abordá-lo.

A construção do liberalismo pefelista

O PFL nasceu liberal quase por acaso. Os dissidentes pedessistas insatisfeitos com os rumos da sucessão presidencial de João Baptista Figueiredo começaram a ser chamados de “Frente Liberal” pela imprensa. Maria Inês Nassif, jornalista de política do *Jornal do Brasil*, foi a primeira a lhes tratar dessa maneira²⁶⁰. Não foi, porém, a primeira vez que o termo “liberal” apareceu associado ao PFL. Essa primazia coube a Roberto Magalhães, então governador de Pernambuco e membro destacado do grupo de dissidentes. A referência feita pelo governador inspirou Nassif a cunhar o termo “Frente Liberal” o qual logo se espalhou pelo restante da imprensa²⁶¹. Os próprios dissidentes consagraram a denominação ao oficializarem o apelido “Frente Liberal”, acrescido do à época obrigatório “Partido”, para nomeá-los quando os dissidentes se transformaram oficialmente em um partido político.

O epíteto, portanto, pegou. E não foi apenas por que facilitou a vida dos demais jornalistas que pegaram carona na expressão criada por Nassif. Pegou por que descrevia de maneira apropriada aquele grupo. Comparados com o restante do PDS fazia sentido tratá-los como liberais. Como se pretendeu mostrar no Capítulo 3, os principais nomes do grupo foram apadrinhados politicamente pela ala mais moderada dos militares. Além disso, pareciam mais modernos e mais conectados aos anseios democratizantes da sociedade brasileira do que os pedessistas malufistas. Enfim, cotejados com os malufistas, pareciam mais liberais, mais politicamente arejados, por assim dizer.

²⁶⁰ Conforme Cantanhede 2001: 86. Esse relato foi confirmado a mim pela própria jornalista Maria Inês Nassif.

²⁶¹ Carlos Castelo Brando tratou-os dessa maneira pela primeira vez em 20 de junho de 1984 quando se referiu ao grupo como “dissidência liberal do PDS” (CCB, 20/06/84). Quatro dias depois, o articulista usou a expressão “Frente Liberal”: “Lutando pela unidade partidária, a Frente Liberal terá, a partir do fato concreto da decisão do dia 5 [de julho, data na qual se previa que o Diretório Nacional do PDS tomaria decisão quanto à realização de uma prévia para definir o candidato do partido para a sucessão do presidente João Batista Figueiredo] a direção de formalizar uma dissidência e de propor uma negociação com as correntes de Oposição em busca de uma solução comum para preservar as instituições e o processo de abertura política.” (CCB 24/06/84)

Além de retratar com alguma fidelidade as características do grupo de dissidentes, a bandeira do liberalismo foi útil ao propósito mais imediato dos dirigentes do novo partido, qual seja, o de mostrar à sociedade e à opinião pública que o grupo de políticos fundadores do PFL havia se descolado do passado recente durante o qual a maioria havia apoiado os governos militares e que estavam aptos a atuar no regime democrático. Seria, idealmente, algo como o código de acesso à contemporaneidade política em tempos de redemocratização. Concomitantemente, daria dimensão ideológico programática ao movimento oportunista de aderir ao bloco de poder liderado por Tancredo Neves e pelo PMDB.

Assim, o apelido “Frente Liberal” forneceu à jovem legenda providencial gancho prontamente aproveitado pelas cabeças pensantes do partido para estabelecer o liberalismo como base programática do PFL. Além de útil para camuflar o passado Arena-PDS, nenhum outro partido se apresentava como liberal na cena política brasileira na ocasião. Havia, portanto, em tese, um espaço programático ideológico a ser preenchido pelo recém criado partido.

A alcunha “liberal” aplicava-se então preferencialmente à esfera política. Os dissidentes eram liberais no sentido político do termo porque assumiram discurso a favor da liberalização do regime político. O principal líder do PFL à época, Aureliano Chaves, era avesso ao liberalismo econômico, como já foi dito nesta tese. Para reforçar essa informação, apresento abaixo um trecho de seu discurso por ocasião do lançamento do Manifesto do Partido da Frente Liberal, evento ocorrido em 19 de dezembro de 1984:

É comum estabelecer-se confusão premeditada ou não entre liberalismo político, sentimento liberal e liberalismo econômico. O liberalismo político, o sentimento liberal estão na alma do homem. É antes de tudo um compromisso com o homem, compromisso com a liberdade e a dignidade. Liberalismo econômico é coisa completamente diferente: é uma escola econômica superada, que pregava e praticava o absenteísmo do Estado diante do jogo livre das forças do mercado. Tal procedimento econômico já foi superado no tempo. (Maciel 1985: 80, grifos meus)

Apesar da repulsa de Aureliano Chaves, referências a preceitos caros ao liberalismo econômico estão presentes nos primeiros documentos oficiais do partido, no

“Manifesto ao Povo Brasileiro” e no primeiro “Programa do Partido da Frente Liberal”, ambos de 24 de janeiro de 1985.

No “Programa”, o reconhecimento da “livre iniciativa como elemento dinâmico da economia e a empresa privada nacional como agente principal da vida econômica do País” (grifo meu), é um dos vinte princípios arrolados no documento. É, no entanto, o único conectado ao ideário do liberalismo econômico. Como destacado acima, nota-se, adicionalmente, um viés nacionalista na sua formulação, destoante do receituário liberal econômico tradicional, no qual não cabem distinções entre empresas nacionais e internacionais. Ademais, a referência à livre iniciativa é apenas o décimo quinto item na lista de vinte princípios.²⁶² Significativamente, antecede-o o reconhecimento de que o interesse coletivo se sobrepõe ao interesse individual no que tange ao direito de propriedade (item XIV da lista de princípios).

No “Manifesto”, ocorre o mesmo. A “proteção do cidadão contra a asfixia burocrática, o controle da voracidade fiscal e a contenção da interferência excessiva do Estado na atividade econômica” (grifo meu) aparece como um dos doze “conceitos fundamentais” que configurariam o “ideário político” do novo partido. Não obstante, a ênfase do documento recai sobre o liberalismo político. O primeiro item na lista de conceitos fundamentais do ideário político pefelista, não por acaso, se refere à liberdade, um dos conceitos basilares do liberalismo político. Os signatários do Manifesto fizeram questão de registrar que “o compromisso maior do Partido é com a liberdade, sob todas as suas formas”. Complementaram a ode à liberdade com a promessa de combateriam “qualquer manifestação de autoritarismo ou restrição da liberdade”. É uma declaração forte, tanto mais porque foi emitida por um grupo de políticos que, em sua maioria, vicejou sob a ditadura militar. Nesse sentido, soa contraditória e pouco crível, é verdade. Porém, revela justamente a intenção política de

²⁶² Antes aparecem a defesa do “primado da democracia” (I), “lutar pela instauração da plenitude democrática” (II), liberdade de expressão (III); “repúdio a todas as formas de totalitarismo ou de autoritarismo” (IV); oposição a “qualquer espécie de discriminação e preconceito” (V); reconhecimento de que “homens são basicamente iguais em direitos” (VI); defesa dos direitos humanos “em sua acepção moderna e dinâmica” a qual abrange, “além das liberdades públicas fundamentais, os direitos sociais, culturais, ecológicos e o direito à privacidade” (VII); “expansão das perspectivas de vida do cidadão” (VIII); “estimular e promover permanentemente a reorganização e renovação da sociedade brasileira” (IX); recusa a soluções violentas para a mudança social que precisa ser efetuada “dentro da ordem” (X); defesa do “desenvolvimento que vise à realização integral do homem” (XI); distribuição justa da renda e da riqueza e crescimento equilibrado das regiões (XII); “ampla participação da comunidade na formulação e implantação de decisões (XIII); direito de propriedade vinculado ao “reconhecimento das responsabilidades sociais inerentes ao exercício desse direito, tendo em conta que o interesse individual não pode se sobrepor ao interesse coletivo” (XIV).

marcar o rompimento com esse passado e de carimbar no novo partido a marca da adesão ao liberalismo político e, consequentemente, à democracia.

Dentre os dirigentes do PFL, Marco Maciel foi quem mais se dedicou à tarefa de dar consistência teórica ao liberalismo pefelista. Político com anseios intelectuais, conhecimento histórico sobre o passado político do país e leitor de autores liberais nacionais e estrangeiros, Marco Maciel escreveu livros e diversos artigos jornalísticos sobre o assunto. Em vários deles, o liberalismo servia como substrato à análise dos problemas contemporâneos do Brasil e à proposição de medidas para combatê-los.²⁶³ Nas obras dedicadas ao liberalismo, nota-se a preocupação de adaptar o credo liberal às condições brasileiras. Entre as adaptações do liberalismo pefelista às condições brasileiras destaca-se o esforço para defender a tese de que o ideário liberal não era avesso ao enfrentamento dos problemas sociais do país, cuja saliência se acentuou no debate público após a redemocratização. Qualquer força política com pretensões majoritárias, como era o caso do PFL (ver Capítulo 2), não poderia ignorar a questão social no Brasil pós-militares, mesmo que somente no registro retórico. Tais objetivos – conjugar o liberalismo à realidade brasileira e mostrá-lo como não adverso à mitigação dos problemas sociais do país – aparecem já no título de seus dois principais livros dedicados ao liberalismo: *Liberalismo e Justiça Social* e *Ideias Liberais e Realidade Brasileira*. No primeiro, o neoliberalismo, quando este ainda não havia globalmente se estigmatizado como sinônimo de conservadorismo, direitismo, estado mínimo etc, é apresentado como a chave para agregar a preocupação social ao pensamento liberal clássico. O “neoliberalismo”, de acordo como Maciel, “surge como alternativa para o dilema aparentemente insolúvel do antigo e discutido conflito entre a liberdade e a igualdade” (Maciel 1987: 13); ou “este [o neoliberalismo] não apenas defende a crescente ampliação dos direitos da cidadania, mas também valoriza o ideal da igualdade como intrinsecamente vinculado à própria liberdade” (Idem: 23-24); ou “o moderno liberalismo”, tratado por Maciel como “neoliberalismo”, “exige prioridade indispensável ao crescimento econômico, a fim de enfrentarmos os problemas da pobreza, da desigualdade e da escassez, e de assegurarmos a preservação do equilíbrio do meio que vivemos” (Idem: 41); ou ainda “assim como a democracia representativa

²⁶³ O site da Academia Brasileira de Letras, cuja cadeira de número 39 é ocupada por Marco Maciel desde 3 de maio de 2004, lista 8 livros de sua autoria. Todos eles tratam de assuntos políticos. Três têm como tema o liberalismo: *Educação e Liberalismo*, *Liberalismo e Justiça Social* e *Ideias Liberais Realidade Brasileira*. Site consultado em 23/01/2016.

foi a solução liberal para a sociedade de classes, a democracia participativa é a solução neoliberal para a sociedade de massa” (idem: 76).

Do ponto de vista da história das ideias, Marco Maciel utiliza de maneira equivocada o termo neoliberalismo. Dentro da ampla família de autores e ideias relacionados ao liberalismo, o neoliberalismo, embora não esteja claramente delimitado, é normalmente associado ao pensamento da chamada Escola Austríaca (cujos expoentes foram Ludwig von Mises e Friedrich Hayek), da Teoria da Escolha Pública (Gordon Tullock e James Buchanan)²⁶⁴ e do monetarismo da Escola de Chicago (Milton Friedman). Nenhuma dessas vertentes abriga ideias próximas às atribuídas por Marco Maciel ao neoliberalismo. Igualdade, crescimento econômico, pobreza, preservação do meio que vivemos, democracia participativa são termos alheios à Escola Austríaca, à Teoria da Escolha Pública e ao monetarismo da Escola de Chicago, cujo foco principal se assenta na defesa da liberdade econômica dos agentes privados consumidores e empresários e na restrição à intervenção estatal no domínio econômico.

Além da utilização inadequada da expressão “neoliberalismo”, nos extratos programáticos e propositivos de *Liberalismo e Justiça Social*, Marco Maciel desfila generalidades e elenca questões de *valence* que, como tais, são incapazes de desenhar uma pauta específica de ação para um grupo político determinado, pois, por definição, são aceitáveis a todos. Eis um exemplo do “valencismo” de Maciel:

São linhas programáticas do liberalismo, nesse sentido, o direito à habitação, à educação, à saúde, ao emprego, à previdência social, além de ações visando a uma maior participação dos trabalhadores na propriedade, o fortalecimento da empresa privada – especialmente as pequenas e médias –, a defesa da indústria nacional, o estímulo a uma agricultura capaz de atender às nossas necessidades – principalmente as relacionadas com a alimentação popular –, a subordinação do uso do solo urbano ao interesse coletivo e uma reforma agrária abrangente e imediata. De mais a mais, se requer um controle permanente da inflação que conspira contra qualquer perspectiva de expansão da riqueza coletiva. (Idem 1987: 41)

Sem contar que Maciel atribui ao Estado funções e papeis que não passariam pelo crivo do neoliberalismo. Por exemplo, sobre a desigualdade de renda pessoal e regional, ele diz que o “Estado tem que usar o seu poder tributário, as medidas de

²⁶⁴ Sobre essas duas abordagens teóricas, ver Merquior 1991: 188-196.

política econômica, os instrumentos de redistribuição de renda e os incentivos que estão ao seu alcance para encurtar essa distância – tanto a nível pessoal, fortalecendo o poder aquisitivo e ampliando o mercado interno, quanto a nível espacial, aproximando as regiões dramaticamente separadas por níveis de desempenho e conhecimento”. No capítulo “Os Liberais e o Nordeste”, Maciel também defende a “necessidade de participação do Governo Federal através de empresas estatais, na fase inicial de implantação desses complexos [industriais]” (Idem: 118).

Mais tarde, nos anos 90 e 2000, quando o neoliberalismo se transformou de vez também no Brasil em anátema da esquerda contra a direita, Marco Maciel e os pefelistas substituíram o neoliberalismo por “liberalismo social”, denominação descarregada de significados previamente negativos e mais consoante ao objetivo de coadunar liberalismo com o social. Vários documentos do partido passaram a utilizar a expressão liberalismo social para qualificar o tipo de liberalismo defendido pelos pefelistas. Por exemplo, uma das diretrizes do partido aprovadas pela Comissão Executiva Nacional, no projeto “PFL 2000” lançado em 1995 era “reforçar a fidelidade do Partido aos princípios da moderna doutrina liberal social” (grifo meu).

A inspiração para o uso da expressão “liberalismo social” veio de José Guilherme Merquior. Segundo Antônio Paim²⁶⁵, “coube a José Guilherme Merquior (1941-1991)²⁶⁶ popularizar entre nós a denominação de ‘Liberalismo social’ para uma das vertentes formadas tradicionalmente no seio da corrente liberal” (Paim 1998: 7). Em *O Liberalismo Antigo e Moderno*, no qual, segundo sua própria definição, Merquior procedeu a “uma descrição comparativa de suas [do liberalismo] manifestações históricas” (Merquior 1991: 15), o liberalismo social é apresentado como uma corrente

²⁶⁵ Antônio Paim, historiador, filósofo e pensador político de prolífica produção, foi professor na Faculdade Nacional de Filosofia, unidade da antiga Universidade do Brasil, atual Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), onde se aposentou como professor titular e livre docente em 1989. De 1989 a 2007 foi assessor do Instituto Tancredo Neves, *think tank* vinculado ao PFL. “Trabalhei muitos anos lá, no Instituto Tancredo Neves, 26º andar no Senado”, disse Paim em entrevista ao autor. Como assessor do Instituto, participava das discussões teóricas do partido a respeito do liberalismo e de outros temas relacionados à teoria política e escreveu diversos artigos em publicações editadas pelo PFL. Era chamado de “professor” pelos pefelistas (conforme testemunho pessoal do autor) que a ele recorriam para ilustrar-se sobre história e filosofia política. Foi uma espécie de burocrata intelectual do partido. Sobre Antônio Paim, ver perfil escrito por Ricardo Velez Rodriguez (Universidade Gama Filho), acessível em <http://www.ensayistas.org/filosofos/brasil/paim/paim.htm> (acessado em 05/01/2016).

²⁶⁶ Sobre José Guilherme Merquior, ver perfis escritos por André Singer (“O enigma Merquior”, acessível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs1507200105.htm>) e por Marco Rodrigo Almeida (“Merquior, o conformista combativo”, acessível em <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/08/1671785-merquior-o-conformista-combativo.shtml>). Sobre o Merquior e o liberalismo social ver Felipe (2014).

do pensamento liberal surgida na virada do século XIX para o século XX, “no contexto do industrialismo tardio” (Ibidem 151). De acordo com Merquior, “os novos liberais queriam implementar o potencial para o desenvolvimento do indivíduo que fora caro a Mill em seguimento a Humboldt, e ao fazê-lo pensaram no direito e no Estado como instituições habilitadoras. Esta preocupação com a liberdade positiva levou-os a ultrapassar o Estado minimalista. (...) Eles certamente se livraram da primeira estadofobia liberal, mas não eram estatistas” (Ibidem: 165). Thomas Hill Green (1836-1882), Jules Simon (1814-1896), Jules Ferry (1832-1893), Charles Renouvier (1815-1893) e, principalmente, John Hobson (1858-1940), considerado precursor John Maynard Keynes, e Leonard Hobhouse (1864-1929) são os autores citados por Merquior como fundadores do social liberalismo.

O “nós” a que se refere Paim no parágrafo acima se aplica à intelectualidade brasileira em geral. Mas foi entre os pefelistas que o termo “liberalismo social” de fato se popularizou. Ilustrados por Merquior, com a ajuda militante e profissional de Antônio Paim, os pefelistas, como já foi comentado, trocaram o neoliberalismo pelo liberalismo social, mais condizente com o propósito de se mostrar à opinião pública como um partido também preocupado com os problemas sociais do país. A contribuição de Merquior possivelmente ajudou a sanar as confusões teóricas incorridas por Marco Maciel em suas primeiras incursões pelo pensamento liberal. Em 1997, em pequeno texto (“Uma pauta para o futuro – o social liberalismo do ano 2000”) publicado no quarto número da coleção *Cadernos Liberais* editada pelo *Instituto Tancredo Neves*, Marco Maciel mostra mais consistência na utilização de conceitos liberais aplicados à questão social e à aspiração da igualdade para os cidadãos. Ao contrário do que ocorre em *Liberalismo e Justiça Social*, no “Uma pauta para o futuro”, a igualdade não é apresentada sem qualificações e sim na chave consagrada pelo liberalismo contemporâneo no qual o objetivo é garantir a igualdade de oportunidades aos cidadãos. “O que o PFL pretende, ao oferecer à Nação um projeto político para o futuro, é mais que aprimorar as instituições, erradicar a miséria e banir as desigualdades. Buscamos uma sociedade em que a igualdade de oportunidades seja o fundamento da liberdade individual.” (Maciel 1997: 14, grifo meu)

Na passagem das décadas de 80 para a de 90, o PFL, além de substituir o neoliberalismo pelo liberalismo social, agregou o liberalismo econômico ao político. Como já foi comentado nesta seção, o liberalismo econômico não estava totalmente

ausente do arrazoado programático do PFL nos anos 80. Contudo, não era dele peça central. Isso mudou a partir do início dos anos 90. A Constituinte de 1988 serviu como fase preparatória para a incorporação do liberalismo econômico ao ideário pefelista. Conforme foi mostrado no Capítulo 3, a maioria dos pefelistas votou na Constituinte a favor de princípios atinentes à economia de mercado. Além disso, os pefelistas foram peça importante do Centrão, grupo de parlamentares formado, com incentivo retórico e, ao que parece, também com patrocínio financeiro de empresários, para influir no resultado final da Constituinte a qual, alegava-se, caminhava no sentido de consagrar teses esquerdistas na Carta Magna, como a proibição de demissão sem justa causa e a desapropriação de propriedades produtivas. Porém, a votação a favor de medidas afeitas ao liberalismo econômico e mesmo a adesão ao Centrão não foram ações coordenadas pela direção do partido. Nesse aspecto, foi bastante diferente do ocorrido no começo dos anos 90, quando o PFL em ação planejada e deliberada pelo comando do partido preparou sugestões para a revisão constitucional prevista para 1993.

Jorge Bornhausen teve participação importante nesse processo. Bornhausen, após deixar o governo Collor, acreditava que sua carreira política havia se encerrado²⁶⁷. Mesmo assim, não abandonou totalmente a vida partidária. Continuou frequentando as reuniões do partido como membro do Diretório Nacional e acabou sendo convidado pelo então presidente em exercício do partido, deputado José Múcio (PE)²⁶⁸, para presidir uma comissão de estudos que traçaria diretrizes para a atuação do PFL na revisão constitucional de 1993²⁶⁹. Segundo Bornhausen, “foi um trabalho estimulante. Nossa comissão realizou dezenas de exaustivas reuniões com debates acalorados. Esforço inútil porque a revisão constitucional fracassou. (...) Para o PFL, porém, a frustrada revisão constitucional deixou extraordinário saldo positivo. O partido, que de liberal só tinha o nome, ao preparar-se para defender reformas constitucionais, descobriu sua identidade ideológica e sua correspondência na realidade brasileira” (Gutemberg 2002: 263-264).²⁷⁰

²⁶⁷ Gutemberg 2002: 263.

²⁶⁸ O presidente titular era o senador Hugo Napoleão (PI).

²⁶⁹ Gutemberg (Ibidem).

²⁷⁰ Em termos substantivos, a comissão de estudos elaborou 74 emendas para revisão constitucional, sendo 55 consensuais e 19 de amplo apoio dentro do partido. As mais importantes tratavam dos seguintes tópicos: 1) voto facultativo; 2) permissão para uma reeleição dos chefes do executivo; 3) inelegibilidade no caso de troca de partido; 4) eliminação dos dois turnos para eleição de governador e prefeito; 5) supressão da isonomia e revogação de tetos de remuneração para os servidores públicos; 6) criação da advocatária e do efeito vinculante; 7) supressão da vedação da participação do capital

Bornhausen exagera. Àquela altura, 1992-1993, o PFL não era liberal apenas no nome. Como argumentamos previamente nesta seção, praticamente desde os seus primeiros anos de fundação, o partido já se apresentava como genuinamente liberal, principalmente na esfera política, mas também, mais timidamente, no campo econômico. Exagera também quando afirma que o PFL descobriu sua “correspondência na realidade brasileira”. Mais correto seria dizer que o partido talvez tenha encontrado sua correspondência aspiracional no sistema político brasileiro, qual seja, o de partido defensor do moderno liberalismo político e econômico.

A coordenação dos trabalhos da comissão de estudo serviu de plataforma para Jorge Bornhausen voltar à presidência do partido, cargo que havia deixado em 1987. Segundo Bornhausen, as discussões no âmbito da comissão de estudo doutrinaram e uniram o partido prevalecendo sobre “as pequenas diferenças de comportamento” existentes entre as lideranças do PFL (Gutemberg 2002: 264). O retorno de Bornhausen à presidência do PFL começou a ser construída em uma reunião da Comissão Executiva do partido realizada em Natal (RN) em meados de 1993. Avançou em reunião semelhante ocorrida em Florianópolis (SC) pouco tempo depois e foi sacramentada em 25 de setembro quando uma Convenção Nacional elegeu Bornhausen presidente do PFL, cargo que exerceu até 2007, quando, ao final do processo da chamada refundação do partido, o deputado federal Rodrigo Maia assumiu o posto e a legenda passou a se chamar Democratas (DEM).

A incorporação de conceitos próprios ao liberalismo econômico no receituário programático do PFL aparece com nitidez no *O Livro do PFL*, publicação editada em 1996 pela direção do partido com o objetivo de divulgar o novo “Programa de Ação Partidária” aprovado na Convenção Nacional pefelista realizada em novembro de 1995. O Programa de Ação Partidária, segundo descrição de Bornhausen, seria levado a todos os “correligionários (do PFL), com o objetivo de coordenar as ações partidárias em um grande movimento lastreado na coerência ideológica e sintonia operacional que, com

estrangeiro na assistência à saúde; 8) supressão do dispositivo constitucional que instituía teto de 12% ao ano para taxa de juros praticada no país; 9) adoção do sistema do voto distrital misto; 10) equalização do tratamento legal entre empresas de capital nacional e estrangeiro; 11) supressão da qualidade do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica; 12) definição de limites ao monopólio da União na exploração de petróleo e outros minérios e minerais.

pragmatismo, vão preparar o PFL para assumir em futuro bem próximo, um papel hegemônico na vida brasileira” (PFL 1996: 11, grifo meu).²⁷¹

No contexto dessa apregoada coerência ideológica, surge a defesa firme do liberalismo como marca do partido, como exemplificam essas duas afirmações: “a verdade é que o PFL vem se afirmando de modo crescente pela sua fidelidade a princípios e o seu empenho constante no sentido de constituir-se em uma agremiação coesa, capaz de erguer, na altura devida, a bandeira liberal” (PFL 1996: 58); e “o PFL expressa a sua adesão sem reservas à doutrina liberal” (*Ibidem*: 67). O anseio de combinar o liberalismo com a atenção à questão social também está presente na publicação: “nosso compromisso maior é com a liberdade (...) mas também com a igualdade de oportunidades” (*Ibidem*: 67); ou “o ideal de justiça do Liberalismo é o da justiça social, da justiça redistributiva que o Estado tem a obrigação legal e o dever moral de promover” (*Ibidem*: 69). O liberalismo econômico, combinado à crítica ao modelo estatista de desenvolvimento, encontrou também espaço nessa tentativa de dar coerência ideológica ao partido, como exemplificam as seguintes afirmações: “essas forças [retrógradas, interessadas na preservação do atraso] (...) conseguiram impor na Constituinte de 1988 um modelo econômico autárquico e estatizante, na mais completa dissonância em relação ao que se passava no mundo e, mais do que isso, às reais necessidades brasileiras” (*Ibidem*: 58); e “a preferência pelo desenvolvimento econômico sob a liderança do Estado criou uma burocracia privilegiada, superposta a colossais bolsões de pobreza, a exemplo do que ocorreu nas economias socialistas. Para superar semelhante estado de coisas é mister praticar, sem desfalecimentos, a economia de mercado, permitindo que floresçam as empresas privadas, responsáveis pela oferta de emprego” (*Ibidem*: 64).

Na seção do *Livro* que reproduz a proposta de governo entregue em abril de 1994 pelo partido aos candidatos (Fernando Henrique Cardoso e Marco Maciel) da coalizão PSDB-PFL-PTB encontra-se um bom resumo da concepção econômica liberal então desposada pelo PFL e das propostas dela decorrentes:

Por isso é que preconizamos o funcionamento das regras de mercado; a revogação de normas regulamentares específicas que limitam ou obstruem o livre acesso das empresas ao exercício das atividades econômicas; a edição de normas gerais de regulamentação que

²⁷¹ Como se sabe, o propósito último explicitado por Bornhausen – transformar o PFL em um partido hegemônico no país – não foi alcançado nem no futuro próximo nem no distante.

preservem a igualdade das empresas perante os valores sociais, políticos e econômicos; o fortalecimento do papel fiscalizador do Estado; o combate ao abuso do poder econômico; o respeito aos direitos do consumidor; a eliminação das exigências meramente burocráticas, que oneram pessoas e empresas, sem qualquer benefício para o País; a privatização de empresas estatais; a liquidação de empresas estatais desnecessárias e a revogação de demais interferências estatais, filhas diretas do patrimonialismo burocrático, que produziu o capitalismo sem risco.

É esse capitalismo sem risco, impregnado de forte presença estatal que produziu acentuada desigualdade econômica, social e política, excluindo extensa parcela da população do mercado e da cidadania política” (Ibidem: 289)

Com o discurso ideológico atualizado e coerente com a denominação liberal que o partido carregava no nome, o PFL, na concepção de sua direção, especialmente de Jorge Bornhausen, estava definitivamente preparado para dar um passo adiante e se tornar uma legenda com capacidade de disputar a hegemonia política do país. Agora sim, como comentou Bornhausen na introdução do *Livro*, o partido tinha uma “ideologia que (merecia) divulgação, defesa e promoção” (Ibidem: 13). E o PFL de fato se empenhou nessa tarefa por meio de artigos publicados na imprensa e nos meios de divulgação do partido. Nessa época foram lançadas as coleções *Cadernos Liberais* e *PFL-Debates* editadas pelo instituto Tancredo Neves, *think tank* do PFL.²⁷²

O ponto a destacar nesta seção é o esforço empreendido pela cúpula pefelista, com destaque para Marco Maciel e Jorge Bornhausen, para dotar o partido de uma base programática ideológica ancorada no liberalismo, de início mais caracteristicamente político e crescentemente também econômico a partir dos anos 90. Para tanto, o PFL fez a lição de casa. Os pefelistas leram, discutiram, escreveram e divulgaram o liberalismo, dentro e fora do partido. E se empenharam para apresentar propostas coerentes com o ideário liberal direcionadas em especial à revisão constituinte de 1993 e ao ciclo reformista do governo Fernando Henrique Cardoso. Buscavam com isso criar um “partido de verdade”, isto é, um partido que, além de quadros eletivos, capacidade organizacional e controle de espaços de poder no Legislativo e no Executivo nas três esferas de governo, dispusesse também de um conjunto coerente e sólido de ideias. Como disse Bornhausen a respeito do empenho realizado pelo partido nos anos 90,

²⁷² Sobre think tanks liberais no Brasil ver Rocha (2015).

Pensamos em dar ao partido um caráter próprio e consistente, isto é, um programa para ser vivido e não apenas registrado na Justiça Eleitoral, para cumprir exigência legal. Em 1995, com uma demonstração de que sabíamos o que queríamos – expressa no Livro do PFL-Educação e Emprego – mostramos que estávamos estruturando um partido sério, assumindo ideias e nos comprometendo com a sua execução. Algo além da efemeridade e personalismo das lideranças. Os estudos PFL 2000 (...) consolidaram o trinômio que distingue um partido de verdade: organização, conteúdo e unidade. O PFL se tornou um partido com identidade e perspectivas, candidato a permanecer no jogo democrático, ganhe ou perca eleições. (Gutemberg 2002: 342, grifos meus)

Ou ainda,

Porque temos posições definidas – a defesa da livre iniciativa, por exemplo, que nos vacina de propostas estatizantes – corremos menor risco ao nos incorporarmos a projetos e governos. (...) Ganhando ou perdendo (eleições), teremos o que celebrar; que é a permanência do nosso testemunho liberal, que em 2005 (ano no qual o PFL faria 20 anos de existência) estará tão vivo quanto hoje. (Ibidem: 346, grifo meu)

Para Marco Maciel,

O Projeto (PFL 2000) que permitirá concretizar as aspirações do social liberalismo exige do PFL preparar-se para esse futuro que se avizinha, ampliando suas bases sociais, disseminando sua doutrina e conquistando adeptos, militantes e aliados capazes de dar conteúdo programático à sua ação, lastro político à sua atuação e respaldo eleitoral ao seu desempenho (PFL 1996: 211, grifo meu)

Segundo a concepção expressa por Bornhausen e Maciel nas citações acima, possuir uma ideologia, uma identidade programática visível e coerente era condição necessária para fortalecer o partido, torná-lo apto a conquistar uma base sólida de militante e eleitores. Dessa maneira, imaginava Bornhausen, o PFL estaria preparado para assumir posições hegemônicas no sistema político partidário brasileiro ou, objetivo mais modesto que se colocou aos pefelistas a partir de 2003, para sobreviver em períodos de penúria após derrotas eleitorais.

Essa concepção de que a face programática ideológica é elemento fundamental de um partido se coaduna com o que parece ser a visão de senso comum a respeito de como deveriam ser os partidos. Partidos de verdade portam ideias, apresentam-nas transparentemente ao crivo do eleitor, defendem-nas nos debates parlamentares e não as

violam quando governam ou legislam. Além disso, nessa concepção de partido ideal, a ideologia é considerada um canal de conexão com a base militante e eleitoral do partido. Essa é a representação de um partido ideal. Ou ao menos parece ser, levando-se em conta as críticas mais comumente assestadas contra os partidos atualmente. Uma das mais frequentes – um dos tópicos do Capítulo 1 desta tese – é a de que os partidos não representam. E não representam, entre outras coisas, porque carecem de uma base programática que balize as decisões, atitudes e compromissos do partido e de seus agentes. É uma visão idealizada, simplista talvez, acerca dos partidos políticos. Mas é a imagem do que os partidos deveriam ser. Nesse pacote ideal, a engrenagem ideologia/base programática ocupa destacado espaço.

Essa visão idealizada a respeito dos partidos políticos não está restrita apenas à opinião pública ilustrada e interessada em política. Como foi discutido no Capítulo 1 desta tese, também é respaldada pelo ramo mais substantivo da teoria a respeito de partidos. Na visão substantiva-normativa, partidos precisam portar um conjunto coeso e consistente de ideias a fim de exercer sua função representativa. A rigor, é possível representar sem ter ideias próprias. No modelo downsiano, os partidos podem ser representativos justamente porque não carregam ideias preconcebidas.²⁷³ Tornam-se representativos na medida em que conseguem identificar o posicionamento majoritário dos eleitores e a ele se amoldam a fim de alcançar seu objetivo último, conquistar ou manter o poder. Nessa concepção, contudo, ao menos em sua versão mais modesta, o posicionamento programático ideológico não precisa ser consistente no tempo. Pressupõem-se, aliás, o inverso, que seja maleável. A não ser que o modelo seja ampliado e se torne mais realista, incorporando o fato de que o jogo de seduzir o eleitor se repete periodicamente a cada temporada eleitoral. Nesse caso, construir reputação de coerência programática pode ser uma variável relevante para os objetivos da agremiação partidária. O modelo downsiano ressalta outra função da engrenagem programática: diferenciar os partidos. A dificuldade para distingui-los é subproduto da *catchallização* dos partidos, tendência que borrou um dos elementos (ou eixos) que historicamente diferenciaram os partidos e organizaram os sistemas partidários: a filiação a macro correntes ideológicas, direita x esquerda; liberais x socialistas, conservadores x trabalhistas.

²⁷³ Para uma discussão sobre a concepção minimalista de partido colocada pelo modelo downsiano, ver Bartoline 2002.

Enfim, o esforço envidado pela cúpula do PFL para construir bases programáticas para a legenda coaduna-se com a visão corrente a respeito dos partidos, a qual é chancelada por algumas correntes da literatura. Jorge Bornhausen, Marco Maciel e os demais políticos pefelistas que se engajaram nesse esforço entendiam que o PFL necessitava de conteúdo ideológico a fim de se manter como um partido importante, quicá hegemônico, no sistema político brasileiro. Entendiam também que o liberalismo lhes daria mais condições de atrair adeptos, de meros simpatizantes a interessados em fazer carreira política dentro do partido²⁷⁴ Serviria também para dar coesão ao partido e contribuiria para a tarefa de organizar e ramificar a legenda, além de prepará-la para crescer nas regiões Sul e Sudeste, nas quais, avaliavam, a pregação liberal poderia ajudar o partido a se enraizar socialmente junto a um eleitorado afinado à pregação liberal.

Ou seja, uma das funções da ideologia na visão da cúpula pefelista seria a de organizar o partido e prepará-lo para assumir posição de maior protagonismo no sistema político nacional. A ideologia, segundo Panebianco (2005: 17-21), cumpre de fato funções internas de caráter organizacional. A ideologia, de acordo com o autor, é a principal fonte de incentivos coletivos aos membros do partido, isto é, de “benefícios ou promessas de benefícios que a organização deve distribuir igualmente a todos os participantes” (Ibidem: 17). No rol de incentivos coletivos, a ideologia cumpre o papel de “manter a identidade da organização aos olhos dos seus defensores” (Ibidem: 20, grifo do autor)²⁷⁵. A defesa e a propagação de uma ideologia favorece a constituição da identidade coletiva comum ao grupo que constitui, no sentido lato do termo, o partido. Serve também, seguindo no campo teórico de Panebianco, para definir qual é o “território de caça” do partido, conceito definido pelo autor como “a reserva sobre a qual a organização estabelece os próprios direitos e em relação à qual é definida a identidade organizativa, seja ‘externa’ (aos olhos dos que não fazem parte da organização), seja ‘interna’ (aos olhos dos membros da organização) e se estabelecem as relações de *conflito* (disputa pelos mesmos recursos) e de *cooperação* (troca de recursos diferentes) com as outras organizações” (Ibidem: 25). Por fim, Panebianco atrela a ideologia da organização partidária à legitimação do poder exercido pelo líder

²⁷⁴ O deputado federal Carlos Melles (MG), que antes de entrar para a política era dirigente de cooperativa de produtores agrícolas, me afirmou em entrevista que se interessou em se filiar ao PFL exatamente porque o partido defendia ideias liberais.

²⁷⁵ Sobre a ideologia como canal para construir a identidade partidária ver também Mair e Mudde 1998.

da agremiação ou por sua coalizão dominante os quais são “o sinal visível e tangível da identidade organizativa” (Ibidem: 60).²⁷⁶ O autor parte da premissa de que a coalizão dominante detém legitimidade apriorística concedida em algum momento por uma maioria natural existente no partido, caso contrário não estaria em situação de comando. Contudo, a fim de manter a legitimidade e o comando, a liderança precisa construir, a partir da ideologia, uma linha política, conceito um tanto vago, como reconhece o próprio Panebianco²⁷⁷, que seria “em primeiro plano, um instrumento para manter a identidade do partido e somente em segundo plano um roteiro para a ação” (Ibidem: 80). Assim, conclui Panebianco, “uma vez formulada a linha política, e aceita pelo partido, da sua aplicação depende a capacidade da elite de distribuir incentivos de identidade aos próprios seguidores: se a linha política pede credibilidade, a própria identidade do partido fica prejudicada, pelo menos até que se adote uma linha política de substituição.” (Ibidem: 80-81)

O retorno de Jorge Bornhausen à presidência do PFL em 1993 a bordo de um projeto cujo objetivo declarado era dar mais consistência ideológica ao partido ilustra bem esses pontos destacados na abordagem de Panebianco a respeito das funções da ideologia na esfera partidária organizacional. A construção e a disseminação interna e externa de um discurso ideológico de cunho liberal e de uma linha política coerente contribuíram para sustentar a coalizão dominante Bornhausen/Maciel por mais de uma década – entre 1993 e 2007 – no comando do PFL.

Mas, além de reforçar a identidade partidária, compor os incentivos coletivos e atribuir legitimidade à coalizão dominante, a ideologia, anota Panebianco, pode servir também para acobertar ao público interno a distribuição de incentivos seletivos. “A segunda função interna da ideologia”, diz Panebianco, “é ocultar a distribuição de incentivos seletivos não só aos olhos daqueles que, dentro da organização, não se beneficiam deles, mas, frequentemente, também aos olhos dos próprios beneficiados.” (Ibidem: 21, grifo do autor).

Na mesma linha, Sartori (1982: 101) em um capítulo menos central (Capítulo 4) de *Partidos e Sistemas Partidários*, pode servir de camuflagem para as reais

²⁷⁶ A legitimidade da liderança, afirma Panebianco, não depende apenas da conexão entre líderes e os membros do partido pela via da identidade ideológica (um dos componentes dos incentivos coletivos). Está sujeito também à capacidade da liderança de distribuir incentivos seletivos, isto é, benefícios materiais ou simbólicos distribuídos de modo desigual a determinados membros do partido.

²⁷⁷ Ver nota 21 do Capítulo III de *Modelos de Partido*.

motivações de um grupo político. Não é apenas um véu que dificulta aos de fora vislumbrar o substrato efetivo do partido, por assim dizer. Constitui também em instrumento para legitimar a atuação do partido perante os membros da própria agremiação partidária.

A ideia de que ideologia serve para ocultar, para camuflar os reais objetivos de um partido ou de um grupo político nele inserido leva à discussão sobre a possibilidade de o liberalismo pefelista ter sido artificial, mera fachada a fim de encobrir o verdadeiro caráter do PFL, isto é, seu pendor conservador, clientelista e patrimonialista. Mas a ideologia pefelista terá sido mesmo mero embuste ou autoengano? É o que será discutido na próxima seção.

O liberalismo pefelista em ação

Para examinar se o liberalismo pefelista foi além da retórica vamos analisar o posicionamento dos parlamentares do PFL em relação a temas associados ao liberalismo político (aqui considerado simplificadamente como defesa da democracia representativa) e ao liberalismo econômico (defesa de medidas pró-mercado, limitantes à intervenção econômica estatal e de proteção à propriedade privada). O exame utilizará informações coletada por trabalhos empíricos de diversos autores em especial os que utilizaram dados das seis edições da Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB) um projeto de *survey* junto a parlamentares do Congresso Nacional nos anos de 1990, 1993, 1997, 2001, 2005 e 2009.²⁷⁸

Kinzo (1990), como já foi exposto no Capítulo 3, agregou um conjunto de votações realizadas durante a Assembleia Constituinte que, de acordo com a autora, podem ser tomadas como representativas de cinco categorias: governismo, conservadorismo, democratismo, nacionalismo e oposição ao sistema financeiro. A tabela abaixo reproduz os resultados referentes à categoria democratismo.²⁷⁹ Os resultados das demais categorias estão na Tabela 3.5 do Capítulo 3. Na escala proposta

²⁷⁸ Para informações mais detalhadas a respeito da PLB ver Power e Zucco 2011: 7-10. A base de dados de todas as rodadas da PLB pode ser acessada em <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hdl:1902.1/14970>.

²⁷⁹ As perguntas utilizadas para construir a categoria democratismo foram as seguintes: 1) mandado de segurança coletivo (vot. 061); democracia direta (vot. 149): inclusão de mecanismos de participação popular direta (referendo, plebiscito, iniciativa popular e veto popular); medidas de fortalecimento do Congresso (vot. 291); veto à intervenção das Forças Armadas na Ordem Interna (vot. 402); introdução da pena de morte (vot. 756); censura artística (vot. 959): emenda supressiva dos deputados evangélicos visando preservar a censura artística. (Kinzo 1990:130-1)

por Kinzo, quanto mais próximo de 10 maior seria o apoio do partido a propostas consideradas favoráveis ao fortalecimento da democracia no país. Como se pode ver na Tabela 6.1, PFL aparece em último lugar, atrás até do PDS.

Tabela 6.1: Desempenho dos partidos em relação à categoria democratismo

	Democratismo	
	Média	Mediana
PT (16)	10,0	10,0
PCdoB (5)	10,0	10,0
PSB (4)	10,0	10,0
PCB (3)	10,0	10,0
PDT (25)	9,7	10,0
PSDB (47)	8,9	8,3
PMDB-1 (243)	7,4	8,0
PL (7)	7,0	7,5
PMDB-2 (185)	6,9	7,5
PDC (8)	5,6	6,8
PTB (22)	5,4	6,0
PDS (27)	5,2	5,8
PFL (90)	4,8	5,0
Centrão (115)	4,0	3,8

Fonte: Kinzo 1990.

OBS: PMDB-1 se refere ao PMDB antes da criação do PSDB e PMDB-2 após. Os números em parênteses correspondem ao número de parlamentares de cada partido ou bloco que participaram da *survey*.

Exercício semelhante foi feito por Power (2000) que também criou um índice agregado para demonstrar a adesão dos partidos a medidas ou atitudes favoráveis à democracia (PRO-DEM) e ao fortalecimento institucional dos partidos políticos (PRO-PART), o que, na premissa do autor, contribuiria para a consolidação da democracia. Ao invés de votações, Power utiliza as respostas dos parlamentares nas três primeiras ondas da PLB. Para criar o índice PRO-DEM, Power utilizou as repostas atinentes a três questões: 1) se Forças Armadas deveriam ter como função a garantia da lei e da ordem interna; 2) se regimes autoritários seriam capazes de assegurar melhor desempenho econômico do que regimes democráticos; 3) se regimes autoritários teriam mais condições de manter a ordem social. Para o índice PRO-PART foram utilizadas respostas a questões relacionadas a: 1) fidelidade partidária; 2) orientação partidária versus convicção pessoal para definição de votação de matérias no Congresso; 3) possibilidade de sanção em decorrência de voto contrário à orientação do líder do partido; 4) frequência de participação em reuniões com líder do partido. Nos dois casos, quanto mais próximo de 100, maior seria o viés partidário a favor da democracia e do fortalecimento dos partidos. Novamente, o desempenho do PFL é ruim.

Tabela 6.2: Apoio à democracia e ao fortalecimento institucional dos partidos

	1990			1993			1997		
	N	PRO-DEM	PRO-PART	N	PRO-DEM	PRO-PART	N	PRO-DEM	PRO-PART
PT	7	100,0	78,1	17	89,2	85,6	17	96,1	83,1
PDT	17	76,5	62,5	16	67,7	62,2	5	63,3	72,0
PSDB	37	73,0	58,4	17	72,5	67,4	32	70,8	60,1
PDC	8	66,7	31,3	--	--	--	--	--	--
PMDB	77	58,4	50,0	38	62,3	68,1	33	76,3	65,2
PFL	45	51,1	48,5	28	47,6	54,0	40	52,5	53,0
PL	9	48,1	37,8	5	53,3	40,0	--	--	--
PDS	15	47,8	61,3	--	--	--	--	--	--
PPR/PPB	--	--	--	27	38,3	67,4	19	59,6	58,9
PTB	8	45,8	54,4	7	38,1	42,1	5	53,3	54,0
PRN	7	42,9	41,4	6	52,8	56,7	--	--	--

Fonte: Power 2000: 136-137.

Por fim, a Tabela 6.3, mostra o resultado agregado por Lucas e Samuels (2011) das seis ondas da PLB para perguntas relacionadas ao papel das Forças Armadas e à importância dos partidos para a eleição e para o comportamento dos parlamentares no Congresso. Neste caso, exceção feita à questão relativa às Forças Armadas, o PFL aparece mais próximo de PSDB e PMDB do que nos resultados reportados nas tabelas anteriores.²⁸⁰ Mesmo assim, na maioria das repostas, os números do PFL são inferiores aos do PSDB e do PMDB.

Tabela 6.3: Posicionamento dos parlamentares sobre papel das Forças Armadas e dos partidos políticos

	PFL	PSDB	PMDB	PT
Forças Armadas devem ter o direito de intervenção para garantir a ordem interna*	70%	43%	54%	5%
Organização ou perfil de seu partido foi mais importante para sua eleição que seus esforços pessoais*	10%	8%	22%	65%
Qualificação da importância de seu partido pelo êxito eleitoral**	4,5	4,9	6	7,7
Qualificação da importância da tradição familiar ou das lealdades históricas pelo êxito eleitoral** (a)	5,9	5,4	6,4	3,3
Legisladores devem votar como o partido indica*	45%	63%	54%	92%
Porcentagem dos legisladores que vota com o partido quando há um conflito entre as posições partidárias e as necessidades de sua região (b)	16%	26%	19%	81%

Fonte: Lucas e Samuels 2011: 90-96.

* Percentual de parlamentares que concorda com a afirmação.

** Índice de 1 a 10. Quanto mais próximo de 10, maior a importância.

(a) Questão não fez parte da onda de 2009.

(b) Questão não fez parte da onda de 1990.

Entre as questões abordadas nas tabelas acima, o posicionamento do PFL em relação ao papel das Forças Armadas é a que mais põe em cheque o discurso político liberal do PFL.

²⁸⁰ Com base nesses números e em outros exercícios apresentados pelos autores no artigo, Lucas e Samuels contestam a hipótese de que os partidos brasileiros tenham se tornado ideologicamente mais coerentes. Para eles “no que diz respeito a questões que são frequentemente identificadas como componentes chave da divisão ideológica entre esquerda e direita, o sistema partidário brasileiro é melhor definido como sendo ‘o PT contra um incoerente resto’”. (Lucas e Samuels 2011: 97)

Resistir à adoção de mecanismos de democracia direta não atenta contra a doutrina liberal. Ao contrário, defender a democracia representativa e não a democracia direta é da tradição liberal.²⁸¹ Cabe registrar, contudo, cumprindo o objetivo desta seção – verificar incongruências entre o discurso e a prática liberais do PFL – que a rejeição à consulta popular se opõe à ideia um tanto quanto confusa registrada por Marco Maciel no livro *Liberalismo e Justiça Social* e repetida em outros textos de sua autoria. Segundo ele, “assim como a democracia representativa foi a solução liberal para a sociedade de classes, a democracia participativa é a solução neoliberal para a sociedade de massa” (Maciel 1987: 76, grifo meu).

O posicionamento dos pefelistas ouvidos pela PLB em relação aos partidos, por sua vez, denota mais o caráter personalista dos parlamentares pefelistas tanto na arena parlamentar quanto na eleitoral vis-à-vis aos políticos do PMDB, PSDB e principalmente do PT. Tal característica pode ser tomada como um elemento para explicar o desmonte do PFL quando este passou para a oposição. Mas tem menos contundência para desqualificar a adesão dos pefelistas à democracia representativa.

Resta discutir a questão das Forças Armadas. O artigo da Constituição (art. 142) que atribui às Forças Armadas a função de garantir a lei e a ordem foi aprovado na Constituinte e continua vigente. Eis o que estabelece: “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.” (grifo meu) Percebe-se, em primeiro lugar, que o artigo é cuidadoso quanto à atribuição dada às Forças Armadas. Só podem exercer o papel de guardiãs da lei e da ordem se forem convocadas a tanto pelos poderes constituídos (Presidente da República e Congresso).²⁸² Ademais, apesar de estar vigente há 28 anos, em nenhum momento houve nesse período qualquer sinal de que os militares poderiam voltar a interferir no ordenamento político democrático como fizeram em 1964. Ou seja, o acolhimento constitucional da ideia de que cabe as Forças Armadas manter a lei e a ordem não representa, por si só, uma porta aberta à intervenção militar como a que ocorreu nos anos 60. Até porque golpes

²⁸¹ Ver Lamounier (2005: 274-284) para uma crítica de cunho liberal à democracia direta.

²⁸² Não vale portanto para sustentar o apelo desmesurado de alguns grupos contrários ao governo Dilma a favor d oximoro “intervenção militar constitucional”.

militares por definição não são estimulados ou contidos por dispositivos constitucionais. Golpes de estado ocorrem justamente quando o ordenamento jurídico vigente é rompido por um ato de força não legitimado pela ordem constitucional em vigor.

A despeito disso, o apoio pefelista a essa proposta, significativamente superior ao dos demais partidos referidos nas tabelas, evidencia o caráter conservador do liberalismo pefelista²⁸³. Revela, outrossim, a persistência de conexão do partido com os militares e a manutenção de lealdades em relação aos militares, previsíveis dada a origem do partido e aos laços políticos de seus principais líderes com o grupo do General Ernesto Geisel. Como foi mostrado no Capítulo 2, a carreira política dos principais políticos fundadores do PFL (Aureliano Chaves, Marco Maciel, Jorge Bornhausen e Vladimir Palmeira, entre outros) teve início e progrediu graças à tutela dessa ala do Exército. A conexão com os militares não fez do PFL um partido representante dos militares. O PFL nunca foi a expressão política dos militares. Nem poderia ter sido. Pois estes se retiraram arena política. A atuação política dos militares restringiu-se à defesa de certos princípios, entre eles o de atribuir às Forças Armadas a função de manter a lei e a ordem, e acordos fechados no tempo da transição, como a imutabilidade da Lei de Anistia. E o PFL, vimos acima, foi o partido que mais fortemente apoiou esse princípio. Infelizmente a PLB não incluiu em seu conjunto de questões questionamentos a respeito da Lei da Anistia.

Enfim, em função dos argumentos apresentados acima, entendemos que esse alinhamento com o posicionamento político dos militares não desqualifica inapelavelmente o liberalismo pefelista. Mas dá ao partido uma tinta conservadora e ajuda a realçar seu inegável elo com os militares, algo que, como será visto no Capítulo 7, passou a ser considerado um fardo para o partido a ponto de ser uma das justificativas para a refundação do PFL e sua transformação em DEM.

Quanto à adesão do PFL ao liberalismo econômico, os dados referentes a votações de pefelistas na Constituinte e no ciclo reformista de Fernando Henrique Cardoso e as opiniões de parlamentares do partido colhidas na PLB corroboram o discurso dos pefelistas a favor do liberalismo econômico. Vão até um pouco além, pois questionam a ideia dos próprios dirigentes do PFL – de Jorge Bornhausen, principalmente – de que o partido somente aderiu plenamente ao liberalismo econômico

²⁸³ O conservadorismo do PFL será discutido na próxima seção deste capítulo.

no início dos anos 90 quando se preparou para apresentar emendas à revisão constitucional de 1993. Isso reforça a avaliação de que o trabalho de afirmação da índole econômica-liberal pefelista levado adiante pelo partido nas décadas de 1990 e parte de 2000 serviu mais para consolidar a dominância do grupo Bornhausen/Macieli sobre o comando do PFL do que para de fato injetar o pensamento liberal no partido. Este já existia, embora não fosse abertamente adotado como bandeira do partido. Recorrendo novamente às dimensões propostas por Kinzo (1990), resta evidente que os pefelistas já na Constituinte de 1988 posicionaram-se favoravelmente à liberdade econômica, à propriedade privada e à restrição da intervenção do Estado na economia, como mostra a tabela abaixo. Faltava, contudo, organizar e explicitar o lado liberal econômico do PFL. Isto, reconheça-se, foi feito sob a liderança de Bornhausen. Porém, a ação mais efetiva derivada do esforço de Bornhausen não foi o de dar lustro ao liberalismo pefelista e sim o de assentá-lo na presidência do partido de 1993 a 2007.

Tabela 6.4: Desempenho dos partidos em relação à categoria “conservadorismo”

	Conservadorismo	
	Média	Mediana
Centrão (131)	7,9	8,0
PFL (108)	7,2	7,7
PDS (31)	6,8	7,5
PL (6)	6,6	6,3
PDC (8)	5,6	5,0
PTB (24)	4,3	5,0
PMDB 2 (209)	3,6	2,8
PMDB -1 (271)	3,1	2,2
PSDB (46)	1,4	1,0
PT(16)	0,5	0,5
PDT (27)	0,4	0,0
PSB (5)	0,0	0,0
PCdoB (5)	0,0	0,0
PCB (3)	0,0	0,0

Fonte: Kinzo 1990.

OBS: PMDB-1 se refere ao PMDB antes da criação do PSDB e PMDB-2 após. Os números em parênteses correspondem ao número de parlamentares de cada partido ou bloco que participaram da *survey*.

Na categoria “conservadorismo”, Kinzo agrupou o posicionamento dos constituintes em votações que lidaram com questões referentes à ordem econômica e social e a direitos sociais. Foram considerados conservadores os parlamentares que votaram a favor de medidas que reforçavam o princípio da propriedade privada e contra

a concessão ou ampliação de direitos sociais e trabalhistas.²⁸⁴ Serve de *proxy* para qualificar o apreço dos parlamentares e dos partidos ao liberalismo econômico o qual pressupõe incondicional defesa à propriedade privada e reservas quanto a direitos sociais e trabalhistas. E o PFL, como se pode notar, lidera o ranking partidário do conservadorismo tal como delimitado por Kinzo.

Já a tabela abaixo expõe a opinião dos congressistas de PT, PSDB, PMDB e PFL a respeito de qual sistema econômico é mais adequado para o Brasil considerando todas as rodadas da PLB. Neste caso a informação mostra diretamente que o PFL foi o partido mais favorável à economia de mercado, posicionando-se no polo inverso ao PT.

Tabela 6.5: Qual tipo de sistema econômico é mais adequado para o Brasil?

	Economia de mercado	Distribuição igual	Prevalência do Estado	Sem capital privado
PT	8,5%	48,8%	39,0%	3,7%
PSDB	55,7%	41,2%	3,1%	0,0%
PMDB	39,6%	49,5%	9,9%	1,0%
PFL	65,7%	31,3%	3,0%	0,0%

Fonte: Lucas e Samuels 2011: 89.

Por fim, o alinhamento do PFL às reformas pró-mercado conduzidas nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso foi fartamente tratado no Capítulo 5. Não se faz necessário repetir neste capítulo os argumentos e as informações.

Em síntese, esta seção mostrou que o comportamento e as opiniões dos parlamentares pefelistas propiciam questionamentos a respeito do liberalismo político do PFL. Entendo, contudo, que mais do que desqualificar o liberalismo político pefelista e o apoio do partido à democracia representativa, as informações apresentadas nas Tabelas 6.2 e 6.3 evidenciam o caráter conservador do liberalismo político do PFL, refletido na rejeição a mecanismos de democracia direta e na defesa da ação das Forças Armadas para garantir a ordem interna, e sinalizam para a atitude mais personalista do que partidária dos parlamentares da legenda, como mostram os números referentes à opinião deles sobre a importância do partido em suas eleições, e na forma como votam no Congresso. Em contrapartida, esta seção mostrou também que a adesão ao

²⁸⁴ As votações consideradas por Kinzo (1990:130) para compor a categoria “conservadorismo” foram as seguintes: Emenda do Centrão sobre direito de propriedade (vot. 048); garantia de emprego (vot. 090); direito irrestrito de greve (vot. 785); substitutivo do Centrão do Título VII (Da Ordem Econômica) (vot. 485); emenda derrotada sobre estabilidade no emprego (vot. 131); adicional de 33% do salário nas férias (vot. 104); licença paternidade de 8 dias (vot. 106); jornada máxima de 6 horas em turno ininterrupto de trabalho (vot. 102); unicidade sindical (vot. 136); reforma agrária (vot. 533); desapropriação de propriedade produtiva (vot. 943).

liberalismo econômico é menos sujeita à dúvida. Ou seja, levando em conta o que foi exposto nesta seção, é possível dizer que o PFL foi menos liberal do que alardeava no liberalismo político e mais liberal do que admitia no campo econômico.

Liberal sim; direita e conservador não

O PFL, argumentei na primeira seção deste capítulo, fez voto aberto e militante a favor do liberalismo. Desde a sua fundação, propagandeava orgulhosamente seu pertencimento à família dos liberais. Mas o PFL nunca se admitiu conservador, muito menos de direita.

O PFL é um partido de direita²⁸⁵. Essa é a avaliação consensual na literatura (Power 2000, Power et al. 2000, Zucco Jr. 2011, Zucco jr. 2009, Leoni 2002, Mainwaring e Liñan 1998). A tabela abaixo, elaborada por Zucco (2011: 42) a partir de modelo aplicado aos dados das seis rodadas da PLB, ilustra o posicionamento ideológico normalmente associado ao PFL na literatura²⁸⁶ em relação aos demais partidos brasileiros.

Tabela 6.6: Classificação ideológica partidos brasileiros na escala esquerda-direita

1990	PCdoB	PT	PCB	PSB	PDT	PSDB	PMDB	PTB	PL	PRN PDC	PFL	PDS
1993	PCdoB	PT PSTU	PSB	PPS	PDT	PSDB	PMDB	PP	PTB	PL PFL	PPR	PRN
1997	PCdoB	PT	PSB	PPS	PDT	PMDB	PSDB	PTB	PL	PFL	PPB	
2001	PCdoB	PT	PSB	PDT	PPS	PMDB PSDB	PL PTB	PFL	PPB			
2005	PCdoB	PSB PT	PPS	PDT	PMDB PSDB	PTB PL	PFL PP					
2009	PSOL	PCdoB	PSB PT	PDT	PV	PPS	PMDB PSDB	PTB	PR	PP	DEM	

Fonte: Zucco (2011: 42). Partidos foram empilhados pelo autor quando o modelo utilizado por ele não produziu diferenças estatisticamente significativas para o posicionamento ideológico.

O PFL e os pefelistas, porém, nunca se reconheceram como pertencentes à direita. São um típico exemplo da “direita envergonhada”, fenômeno bem documentado na literatura (Pierucci 1987, Rodrigues 1987, Power 2000, Zucco 2011). Nenhum

²⁸⁵ Para uma discussão de caráter analítico e histórico sobre os conceitos de direita e esquerda a partir da experiência brasileira recente (pós-2014), ver Cruz (2015). Ver também Miguel (2010) sobre a complexidade da utilização dos conceitos esquerda e direita na política contemporânea e no contexto partidário brasileiro atual.

²⁸⁶ Lucas e Samuels (2011) sustentam avaliação divergente em relação aos autores citados entre parênteses. Lucas e Samuels, usando como método a Análise de Função Discriminante (AFD) aplicada às questões do PLB relativas ao posicionamento ideológico dos parlamentares, posicionam o PFL à esquerda do PSDB e do PMDB nas ondas de 2005 e 2009; ou, agregando todas as ondas, concluem não haver diferença significativa no posicionamento ideológico de PFL, PSDB e PMDB. Todos esses, porém, estão à direita do PT.

político pefelista entrevistado por mim definiu-se como sendo “de direita”. Todos se apresentaram como representantes do centro político. A tabela abaixo, construída a partir de dados das seis rodadas da PLB, mostra a discrepância entre a autoclassificação ideológica dos parlamentares, a classificação imputada por eles a seus partidos e o posicionamento da reputação do partido definida a partir da opinião dos parlamentares sobre legendas às quais não pertenciam. Nota-se que o desvio para a esquerda é persistente no tempo. De 1990 a 2009, os parlamentares se posicionam mais à esquerda do que os seus próprios partidos e colocam seus partidos à esquerda do que o fazem parlamentares das demais legendas.

Tabela 6.7: A direita envergonhada no tempo

	Autoclassificação relativa à classificação do próprio partido			Autoclassificação relativa à reputação partidária	
	À esquerda	A mesma	À direita	À esquerda	À direita
1990	26,5	59,4	14,2	85,4	14,6
1993	18,3	63,9	17,8	85,8	14,2
1997	34,0	48,4	17,6	78,4	21,6
2001	35,1	50,0	14,9	78,4	21,6
2005	30,1	56,6	13,3	79,6	20,4
2009	25,4	61,6	13,5	88,1	11,9

Fonte: Zucco 2011: 46.

A conexão usualmente feita no plano das percepções sociais entre a direita e o conservadorismo econômico e social, além da conexão com o fascismo e com a ditadura militar instalada em 1964 (Power 2000: 93; Pierucci 1987: 36-39) são as explicações normalmente apresentadas para o constrangimento dos políticos brasileiros em se declararem de direita. Embora não existam evidências capazes de sustentar empiricamente a consistência desses fatores causais para a direita envergonhada, tais explicações são plausíveis. Como escreveu Pierucci (1987: 36) em estilo efusivo:

São raríssimos [os políticos que confessam ser de direita], tal a carga pejorativa e a ressonância desagradável que a designação "direita" passou a ter no país nas últimas décadas: é como se tudo, daquele lado, estivesse marcado de infâmia. O regime militar foi quem deixou para as direitas esta herança envenenada, esta identidade diabolizada, infamante, envergonhada de si. Se o nome "esquerda" remete imediatamente para os mundos da mudança e da justiça social, da generosidade e do desinteresse, da solidariedade e do igualitarismo, a palavra "direita" alude às paisagens da permanência e do arcaísmo, da conservação do passado e da recusa da mudança, do egoísmo e da injustiça, da manutenção das hierarquias e do compromisso com a

desigualdade, ou pura e simplesmente lembra a repressão, a tortura, a guerra suja, a morte.

No caso específico do PFL, uma explicação de tipo “downsoniana” também é cabível. Como defendi em outros momentos desta tese, o PFL aspirava à condição de protagonista na política nacional. Para tanto, dentro da lógica política-espacial proposta por Downs, a qual, provavelmente, faz parte do conhecimento intuitivo dos políticos, o partido precisava se colocar no centro ideológico político partidário. As manifestações dos políticos pefelistas, especialmente de seus dirigentes, de repúdio à direita podem ser entendidas nessa chave como sendo decorrente de cálculo estratégico tendo em vista a ambição hegemônica do PFL na política nacional.

Além de repúdio ao direitismo, os pefelistas também rechaçavam a ideia de que o PFL era conservador. Entre os entrevistados, apenas Antônio Paim, o único não político profissional da lista, atribuiu ao PFL um caráter conservador. Para Paim, o PFL era um partido conservador, mas não reacionário.

Tendo em vista que a associação entre direitismo e conservadorismo é quase imediata na historiografia das ideias e na percepção corrente acerca da caracterização ideológica da direita, é coerente que os pefelistas rejeitem ambos. Se não são de direita, tampouco podem ser conservadores. Não cabe nesta tese adentrar na discussão sobre a propriedade da associação entre direita e conservadorismo. Até porque eventual esforço crítico analítico para desvincular uma coisa da outra estaria provavelmente fadado ao fracasso. Como se sabe, na origem histórica da divisão esquerda-direita como categorias políticas, o lado direito da Assembleia Nacional francesa era ocupado pelas forças políticas favoráveis à conservação ou à restauração do *Ancien Régime*. Isto é, o conceito político “direita” já nasceu atrelado ao conservadorismo e assim permanece até a atualidade. Mal comparando, passa-se o mesmo com o PFL. O partido, considerando a sua origem, o perfil sócio econômico de seus políticos²⁸⁷, suas opiniões e posicionamentos a respeito do papel dos militares no Brasil redemocratizado e da valorização da ordem moral e econômica burguesa, não pode deixar de ser posicionado no campo da direita. Não há como ser diferente. Isso implica também reconhecê-lo como conservador. Porém, para os objetivos desta tese, importa expor e analisar as razões que levaram o PFL a negar retoricamente a direita e o conservadorismo.

²⁸⁷ Ver Rodrigues (2002)

Razões de cunho político eleitoral estratégico, como foi comentado acima, explicam o repúdio do PFL à direita. Estas também são válidas para justificar a negação ao conservadorismo. Porém, no caso da rejeição pefelista ao conservadorismo, os pefelistas esgrimmem dois argumentos de ordem substantiva para sustentar a noção de que o PFL não foi conservador. Um partido que deu contribuição decisiva à restauração da democracia no país e às reformas liberalizantes pró-mercado não pode ser chamado de conservador, alegavam os pefelistas. Nos dois casos, o PFL contribuiu para mudanças importantes ocorridas no país. Teve participação relevante na modernização política e econômica do Brasil. Estaria, portanto, no campo progressista, voltado ao futuro e não ao passado. Por certo, como foi discutido no Capítulo 2, cabem questionamentos à ideia de que o PFL foi de fato um ator importante para o processo de redemocratização do país²⁸⁸. É pertinente também a discussão a respeito do caráter modernizante das reformas liberais pró-mercado, as quais, para a *intelligentsia* de esquerda, teriam apenas reforçado o predomínio das relações de dominação capitalista sobre a sociedade brasileira, sendo, conseqüentemente, um conjunto de reformas de matiz essencialmente conservador. Mas, neste caso, ao contrário do que diz respeito ao repúdio ao direitismo, os argumentos substantivos do PFL para rejeitar o conservadorismo possuem fundamentos.

A redemocratização foi um processo longo e complexo no qual participaram diversos atores políticos e sociais de diferentes filiações ideológicas. Nessa perspectiva mais ampla, pode-se dizer que o PFL teve participação modesta. Contudo, a interferência pefelista em um evento importante nessa longa jornada – a eleição de Tancredo Neves – foi indubitavelmente relevante. Quanto ao caráter modernizante das reformas liberais pró-mercado, este é reconhecido e advogado pela corrente intelectual defensora da ideia de que o modelo nacional desenvolvimentista estatista colocado de pé por Getúlio Vargas faliu nos anos 70 e 80. Mais mercado e menos Estado no domínio econômico, sob essa perspectiva, seria sim uma mudança de tipo progressista no Brasil que, ademais, em consonância com a nova literatura econômica institucional (Acemoglu e Robinson 2012, por exemplo), não atentaria contra os interesses das classes populares pois são favoráveis ao desenvolvimento econômico o qual, em última instância, beneficiaria também aos mais pobres. Além disso, as reformas pró-mercado também

²⁸⁸ Power (2000), por exemplo, defende a perspectiva de que a forte presença na elite política pós redemocratização de forças políticas que apoiaram a ditadura militar – denominadas por ele de “conservative cohorts” – contribuiu para a precarização institucional da democracia no país.

poderiam ser qualificadas como não conservadoras porque iriam contra o viés estatista, ou iliberal existente no país, desde sempre, isto é, desde a colonização portuguesa (Faoro 1958 e Schwartzman 1988) ou ao menos desde o início do século passado (Lamounier 1985)

Em síntese, se não há como o PFL escapar do qualificativo direita, há desvãos que permitem sustentar a noção de que não foi conservador. No plano geral, o PFL foi conservador. Nasceu da costela do PDS, manteve relações de solidariedade com a agenda dos militares mesmo após a redemocratização e era francamente a favor da manutenção da ordem burguesa. Mas o papel do PFL na restauração da democracia e na adoção de reformas pró-mercado sustentam parcialmente o discurso pefelista de que o partido não foi conservador.

Liberalismo pefelista, uma ideia no lugar?

A concepção de que o liberalismo é, usando a consagrada expressão de Roberto Schwarz (1992), uma “ideia fora do lugar” no Brasil ocupa um lugar de destaque na produção intelectual analítica sobre a evolução econômica social e política do país. O próprio Schwarz contribuiu para a difusão dessa ideia ao desenvolver no seu notório ensaio literário “As ideias fora do lugar” o conceito de que o liberalismo no Brasil do século XIX foi uma ideia deslocada numa sociedade marcada pela escravidão.²⁸⁹ Antes dele, contudo, dois outros autores foram fundamentais para a construção da ideia de que o Brasil real não propiciava condições para o estabelecimento hegemônico do liberalismo por essas plagas tropicais: Raimundo Faoro e Oliveira Viana. Faoro e

²⁸⁹ Schwarz (1992) trata o liberalismo como ideologia no sentido mais marxista do termo, ou seja, como um conjunto de ideias que, ao mesmo tempo, justificam e encobrem uma situação de dominação social. Na Europa, onde predomina o trabalho livre, o liberalismo é uma ideologia de primeiro grau. No Brasil, é de segundo grau, porque não se aplica às relações de trabalho. Na escravidão a relação de subordinação é tão clara e estabelecida que prescinde de ideologia. O liberalismo se manifesta como ideologia no Brasil escravocrata nas relações entre o latifundiário e o homem livre. E nessas relações predominava o favor. O homem livre no Brasil Império é um ser deslocado que necessita do favor das elites para sobreviver. Os termos de troca dessa relação não são o salário de um lado e a força de trabalho do outro lado, mas a compensação simbólica, transação que não se adequa ao liberalismo burguês em sua versão original. Por certo, o favor é também uma relação de dominação, mas neste caso, o liberalismo burguês serve de lustro para encobrir o arbítrio inerente a ela. É, portanto, uma ideologia, mas uma ideologia deslocada de seu lócus original, o que cria, na construção de Schwarz uma “comédia ideológica” e um nó na vida intelectual do país, assim, “atribui-se independência à dependência, utilidade ao capricho, universalidade às exceções, mérito ao parentesco, igualdade ao privilégio etc”. (Schwarz 1992: 18)

Viana podem ser considerados autores paradigmáticos de duas linhagens importantes do pensamento político brasileiro.²⁹⁰

A primeira, na qual se insere Faoro, vê no Estado um obstáculo ao pleno desenvolvimento da sociedade. A segunda, à qual pertence Viana, considera que a ação do Estado foi fundamental para a formação e o desenvolvimento da nação brasileira. Em comum, embora por razões diferentes, tanto Vianna quanto Faoro consideram que o liberalismo é um conjunto de ideias desprovido de sentido no Brasil. Avaliam que as tentativas de adotar instituições políticas liberais, como o federalismo, o sufrágio universal, a separação entre os poderes e a autonomia da Justiça durante o Primeiro e o Segundo Impérios estavam fadadas ao insucesso porque não eram adequadas à realidade brasileira. Para Vianna, as instituições liberais no Brasil imperial “servem aos instintos irredutíveis da caudilhagem local, aos interesses centrífugos do provincialismo, à dispersão rural, à incoerência, à dissociação, ao isolamento, ao patriarcalismo colonial”. (Vianna 1987: 192). Já de acordo com Faoro, “a ordem liberal, com o autonomismo, aparecia como um corpo estranho, trazido pela revolução [a Independência], importado” (Faoro 1958: 193). A respeito do liberalismo econômico que tomou corpo no país temporariamente após a proclamação da República, Faoro diz que “nasceu da propaganda europeia e norte-americana, sobretudo britânica, que conseguiu impressionar nossos letrados irrealistas, alimentados, intelectualmente, mais pelas ideias estrangeiras que pela lição da realidade” (Ibidem: 249). Vianna usa palavras semelhantes para descrever os que defendiam as ideias liberais. São, segundo ele, uma “minoría aristocrática de artistas e pensadores”.

Uma versão mais atual desse debate foi a polêmica que contrapôs Bolívar Lamounier e Wanderley Guilherme dos Santos nos anos 70 e 80.

Em “Formação de um pensamento político autoritário na Primeira República. Uma interpretação”, Lamounier (1985) apresenta a hipótese de que as obras produzidas pelos chamados pensadores autoritários da Primeira República, Alberto Torres, Oliveira Vianna e Francisco Campos, durante as primeiras décadas do século passado marcaram uma inflexão importante para o pensamento político brasileiro. A marca fundamental desses autores, entre os quais se destaca Oliveira Vianna, é a defesa do fortalecimento do poder central, o único capaz de se contrapor às forças desagregadoras existentes na

²⁹⁰ Ver Ricupero 2008.

sociedade brasileira e que, caso não fossem reprimidas, acarretariam, no pior dos casos, a dissolução da nação, ou, numa alternativa menos dramática, retardariam o desenvolvimento social, político e, conseqüentemente, econômico, do país. Caberia ao Estado tutelar essa sociedade desprovida de solidariedade social e unir o país em torno de um projeto de construção da nação brasileira. Tais pensadores contribuíram para erigir, segundo a avaliação de Lamounier, novo “sistema ideológico dominante” (Lamounier 1985: 357) por meio do qual se justificou o fortalecimento do poder estatal centralizado. A esse sistema, Lamounier deu o nome de “ideologia de Estado”. O fulcro desse pensamento é, segundo Lamounier, a substituição do mercado pelo Estado como principal elemento organizador e condutor da sociedade. Mercado não apenas econômico, mas, principalmente, político. Trata-se de uma “visão do mundo político na qual são afugentadas todas as representações conducentes à noção de um ‘mercado político’, exorcizado em proveito das representações fundadas no princípio da autoridade e em supostos consensos valorativos”. (Ibidem: 357).

Outro elemento importante dessa corrente de pensamento é a valoração do que Lamounier chama de “objetivismo tecnocrático”. Ou seja, a crença de que, a partir da apreensão “correta” da realidade social por meio da aplicação “científica” de técnicas sociológicas de investigação, amparadas pelo cuidadoso estudo da história do país, seria possível criar instituições adequadas à realidade nacional e não meras cópias desajustadas de modelos importados do exterior. Seria necessário conhecer o “país real”, para além do “país legal”.

Enquanto Lamounier enxerga uma inflexão no pensamento político brasileiro a partir dos autores autoritários da Primeira República, Santos nada vê além da continuidade, sob outra roupagem, de uma tendência estrutural predominante desde a Independência pelo menos. Desde a Independência, diz ele, “o problema teórico e prático predominante e de alta visibilidade das elites políticas e intelectuais brasileiras tem sido fundamentalmente este: de que modo implantar e garantir eficiente funcionamento da ordem liberal burguesa”. (Santos 2002: 57). Esta é, segundo ele, a agenda que conduz os pensadores políticos brasileiros. As diferenças entre conservadores e liberais, centralistas e federalistas, ou até entre monarquistas e republicanos são apenas divergências em torno da “estratégia de ação” mais adequada ao objetivo fundamental: fortalecer a ordem burguesa.

Nesse debate iniciado no século XIX a respeito da “estratégia de ação”, Santos considera que os conservadores levaram vantagem porque estavam “atentos para o tecido de relações que garante a eficácia das instituições”, ao passo que os liberais incorreram no pecado da “reificação institucional”. Ou sejam, acreditavam que seria possível “a realização imediata de qualquer conjunto de preferências políticas independente da mediação institucional ou, alternativamente, (consideravam) que as mesmas instituições produzem necessariamente os mesmos efeitos políticos, independentemente da ordem em que se inserem”. (Ibidem: 56)

Santos argumenta a favor da ideia de que a “expansão da capacidade regulatória do Estado pela criação de um aparelho administrativo nacional, subordinado a um comando único, e pela redução do centrifugismo local, obrigando-o a integrar-se por via do Estado” seria uma ação necessária à constituição da ordem privada burguesa no Brasil escravista. (Ibidem: 58). Em uma sociedade de ordem escravocrata, somente um Estado forte e centralizado seria capaz de, paradoxalmente, impor a ordem liberal burguesa. Se, no Império, o obstáculo à ordem burguesa era a escravidão, nos primórdios da República, será a oligarquia latifundiária. Mais tarde, nos anos 50, - agora numa visão mais claramente de esquerda e que foi essencialmente acolhida pelo nacional-desenvolvimentismo - os obstáculos passam a ser os “interesses internacionais”. Novamente, para que a ordem burguesa nacional se fortaleça, não se pode deixar que a liderança política seja exercida pelo privatismo nacional.

Há, porém, uma mudança a partir de 1964. Na avaliação de Santos, a partir do regime militar a ordem burguesa está plenamente instalada no Brasil. Não há mais obstáculos à sua hegemonia. Assim, os pensadores cujo paradigma é a organização social burguesa já não precisam defender a exacerbação do poder público central. Podem passar a “demandar a instauração de instituições liberais clássicas, nas quais, como é natural, teriam predominância os interesses burgueses privados”. (Ibidem: 64) É uma agenda que serve particularmente, depreende-se pela argumentação de Santos, às “camadas superiores da sociedade brasileira”. Para as demais, a questão política principal é “desenhar as instituições capazes de restituir aos membros da comunidade os direitos civis e políticos que já fazem parte do patrimônio da civilização, sem, entretanto permitir que o privatismo predatório, sob a propaganda do humanismo libertário, se aproprie dos mecanismos de decisão” (Idem). E Santos para por aí. Não avança na definição explícita de como e de quem desenvolverá tais instituições, tarefa que,

presume-se, a fim de que seja exitosa, não deve repetir o engano dos liberais do Império, dos constitucionalistas da Primeira República e dos internacionalistas dos anos 50: o apego ao fetichismo institucional.

Mas, mantendo-se a concepção dicotômica dos argumentos desenvolvidos por Santos e expostos nos parágrafos acima, não é preciso muito esforço para concluir que, se a restituição dos direitos civis e políticos depende de outras instituições que não as liberais clássicas, visto que essas beneficiam essencialmente as camadas superiores, e se é necessário conter o privatismo predatório, caberá ao Estado desempenhar esse papel. Assim, o Estado, que garantiu a coesão da nação brasileira no Império, que impulsionou o capitalismo nacional nos anos 30 e 50, assume agora outra função virtuosa: cuidar dos direitos dos setores menos favorecidos da sociedade.

Essa é justamente uma das críticas de Lamounier a Santos. A sua descrição da história das ideias políticas do Brasil a partir da Independência leva à tendência de “identificar automaticamente o fortalecimento do poder público com o desenvolvimento e o progresso social” (Lamounier 1985: 356). Dessa maneira, acusa Lamounier, Santos troca a “reificação institucional” pelo “objetivismo tecnocrático”, um dos elementos da ideologia do Estado, conforme descrito acima. Lamounier argumenta que a desqualificação das ideias liberais porque estariam descoladas da realidade, seriam uma “ideia fora do lugar”, tem como contrapartida a convicção de que existe uma realidade perfeitamente decifrável a partir da aplicação de uma sociologia “histórico-naturalista”, e que a ele se aplicaria apenas um modelo ótimo de organização do poder político e da sociedade, no caso, o fortalecimento do Estado. Ocorre assim uma espécie de “reificação da realidade”. A realidade social e econômica do país não necessariamente imporia ao país uma única conformação política, centralista, favorável ao fortalecimento do poder estatal.

Esse argumento é resgatado e desenvolvido por Lamounier em ensaio sobre Rui Barbosa, ícone do pensamento liberal no Brasil. Segundo Lamounier, Oliveira Vianna é o anti Rui Barbosa por excelência. Este teria sido criticado por seu alegado “idealismo utópico” e “‘quixotismo’ (...) em função não tanto do conteúdo de seu pensamento, e sim, no mais das vezes, de concepções deterministas que supostamente demonstravam a inutilidade desse fazer, dada a alegada inviabilidade da construção de instituições liberal-democráticas no Brasil” (Lamounier 1999: 53). “A diferença entre Oliveira Vianna e Rui Barbosa”, afirma Lamounier, “reside na atitude de

ambos a respeito desse resultado histórico [a formação agrária brasileira]. Para Oliveira Vianna as mazelas sociais e políticas decorrentes da colonização deviam ser entendidas como ‘cultura’, o que, para ele, equivalia a terem se transformado em destino. Para Rui Barbosa, ao contrário, elas eram o ambiente inevitável da ação política e matéria-prima sobre a qual haveria de trabalhar a construção institucional: ambiente terrivelmente adverso, sem dúvida, mas não tão adverso quanto outro que a elas acrescentasse o sacrifício definitivo da liberdade” (Ibidem: 60).

O recentíssimo debate (semi-acadêmico, porque transcorreu em páginas jornalísticas) entre Marcus André Melo e Jessé de Souza a respeito do liberalismo no Brasil e da valorização positiva ou negativa da sociedade brasileira a respeito do papel do Estado, indica que o tema continua pungente nos dias atuais.²⁹¹ Enquanto Melo argumenta a favor do predomínio do pensamento iliberal no Brasil, Souza, na linha de Wanderley Guilherme dos Santos analisada acima, retruca sugerindo que a rejeição ao Estado denota uma posição conservadora contrária ao ativismo estatal como instrumento para mitigar os problemas sociais do país.

Este longo desvio em relação ao tema deste capítulo – o liberalismo pefelista – teve como propósito contextualizar num quadro mais amplo, qual seja, o da dificuldade para o pensamento liberal fincar raízes mais sólidas no Brasil. A defesa do liberalismo feita pelo PFL não pode ser dissociada desse pano de fundo. Se liberalismo não tem lugar no Brasil – ou ocupa um lugar marginal, deslocado –, teria no PFL?

A resposta é parcialmente afirmativa. O liberalismo esteve no lugar no PFL em dois sentidos, um de alcance externo e outro interno ao partido. Primeiro, porque o discurso liberal político e econômico se coadunou com momentos propícios à sua propagação: a redemocratização e a adoção de reformas pró-mercado durante o governo FHC.²⁹² Segundo, porque como foi mostrado anteriormente neste capítulo, a construção

²⁹¹ O artigo de Marcus Melo (“Raízes do Brasil político: Os caminhos de um projeto iliberal”), foi publicado na *Folha de S. Paulo* em 31/01/2016. Foi uma resposta crítica a entrevista de Jessé de Souza também à *Folha de S. Paulo* (10/01/2016). Souza publicou uma réplica em 21/02/2016: “O partido da sociedade para poucos”.

²⁹² Sobre a prevalência do pensamento liberal econômico no período FHC vale citar um comentário de Gildo Marçal Brandão no qual ele especula a respeito da possibilidade de a hegemonia do pensamento liberal ter se firmado definitivamente no país, o que, como se sabe, não ocorreu, ao menos não conforme a amplitude vislumbrada por ele: “as mutações ideológicas na cultura capitalista mundial, o fracasso do socialismo como alternativa de modo de vida, a perda da capacidade hegemônica da cultura de esquerda, o esgotamento do nacional-desenvolvimentismo, a memória do comprometimento de boa parte do conservantismo com o estatismo e com o autoritarismo, a consolidação de uma sociedade de

do liberalismo pefelista serviu de escada para a solidificação do predomínio do grupo político Bornhausen/Maciél no comando do PFL.

Contudo, o encaixe do liberalismo com o PFL não foi pleno porque os pefelistas carregaram consigo a marca do pertencimento aos partidos (ARENA e PDS) que serviram de esteio à nada liberal ditadura militar e porque, no final das contas, o PFL, como será analisado no Capítulo 7, foi incapaz de se manter como um dos partidos relevantes do país após ter se afastado do guarda-chuva estatal. Demonstrou, por conseguinte, não estar livre de um dos paradoxos dos liberais no Brasil: o apego – mais do que isso, a quase dependência – à proteção estatal. Vale aqui resgatar os percalços da UDN – um dos precursores político-partidários mais longínquos do PFL – com a agenda liberal (ver Benevides 1981: 241-275). No caso da UDN, a defesa do liberalismo era francamente incompatível com a reconhecida sedução que a via autoritária exerceu sobre parcelas crescentemente expressivas do partido a partir de sua fundação em 1945. O apego de parcela dos udenistas a cargos estatais mesmo em governos contra os quais o partido dizia se opor, como os de Getúlio Vargas e de Juscelino Kubitschek, também suscitava questionamentos quanto ao caráter liberal do partido. Por tais razões, é perfeitamente possível afirmar que o liberalismo udenista foi mais precário que o liberalismo pefelista. Mesmo assim, o liberalismo pefelista deixou lacunas, suficientes para suscitar questionamentos até mesmo de Gustavo Krause, um dos políticos pefelistas mais franca e consistentemente liberal.

Mais difícil ainda é ser liberal no Brasil. Foram muitas as desventuras do liberalismo brasileiro. Sobre elas é pertinente perguntar: nós os liberais, fomos ou temos sido ‘agitadores’? Temos mantido uma desconfiança congênita e insuperável em relação ao poder? Seria uma imprudência histórica afirmar que a etiqueta liberal tem servido de máscara para esconder espíritos reacionários? Seria correto afirmar que, no plano político, os liberais jamais cederam às tentações autoritárias e, no plano econômico, ao intervencionismo estatal em detrimento do mercado? (Krause 1999: 33)

São indagações lançadas à trajetória histórica do liberalismo no Brasil, mas que servem também ao PFL.

consumo de massa e a internalização dos valores individualistas possessivos na condução da vida cotidiana abriram a *possibilidade* de que o liberalismo – revitalizado pelo papel que desempenhou nos estertores do regime militar e engordado pelos migrantes do campo socialista e comunista em crise – se torne finalmente uma ideia dominante na formação social brasileira” (Brandão 2005: 258, destaque do autor)

Para concluir, resta observar que fracassou o esforço feito pela cúpula pefelista para inocular o ideário liberal no PFL e, dessa maneira, dotar o partido de estofo programático com o intuito de transformar a legenda em um verdadeiro partido capaz de se apresentar competitivamente na disputa pelo domínio do poder federal. De acordo com depoimento de Gustavo Krause,

O PFL procurou ser uma organização vertebrada, como o Marco [Maciel] diz; ter uma estrutura orgânica do ponto de vista do pensamento. Mas houve duas dificuldades. Primeiro, ninguém prestava atenção nisso. Ninguém, fora e dentro também. Segundo, o Brasil é pré-liberal. Há um estatismo arraigado no Brasil, uma estadolatria, como dizia o Roberto Campos. (entrevista ao autor)

A questão do alegado viés iliberal do Brasil já foi discutida acima. Mas houve outro obstáculo à consolidação do PFL como um partido potencialmente hegemônico no campo mais à direita do sistema político brasileiro. Esse espaço foi ocupado pelo PSDB, um partido que nunca deixou de se declarar socialdemocrata e que, após o governo Fernando Henrique Cardoso, mostrou dificuldades para defender, especialmente nos embates eleitorais contra o PT, a agenda de reformas pró-mercado implementada pelo ex-presidente. É mais um indício a favor da ideia de que o liberalismo continua deslocado no Brasil. Afinal de contas, foi um partido socialdemocrata, ou que se apresenta como tal à sociedade e aos eleitores, que dominou o campo liberal, ainda que de maneira encabulada.

6.2 A conexão eleitoral

98,66%. Esse foi o percentual de votos obtidos pelo PFL na eleição para deputado federal (soma dos votos nominais e de legenda) em 1998 em Nordestina, um município de 11.800 habitantes²⁹³ localizado no norte da Bahia a 250 quilômetros de Salvador. O então pefelista, Aroldo Cedraz de Oliveira, atual ministro do Tribunal de Contas da União, praticamente monopolizou os votos no município. Recebeu 85,3% dos votos válidos. O predomínio pefelista em Nordestina se estendeu aos demais cargos em disputa. Para Assembleia Legislativa, o PFL alcançou 87% dos votos. Fernando Henrique Cardoso obteve 65,3% (nesse enclave pefelista, Lula conseguiu 21,1%); César Borges, que disputava o governo do Estado, arrebanhou 77,6%; Paulo Souto, ex-governador e candidato ao Senado, ficou com 83,6%. Todos eles se elegeram.

²⁹³ Conforme censo IBGE do ano 2000.

Nordestina não foi um caso isolado de hiper-dominância pefelista no interior baiano em 1998. O partido conquistou mais de 90% dos votos para deputado federal em outras 51 cidades de perfil semelhante ao da pequena e pobre Nordestina (IDH de 0,346 em 2000). O gráfico abaixo apresenta a distribuição dos votos válidos obtidos pelo PFL na eleição para deputado federal nos municípios da Bahia. Em praticamente 30%, o PFL conseguiu mais de 80% dos votos.

Gráfico 6.1: Distribuição votos válidos obtidos pelo PFL para deputado federal em municípios baianos - 1998

Considerando a Bahia por inteiro, o PFL recebeu 47,1% dos votos, os quais resultaram na eleição de 20 deputados federais, 51% do total das cadeiras disponíveis no Estado. 23 deputados estaduais pefelistas foram eleitos (36,5% do total; PPB, o segundo partido de melhor desempenho elegeu apenas 6 deputados estaduais). Paulo Souto e César Borges se elegeram com 73,9% e 69,9% da totalidade dos votos válidos, respectivamente. No topo da chapa pefelista, o tucano Fernando Henrique Cardoso conseguiu 50,9%.

**Tabela 6.8: Votação do PFL para deputado federal
(% em relação ao total de votos de cada estado)**

Estados	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010
Rondônia	26,3%	5,1%	3,8%	15,5%	10,8%	0,2%	0,1%
Acre	6,6%	5,7%	0,4%	35,3%	2,5%	0,4%	0,4%
Amazonas	22,8%	22,9%	11,6%	42,4%	32,2%	11,9%	12,0%
Roraima	27,5%	6,0%	10,0%	3,9%	31,8%	17,3%	12,1%
Pará	11,1%	6,1%	4,9%	16,9%	4,1%	8,5%	3,9%
Amapá	45,1%	32,9%	33,2%	18,7%	1,9%	6,9%	5,8%
Tocantins	--	6,4%	15,4%	44,7%	29,9%	19,4%	11,3%
NORTE	17,4%	10,3%	8,5%	25,8%	13,8%	9,2%	6,1%
Maranhão	49,7%	38,4%	32,2%	29,8%	30,5%	7,8%	3,8%
Piauí	49,5%	36,0%	37,0%	38,5%	31,0%	16,5%	20,1%
Ceará	24,9%	14,0%	6,5%	3,5%	11,8%	1,5%	0,8%
R. G. do Norte	32,4%	26,5%	44,5%	24,8%	19,7%	13,6%	16,6%
Paraíba	35,4%	21,1%	19,3%	20,6%	11,4%	9,2%	8,7%
Pernambuco	41,6%	41,6%	42,0%	25,9%	16,4%	15,8%	7,5%
Alagoas	36,8%	17,6%	7,3%	9,5%	10,9%	11,8%	1,4%
Sergipe	40,7%	38,8%	16,1%	8,3%	16,6%	24,7%	12,1%
Bahia	31,3%	26,7%	35,3%	47,1%	41,8%	34,8%	14,5%
NORDESTE	36,0%	28,4%	28,5%	26,8%	24,4%	17,0%	9,1%
Minas Gerais	16,7%	9,7%	14,6%	14,9%	11,6%	9,2%	7,2%
Espírito Santo	22,6%	13,6%	0,1%	11,7%	8,2%	0,6%	0,4%
Rio de Janeiro	13,7%	7,7%	4,6%	17,8%	9,9%	9,2%	5,2%
São Paulo	6,3%	2,6%	4,3%	11,3%	7,0%	7,8%	6,9%
SUDESTE	10,9%	5,7%	6,6%	13,6%	8,8%	8,1%	6,3%
Paraná	15,4%	9,6%	14,0%	22,2%	7,1%	10,5%	5,9%
Santa Catarina	18,5%	22,2%	18,7%	20,6%	16,0%	14,9%	17,0%
R. G. do Sul	7,5%	5,8%	2,4%	2,3%	2,7%	4,4%	3,5%
SUL	12,5%	10,6%	9,8%	13,2%	7,2%	9,0%	7,5%
M. G. do Sul	31,6%	5,6%	16,7%	16,0%	9,2%	3,3%	8,1%
Mato Grosso	21,9%	28,5%	9,5%	16,8%	13,0%	9,2%	6,3%
Goiás	8,9%	1,7%	6,3%	8,3%	13,4%	8,4%	12,7%
Distrito Federal	26,7%	12,0%	8,7%	11,6%	30,1%	22,9%	4,5%
CENTRO OESTE	18,4%	9,3%	9,4%	12,0%	15,9%	10,5%	8,9%
TOTAL	17,7%	12,4%	12,8%	17,3%	13,4%	10,9%	7,4%

Fonte: Banco de dados Jairo Nicolau e TSE.

O desempenho eleitoral positivo do PFL naquele ano não se restringiu à Bahia. Em nove estados, incluindo a própria Bahia, o partido atingiu sua marca mais elevada na história em termos de participação na totalidade dos votos, como ilustra a tabela abaixo. São dignos de nota os números expressivos, em relação ao padrão histórico, obtidos pelo PFL no Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná. Considerando o resultado agregado no território nacional, o PFL praticamente igualou a marca obtida em 1986, quando o sistema partidário era bem menos fragmentado. Em consequência desses números, o PFL conseguiu eleger pela primeira e única vez em sua história a maior bancada da Câmara dos Deputados (105 deputados federais). Em decorrência da migração partidária, a bancada pefelista já havia se tornado majoritária na Câmara antes do pleito, o qual ratificou o predomínio da legenda na Casa. O PFL elegeu ainda seis

governadores, que serão apresentados mais adiante, e cinco senadores – Paulo Souto (BA), José Jorge (PE), Jorge Bornhausen (SC), Maria do Carmo Alves (SE) e Eduardo Siqueira Campos (TO) –, resultando em uma bancada de 20 representantes no Senado, a segunda maior, contra 27 do PMDB.

No ano de 1998, o PFL atingiu o ápice de seu poder político eleitoral. Não controlava tantos ministérios quanto durante o governo Sarney, nem ocupava posições tão centrais no governo federal como as preenchidas por pefelistas no governo Collor (ver Tabela 8.2 para relação de ministros pefelistas nesses governos). Contudo, era o principal aliado de um presidente que caminhava para a reeleição. Havia comandado a Câmara dos Deputados e o Senado, alternadamente, na Legislatura iniciada em 1995. Sua plataforma programática – o liberalismo –, além de expressar um conjunto de ideias em grande voga nos países centrais e mesmo na América Latina, era coerente com o programa de governo da administração Fernando Henrique Cardoso. Além disso, do ponto de vista da organização interna, o partido havia atingido seu arranjo mais duradouro, com o grupo de Bornhausen/Macieli no controle dos principais postos de comando da legenda sem que isso despertasse incômodo ao grupo de Antônio Carlos Magalhães, ao qual foi reservado espaço adequado à pacificação dos conflitos entre essas duas alas. Tudo isso deu ao PFL capacidade de atrair políticos abrigados em outros partidos – César Maia e Jaime Lerner, são os exemplos mais importantes – e dotou o partido de condições favoráveis ao bom desempenho nas urnas em 1998. Por tais razões, é conveniente detalhar um pouco mais o retrato eleitoral do PFL na eleição de 1998, com foco na disputa para a Câmara dos Deputados a qual, ao contrário das eleições de deputados estaduais, governadores e senadores, combina duas características que a tornam mais adequada ao propósito de apreender a força do partido e sua inserção na política nacional: a diluição dos aspectos mais personalistas presentes nas eleições majoritárias (governador e senador); e a ponte entre a política estadual, esfera onde se desenrola a lide pela conquista de votos, e política nacional, para a qual se qualificam os deputados federais. A análise cotejará o PFL ao PMDB e PSDB. A Tabela 6.9 apresenta as estatísticas básicas (média, mediana e desvio padrão) para as votações (nominais e de legenda) do PFL, PMDB e PSDB, agrupados por estados e regiões. As estatísticas

foram calculadas a partir da votação proporcional obtida por esses partidos em cada município nos vinte e seis estados da federação²⁹⁴.

O exame geral das duas tabelas, especialmente a que traz os resultados aglutinados pelas regiões, sugere a existência de uma relação de complementariedade entre os desempenhos de PFL e PSDB – onde um foi bem o outro foi mal – e de antagonismo entre PFL e PMDB – onde a votação de um foi mais expressiva, a do outro também foi.

Tabela 6.9: Votação obtida pelo PFL na eleição de deputados federais, desempenho por estado e região - 1998

²⁹⁴ O Distrito Federal foi desconsiderado em razão de suas especificidades e irrelevância numérica na comparação com os estados.

	ACRE			PARAÍBA		
	PFL	PMDB	PSDB	PFL	PMDB	PSDB
Média	36,3%	12,6%	6,0%	32,0%	41,9%	6,6%
Mediana	28,8%	13,6%	3,0%	25,4%	39,4%	1,8%
Desvio Padrão	22,2%	7,0%	8,3%	26,7%	25,5%	11,9%
	ALAGOAS			PARANÁ		
	PFL	PMDB	PSDB	PFL	PMDB	PSDB
Média	10,5%	17,9%	22,9%	21,0%	13,1%	17,9%
Mediana	6,0%	11,6%	16,3%	15,5%	6,8%	11,7%
Desvio Padrão	12,2%	17,6%	18,3%	18,3%	15,6%	17,0%
	AMAZONAS			PERNAMBUCO		
	PFL	PMDB	PSDB	PFL	PMDB	PSDB
Média	68,4%	0,8%	8,6%	34,3%	8,7%	5,7%
Mediana	69,7%	0,7%	5,6%	32,5%	4,6%	2,6%
Desvio Padrão	14,0%	0,4%	8,1%	20,3%	9,7%	8,6%
	AMAPÁ			PIAUÍ		
	PFL	PMDB	PSDB	PFL	PMDB	PSDB
Média	16,0%	14,0%	21,3%	46,0%	29,7%	11,0%
Mediana	16,6%	13,2%	20,3%	46,3%	28,5%	2,8%
Desvio Padrão	7,4%	6,7%	8,4%	20,6%	18,6%	16,8%
	BAHIA			RIO DE JANEIRO		
	PFL	PMDB	PSDB	PFL	PMDB	PSDB
Média	59,4%	7,8%	11,4%	17,5%	5,9%	22,8%
Mediana	63,2%	1,8%	4,0%	16,4%	3,0%	19,7%
Desvio Padrão	25,9%	14,4%	15,5%	9,9%	8,7%	11,5%
	CEARÁ			RIO GRANDE DO NORTE		
	PFL	PMDB	PSDB	PFL	PMDB	PSDB
Média	4,9%	20,3%	56,2%	25,3%	40,7%	5,6%
Mediana	8,3%	16,4%	58,2%	22,5%	40,0%	3,6%
Desvio Padrão	9,4%	18,1%	23,8%	17,6%	19,4%	6,2%
	ESPÍRITO SANTO			RIO GRANDE DO SUL		
	PFL	PMDB	PSDB	PFL	PMDB	PSDB
Média	15,4%	28,2%	27,9%	2,4%	14,2%	22,8%
Mediana	10,9%	24,3%	23,3%	10,7%	9,6%	20,2%
Desvio Padrão	13,0%	17,9%	18,3%	5,3%	13,8%	7,6%
	GOIÁS			RONDÔNIA		
	PFL	PMDB	PSDB	PFL	PMDB	PSDB
Média	8,5%	54,1%	10,6%	16,8%	23,1%	17,8%
Mediana	5,3%	54,4%	6,4%	11,0%	16,5%	17,1%
Desvio Padrão	9,0%	21,5%	11,1%	14,6%	19,1%	11,4%
	MATO GROSSO			RORAIMA		
	PFL	PMDB	PSDB	PFL	PMDB	PSDB
Média	20,6%	18,3%	37,0%	4,5%	8,8%	15,4%
Mediana	14,1%	16,9%	34,9%	2,0%	7,6%	16,0%
Desvio Padrão	19,0%	14,5%	18,3%	6,1%	3,9%	5,0%
	MATO GROSSO DO SUL			SANTA CATARINA		
	PFL	PMDB	PSDB	PFL	PMDB	PSDB
Média	18,5%	28,3%	18,3%	17,6%	29,2%	6,6%
Mediana	15,7%	26,2%	12,6%	15,4%	27,2%	3,8%
Desvio Padrão	15,7%	16,4%	15,6%	11,9%	12,3%	8,3%
	MARANHÃO			SÃO PAULO		
	PFL	PMDB	PSDB	PFL	PMDB	PSDB
Média	36,2%	16,4%	12,6%	16,7%	14,2%	22,8%
Mediana	37,4%	6,2%	4,7%	10,7%	9,6%	20,2%
Desvio Padrão	24,2%	20,3%	16,9%	15,3%	14,1%	13,2%
	MINAS GERAIS			SERGIPE		
	PFL	PMDB	PSDB	PFL	PMDB	PSDB
Média	17,9%	20,5%	27,7%	7,9%	22,5%	17,4%
Mediana	8,9%	12,3%	21,2%	6,3%	21,7%	11,2%
Desvio Padrão	19,7%	20,7%	23,7%	7,5%	13,8%	14,9%
	PARÁ			TOCANTINS		
	PFL	PMDB	PSDB	PFL	PMDB	PSDB
Média	11,6%	26,5%	30,2%	49,0%	20,7%	12,1%
Mediana	7,0%	22,6%	27,6%	48,6%	18,0%	6,7%
Desvio Padrão	12,5%	17,4%	20,3%	18,1%	12,6%	13,8%

Centro-Oeste			
	PFL	PMDB	PSDB
Média	23,1%	21,9%	18,0%
Mediana	13,9%	15,8%	10,2%
Desvio Padrão	23,7%	20,4%	19,5%
Nordeste			
	PFL	PMDB	PSDB
Média	35,2%	21,4%	15,3%
Mediana	31,3%	13,2%	4,8%
Desvio Padrão	27,9%	22,0%	21,2%
Norte			
	PFL	PMDB	PSDB
Média	32,8%	19,1%	18,2%
Mediana	27,3%	15,1%	12,5%
Desvio Padrão	26,4%	16,2%	17,2%
Sudeste			
	PFL	PMDB	PSDB
Média	17,3%	17,6%	25,6%
Mediana	10,4%	14,5%	20,7%
Desvio Padrão	17,4%	18,4%	19,6%
Sul			
	PFL	PMDB	PSDB
Média	12,7%	23,0%	10,5%
Mediana	6,4%	21,7%	5,6%
Desvio Padrão	15,3%	15,8%	13,0%
Brasil			
	PFL	PMDB	PSDB
Média	23,1%	21,9%	18,0%
Mediana	13,9%	15,8%	10,2%
Desvio Padrão	23,7%	20,4%	19,5%

Fonte: TSE, elaboração própria.

Um exercício estatístico simples reforça a hipótese de que o PFL possuía um perfil semelhante ao PSDB e distinto do PMDB. A tabela abaixo mostra os coeficientes de correlação simples entre a votação percentual do PFL, PMDB e PSDB em todos os municípios do país e as variáveis: 1) Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); 2) a participação de recursos públicos (próprios ou provenientes de transferências dos governos estaduais e federal) no PIB municipal (APU/PIB), e 3) a população dos municípios.²⁹⁵ O sinal dos coeficientes para PFL e PMDB são os mesmos, ressaltando-se que o relacionado ao IDH no caso do PMDB não é estatisticamente significativo. Já os sinais dos coeficientes de PFL e PSDB se invertem, quando são positivos para um são negativos para o outro. Especificamente para o PFL, os coeficientes corroboram o entendimento de que o partido é mais forte nos municípios menos desenvolvidos, mais dependentes do setor público e de população reduzida, combinação que conforma o perfil dos chamados “grotões” do país.

Tabela 6.10: Correlações votação deputado federal - 1998

	Variáveis	Coeficientes	Significância
PFL	IDH	-0,35	*
	APU/PIB	0,27	*
	POP	-0,03	*
PMDB	IDH	-0,01	não
	APU/PIB	0,05	*
	POP	-0,05	*
PSDB	IDH	0,04	*
	APU/PIB	-0,05	*
	POP	0,00	não

A agregação dos votos dos três partidos na eleição para deputado federal em 1998 segundo a população dos municípios também aponta à maior proximidade do PFL com o PMDB do que com o PSDB. O Gráfico 6.2 mostra que os perfis de distribuição de votos pefelistas e peemedebistas se assemelham e distam do padrão tucano, especialmente em relação ao grupo de municípios com menos de 50 mil habitantes, embora para os três partidos essa seja a faixa predominante em termos da soma de votos, dado o predomínio populacional desse tipo de município no Brasil (37% sobre o total).

²⁹⁵ Ver Capítulo 7 para explicações mais detalhadas sobre essas variáveis.

Gráfico 6.2: Distribuição de votos para deputado federal em 1998 segundo população dos municípios

Fonte: TSE, elaboração própria.

Quanto aos governadores pefelistas, além do já citado César Borges, elegeram-se Amazonino Mendes (AM), Roseana Sarney (MA), Jaime Lerner (PR), José Bianco (RO) e Siqueira Campos (TO). A Tabela 6.11 mostra os candidatos a governador pelo PFL em 1998 e as coligações nas quais participou.

Tabela 6.11: PFL, eleição de governador – candidatos próprios e coligações (1998)

Estados	Candidatos	Coligações	Resultados
Acre	Alécio Dias (PFL)	PFL/PTB	Não eleito
Alagoas	Manoel Gomes de Barros (PTB)	PTB/PFL/PMDB/PSDB/PGT	Não eleito
Amazonas	Amazonino Mendes (PFL)	PFL/PTB/PTdoB/PRTB/PSDB/PRP/PSDC/PST/PSC/PL/PMDB	Eleito*
Amapá	Gilvan Borges (PMDB)	PMDB/PFL/PTB/PSL/PL/PRONA/PSDB/PSD/PMN	Não eleito
Bahia	César Borges (PFL)	PFL/PPB/PMDB/PTB/PL/PRN/PTdoB/PSC/PTB	Eleito*
Ceará	Luiz Gonzaga Mota (PMDB)	PMDB/PFL/PST/PSL/PAN/PRN/PSDC	Não eleito
Distrito Federal	José Roberto Arruda (PSDB)	PSDB/PFL/PTB/PPS/PL/PSL	Não eleito
Espírito Santo	José Ignácio Ferreira (PSDB)	PSDB/PFL/PPB/PSDC/PV/PL	Eleito*
Goiás	Marconi Perillo (PSDB)	PSDB/PFL/PPB/PSDC/PTB	Eleito
Maranhão	Roseana Sarney (PFL)	PFL/PMDB/PTB/PST/PCdoB/PRP/PSD/PRTB/PSDC/PL/PSC/PSL	Eleita*
Minas Gerais	Eduardo Azeredo (PSDB)	PSDB/PFL/PPB/PTB/PSN/PSD	Não eleito**
Mato Grosso	Júlio Campos (PFL)	PFL/PMDB/PSD/PST/PL/PAN/PSDC/PSC/PSL/PPB/PTB/PRP	Não eleito
Pará	Jáder Barbalho (PMDB)	PMDB/PFL	Não eleito**
Paraíba	José Maranhão (PMDB)	PMDB/PFL/PSDB/PPB/PTB/PST/PL/PSC/PSL/PDT	Eleito*
Pernambuco	Jarbas Vasconcelos (PMDB)	PMDB/PFL/PPB/PST/PTN/PV/PSDC/PL	Eleito*
Piauí	Hugo Napoleão (PFL)	PFL/PPB/PAN/PSL/PV/PTdoB/PRP	Não eleito**
Paraná	Jaime Lerner (PR)	PFL/PPB/PTB/PST/PSC/PPS/PRN/PSD/PTdoB/PRP/PSB/PL/PTN/PSL	Eleito*
Rio de Janeiro	César Maia (PFL)	PFL/PPB/PTB	Não eleito**
Rio Grande do Norte	José Agripino Maia (PFL)	PFL/PSDB/PTB/PSL/PSB/PV/PL	Não eleito
Rondônia	José Bianco (PFL)	PFL	Eleito
Roraima	Maria Teresa Jucá (PSDB)	PSDB/PFL/PSC/PRP/PCdoB	Não eleita**
Rio Grande do Sul	Antonio Britto (PMDB)	PMDB/PFL/PSDB/PTB/PPB/PRP/PTdoB/PSD/PSC/PL/PSL	Não eleito**
Santa Catarina	Esperidão Amin (PPB)	PPB/PFL/PSDB/PTB/PL/PTdoB/PRN/PGT/PRTB/PSDC/PSL/PST/PAN	Eleito*
Sergipe	João Alves Filho (PFL)	PFL/PTB/PTdoB/PRP/PSD/PRN/PAN/PTN	Não eleito**
Tocantins	Siqueira Campos (PFL)	PFL/PSDB/PPB/PTB/PDT/PSB/PRP/PV/PGT/PRTB/PSDC/PL/PSC/PTN/PST	Eleito*

Fonte: TSE. Elaboração própria.

* Eleito no primeiro turno.

** Eleição decidida no segundo turno.

Vale destacar o caso de Jaime Lerner. Eleito quatro anos antes pelo PDT, Lerner migrou para o PFL em 1997 e se tornou o único pefelista eleito governador no estado do Paraná. A transferência para o PFL convinha a Lerner porque o partido e suas expressivas bancadas poderiam lhe dar mais cobertura em assuntos de interesse do Paraná em discussão no Congresso Nacional. Foi o caso, por exemplo, da necessidade de obter autorização do Senado, à época presidido por Antônio Carlos Magalhães, para três empréstimos cujo valor somavam US\$ 486 milhões obtidos junto a organizações internacionais. O aval da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado vinha sendo bloqueado pelos senadores Roberto Requião (PMDB) e Osmar Dias (PSDB), adversários políticos de Jaime Lerner.²⁹⁶ Da parte do PFL, a “contratação” de Jaime Lerner vinha ao encontro do objetivo do partido de se tornar menos concentrado no Nordeste. Além disso, urbanista e arquiteto de renome internacional graças a projetos urbanísticos implementados em Curitiba quando foi prefeito da capital paranaense, Lerner era visto como um político capaz de emprestar ao partido uma imagem mais moderna. Como comentou o deputado federal Inocêncio de Oliveira (PFL-PE), líder do partido na Câmara dos Deputados, e um dos responsáveis pela negociação com o governador paranaense para a sua transferência ao partido, "o PFL está mudando seu perfil, e ter o Lerner no partido equivale a um superdiamante".²⁹⁷ Lerner levou para o PFL grande parte de seu grupo político²⁹⁸, inclusive o então prefeito de Curitiba, Cássio Taniguchi e seu antecessor, Rafael Greca. Como mostrado na Tabela 6.8, isso proporcionou ao PFL seu melhor desempenho histórico no Paraná na eleição para deputado federal. A passagem de Lerner pelo PFL não foi suficiente para de fato estruturar o partido no Paraná. Na eleição seguinte, em 2002, o percentual de votos do PFL para deputado federal desabou de 22,2% para 7,1%.

Em 1998, César Maia, outro ex-pedetista – que antes de aportar no PFL, passou pelo PMDB –, também alavancou os votos do PFL no Rio de Janeiro, partido ao qual se filiou em 1995 quando era prefeito da capital. Maia conseguiu eleger seu ex-secretário de estado, Luiz Paulo Conde (PFL), como sucessor na prefeitura do Rio de Janeiro. Em 1998, se candidatou ao governo do estado, sendo derrotado no segundo turno por Anthony Garotinho. Apesar da derrota, o PFL alcançou sua melhor votação no Rio de Janeiro na eleição para deputado federal: 17,8% em relação ao total de votos válidos.

²⁹⁶ Folha de S. Paulo (11/07/1997).

²⁹⁷ Ibidem.

²⁹⁸ Ver Cervi e Codato (2006: 255)

Ao contrário de Lerner, César Maia manteve laços mais duradouros com o PFL, apesar de ter deixado o partido em 1999 para disputar e vencer a eleição à prefeitura do Rio de Janeiro no ano seguinte derrotando seu antigo aliado, Luiz Paulo Conde. Eleito, retornou ao PFL em 2001, onde permanece até hoje. Sua presença, contudo, não impediu a queda do desempenho do PFL na eleição para deputado federal em 2002, quando conseguiu 9,9% dos votos, frustrando-se também no Rio de Janeiro a aposta do PFL de se fortalecer de maneira consistente fora do Nordeste por meio da filiação de políticos de carreiras bem sucedidas construídas originalmente em outras legendas.

Para finalizar, alguns comentários sobre a composição das coligações formadas pelo PFL para a eleição de governador de estado em 2002. O sumário numérico das coligações está na Tabela 6.12. Foram considerados apenas os partidos mais relevantes naquele momento. O levantamento mostra acentuada coerência entre as alianças do PFL em nível estadual e a coalizão que sustentava o governo Fernando Henrique em âmbito federal. PTB, PPB, PSDB e PMDB que, ao lado do PFL, eram os principais partidos da base governista, foram também os principais parceiros dos candidatos pefelistas. (VER CORTEZ) É interessante notar, no entanto, que o PSDB apoiou candidatos do PFL em apenas três estados (Amazonas, Rio Grande do Norte e Tocantins). O inverso – PFL apoiando candidato do PSDB – ocorreu em quatro estados (Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais e Roraima) e no Distrito Federal. Em outros cinco estados, PFL e PSDB apoiaram juntos candidatos de outros partidos.

Tabela 6.12: PFL, parceiros de coligação – eleição governo de estado 1998

	PFL		
	Cabeça da chapa	Na coligação	Total
PTB	10	8	18
PPB	6	8	14
PSDB	3	10	13
PMDB	4	7	11
PDT	1	1	2
PSB	1	0	1

Fonte: TSE, elaboração própria.

7. Governo Lula: Decadência longe do poder, refundação e crise do PFL*

Em 1995, o jornalista Otavio Frias Filho, em sua coluna semanal no jornal Folha de São Paulo, tratou do projeto “PFL 2000” lançado alguns dias antes pelo comando da legenda para prepará-la para o novo milênio.²⁹⁹ De maneira jocosa, Frias Filho escreveu que o partido, o qual, segundo ele, estava no poder há 500 anos, não precisava se preocupar com o futuro, pois este certamente lhe seria favorável.

Em 1999, Gabriela da Silva Tarouco finalizou sua dissertação de mestrado em Ciência Política, cujo tema foi o PFL, com a seguinte afirmação: “enfim, é possível afirmar que o PFL tem obtido êxito nas suas metas de fortalecimento, no desafio de transformar-se em um partido nacional, no propósito de ocupar um lugar próprio no cenário político brasileiro e na reunião de recursos para a viabilização de projetos mais ambiciosos para o futuro do partido, como, por exemplo, o lançamento de uma candidatura própria para a Presidência da República nas próximas eleições” (Tarouco, 1999, p. 103).

Pouco mais de uma década após as previsões otimistas de Frias Filho e Tarouco, a situação do PFL, agora sob a denominação DEMOCRATAS, ou DEM, como ficou mais conhecido, é bastante diversa. Já não se pode dizer que o partido está no poder há mais de 500 anos e não se vislumbram projetos muito ambiciosos para o futuro da legenda. Ao contrário, na crônica política jornalística tornou-se corriqueiro especular sobre a possibilidade de o DEM se agregar ao PMDB, ou ao PSDB, ou de simplesmente desaparecer por causa da debandada de seus políticos.

Na sequência desta introdução, o processo de refundação do PFL será descrito de maneira resumida com base em documentos do partido e em entrevistas realizadas com dirigentes partidários e cientistas políticos relacionados à legenda. Em seguida, serão apresentadas evidências empíricas que sustentam a hipótese de que a transferência para a oposição acarretou a decadência do partido. As considerações finais trarão a síntese das análises e descobertas e algumas considerações a respeito do atual cenário político brasileiro.

* Este capítulo tem como base artigo de minha autoria (Ribeiro 2013) publicada na *Revista de Sociologia e Política*, vol.22 no.49 Curitiba Jan./Mar. 2014.

²⁹⁹ Otávio Frias Filho, “PFL 2000”, *Folha de São Paulo*, 08/06/1995.

A refundação do PFL

Em 28 de março de 2007, a Executiva Nacional do PFL aprovou por unanimidade a troca de nome do partido. Saiu de cena o Partido da Frente Liberal e entrou o Democratas, ou DEM, na forma abreviada pela qual passou a ser tratado mais comumente.

Para a cúpula do partido, a substituição do PFL pelo DEM não foi apenas uma troca de nome. Foi o ponto de chegada de um processo de “refundação” da legenda que, segundo documentos da legenda, teve início em 2004.

O objetivo da “refundação” e da troca de nome foi reposicionar a legenda no mercado político brasileiro e, principalmente, dar-lhe nova identidade frente ao eleitor. Como reconheceu o ex-senador Jorge Bornhausen no documento que sintetizou os princípios do nascente DEM, todo esse processo teve como motivação fundamental transformar a imagem do partido perante o eleitorado.

Na introdução do documento, o então presidente do partido, diz que

o PFL foi criado em sintonia com o sentimento do povo brasileiro pela democracia” e sua história. Esteve e deve continuar associada ao compromisso da mudança. (...) Não basta que a história e os compromissos com a mudança tenham sido a marca da trajetória partidária. É necessário que a imagem do partido deva ser percebida pela opinião pública. (...) A sintonia com o desejo de mudança na sociedade brasileira e a imagem dela decorrente exige o reposicionamento do PFL que significa um processo natural e necessário de atualização de nosso ideário e a consequente renovação do compromisso original de mudança dentro do quadro democrático e frente aos novos desafios da sociedade brasileira.(PFL, 2007, p. 4)

A troca do nome e a tentativa de dar nova identidade à sigla foram amparadas por uma pesquisa de opinião pública conduzida pela empresa MCI, presidida pelo cientista político Antônio Lavareda, cujos resultados mostraram que a sigla PFL, além de relativamente pouco conhecida, ainda estava associada de maneira negativa ao regime militar e carregava o estigma de ser um partido de direita.

A ideia de refundar o PFL começou a ser de fato implementada em 2004, embora a intenção de reformular o partido e de mudar o seu nome já tivesse sido discutida pelas lideranças da legenda em 2000, quando chegaram até a aventar a

possibilidade de trocar o nome da agremiação para PSL (Partido Social Liberal)³⁰⁰. A transição para a oposição deu o empurrão necessário para desencadear o processo.

Jorge Bornhausen foi o principal idealizador e condutor do processo de refundação. “Esse momento [da refundação] foi muito refletido, principalmente por mim”, disse o senador Bornhausen na entrevista. “Eu estava na presidência do partido há dez anos e eu sentia que havia sempre uma campanha negativa em relação ao partido pelo fato de nós sermos os seus principais líderes desde a fundação e de termos participado dos governos militares”. (entrevista ao autor)

Apagar, ou ao menos amenizar, os vínculos históricos do PFL com o regime militar foi, portanto, um dos objetivos da refundação. Para tanto, ficou definido que haveria a troca de comando do partido com a ascensão de uma nova geração de políticos. A sucessão geracional ficou marcada pela indicação do deputado Rodrigo Maia, então com 37 anos, para a presidência do DEM.

Antônio Lavareda ressaltou esse ponto relacionado à refundação do partido. Segundo ele, Bornhausen vislumbrou que a mudança de nome deveria ser feita de maneira concomitante à ascensão de novos nomes na burocracia partidária. Seria uma forma de distanciar o PFL de seu passado relacionado ao período militar. “O comando do partido foi às mãos de um punhado de jovens deputados, alguns deles sequer nascidos da época do regime militar e que teriam então uma maior sintonia com esse novo invólucro, digamos assim, da legenda. O presidente Rodrigo Maia, por exemplo, é um garoto filho de um exilado político”. (entrevista ao autor)

Segundo Lavareda, o PFL sempre foi visto pela imprensa como “o partido das forças políticas que estiveram no poder durante o período autoritário”. Essa versão, “excessivamente simplificada da trajetória política do sistema partidário brasileiro”, funcionaria, de acordo com ele, como um “marcador” ideológico do sistema partidário, ao localizar o PFL na ponta direita do espectro ideológico. (entrevista ao autor)

O Partido Popular (PP) espanhol e o Partido Social Democrata (PSD) português serviram de modelo para o processo de refundação idealizado por Bornhausen. Conforme ele disse na entrevista,

em razão dos contatos que eu tinha com o PP da Espanha e com o PSD de Portugal, eu fui vendo o modelo deles. Ambos se

³⁰⁰ Ver Cantanhêde 2000: 87.

refundaram. E ambos tiveram nascimentos semelhantes ao nosso. O primeiro presidente e fundador do PP, Dom Manoel Fraga, quando este ainda não se chamava PP, foi um ex-ministro da Justiça do [General Francisco] Franco, como nós, Marco [Maciel], Guilherme [Palmeira], eu, o [José] Sarney, havíamos sido governo durante o período do regime militar. Então, em determinado momento, o Manoel Fraga fez a refundação do partido. Transformou-o em PP e o entregou à nova geração, liderada pelo José Maria Aznar. Isso fez com que o partido ganhasse nova vida. Já na segunda eleição sob a liderança do Aznar, o PP chegou ao governo da Espanha. Em Portugal se deu um processo idêntico. O PSD tinha líderes ligados à ditadura de [Antônio] Salazar e também fez sua refundação. Esses modelos serviram de base para a nossa refundação. (entrevista ao autor)

Mas nem todos os setores do PFL regiram com entusiasmo à ideia da refundação. Não houve propriamente oposição, visto que Antônio Carlos Magalhães, o principal contendor de Bornhausen dentro do PFL e única liderança pefelista que foi capaz de se contrapor com algum sucesso ao predomínio da aliança Bornhausen-Maciel que dominou o partido praticamente desde a sua fundação, já estava politicamente fragilizado. Mesmo assim, no começo de 2005, Antônio Carlos Magalhães dizia que a discussão a respeito da troca do nome do partido não era importante. Para ele, o importante para o partido não era mudar de estatuto, de sigla ou arrumar um símbolo – cogitava-se à época que o PFL poderia adotar o canário da terra como símbolo – “é arranjar votos e ganhar eleições. Nosso problema não é nada disso. É que o partido sempre foi mais forte no Nordeste do que no Sul e no Sudeste. Mas está perdendo substância, ou seja, votos, em Pernambuco, no Ceará, no Piauí e agora no Maranhão”, concluiu o senador baiano.³⁰¹

Quando Bornhausen resolveu levar adiante o projeto de refundação do partido, a reação de Antônio Carlos Magalhães foi equivalente à de grande parte dos pefelistas: apoio e adesão, mais reticentes que entusiasmados. Como disse o deputado José Carlos Aleluia em entrevista, a reação de lideranças importantes e mais antigas do partido, que ele não quis identificar, foi de “ceticismo”.

O ceticismo transparece, por exemplo, na declaração que o senador José Agripino Maia deu na entrevista. Questionado a respeito de sua avaliação sobre o processo de refundação do partido, ele prontamente nos corrigiu, “não é refundação. É

³⁰¹ UOL News, 16/01/2005, acessado em 18/10/2010.

atualização programática. Eu acho que refundação é um termo muito pesado. (...) Não é refundação. Isso é atualização de normas e procedimentos e de formulação programática, em função das mudanças que ocorreram no Brasil e no mundo nos últimos anos”. (entrevista ao autor)

E mesmo Saulo Queiroz, ex-secretário geral do partido, sempre muito próximo a Jorge Bornhausen, revelou na entrevista opinião negativa a respeito da refundação do partido. Instado a comparar a fundação e a refundação do PFL, Queiros disse que

não tem nada a ver. A fundação do PFL aconteceu numa conjuntura política importantíssima para o país. Foi determinante no apressamento da transição democrática. (...) Quanto à refundação, tem várias razões. Nenhuma delas é importante. Nenhuma delas eu diria que foi um acerto. Uma delas é que a marca PFL se estigmatizou com um partido de direita que apoiou o regime militar. Essa foi a principal razão [para a refundação e mudança de nome]. Em segundo lugar, houve o objetivo de tentar revitalizar o partido, oferecer uma coisa nova, mudar o comando, colocar gente nova. É aquele negócio, mudar o guarda roupa, tomar um banho de loja. Houve mudança de nome, mas não mudou absolutamente nada na essência. (entrevista ao autor)

A troca de nome e a sucessão geracional no comando do partido também foram vistas com alguma desconfiança pela base do partido, pelos membros dos diretórios estaduais e locais do PFL. Segundo o relatório da *MCI*, a maioria dos candidatos pefelistas a prefeito na eleição de 2004 ouvidos pela empresa repudiou a ideia de mudar o nome do partido. (*MCI*, 2004, p. 156)

O senador José Agripino Maia disse que a refundação do partido, que ele chama de “atualização de programa”, não foi discutida com a base do PFL, foi conduzida pelos “ideólogos [do partido], aqueles que formulam o pensamento e que o expõe à sua base”. (entrevista ao autor)

De acordo com o deputado José Carlos Aleluia, “as bases resistiram um pouco [ao processo de refundação]. Principalmente no Nordeste, na Bahia. O PFL era um nome bonito. Houve sim certa reação contrária”. (entrevista ao autor) Lavareda também disse que “os setores mais tradicionais do partido [localizados no Nordeste] até hoje lastimam a perda dessa marca [PFL]”. (entrevista ao autor)

Até mesmo Jorge Bornhausen reconheceu que a chamada base do partido resistiu à refundação. “Houve um pouco de desconfiança [da base do partido], uma certa perplexidade. Mas a determinação firme no sentido de fazer venceu esses obstáculos. (...) Acho que [a resistência] era natural. As pessoas estão voltadas para a estabilidade e já estavam acostumadas às lideranças do partido. Colocavam em dúvida a possibilidade de a nova geração tocar o partido”. (entrevista ao autor)

O declínio na oposição

A passagem do PFL para a oposição foi o evento determinante para refundação do partido e para o surgimento do DEM. Segundo Lavareda “a refundação do PFL foi uma estratégia de sobrevivência na oposição” (entrevista ao autor). Para os dirigentes pefelistas estava claro que a transferência para a oposição colocaria a legenda diante de um desafio complicado. Afinal, desde que surgiu, o PFL sempre manteve relações próximas com o poder federal, tendo participado de todos os ministérios formados pelos presidentes que governaram o Brasil do final do governo militar até a ascensão de Lula.

Nas entrevistas realizadas, surgiu com frequência a convicção de que a nova condição oposicionista assumida pelo PFL levaria o partido a perder terreno nas regiões onde era tradicionalmente mais forte, notadamente no Nordeste. Foi essa avaliação que impulsionou os dirigentes do partido a se empenhar na tarefa de recriar o partido, dar-lhe nova imagem e reposicioná-lo no mercado político eleitoral brasileiro de modo a transformá-lo em representante das camadas médias da população dos centros urbanos do Sul e Sudeste, ao invés dos grotões nordestinos.

Segundo Lavareda, a refundação do PFL foi decorrente da constatação feita pelos dirigentes do partido de que o PFL “inevitavelmente declinaria no seu mercado tradicional, nos grotões no Nordeste, nas regiões menos desenvolvidas. (...) Sentiam isso a partir do avanço do Bolsa Família, do PT e dos partidos aliados ao PT nesses segmentos. Então havia de se fazer um *trade-off* entre essa fonte tradicional de votos do partido, que estava inevitável e progressivamente sendo tomada pelos principais adversários do PFL, havia que compensar esse declínio avançando no eleitorado dos centros urbanos grandes e médios. Para isso foi necessário o reposicionamento do partido, do ponto de vista do ideário e da imagem”. (entrevista ao autor)

De acordo com Saulo Queiroz, “o PFL se enfraqueceu por uma razão geográfica objetiva. Nosso grande reduto era o Nordeste, que virou reduto do Lula. O Lula no

primeiro mandato ganhou o Nordeste. Nós fomos varridos do mapa político a partir do momento em que na última eleição [2006] não elegemos sequer um governador no Nordeste”. (entrevista ao autor)

O deputado José Carlos Aleluia (BA) confirmou a ideia do *trade-off* citada por Lavareda. “Eu, desde o começo do governo Lula, fiz uma previsão, um prognóstico que acabou se confirmando. O Democratas perderia espaço político no Norte e no Nordeste e ganharia espaço no Centro-Oeste, no Sul e até no Sudeste. Nessas próximas eleições [2010], o partido deve diminuir um pouco no Nordeste, mas deve crescer em São Paulo. Deve ir bem também em Santa Catarina e manter o espaço que tem no Paraná e no Rio Grande do Sul”. (entrevista ao autor)

**Tabela 7.1: Deputados eleitos pelo PFL/DEM por região
(% do total de cadeiras)**

	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010
	Deputados Estaduais						
Norte	15,9	9,2	13,5	16,2	9,2	8,1	5,9
Nordeste	38,4	27,9	26,1	20,8	17,9	14,4	7,3
Sudeste	17,2	10,3	6,6	12,9	7,0	10,0	6,6
Sul	12,8	10,1	8,7	16,2	10,7	10,1	9,4
Centro Oeste	20,2	12,4	13,3	9,7	8,0	10,6	6,2
Brasil	24,2	16,0	15,1	16,2	11,5	11,1	7,1
	Deputados Federais						
Norte	28,6	12,3	12,3	26,2	16,9	13,8	9,2
Nordeste	39,1	32,5	33,8	31,1	29,1	17,9	9,9
Sudeste	14,8	7,1	9,5	14,5	10,1	8,9	6,1
Sul	13,0	10,4	13,0	13,0	6,5	13,0	7,8
Centro Oeste	24,4	14,6	7,3	12,2	14,6	7,3	12,2
Brasil	24,2	16,5	17,3	20,5	16,4	12,7	8,4

Fonte: Nicolau (2010) e TSE

A previsão de Aleluia, contudo, não se cumpriu integralmente. De fato, o encolhimento do partido foi mais acentuado no Nordeste. Mas essa tendência não foi compensada em outras regiões. Ao contrário, conforme mostram as Tabelas 7.1 e 7.2, desde 2002, a cada nova eleição, o desempenho do partido nas urnas foi cadente em praticamente todas as regiões. A Tabela 7.1 mostra o percentual de deputados federais e estaduais eleitos pelo partido em relação ao total de cadeiras em disputa desde 1986. Já

a Tabela 7.2 traz o percentual de prefeitos e vereadores do PFL e do DEM. Nos dois casos, os resultados foram agregados por região.

As tabelas mostram que os melhores momentos do PFL na disputa eleitoral ocorreram quando o partido estava aliado a governos bem avaliados na época em que aconteceram as eleições. Isso aconteceu em 1986, primeira eleição disputada pelo recém fundado PFL, quando estava associado ao governo Sarney o qual, embalado pelo efêmero sucesso do Plano Cruzado, gozava de elevada popularidade naquela ocasião. E voltou a se repetir em 1998, ano da reeleição de Fernando Henrique. Não foi possível obter dados sobre a eleição de vereadores e prefeitos agregados por região antes de 1996. Mas as informações disponíveis indicam que também em âmbito municipal o partido teve melhor desempenho nas urnas quando era o principal aliado do presidente Fernando Henrique Cardoso, ou seja, em 1996 e em 2000.

A fase descendente do partido tem início na eleição de 2002, quando o partido havia rompido com o governo Fernando Henrique Cardoso, como relatado no Capítulo 5. A eleição de Lula acabou por fechar definitivamente a porta do governo federal ao PFL. O senador Antônio Carlos Magalhães, ainda influente no partido, tentou se aproximar do novo governo, mas a maioria do PFL decidiu que a legenda deveria ficar na oposição.

**Tabela 7.2: Vereadores e prefeitos eleitos pelo PFL/DEM por região
(% do total de cadeiras)**

	1996	2000	2004	2008
	Vereadores			
Norte	14,8	17,2	8,3	8,7
Nordeste	23,0	19,7	11,2	9,2
Sudeste	17,6	18,0	12,2	10,5
Sul	10,8	12,3	5,8	7,7
Centro Oeste	13,9	15,7	7,4	9,5
Brasil	17,4	17,1	9,6	9,3
	Prefeitos			
Norte	16,0	21,6	8,9	8,8
Nordeste	24,0	24,8	23,2	8,6
Sudeste	17,0	15,5	12,5	10,9
Sul	9,4	13,3	7,2	6,6
Centro Oeste	15,6	14,9	8,4	8,8
Brasil	17,4	18,5	14,2	8,9

Fonte: Nicolau (2010) e TSE

Segundo relato do senador Bornhausen, “em nota emitida em outubro de 2002, logo após a eleição, deve ter sido lá por 29 ou 30 de outubro, o PFL se colocou na

oposição, o que desgostou alguns. Houve certa resistência. O próprio Antônio Carlos [Magalhães] queria retardar esse posicionamento. Mas foi uma nota firme. Porque, para mim, um princípio clássico da democracia é que quem ganha é governo e quem perde é oposição, a quem cabe fiscalizar o governo com responsabilidade”. (entrevista ao autor)

Antônio Lavareda, na entrevista concedida, disse que essa não era necessariamente a única opção para o partido. “Haveria sempre a alternativa de participar do governo, como o PMDB fez, e também o PP e outros partidos tão ou mais conservadores que o PFL”, argumentou Lavareda. (entrevista ao autor)

No entanto, o PFL não se acercou ao governo Lula e, assentado na oposição, o partido, como mostram as Tabelas 1 e 2, continuou a definhando a cada eleição que disputou desde então. Isso ocorreu de maneira quase ininterrupta em praticamente todas as regiões.

O recuo do PFL/DEM no Nordeste foi particularmente impressionante. Comparando-se 2010 a 1986, a participação do partido no total de deputados federais eleitos na região caiu 29,2 pontos percentuais. Se a base de comparação é 1998, a queda foi menor (21,2 pontos), mas não se pode dizer que tenha sido inexpressiva. Em termos absolutos, o partido perdeu 44 deputados federais na região desde 1986, e 32 desde 1998. Em 2010, elegeu apenas 15 deputados no Nordeste. Quanto aos deputados estaduais, a redução foi de 29,2 pontos (base 1986), ou 106 deputados, e 13,5 pontos (base 1998), o que equivale a 46 deputados.

Na esfera municipal a história foi a mesma. O desempenho do PFL/DEM piorou de maneira mais acentuada no Nordeste. Entre 1986 e 2008, a participação dos vereadores pefelistas no total de eleitos no Nordeste caiu 13,8 pontos, o que equivale a 2.687 vereadores. No caso dos prefeitos, a queda foi de 15,4 pontos (250 prefeitos).

Ainda com relação ao recuo no Nordeste, José Carlos Aleluia – um deputado baiano, ressalte-se –, comentou que “a classe dominante no Nordeste, os políticos da região, procuram o poder. Não estão em busca de ideias. São pragmáticos. Aproximar-se do governo é uma necessidade. Muitos municípios não conseguem sobreviver sem aderir ao poder”. (entrevista ao autor)

Gustavo Krause, outro político nordestino entrevistado, fez uma observação semelhante. Na entrevista, Gustavo Krause qualifica o governismo do sistema político

brasileiro como “uma doença endêmica e epidêmica”. Disse que viu isso ocorrer de modo avassalador na “província”, referindo-se a Pernambuco, a partir do momento em que o PT chegou ao poder.

O enfraquecimento decorrente da migração partidária

A ideia de que a debilidade do PFL pós 2002 se deveu à passagem do partido para a oposição é amparada, em primeiro lugar, por números da migração partidária que afetou a legenda. A saída de dezenas de deputados do partido a partir de 2003 ajudou a acelerar o processo de encolhimento do partido. Cinquenta deputados federais deixaram o PFL/DEM até 2010. Trinta e nove abandonaram o partido na legislatura 2003-2006 e outros 11 na legislatura 2007-2010. Entre esses não estão incluídos três deputados que entraram e saíram do partido durante a legislatura de 2003 e outros quatro que fizeram o mesmo na legislatura de 2007.

Deputados federais que deixaram o PFL nas Legislativas de 2003 e 2007 **Gráficos**

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Em 2002, o PFL elegeu 84 deputados federais, 21 a menos do que em 1998. Apesar de menor, era uma bancada expressiva. Perdia apenas para o PT, que elegeu 91 deputados, e superava a do PMDB (74 deputados) e do PSDB (71 deputados). Como mostram os gráficos 1.a e 1.b, entre a eleição e a posse, 9 deputados deixaram o PFL. Outros 13 fizeram o mesmo em 2003. No final de 2006, a bancada pefelista estava reduzida a 61 deputados. Ou seja, durante a legislatura que teve início em 2003, o PFL perdeu mais deputados em virtude do troca-troca partidário (39 deputados) do que do resultado eleitoral (21 deputados, comparando-se o resultado da eleição de 1998 com a de 2002). A migração partidária também prejudicou o partido na legislatura seguinte, mas de maneira menos acentuada.

O chamado “troca-troca” partidário costuma ser apresentado na literatura como um indício da precariedade do sistema partidário brasileiro (Melo 2004, Lamounier 2005). Evidenciaria a falta de identidade dos partidos brasileiros que, de modo geral, seriam carentes de feições programáticas e ideológicas próprias, tornando-se pouco distintos entre si, além de incapazes de gerar identidades sólidas com o eleitorado (Kinzo 2005). Tais características enfraqueceriam os elos entre os partidos e os políticos a eles filiados. O sistema de eleição proporcional com lista aberta e voto uninominal utilizado no Brasil também contribuiria para debilitar a fidelidade dos políticos aos partidos que o elegeram (Mainwaring 1999, Ames 1995).

Tabela 7.3 - Destino dos deputados federais que deixaram o PFL

Partidos de Destino	Legislaturas		
	2003	2007	Total
PL/PR	14	5	19
PTB	7	1	8
PP	6	1	7
PPS	3	0	3
PMDB	1	2	3
PSC	2	0	2
PV	2	0	2
PSB	1	1	2
PSDB	2	0	2
Sem partido	1	0	1
PRB	0	1	1
Total	39	11	50

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.³⁰²

Freitas (2008), no entanto, tem uma visão menos negativa a respeito da migração partidária. Ela rejeita a tese de que a migração comprovaria a fragilidade dos partidos brasileiros. Refuta também a ideia de que o fluxo migratório dar-se-ia inequivocamente no sentido da adesão a legendas governistas. Contudo, a conclusão de Freitas sobre a não existência de um viés governista na migração partidária não se aplica ao PFL. A Tabela 7.4 mostra o destino dos deputados federais que deixaram o PFL desde 2003.

³⁰² Agradeço a Andréa Freitas por ter me propiciado o acesso a esses dados.

Tabela 7.4 - Deputados federais eleitos e que deixaram o PFL, por estado

	2003			2007		
	Eleitos	Saíram	%	Eleitos	Saíram	%
C. OESTE	6	1	17%	3	0	0%
Distrito Federal	1	0	0%	2	0	0%
Goiás	3	1	33%	1	0	0%
M. G. do Sul	1	0	0%	0	0	-
Mato Grosso	1	0	0%	0	0	-
SUDESTE	18	10	56%	16	0	0%
Espírito Santo	0	0	-	0	0	-
Minas Gerais	7	4	57%	6	0	0%
Rio de Janeiro	4	2	50%	5	0	0%
São Paulo	7	4	57%	5	0	0%
SUL	5	1	20%	10	2	20%
Paraná	2	0	0%	5	0	0%
R. G. do Sul	1	0	0%	2	0	0%
Santa Catarina	2	1	50%	3	2	67%
NORDESTE	44	20	45%	27	7	26%
Alagoas	2	1	50%	2	1	50%
Bahia	19	6	32%	13	5	38%
Ceará	2	2	100%	0	0	-
Maranhão	7	5	71%	2	0	0%
Paraíba	1	1	100%	1	1	100%
Pernambuco	5	2	40%	3	0	0%
Piauí	4	2	50%	2	0	0%
R. G. do Norte	2	1	50%	1	0	0%
Sergipe	2	0	0%	3	0	0%
NORTE	11	7	64%	9	2	22%
Acre	0	0	-	0	0	-
Amapá	0	0	-	1	0	0%
Amazonas	3	2	67%	1	1	100%
Pará	1	0	0%	2	0	0%
Rondônia	1	1	100%	0	0	-
Roraima	3	2	67%	2	0	0%
Tocantins	3	2	67%	3	1	33%
BRASIL	84	39	46%	65	11	17%

Fontes: Nicolau (2010) e Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Na Legislatura 2003, 92% dos deputados que deixaram o PFL se transferiram para legendas aliadas ou próximas ao governo Lula. Na Legislatura 2007, todos os deputados que deixaram o PFL se filiaram a partidos aliados ao governo Lula.

Provavelmente, o PFL teria perdido mais parlamentares caso decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) não tivesse suspenso o livre trânsito de detentores de cargos eletivos entre as legendas.³⁰³

Em valores absolutos, a Bahia concentrou o maior número de deputados federais pefelistas migrantes. Foram seis na legislatura 2003 e outros cinco entre 2007 e 2009. Em segundo lugar, ficou o Maranhão. Em termos regionais, o Nordeste contribuiu com o maior número de dissidentes: 27, sendo 20 na legislatura 2003 e 7 na legislatura de 2007. Sudeste e Norte ficaram em segundo e terceiro lugar, com 10 e 9 deputados, respectivamente. Porém, ponderando o número de deputados migrantes pelo de deputados eleitos em cada estado e região, a Bahia e o Nordeste perdem a liderança. Em alguns estados – Ceará (2003), Paraíba (2003 e 2007) e Rondônia (2003), a taxa de transferência para outros partidos foi de 100%. Isto é, a bancada estadual pefelista reduziu-se a zero. Porém foram estados em que o PFL elegeu no máximo 2 deputados. Em termos regionais, a taxa de migração foi maior no Norte e no Sudeste, na legislatura 2003, e no Nordeste, na legislatura 2007.

7.4 O enfraquecimento nas bases tradicionais

Outra maneira de vislumbrar os efeitos da transição do PFL para a oposição é analisar o desempenho do partido nas últimas três eleições municipais. Os dados eleitorais dessas eleições serão utilizados como subsídio para mostrar, por meio de análise descritiva de dados e também de modelos estatísticos, como o PFL foi perdendo força em seus redutos eleitorais mais tradicionais à medida que se distanciou do poder central. A escolha das eleições municipais para analisar os efeitos da passagem do PFL para a oposição decorre de dois fatores: 1) como o último – e único – candidato pefelista a presidente foi Aureliano Chaves em 1989, não há como utilizar a eleição presidencial como base para a análise do desempenho do eleitoral do PFL; 2) as eleições para a

³⁰³ Em 27 de março de 2007, o TSE, em resposta a um questionamento proposto pelo PFL, sacramentou o entendimento de que os mandatos eletivos pertencem aos partidos. Consequentemente, a partir daquela data, políticos que se transferissem para outros partidos passaram a ficar sujeitos à perda de seus mandatos. A decisão do TSE foi confirmada posteriormente pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 04 de outubro de 2010.

Câmara Federal e para o Senado também não são adequadas para os objetivos deste trabalho, pois não nos permite identificar com precisão a base eleitoral local dos candidatos eleitos pelo partido.

Na primeira dessas eleições municipais, em 2000, o PFL ainda era um partido governista. Nas duas últimas, 2004 e 2008, já havia passado à oposição. Em 2008, se apresentou nas urnas pela primeira vez como DEM, após passar pelo processo de refundação, que tinha como um de seus objetivos alcançar um eleitorado diverso do que, historicamente, votava no partido.

A fim de avaliar os efeitos que a passagem à oposição acarretou à base eleitoral do PFL, partiu-se da hipótese de que há municípios com viés governista. O governismo é aqui definido em relação ao poder nacional. Ou seja, são considerados governistas os partidos que participavam da coligação que apoiava o governo federal na época da eleição.

Como desdobramento dessa hipótese inicial, assumiu-se que os municípios tendentemente governistas possuem as seguintes características: 1) estão localizados principalmente no Nordeste; 2) são pequenos e pouco desenvolvidos; 3) sua economia é dependente do setor público. São características que definem o que se costuma chamar de “grotões”, cidades pequenas, pobres, dependentes de recursos públicos e localizadas nas regiões menos desenvolvidas do país. O eleitorado de municípios, essa é a hipótese a ser testada, seria inclinado a votar em candidatos governistas.

Zucco Jr. (2010)³⁰⁴, trabalhando com as eleições presidenciais de 1994 a 2010, encontrou indícios desse viés governistas em tais municípios. Ele chega à conclusão de que os eleitores dos municípios mais pobres e menos desenvolvidos do país parecem ter predisposição maior a votar no candidato governista, fenômeno que ele chama de “incumbency effect”.

O “efeito incumbência”, como se vê, parece ter um efeito notório sobre os padrões de votação eleitoral. Como observado pela primeira vez em Zucco Jr. (2008), todos os recentes candidatos incumbentes obtiveram uma parcela

³⁰⁴ Zucco (2013) refina seus argumentos e modelos utilizados no *paper* de 2010 e reafirma a conclusão, desta vez com foco empírico no impacto da transferência de recursos condicionados, cujo exemplo mais importante desde 2004 é o programa Bolsa Família. Ele conclui que tais programas melhoram o desempenho eleitoral do candidato presidencial incumbente. Ressalta, contudo, que esse tipo de programa não cria clientelas políticas, isto é, eleitores perenemente fidelizados.

proporcionalmente mais elevada de votos em locais mais pobres, enquanto o inverso aplica-se ao principal partido na oposição. Isso não significa que o candidato do partido incumbente sempre vence eleições em lugares mais pobres, pois a sua votação pode variar por diversas razões diferentes. Sugere, no entanto, que os incumbentes têm uma vantagem predeterminada na busca pelos votos desses eleitores.³⁰⁵ (Zucco 2010: 5)

7.5 Evidências empíricas

A análise descritiva dos dados relativos às eleições municipais de 2000, 2004 e 2008 leva em conta os números apresentados nas Tabelas 7.5, 7.6 e 7.7 abaixo. A Tabela 7.5 mostra o desempenho dos oito principais partidos brasileiros que, juntos, respondem por cerca de 90% dos prefeitos eleitos nas três eleições aqui consideradas. Os partidos foram divididos em governistas e não governistas.³⁰⁶ Na primeira coluna são apresentados os resultados gerais, isto é, considerando-se o total de municípios para os quais foi possível encontrar os dados selecionados. Na segunda coluna, foram destacados apenas os municípios com menos de 20 mil habitantes. Na terceira, os municípios localizados no Nordeste. Na quarta, os municípios de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano)³⁰⁷ baixo, assim definidos como os que possuíam IDH abaixo da média menos um desvio padrão (IDH menor do que 0,616). Na quinta coluna, estão contemplados os municípios de maior relação entre a contribuição da administração pública para o PIB municipal (APU) e o valor total do próprio PIB do

³⁰⁵ No original: "Incumbency, as it turns out, seems to have a conspicuous effect on electoral voting patterns. As first noted in Zucco Jr. (2008), all recent incumbent party candidates got a proportionally higher share of votes in poorer places while the reverse applies to the main party in opposition. This does not mean that the incumbent party candidate always wins elections in poorer places, as his average level of support can vary for many different reasons. It does suggest, however, that incumbents have a built-in advantage in reaching these voters."

³⁰⁶ Para a distinção entre partidos governistas e não governistas, foi utilizada a classificação apresentada na Tabela B.1 da dissertação de Freitas (2008, pp. 120-124). A única diferença é o PTB ao final do governo Fernando Henrique Cardoso, que Freitas classifica como oposição e eu como governista. Decidi situar o PTB no campo governista em 2000 porque este partido, à exceção dos dois últimos anos, apoiou fortemente o governo Fernando Henrique desde o início. E mesmo no final, a semelhança das votações de sua bancada no Congresso em relação à posição adotada pelo PSDB continuou elevada (78%, segundo cálculo de Freitas).

³⁰⁷ Os valores do IDH são referentes a 2000, último ano em que esta informação está disponível a nível municipal.

município (APU/PIB)³⁰⁸. Neste caso, foram selecionados os municípios com APU/PIB superior a 0,403 (média mais um desvio padrão calculados a partir da série completa).³⁰⁹

Mas qual é a relevância dos municípios pouco populosos, de baixo IDH e elevada relação APU/PIB no conjunto do eleitorado brasileiro? No contexto nacional, notadamente em relação às duas últimas características, não são muito importantes. Os municípios com menos de 20 mil habitantes abrigam 19,9% de toda a população nacional. Para os de baixo IDH e elevada APU/PIB, o percentual cai expressivamente para 9,4% e 7,6%, respectivamente. Portanto, em termos nacionais, pode-se dizer que o controle do poder nesses municípios não é relevante. A conclusão se altera, no entanto, ao se restringir a análise apenas ao Nordeste. Considerando somente as cidades nordestinas, a população dos municípios com menos de 20 mil habitantes corresponde a 25,5% do total da região. A diferença em relação à esfera nacional é ainda mais acentuada para o IDH e APU/PIB. No Nordeste, a participação desses dois conjuntos de municípios sobe para 30,2% e 19,7%, respectivamente. Ou seja, no Nordeste, os municípios que possuem as características selecionadas respondem por 20% a 30% de todo o eleitorado (assumindo que há plena correspondência entre número de habitantes e de eleitores). Não é uma parcela desprezível, nem para as disputas majoritárias, nem para as proporcionais.

³⁰⁸ Para comentários a respeito do valor agregado da administração pública para o PIB municipal, ver páginas 45 a 48 de relatório do IBGE, “Análise dos resultados – Produto Interno Bruto dos Municípios (2004-2008)”, www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2004_2008/comentarios.pdf, acessado em 06/05/2011.

³⁰⁹ A variável relação APU/PIB para os municípios, até onde eu saiba, está sendo utilizada pela primeira vez neste trabalho. Não há, portanto, um parâmetro estabelecido para definir a partir de qual valor pode-se dizer que esta relação é alta. Quanto ao IDH, no Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD de 2010, os países de IDH abaixo de 0,470 foram considerados de “desenvolvimento humano baixo”. Contudo, apenas um município brasileiro possui IDH inferior a 0,470. Esse, portanto não é um parâmetro que se pode aplicar a este trabalho. Assim, na falta de parâmetros conhecidos e utilizáveis, optou-se por um critério puramente estatístico para definir o que para nós significa IDH baixo e relação APU/PIB elevada.

Tabela 7.5 - Resultado das eleições municipais, geral e por segmentos

2000										
	GERAL (I)		- 20 MIL HABITANTES (II)		NORDESTE (III)		IDH BAIXO (IV)		APU/PIB ALTO (V)	
	N = 5491		N = 4006		N = 1776		N = 1132		N = 1096	
PFL	1018	18.5%	795	19.8%	439	24.7%	280	24.7%	267	24.4%
PSDB	978	17.8%	701	17.5%	288	16.2%	180	15.9%	179	16.3%
PMDB	1244	22.7%	961	24.0%	353	19.9%	238	21.0%	241	22.0%
PP	601	10.9%	463	11.6%	147	8.3%	108	9.5%	99	9.0%
PTB	396	7.2%	280	7.0%	128	7.2%	85	7.5%	79	7.2%
GOVERNISTAS	4237	77.2%	3200	79.9%	1355	76.3%	891	78.7%	865	78.9%
PT	186	3.4%	92	2.3%	21	1.2%	9	0.8%	17	1.6%
PDT	280	5.1%	191	4.8%	46	2.6%	35	3.1%	39	3.6%
PL	233	4.2%	167	4.2%	102	5.7%	63	5.6%	52	4.7%
PSB	133	2.4%	75	1.9%	70	3.9%	33	2.9%	45	4.1%
NÃO GOVERNISTAS	832	15.2%	525	13.1%	239	13.5%	140	12.4%	153	14.0%
TOTAL	5069	92.3%	3725	93.0%	1594	89.8%	1031	91.1%	1018	92.9%
2004										
	GERAL		- 20 MIL HABITANTES		NORDESTE		IDH BAIXO		APU ALTO	
	N = 5491		N = 3934		N = 1776		N = 1133		N = 1095	
PT	407	7.4%	258	6.4%	65	3.7%	49	4.3%	54	4.9%
PDT	302	5.5%	217	5.4%	46	2.6%	37	3.3%	41	3.7%
PSB	173	3.2%	118	2.9%	106	6.0%	64	5.7%	77	7.0%
PMDB	1041	19.0%	780	19.5%	353	19.9%	175	15.5%	162	14.8%
PP	538	9.8%	409	10.2%	122	6.9%	69	6.1%	69	6.3%
PL	376	6.8%	278	6.9%	102	5.7%	100	8.8%	100	9.1%
PTB	419	7.6%	303	7.6%	132	7.4%	96	8.5%	91	8.3%
GOVERNISTAS	3256	59.3%	2363	59.0%	926	52.1%	590	52.1%	594	54.2%
PFL	782	14.2%	594	14.8%	411	23.1%	248	21.9%	222	20.3%
PSDB	867	15.8%	602	15.0%	232	13.1%	148	13.1%	154	14.1%
NÃO GOVERNISTAS	1649	30.0%	1196	29.9%	643	36.2%	396	35.0%	376	34.3%
TOTAL	4905	89.3%	3559	88.8%	1569	88.3%	986	87.1%	970	88.5%
2008										
	GERAL		- 20 MIL HABITANTES		NORDESTE		IDH BAIXO		APU ALTO	
	N = 5488		N = 3869		N = 1774		N = 1131		N = 1094	
PT	552	10.1%	338	8.4%	134	7.5%	87	7.7%	83	7.6%
PDT	347	6.3%	230	5.7%	124	7.0%	88	7.8%	56	5.1%
PSB	309	5.6%	213	5.3%	205	11.5%	108	9.5%	120	10.9%
PMDB	1182	21.5%	864	21.6%	331	18.6%	207	18.3%	203	18.5%
PP	538	9.8%	410	10.2%	118	6.6%	84	7.4%	85	7.8%
PL/PR	376	6.8%	277	6.9%	124	7.0%	88	7.8%	102	9.3%
PTB	407	7.4%	297	7.4%	180	10.1%	122	10.8%	118	10.8%
GOVERNISTAS	3711	67.6%	2629	65.6%	1216	68.5%	784	69.3%	767	70.0%
PFL	491	8.9%	365	9.1%	155	8.7%	93	8.2%	98	8.9%
PSDB	798	14.5%	550	13.7%	197	11.1%	131	11.6%	131	12.0%
NÃO GOVERNISTAS	1289	23.5%	915	22.8%	352	19.8%	224	19.8%	229	20.9%
TOTAL	5000	91.1%	3544	88.5%	1568	88.3%	1008	89.0%	996	90.9%

Fontes: TSE (resultados eleitorais) e IBGE (população, IDH e PIB municipal).

Feita essa consideração, será analisada em primeiro lugar a situação do PFL ilustrada nas tabelas 7.5 e 7.6. Em 2000 e em 2004 nota-se que o desempenho do partido é melhor nos municípios caracterizados como de viés potencialmente governista (menos de 20 mil habitantes, nordestinos, IDH baixo e APU alto) do que no conjunto de todos os municípios. Em 2000, o PFL conseguiu eleger 18,5% dos prefeitos de todas as

idades do país. Já entre os municípios do menos de 20 mil habitantes, conquistou 19,8% das prefeituras em disputa. E o desempenho do partido foi ainda melhor no Nordeste, onde conseguiu eleger 24,7% do total de prefeitos, e nos segmentos IDH baixo e APU elevado, 24,7% e 24,4% dos prefeitos eleitos, respectivamente.

Tabela 7.6 - Desempenho relativo dos partidos nas eleições municipais

	2000			
	-20 MIL HABITANTES (I)	NORDESTE (II)	IDH BAIXO (III)	APU/PIB ALTO (IV)
PFL	1,07	1,33	1,33	1,31
PSDB	0,98	0,91	0,89	0,92
PMDB	1,06	0,88	0,93	0,97
PP	1,06	0,76	0,87	0,83
PTB	0,97	1,00	1,04	1,00
GOVERNISTAS	1,04	0,99	1,02	1,02
PT	0,68	0,35	0,23	0,46
PDT	0,94	0,51	0,61	0,70
PL	0,98	1,35	1,31	1,12
PSB	0,77	1,63	1,20	1,70
NÃO GOVERNISTAS	0,86	0,89	0,82	0,92
	2004			
	-20 MIL HABITANTES	NORDESTE	IDH BAIXO	APU ALTO
PT	0,87	0,49	0,58	0,66
PDT	0,98	0,47	0,59	0,68
PSB	0,93	1,89	1,79	2,23
PMDB	1,03	1,05	0,82	0,78
PP	1,04	0,70	0,62	0,64
PL	1,01	0,84	1,29	1,33
PTB	0,99	0,97	1,11	1,09
GOVERNISTAS	0,99	0,88	0,88	0,91
PFL	1,04	1,62	1,54	1,42
PSDB	0,95	0,83	0,83	0,89
NÃO GOVERNISTAS	0,99	1,21	1,16	1,14
	2008			
	-20 MIL HABITANTES	NORDESTE	IDH BAIXO	APU ALTO
PT	0,84	0,75	0,76	0,75
PDT	0,91	1,10	1,23	0,81
PSB	0,94	2,05	1,70	1,95
PMDB	1,00	0,87	0,85	0,86
PP	1,04	0,68	0,76	0,79
PL/PR	1,01	1,02	1,14	1,36
PTB	1,00	1,37	1,45	1,45
GOVERNISTAS	0,97	1,01	1,02	1,04
DEM	1,02	0,98	0,92	1,00
PSDB	0,94	0,76	0,80	0,82
NÃO GOVERNISTAS	0,97	0,84	0,84	0,89

Em 2004, o resultado geral do partido declina na comparação com a eleição anterior. O percentual de prefeitos eleitos pelo PFL no total de municípios cai para 14,2%, percentagem praticamente igual à obtida nos municípios com menos de 20 mil (14,8%). Contudo, a discrepância entre esses resultados e a desempenho no Nordeste,

nos municípios de IDH baixo e APU alto se acentuou. Nesses últimos três segmentos, o PFL conquistou 23,1%, 21,9% e 20,3% das prefeituras, respectivamente.

Em 2008, já como DEM, as características da performance do partido nas eleições municipais se alteraram drasticamente. O primeiro ponto a destacar é a queda acentuada do total de prefeitos eleitos pelo partido, movimento que já se vislumbrava em 2004. A novidade é que essa queda ocorre principalmente nos segmentos onde, até então, o partido se saía melhor, isto é, as cidades menores, localizadas no Nordeste, pouco desenvolvidas e muito dependentes do setor público. O desempenho do partido tornou-se praticamente uniforme. Deixou de haver diferença entre a sua participação no total de prefeitos eleitos e a verificada nos segmentos destacados. Isso pode ser mais bem visualizado na Tabela 6 a qual apresenta um índice que compara o desempenho relativo dos partidos no total de municípios e nas amostras selecionadas segundo os critérios já explicados. Esse índice foi obtido por meio da divisão do percentual representativo da participação dos partidos em cada um dos segmentos pelo percentual obtido no total das prefeituras. Assim, os números da coluna I da Tabela 6 foram obtidos por meio da divisão da coluna II pela coluna I da Tabela 5; os da coluna II da Tabela 6 são resultantes da divisão da coluna III pela coluna I da Tabela 5, e assim sucessivamente. Quanto mais próximos de 1 forem os números da Tabela 6, mais uniforme foi o desempenho do partido. Se o índice for maior do que 1, significa que a legenda se sai melhor nos municípios que qualificamos como de viés governista do que no conjunto geral. Ocorre o inverso quando o índice é menor do que 1. Neste caso, o desempenho do partido é relativamente melhor nos municípios não caracteristicamente governistas.

No caso do PFL, os índices quase sempre estão significativamente acima de 1 em 2000 e 2004 (a exceção ocorre no grupo de municípios com menos de 20 mil habitantes), mas praticamente se igualam a 1 em 2008, o que demonstra que o partido, oito anos após ter se afastado do poder, enfraqueceu-se especialmente em sua tradicional base política, composta pelos municípios nordestinos, pouco desenvolvidos e dependentes do setor público. A queda de rendimento foi generalizada. Porém, foi mais aguda justamente onde o partido era, até então, mais forte.

Os números relativos aos demais partidos, embora indiquem que as categorias governista ou não governista explicam apenas parcialmente o desempenho das legendas nas eleições municipais, corroboram a ideia de que um partido tende se sair melhor nos

municípios de viés governista quando faz parte da coligação que sustenta o governo federal. Os casos do PSDB, PT e PSB subsidiam essa afirmação.

Quanto ao PSDB e ao PT, os números mostram que essas duas legendas, ao contrário do PFL, são relativamente mais fracas nos grupos de municípios selecionados (- 20 mil habitantes, Nordeste, IDH baixo e APU/PIB alto). Seus índices ficaram consistentemente abaixo de 1 independentemente de estarem ou não no poder nacional. Isto certamente é decorrência da gênese dos dois partidos, que nasceram e se desenvolveram tendo como principal base a região Sudeste, principalmente o estado de São Paulo. Os índices são especialmente modestos para o PT, cujo desempenho é marcadamente ruim nos municípios que fazem parte dos segmentos destacados nas Tabelas 7.5 e 7.6.

Os números da Tabela 7.6 mostram, no entanto, que os índices do PT subiram nas eleições de 2004 e 2008 e se aproximaram de 1, enquanto os do PSDB caíram e se tornaram ainda mais distantes de 1. Ou seja, após o PT ter substituído o PSDB na Presidência da República, aumentou a força eleitoral do petismo nos municípios menores, nordestinos, pouco desenvolvidos e dependentes do setor público, ao passo que o PSDB perdeu espaço nesses municípios, não tanto quanto o PFL, mas ainda assim de maneira significativa.

Observe-se agora o que aconteceu com o PSB. Os socialistas, assim como os pefelistas, sempre tiveram desempenho melhor nos municípios do Nordeste, de baixo IDH e alto APU/PIB. Seus índices sempre ficaram acima de 1. Porém, de 2000 para 2004 e 2008, ou seja, depois de o PSB ter chegado ao poder federal como um dos principais aliados do PT, quase todos os seus índices subiram e se distanciaram ainda mais de 1. Isso significa que o PSB se tornou ainda mais forte nos municípios que qualificamos como governistas.

Os índices do PT, do PSDB e, em especial, do PFL mostram que a mudança no perfil do desempenho desses partidos nas eleições municipais acentuou-se de 2004 para 2008. Isso indica que 2004 pode ter sido uma eleição de transição para a nova conformação política decorrente da chegada do PT ao poder. Essa eleição ocorreu apenas um ano e nove meses após a posse do presidente Lula na Presidência da República, tempo insuficiente para influenciar significativamente o balanço de poder na esfera municipal. Ademais, em 2004, o Bolsa Família, programa que seguramente deu

grande impulso à popularidade de Lula e de seu governo nos municípios menos desenvolvidos e no Nordeste, dava ainda os seus primeiros passos. Como ilustraram as declarações de dirigentes do PFL presentes neste artigo, foi justamente a partir de 2004 que o PT e seus aliados começaram a avançar mais fortemente sobre a base eleitoral tradicional do partido.

O melhor desempenho relativo do PT – na verdade, mais de Lula do que do PT – junto ao eleitorado mais pobre se manifestou com nitidez na eleição presidencial de 2006, como destacam Singer (2012) e Zucco (2008 e 2010). Ambos concordam que o Bolsa Família³¹⁰ e a política de aumento real do salário mínimo adotada por Lula – Singer destaca também o crédito consignado – foram importantes para que o petista conquistasse apoio dos eleitores mais pobres. Mas Singer lança mão também de um argumento de cunho sociológico para explicar a ampliação do lulismo nas camadas de renda mais baixa. Segundo ele, a manutenção da ordem econômica e social durante o governo Lula foi fundamental para a adesão do que ele chama de “subproletariado” ao lulismo, pois este segmento seria avesso à crispação social. Já Zucco, no *paper* de 2010, destaca, como já vimos, a importância do viés governista existente nas regiões mais pobres do país. Apesar de considerar importante o efeito do Bolsa Família, para Zucco, o fato de Lula ter ido relativamente melhor nessa parcela do eleitorado em 2006 não é uma novidade. Foi, em parte, a mera repetição do “incumbency effect”. O não usual, segundo Zucco, foi o desempenho de Lula entre os habitantes mais pobres das regiões mais desenvolvidas do país, para os quais haveria evidências de que historicamente apresentariam viés anti-governista. Embora diferentes, as explicações de Singer e Zucco não são antagônicas. Podem ser consideradas complementares. E ambos estão de acordo que, de 2002 para 2006, houve mudança da base de votação de Lula, que se tornou proporcionalmente maior nas áreas mais pobres do país e entre os eleitores de menor renda. Nas eleições locais, esse fenômeno parece ter se manifestado com força apenas em 2008, o que se pode visualizar a partir da análise dos índices do PT, PSDB e PFL apresentados na Tabela 7.6.

³¹⁰ Hunter e Power (2007), Nicolau e Peixoto (2007), Soares e Torron (2008) e Zucco e Power (2013) também apresentam evidências de que o programa Bolsa Família ampliou a penetração do PT no eleitorado de baixa renda e favoreceu a reeleição do presidente Lula em 2016. Bonh (2011) e Guarnieri e Limongi (2014), contestam essa hipótese.

Tabela 7.7 – Prefeitos eleitos por partidos governistas e não governistas no Nordeste

	2000	2004	2008	2004-2000	2008-2004	2008-2000
PFL/DEM	439	411	154	-28	-257	-285
PSDB	288	232	197	-56	-35	-91
TOTAL	727	643	351	-84	-292	-376
PT	21	65	134	44	69	113
PSB	70	107	206	37	99	136
PDT	46	54	124	8	70	78
PCdoB	1	7	36	6	29	35
PL/PR	102	142	124	40	-18	22
TOTAL	240	375	624	135	249	384

Fonte: TSE

Por fim, para encerrar a análise descritiva dos dados, o recuo do PFL/DEM e do PSDB no Nordeste e o avanço concomitante e proporcional dos partidos que passaram a ser governistas a partir de 2003 (PT, PSB, PCdoB e PL/PR) são bastante visíveis na Tabela 7.7, a qual apresenta o total de prefeituras conquistadas por esses partidos nas últimas três eleições locais. Em 2008, quando parece ter ocorrido de maneira mais significativa o ajuste do poder político municipal à substituição do PSDB pelo PT na Presidência da República, o número de prefeituras perdidas por PSDB e PFL/DEM foi praticamente igual às conquistadas pelos novos governistas. Como se pode ver na última coluna da Tabela 7, a diferença foi de apenas 8 prefeituras. PT e PSB foram os que mais se beneficiaram do enfraquecimento de PFL/DEM e PSDB na região. Somados, esses dois partidos ganharam 249 prefeituras na região.

Testes de média para as variáveis população, IDH e APU/PIB também indicam que há diferença entre o desempenho dos partidos governistas e não governistas nesses segmentos. Os testes foram feitos para todos os partidos e, posteriormente, apenas para o PFL/DEM, quando este fazia parte da coligação governista e após ter ido para a oposição. A eleição de 2004 foi excluída da amostra, pois, como foi argumentado acima, parece ter sido uma eleição de transição. Os resultados estão na Tabela 7.8. Os testes mostraram de maneira estatisticamente consistente que, tanto para o conjunto dos partidos, como para o PFL: 1) a média da população dos partidos governistas é menor do que a dos não governistas; 2) o IDH dos governistas é menor; 3) a relação APU/PIB é maior para os governistas.

Tabela 7.8 - Testes de média, partidos governistas e não governistas

	IDH		População		APU/PIB	
	Governistas	Não governistas	Governistas	Não governistas	Governistas	Não governistas
Todos os partidos	0,698**	0,702**	28.562*	41.101*	0,266*	0,260*
PFL/DEM	0,677*	0,701*	23.135***	45.009***	0,292*	0,266*

* Significativo a 1%.

** Significativo a 5%.

*** Significativo a 10%.

Serão apresentados agora os modelos estatísticos. A variável dependente é o desempenho dos partidos – medido pela eleição de seu candidato e não pela quantidade de votos obtidos pelo partido – nos pleitos 2000 e 2008. Pelas razões já explicadas, foram excluídos da amostra os dados da eleição de 2004. Como o objetivo é avaliar o efeito da mudança do status dos partidos – de governista para não governista e vice-versa –, foram excluídas também as prefeituras conquistadas pelo PMDB, PP e PTB pois a condição desses partidos não se alterou na transição do governo tucano para o petista. Eram e continuaram sendo partidos governistas. Assim, para fins dos modelos estatísticos aqui apresentados, apenas PSDB e PFL foram considerados governistas em 2000, enquanto PT, PSB, PDT e PL/PR são os não governistas. Já a partir de 2004, invertem-se essas condições: PT, PSB, PDT e PL/PR são governistas e PSDB e DEM passam a ser não governistas. Os partidos foram tratados como uma variável binária. Foi atribuído valor 1 para os governistas e 0 para os não governistas. As variáveis independentes do modelo são: 1) a população do município; 2) IDH municipal; 3) relação APU/PIB; e 3) uma *dummy* de localização regional do município: 1 para os municípios nordestinos e 0 para os demais.

Os dados foram tratados por modelos estatísticos de tipo probit.³¹¹ No primeiro modelo estão presentes todas as variáveis. Nos modelos seguintes foram testadas apenas uma variável por vez, acompanhada da constante. Em todos os modelos, as variáveis apresentam coeficientes com os sinais esperados, com exceção da variável APU/PIB no Modelo 1. Os coeficientes indicam que há relação inversa entre o desempenho dos partidos governistas e (a) o tamanho da população dos municípios (Modelo 5) e (b) o valor do IDH (Modelos 1 e 2). Ou seja, quanto menor e menos desenvolvido for o município, maior a chance de um partido governista eleger o prefeito. Os coeficientes mostram que a relação é direta nos casos da *dummy* regional (Modelo 3) e do APU/PIB

³¹¹ Para análise sobre as aplicações e características desse tipo de modelo ver Wooldridge (2003: 554-565).

(Modelo 4). Isto significa que, a chance de um partido governista eleger o seu candidato a prefeito é maior nos municípios localizados no Nordeste e com elevada relação APU/PIB. São resultados coerentes com os números apresentados nas Tabelas 7.5 e 7.6 e também com os testes de média.

Tabela 7.9 - Resultados modelos estatísticos

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Constante	1,103* (0,292)	1,036* (0,133)	0,064* (0,019)	-0,039* (0,034)	0,127* (0,016)
IDH	-1,386* (0,361)	-1,319* (0,189)	--	--	--
População	-8,89e-08 (6,72e-08)	--	--	--	-1,95e-08* (9,77e-08)
APU/PIB	-0,540 (0,177)	--	--	0,588* (0,113)	--
Dummy regional	0,006 (0,047)	--	0,162* (0,032)	--	--

N = 6.612

OBS: valores em parênteses indicam o desvio padrão das variáveis.

* Significativo a 1%.

No modelo com todas as variáveis (Modelo 1), apenas o coeficiente da variável IDH foi estatisticamente significativa. Uma possível explicação para a insignificância estatística dos coeficientes das variáveis população, *dummy* regional e APU/PIB no Modelo 1 é a existência de multicolinearidade entre elas e entre essas e o IDH. Se há multicolinearidade, não se sustenta o pressuposto de independência entre as variáveis exógenas. Assim, embora conjuntamente, as variáveis expliquem o modelo, individualmente são estatisticamente insignificantes.³¹²

A mais forte indicação de que há multicolinearidade entre essas variáveis é o fato de seus coeficientes, ao contrário do modelo completo (Modelo 1), terem se mostrado estatisticamente significativos quando cada uma delas foi tratada isoladamente (Modelos 3, 4 e 5). Outra indicação de que há multicolinearidade entre essas variáveis é que 89,2% dos municípios definidos como de IDH baixo (menor que 0,616) estão localizados no Nordeste e 76,3% dos municípios de APU/PIB alto (maior que 0,403) também são nordestinos. Ou seja, a grande maioria dos municípios com tais características está no Nordeste. Os números das Tabelas 7.5 e 7.6 também mostram evidências de que há multicolinearidade pelo menos entre as variáveis Nordeste, IDH e APU/PIB. Nas tabelas, é possível verificar que os percentuais e os índices da maioria dos partidos são bastante semelhantes para o Nordeste, IDH baixo e APU/PIB alto.

³¹² A respeito dos efeitos da multicolinearidade sobre regressões múltiplas, ver Wooldridge (2003: 97-100).

Feitas essas considerações a respeito da multicolinearidade, pode-se dizer que os resultados dos modelos estatísticos parecem bastante robustos, especialmente para o IDH. Estão também alinhados com os exercícios estatísticos realizados por Zucco (2010 e 2013), os quais o levaram a concluir que o candidato presidencial incumbente, nas eleições de 1994 a 2010, sempre se saiu relativamente melhor nos municípios de menor IDH.

Sumarizando as conclusões que podem ser extraídas da análise descritiva dos dados apresentados nas Tabelas 5, 6 e 7, dos testes de média e dos modelos estatísticos, pode-se afirmar que:

- 1) os partidos governistas têm melhor desempenho eleitoral nos municípios menos desenvolvidos (IDH baixo), economicamente mais dependentes do setor público (relação APU/PIB alta), localizados no Nordeste e menos populosos. As indicações são mais robustas para o IDH e menos para a população;
- 2) consequentemente, pode-se inferir que certos municípios possuem viés governista;
- 3) há evidências de que a eleição de 2004 foi de transição. O ajuste local à chegada do PT ao poder federal parece ter ocorrido de maneira mais significativa apenas em 2008;
- 4) a transição do PFL para a oposição acarretou acentuado declínio do desempenho do partido nos municípios que parecem ter viés governista.

Tais conclusões reforçam a avaliação de que os dois movimentos que provocaram o enfraquecimento do partido – a saída de parlamentares e o mau desempenho eleitoral nas cidades de perfil governista – estavam interconectados e se retroalimentaram. Afinal, ambos ocorreram com mais intensidade no Nordeste, onde o PFL foi mais forte durante a sua fase governista.

Considerações finais

O anúncio de que o PFL mudaria de nome foi recebido com indisfarçável enfado pela imprensa política nacional. O sentimento era justificado. Não era a primeira vez que se assistia no Brasil a um partido em crise tirar da manga a carta da mudança de

nome, como se isso, num passe de mágica, pôde-se resolver as dificuldades da legenda. Tal estratégia foi especialmente usual na trajetória do atual PP, com quem o PFL partilha raiz histórica comum. Antes de ser PP, o partido foi PDS, PPR e PPB. Portanto, até pelo exemplo dado por seu primo próximo, digamos assim, era inevitável a sensação de *déjà vu* diante da notícia de que o PFL também trocava de nome.

Além de tédio, o anúncio da troca de nome suscitou também um comentário frequente. Dizia-se amiúde que a operação seria apenas uma “jogada de marketing” dos dirigentes do partido que o estariam “repaginando” a fim de camuflar o seu pecado original – o apoio ao regime militar – e outras nódoas acumuladas ao longo de sua existência. De fato, um dos objetivos do chamado processo de refundação do PFL foi sim apagar a sua ligação com a ditadura militar de 64. Pretendia-se também dar ao partido uma nova imagem pois, como mostrou fartamente a pesquisa realizada pela *MCI*, a opinião da maioria da opinião pública a respeito do PFL era francamente negativa. Portanto, de certa maneira, foi realmente uma jogada de marketing. Mas essa é apenas a face mais evidente desse processo que, como se tentou mostrar neste capítulo, apresenta contornos mais interessantes a serem explorados.

A chave para ir além da abordagem “apenas uma jogada de marketing” está no evento que levou os dirigentes pefelistas a se empenharem no processo de refundação do partido: a eleição de Lula para a Presidência da República e a consequente chegada do PT ao poder federal. Foi um acontecimento marcante para o país e também decisivo para a trajetória do PFL, que, pela primeira vez em sua história, viu-se desabrigado do poder nacional. Apresentei neste capítulo evidências de que a passagem do PFL para a oposição foi o fator desencadeador do processo de refundação do partido, o qual culminou no surgimento do DEM, e também do declínio do partido nos anos que se seguiram.

A decisão de refundar e a trocar o nome da legenda pode ter sido um erro da cúpula do partido. A sigla PFL era bastante conhecida no Nordeste, onde o partido era mais forte. A troca de nome pode ter contribuído para o definhamento à medida que privou o eleitor, particularmente o nordestino, de uma marca conhecida. Essa é uma hipótese plausível, porém impossível de comprovar. Não é possível saber, por falta de exemplo contrafactual, se as perdas pefelistas teriam sido menores caso não tivesse havido a refundação e o surgimento do DEM.

A partir dos dados das eleições para prefeito em 2000, 2004 e 2008, foram encontradas evidências de que as condições governista e não governista, definidas em função do grupo que ocupa o poder nacional, estão relacionadas a perfis diferentes de desempenho dos partidos nas disputas municipais. Os partidos governistas parecem se sair relativamente melhor nos municípios de menor população, menos desenvolvidos, mais economicamente dependentes do setor público e localizados no Nordeste.

Nove anos após o seu surgimento, o DEM encolheu significativamente. Considerando-se o resultado da eleição de 2014, tem a nona mais bancada na Câmara, com apenas 21 deputados (4,1% do total). No Senado, com 4 senadores (5%) é a sexta bancada. O partido não governa qualquer estado e tem apenas um prefeito de capital: Antônio Carlos Magalhães Neto, em Salvador.

O partido não conseguiu compensar a queda no seu reduto tradicional com a ascensão em outras regiões e a conquista de um novo tipo de eleitorado. Ficou ainda mais distante do objetivo enunciado por Jorge Bornhausen de fazer do PFL uma versão brasileira do PP espanhol ou do PSD português. Os dirigentes do partido não lograram levar adiante o que seria o grande “projeto do PFL”³¹³: construir um partido liberal conservador e eleitoralmente competitivo no Brasil, capaz de representar segmentos da sociedade mais avessos ao ideário de esquerda ou de centro-esquerda e, a partir dessa base, ascender por suas próprias pernas ao poder nacional.

Não se pode dizer com segurança absoluta que tal projeto esteja definitivamente sepultado. Mas, em contrapartida, é possível asseverar que o processo de refundação fracassou de maneira retumbante. Quanto a isso não há dúvida. A marca simbólica mais ilustrativa desse fracasso foi a saída de Jorge Bornhausen do partido em maio de 2011, justamente o principal artífice e condutor do processo de refundação. Bornhausen anunciou que não se filiaria a outro partido e de fato abandonou a política partidária. Marco Maciel não conseguiu se reeleger senador em Pernambuco e também se retirou da política. Antônio Carlos Magalhães, o outro membro da tríade de líderes do PFL, faleceu em julho de 2007.

Se a saída de Bornhausen é a marca simbólica do fracasso da refundação do PFL, o surgimento do PSD, projeto político articulado por Gilberto Kassab, ex-prefeito

³¹³ A ideia do “projeto PFL” me foi sugerida por Antônio Paim em entrevista concedida em fevereiro de 2010, a quem agradeço a contribuição.

de São Paulo e, até o final de 2010, o demista de maior visibilidade no país, foi o empurrão que faltava para retirar o DEM do grupo de principais partidos do país. O PSD atraiu 19 deputados federais do DEM, praticamente metade da bancada eleita em 2010, uma senadora (Kátia Abreu – TO), um dos dois governadores demistas (Raimundo Colombo – SC), um vice-governador (Guilherme Afif Domingos – SP) e dezenas de deputados estaduais, prefeitos e vereadores.

Uma das explicações para o sucesso da criação do PSD, que nasceu como o terceiro partido de maior bancada na Câmara dos Deputados, é justamente o manifesto viés governista do partido. Como escreveu Gilberto Kassab em artigo no jornal *Folha de S. Paulo* (16/05/2011), “o PSD não fará oposição pela oposição” e nasce para “buscar consensos” e para “somar esforços para construir o bem comum”. E, busca dos consensos, o recém criado PSD passou a se aproximar do governo Dilma Rousseff do qual passou a fazer parte oficialmente a partir de maio de 2013, quando Guilherme Afif Domingos, mesmo sendo vice-governador do tucano Geraldo Alckmin em São Paulo, assumiu a Secretaria da Micro e Pequena Empresa, órgão com status de ministério.

Ou seja, tal como o seu homônimo do período 45-64, o atual PSD surgiu no cenário político brasileiro aspirando a ser uma “ostra incrustada no casco da nau do Estado”³¹⁴. A fórmula do PSB, além disso, dispensa de qualquer veleidade ideológica. O PSD, anunciou Kassab à imprensa no final de março de 2011, “não será de direita, não será de esquerda, nem de centro”.

É interessante notar que a criação do PSD representou o fecho do ciclo de decadência do PFL/DEM, que começou e terminou da mesma maneira: com a saída expressiva de políticos na direção de uma legenda de perfil mais governista. Conforme avaliação do governador pernambucano Eduardo Campos sobre o PSD, em entrevista ao jornal *Valor* (13/05/2011), “o conjunto de forças que sempre esteve no governo, ao cabo de oito anos fora dele, resolveu mudar para ser o que sempre foi: base do governo”. Enfim, fechou-se um ciclo.

³¹⁴ Frase de editorial do jornal *O Estado de S. Paulo* de 12/10/1963, citada por Souza (1976: 145-146).

8. O PFL e a Conexão Governista

Neste capítulo, organizarei informações a respeito da conexão do PFL com o governo federal. Na primeira seção, farei um balanço da presença do partido nos governos federais. Na segunda seção, apresentarei esquematicamente os canais que podem ter sido utilizados pelo PFL para conectar a presença no governo federal com a arena eleitoral. Na terceira, esboçarei um modelo analítico e interpretativo do governismo tendo por base o seminal *Coronelismo, Enxada e Voto*, de Victor Nunes Leal.

O PFL no governo federal, um balanço

Até o início do governo Lula, o PFL foi o partido que participou por mais tempo no governo federal. Não esteve nas coalizões governistas apenas em 1994, no último ano do governo Itamar Franco. Considerando os dois mandatos do presidente Lula, a primazia passou a ser do PMDB, como mostra a tabela abaixo.

Tabela 8.1 - Ocupação partidária de ministérios em anos

	Antes do governo Lula		Depois do governo Lula		Governos
	Tempo no governo	%	Tempo no governo	%	
PFL	17,5	97	17,5	67	S, C, I, FHC I e FHC II
PMDB	15	83	22	85	S, I, FHC I, FHC II, LULA I E LULA II
PSDB	11	61	11	42	I, FHC I e FHC II
PPB/PP	10	55	15,5	60	C, I, FHC I, FHC II, LULA I E LULA II
PTB	7	38	15	58	C, I, FHC I, FHC II, LULA I E LULA II

Fonte: Corbellini 2005: 86, adaptada pela inclusão do governo Lula.

Os ministérios que PFL ocupou por mais tempo foram Minas e Energia (12 anos, nos governos Sarney e Fernando Henrique Cardoso), Educação (7 anos, nos governos Sarney e Collor), Previdência (7 anos, no governo Fernando Henrique Cardoso e 3 meses no governo Collor) e Comunicações (6 anos, nos governos Sarney e Itamar Franco).

Vinte e quatro pefelistas foram ministros. Dentre eles, os que passaram mais tempo em ministérios foram Antônio Carlos Magalhães (5 anos, governo Sarney), Reinhold Stephanes (3 anos e seis meses, governos Fernando Henrique Cardoso e Collor de Mello, neste apenas 3 meses) e Hugo Napoleão (2 anos e seis meses, governos Sarney e Itamar Franco).

Tabela 8.2 - Ministros do PFL

Ministério		Período
Governo Sarney		
Marco Maciel	Educação	mar/85 a fev/86
	Casa Civil	fev/86 a abr/87
Jorge Bornhausen	Educação	fev/86 a set/87
Hugo Napoleão	Educação	set/87 a jan/89
Aureliano Chaves	Minas e Energia	mar/85 a dez/88
Antônio Carlos Magalhães	Comunicações	mar/85 a mar/90
Paulo Lustosa	Desburocratização	mar/85 a fev/86
Joaquim Francisco	Interior	abr/87 a ago/87
João Alves Filho	Interior	ago/87 a mar/90
Governo Collor		
Carlos Chiarelli	Educação	mar/90 a ago/91
Eraldo Tinoco	Educação	ago/92 a out/92
Alceni Guerra	Saúde	mar/90 a jan/92
Reinhold Stephanes	Previdência Social	jan/92 a abr/92
Ricardo Fiúza	Ação Social	jan/92 a set/92
	Secretaria de Governo	set/92
Jorge Bornhausen	Secretaria de Governo	mar/92 a set/92
Governo Itamar Franco		
Hugo Napoleão	Comunicações	out/92 a dez/93
Gustavo Krause	Fazenda	out/92 a dez/92
Eliseu Resende	Fazenda	mar/93 a mai/93
Governo Fernando Henrique Cardoso		
Gustavo Krause	Meio Ambiente	jan/95 a dez/98
José Sarney Filho	Meio Ambiente	jan/99 a mar/02
Raimundo Brito	Minas e Energia	jan/95 a dez/98
Rodolpho Tourinho	Minas e Energia	jan/99 a fev/01
José Jorge	Minas e Energia	mar/01 a mar/02
Reinhold Stephanes	Previdência Social	jan/95 a abr/98
Waldeck Ornélas	Previdência Social	abr/98 a fev/01
Roberto Brant	Previdência Social	mar/01 a mar/02
Rafael Greca	Esporte e Turismo	jan/99 a mai/00
Carlos Melles	Esporte e Turismo	jun/00 a mar/02
Élcio Álvares	Defesa	jun/99 a jan/00

Fontes: Informações recolhidas em diversas fontes pelo autor.

Os estados que mais forneceram ministros foram Bahia (5: Antônio Carlos Magalhães, Eraldo Tinoco, Raimundo Brito, Rodolpho Tourinho e Waldeck Ornélas); Pernambuco (4: Marco Maciel, Joaquim Francisco, Ricardo Fiuza, Gustavo Krause e José Jorge); e Minas Gerais (Aureliano Chaves, Eliseu Resende, Roberto Brant e Carlos Melles). Outros sete ministros vieram de sete estados diferentes: Santa Catarina (Jorge

Bornhausen), Piauí (Hugo Napoleão), Ceará (Paulo Lustosa), Sergipe (João Alves), Rio Grande do Sul (Carlos Chiarelli), Maranhão (José Sarney Filho) e Espírito Santo (Élcio Álvares). Em termos regionais, foram 13 ministros nordestino, 5 do Sudeste e 4 de estados do Sul. A Tabela 8.2 apresenta a lista de todos ministros do PFL.

Por fim, a Tabela 8.3 mostra a participação dos ministérios ocupados por políticos pefelistas no total de despesas registradas na Lei Orçamentária da União (LOU) e também, para alguns anos, no total de recursos destinados a investimento, conforme constante na LOU. Os números não devem ser tomados como a expressão rigorosa do montante relativo de recursos disponíveis aos ministérios pefelistas a cada ano. Primeiro, porque tomam por base os valores orçados e não os valores executados, que podem varia substancialmente. O levantamento dos valores executados é uma tarefa extremamente complexa que requereria trabalho minucioso de pesquisa para o qual, segundo consulta feita por mim a economistas especialistas em orçamento público seria praticamente inexequível, sobretudo para informações anteriores a 1995.³¹⁵ Outra ressalva necessária a respeito desses dados é que eles podem não expressar a totalidade de recursos disponíveis nos ministérios. Parte das despesas correntes e principalmente dos investimentos relacionados às áreas de responsabilidade dos ministérios podem ter sido executadas por canais parafiscais (fundos específicos e estatais). Essa distorção também tende a ser mais grave nos anos anteriores a 1995. Mesmo assim, as informações da Tabela 8.3 servem como parâmetro para identificar quais ministérios, do ponto de vista da disponibilidade de recursos, foram mais relevantes para o PFL.

Em termos de despesas totais, os ministérios que se destacam são Previdência e Educação. No orçamento de ambas, contudo, prevalecem despesas rígidas – pagamento de aposentadorias no caso da Previdência; e de salários, no caso da Educação – em proporção que não foi possível determinar para os anos aqui considerados. A observação vale principalmente para a Previdência. Do ponto de vista dos recursos destinados a investimento, destacam-se os ministérios das Comunicações e Minas e Energia. Embora a tabela não traga informações disponíveis sobre o orçamento de investimentos durante o governo Sarney, é razoável supor que tenham sido de proporção semelhante ao registrado nos demais governos. Quanto aos demais

³¹⁵ Consultei a respeito dessa questão o economista Bernard Appy, que foi Secretário Executivo e Secretário de Política Econômica no Ministério da Fazenda no governo Lula.

ministérios ocupados pelo PFL, são pouco expressivos à luz das despesas e investimentos orçados.

Tabela 8.3: Recursos destinados a despesas totais e a investimentos em ministérios ocupados pelo PFL
(% em relação ao total orçado, excluindo-se despesas financeiras e transferências da União)

Governo Sarney									
1985		1986		1987		1988		1989	
Despesa	Investimento	Despesa	Investimento	Despesa	Investimento	Despesa	Investimento	Despesa	Investimento
Comunicações	2	n.d.	1	n.d.	1	n.d.	1	0,1	n.d.
Educação	17	n.d.	19	n.d.	16	n.d.	16	--	n.d.
Interior	--	n.d.	--	n.d.	6	n.d.	4	3	n.d.
Minas e Energia	2	n.d.	1	n.d.	1	n.d.	5	--	n.d.
Relações Exteriores	2	n.d.	--	n.d.	--	n.d.	--	--	n.d.
Total	21		21		24		26	3,1	

Governos Collor e Itamar Franco									
1990		1991		1992		1993			
Despesa	Investimento	Despesa	Investimento	Despesa	Investimento	Despesa	Investimento		
Ação Social	--	--	--	5	--	--	--		
Comunicações	--	--	--	--	--	0,1	29		
Educação	9	0,03	8	0,1	7	0,04	--		
Fazenda	--	--	--	--	--	6	8		
Previdência Social	--	--	--	46	0,1	--	--		
Saúde	4	0,1	6	0,1	11	0,2	--		
Total	13	0,13	14	0,2	69	0,34	6,1	37	

Governo FHC-I									
1995		1996		1997		1998			
Despesa	Investimento	Despesa	Investimento	Despesa	Investimento	Despesa	Investimento		
Meio Ambiente	1	0	1	0	1	0	1	n.d.	
Minas e Energia	0,5	50	0,2	42	0,2	50	0,3	n.d.	
Previdência Social	32	0,1	37	0,2	39	0,1	40	n.d.	
Total	33,5	50,1	38,2	42,2	40,2	50,1	41,3		

Governo FHC-II						
1999			2000		2001	
	Despesa	Investimento	Despesa	Investimento	Despesa	Investimento
Defesa	n.d.	n.d.	11,7	0,6	--	0,5
Esporte e Turismo	n.d.	n.d.	0,3	0	0,4	0
Meio Ambiente	1	0	0,4	0	1	0
Minas e Energia	0,4	61	0,4	60	1	43
Previdência Social	42	0,2	42	0,1	43	0,2
Total	43,4	61,2	54,8	60,7	45,4	43,5

--: Ministérios não ocupados pelo PFL naquele ano.

Fontes: Lei Orçamentária da União- 1985 a 2001. Elaboração própria.

Da arena governamental à arena eleitoral

A decadência do PFL/DEM após o partido ter passado à oposição ao governo federal a partir de 2003, argumentei no Capítulo anterior, foi uma das causas de sua decadência eleitoral. Faltou, contudo, explicitar as conexões entre causa e consequência. Por que a perda de acesso ao governo federal acarretou a redução da competitividade do PFL na arena eleitoral? Ou, ampliando o escopo da questão, por que a proximidade com o governo federal é um ativo tão valorizado pelos partidos brasileiros, ou ao menos por um grupo significativo de agremiações partidárias, aquelas denominada de disponíveis por Melo e Câmara (2012)? Parece uma pergunta descabida, pois a resposta, ao senso

comum, soa como óbvia³¹⁶. Apesar da aparente obviedade, é conveniente especificar – utilizando, naturalmente, o registro acadêmico – os canais que potencialmente transformam em voto recursos disponíveis preferencialmente a partidos governistas.

Brusco et al. (2013) fornecem um bom esquema conceitual que servirá como ponto de partida.³¹⁷ Os autores dividem as políticas públicas em dois tipos: programáticas e não programáticas. As primeiras caracterizam-se pelo fato de serem criadas e executadas segundo regras públicas efetivamente cumpridas. As políticas não programáticas são definidas em oposição àquelas. Suas regras não são públicas ou, embora se apresentem como tal, verdadeiramente não o são.

As políticas não programáticas, por sua vez, podem ser do tipo clientelista (quando estão condicionadas à obtenção de apoio político do indivíduo beneficiado) ou de viés partidário, em caso contrário. As políticas clientelistas se dividem em patronagem (benefício direcionado a indivíduos conectados ao partido) ou simplesmente em compra de voto (benefício voltado diretamente ao eleitor). Já as políticas de tipo partidário podem resultar em benefícios individuais não condicionados (eleitor não é punido se, mesmo tendo recebido o benefício, não entrega apoio político eleitoral ao político ou ao partido), ou em *pork barrel*. O diagrama abaixo ilustra o esquema de Brusco et al. (2013). Exemplos ilustrativos dessas políticas apresentadas pelos autores estão nos ramos finais da árvore.

³¹⁶ Fiz certa vez essa pergunta a Saulo Queiroz. Ele me lançou um olhar de surpresa e, ao mesmo tempo, de comiseração por minha ignorância política. “Isso é óbvio”, respondeu-me irritado. E não quis perder tempo de me explicar algo tão evidente.

³¹⁷ O esquema de Brusco et al. combina conceitos originais com outros já consagrados na literatura. O ponto de partida é original. A publicidade das regras, por exemplo, não é o critério usual para separar políticas voltadas para ganho eleitoral difuso (chamada pelos autores de programáticas) daquelas voltadas a produzir efeito eleitoral focado.

Figura 8.1 - Tipos de políticas distributivas

Fonte: Brusco et al. (2013), Capítulo 1, Seção 1.1.

Resumindo, partidos que participam da coalizão governista podem transformar tal condição em voto executando políticas programáticas – estabilização da inflação ou distribuição focada de recursos sob regras públicas e transparentes (Bolsa Família, por exemplo) – ou, alternativamente, por meio de políticas não programáticas, as quais se dividem em quatro modalidades: 1) benefícios direcionados a indivíduos, definidos segundo viés partidário ; 2) benefícios de uso coletivo (*pork barrel*); 3) clientelismo voltado a simpatizantes ou membros do partido (patronagem); 4) clientelismo voltado à compra de voto.

Retomando o ponto apresentado no primeiro parágrafo desta seção, explorarei cada uma dessas alternativas exemplificando com o caso do PFL, quando possível, e me valendo de contribuições da literatura para o Brasil.

Políticas programáticas

O PFL teve oportunidade de utilizar políticas programáticas como meio para conquistar apoio político eleitoral. Os exemplos mais evidentes foram as passagens de Marco Maciel e Jorge Bornhausen pelo ministério da Educação no governo Sarney (ver Capítulo 3), quando este sucedeu àquele. Em sua passagem pelo Ministério da Educação (março/1984 a fevereiro/1986), Marco Maciel, segundo relato de Paiva (1999:416) regulamentou a chamada Emenda Calmon³¹⁸ – obrigava a União a destinar 13% de sua receita tributária para a área da Educação –; criou o Programa de Ensino Técnico³¹⁹; implementou programa de distribuição de livros didáticos em escolas públicas (40 milhões de livros teriam sido distribuídos); e adotou programa de alfabetização de adultos sob comando da Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos (Fundação Educar)³²⁰. Jorge Bornhausen ocupou o Ministério da Educação entre fevereiro/1986 e junho/1987. Segundo seu próprio relato,³²¹ ele deu continuidade aos programas iniciados por Marco Maciel no Ministério, dedicando-se especialmente à criação de escolas técnicas (teriam sido criadas 200 em todo o país) e à distribuição de livros didáticos em escolas públicas (três por aluno), que, segundo Bornhausen, foi universalizado no território nacional.

Escapa à minha capacidade de pesquisa para esta tese avaliar a qualidade desses programas, se cumpriram de fato a exigência da transparência, se foram efetivamente universais ou mesmo aquilatar a magnitude de sua implementação. O que me interessa aqui é apenas registrar que o PFL, por intermédio da presença de Marco Maciel e Jorge Bornhausen no Ministério da Educação, teve à sua disposição a oportunidade de adotar o que Brusco et al. (2013) denominam de políticas programáticas e que estas podem gerar dividendos político eleitorais aos partidos e políticos que a patrocinam.

Políticas não programáticas.

Benefícios direcionados a indivíduos

³¹⁸ Emenda Constitucional 24/1983, de autoria do então senador João Calmon (PDS-ES).

³¹⁹ Sobre esse programa, ver pronunciamento de Marco Maciel registrado na Biblioteca Digital do Senado (<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/200065/educacaotecnicavalorizacao.pdf?sequence=2>), consultado em 06/01/2016.

³²⁰ Sobre esse programa, ver pronunciamento de Marco Maciel registrado na Biblioteca Digital do Senado (<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/200572/educacaojovensadultos.pdf?sequence=1>), consultado em 06/01/2016.

³²¹ Gutenberg 2002: 220-222.

Não consegui identificar exemplos ilustrativo de programas do tipo 1 (benefícios definidos segundo viés partidário e direcionados a indivíduos) implementados pelo PFL. A distribuição de livros didáticos promovida por Maciel e Bornhausen pode ter sido um programa desse tipo caso tenha, por exemplo, favorecido preferencialmente Pernambuco e Santa Catarina. Mas não tenho informações suficientes para afirmar que isso tenha ocorrido.

Pork

Quanto ao *pork*, há vasta literatura (Alston e Mueller 2001; Ames 2001; Pereira e Mueller 2002 e 2003; Pereira e Rennó 2001 e 2007; Figueiredo e Limongi 2007, Raile et al. 2011; Nunes 2011; Vasselai e Mignozzetti 2014) relacionando-o com a distribuição de recursos orçamentários a partidos e parlamentares. A maioria desses trabalhos objetiva avaliar se a distribuição de recursos orçamentários para programas de tipo *pork* tem impacto positivo no apoio parlamentar ao governo. As conclusões são dispares. Alston e Mueller (2001), Ames (2001), Pereira e Mueller (2002 e 2003); Pereira e Rennó (2001 e 2007), respondem afirmativamente. Figueiredo e Limongi (2007) e Vasselai e Mignozzetti (2014) não encontram evidências nesse sentido. Raile et al. (2011) consideram que a distribuição de verbas para *pork* é positivamente correlacionada com obtenção de apoio congressual, mas não de maneira isolada. Atuaria como fator substitutivo imperfeito para a participação dos partidos nos gabinetes presidenciais. Nunes (2011), por sua vez, defende que a efetividade da distribuição de verbas do tipo *pork* como instrumento para assegurar apoio parlamentar ao incumbente está correlacionada com o tipo de parlamentar que a recebe. O efeito é maior, quando o parlamentar tem votação concentrada em uma região. Quando sua votação é dispersa no estado, o efeito é menor ou mesmo nulo.

Recorrendo a uma avaliação impressionista, é possível afirmar que qualquer observador atento à cena política brasileira nota que os parlamentares cobiçam fortemente essas verbas orçamentárias. Disputam-nas de duas maneiras, política e institucionalmente. Politicamente, em duas arenas: no Congresso, quando da discussão da lei orçamentária; e junto a diversas instâncias do Executivo ordenadoras de gasto a fim de obter a liberação de recursos necessários à execução das emendas parlamentares

inseridas no Orçamento da União.³²² Institucional, quando o Legislativo como um todo age para ampliar o montante de recursos destinado ao atendimento das emendas parlamentares individuais ou de bancada ou para reduzir a discricionariedade da qual dispõe o Executivo para a liberação de verbas voltadas à execução das mesmas³²³. Se os parlamentares as demandam com vigor, é razoável supor que essas verbas lhes são úteis para que alcancem seu objetivo último, a saber, o voto. A literatura, como se afirmou acima, não faz avaliação consensual acerca da existência de relação entre a concessão de recursos para a execução dessas emendas – decisão, até fevereiro de 2015, de livre arbítrio do Executivo – e o apoio ao governo, ou, olhando a questão sob outro ângulo, se partidos governistas são beneficiados na disputa política por essas verbas.

Vale notar, no entanto, que o principal ponto de desavença entre Figueiredo e Limongi (2005) e os autores que defendem a hipótese de que as emendas orçamentárias afetam positivamente o apoio congressional ao Executivo – debate é endereçado mais diretamente a Pereira e Mueller (2002) – não diz respeito à constatação de que parlamentares pertencentes a partidos da base governista têm preferência na liberação de recursos para a execução das emendas. Figueiredo e Limongi (2005) não contestam esse ponto. Ao contrário, o reafirmam. Discordam, contudo, que a negociação para a liberação desses recursos ocorra em bases individuais, caso a caso. Portanto, as liberações não serviriam de instrumento para “comprar” o voto de parlamentares individualmente. A conclusão deles é que “a execução das emendas individuais é ditada por critérios político-partidários.” (Figueiredo e Limongi 2005: 746) Parlamentares abrigados em legendas governistas são mais bem atendidos pelo Executivo do que os de oposição. As tabelas abaixo, que utilizam metodologias distintas para apurar a efetividade na execução de emendas parlamentares, confirmam essa afirmação.

³²² Figueiredo e Limongi (2005) mostram que a disputa para valer ocorre na segunda etapa, a da liberação de recursos para a execução das emendas. Na primeira, a distribuição das dotações orçamentárias quando da discussão do Projeto de Lei Orçamentária (PLO), prevalece a acomodação de interesses. As dotações são definidas de maneira equitativa e parlamentares delegam às lideranças e aos relatores do PLO a tarefa de acomodar as suas demandas.

³²³ O principal exemplo desse tipo de ação institucional foi a aprovação em caráter definitivo em fevereiro de 2015 de emenda constitucional (PEC 358/13) que estabeleceu a execução obrigatória das emendas parlamentares ao orçamento até o limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) da União realizada no ano anterior.

Tabela 8.4 - Taxas médias de execução das emendas individuais em investimentos, por partido (1996-2001)

Partido	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Coalizão de governo						
PFL	50,4	71,0	61,8	72,3	67,2	82,3
PMDB	44,6	68,0	51,0	70,2	70,7	79,5
PPB	38,5	59,5	43,3	61,2	66,8	76,3
PSDB	45,2	70,8	53,5	68,1	72,8	79,1
PTB	32,7	62,6	58,2	70,9	59,3	71,2
Direita						
PL	32,0	56,3	53,1	70,0	38,4	64,0
PSC	100,0					
PSD	23,1	64,9	66,5	65,8	64,4	
PSL	19,1	77,9	46,1		47,0	77,0
Prona			43,8	42,7		
PST					62,2	59,1
PHS					61,0	88,4
PTN						91,3
Sem partido	37,1	81,1			44,6	
Esquerda						
PCdoB	17,7	39,7	17,4	47,2	30,3	41,5
PDT	16,9	48,7	24,9	37,0	40,3	50,4
PMN	17,9	46,5	21,4	67,6	48,0	
PPS			21,8	62,7	52,7	58,9
PSB	10,3	57,2	21,5	65,1	37,1	50,3
PT	15,5	44,0	15,3	39,1	31,1	45,9
PV	5,0	42,3	0,0	55,1	99,9	73,1
PSTU				0,0		
Subtotais						
GOV	44,1	67,1	53,4	68,6	69,0	79,1
DIR	30,9	65,5	54,2	67,1	48,3	66,5
ESQ	15,3	46,9	18,7	44,6	36,0	48,6
Total	38,3	63,4	47,1	63,9	61,4	71,9

Fonte: Figueiredo e Limongi 2005: 746-747.

Tabela 8.5 - Percentual de execução de emendas parlamentares x coeficiente de influência* em Plenário

	% Emendas apropriadas 1995-1998	Coeficiente de influência 1995	% Emendas apropriadas 1999-2002	Coeficiente de influência 1999
PFL	15,1	16,4	27,9	19,4
PMDB	21,8	17,2	15,6	13,1
PSDB	13,5	11,2	18	17,9
PPB	15,7	8,5	14,1	9,2
PTB	6,1	5,4	7,4	5,3
Total	72,4	58,7	83,1	64,9

* Índice calculado por Corbellini autor a partir da multiplicação da dimensão proporcional das bancadas pela taxa de disciplina dos partidos.

Fonte: Corbellini 2005: 122.

O PFL aparece no topo das duas tabelas porque, nas duas mensurações, foi o partido mais bem sucedido na execução de suas emendas parlamentares ao orçamento da União. Os números sustentam a afirmação de que o PFL, durante o período em que compôs a base de apoio do governo Fernando Henrique Cardoso, foi bem aquinhoado

com verbas destinadas a gastos do tipo *pork*. Daí não é possível derivar insofismavelmente a conclusão de que essas verbas favoreceram o desempenho de parlamentares pefelistas na arena eleitoral. Mas, se não é essa a razão para a avidez por esse tipo de recurso, qual será? E aqui não há se faz juízo de valor a respeito do atendimento à demanda parlamentar por investimentos localistas. Não há, em princípio, nada de errado quando um parlamentar busca recursos para a construção de uma ponte, um hospital, uma escola, uma praça etc em sua base eleitoral. Pode muito bem estar atendendo a interesses legítimos da população dessa localidade. Tampouco é espúrio, do ponto de vista normativo, que esse parlamentar seja recompensado obtendo o voto dos eleitores beneficiados pela obra.

Patronagem

Segundo Brusco et al. (2013), patronagem é aqui entendida como a prática de distribuir recursos públicos (verbas, cargos, concessões etc) a apaniguados próximos ou pertencentes a partido ou grupo político de quem tem poder de decisão a respeito da concessão desses recursos.

No caso do PFL, o exemplo mais evidente de patronagem foi a atuação de Antônio Carlos Magalhães no Ministério das Comunicações a partir de onde comandou farta distribuição de concessões de emissoras de rádio e de televisão a aliados políticos (ver Capítulo 3 para mais detalhes sobre esse assunto). Dessa maneira, Antônio Carlos Magalhães formou uma ampla rede de aliados políticos a qual resultou em ganhos políticos e, possivelmente, eleitorais a ele e a seu grupo político e, consequentemente, ao PFL.

A tabela abaixo traz uma relação de cargos ocupados por pessoas indicadas pelo senador Antônio Carlos Magalhães e políticos ligados a ele. A lista foi publicada pelo jornalista Fernando Rodrigues (FSP) no dia em que o presidente Fernando Henrique Cardoso resolveu demitir os ministros Waldeck Ornélas e Rodolpho Tourinho (ver Capítulo 5 para mais detalhes sobre o episódio). Pode não ser fidedigna. Mas é provável que seja. Possivelmente, alguém do governo repassou a lista ao jornalista num momento em que o senador baiano e o presidente romperam relações políticas. É raro que esse tipo de lista chegue a conhecimento público. As indicações políticas são mantidas em sigilo.

Tabela 8.6 - Cargos ocupados por pessoas indicadas por Antônio Carlos Magalhães e políticos ligados a ele

Órgão	Cargo	Indicado	Ministério	Quem indicou
Sebrae	Diretor Superintendente na Bahia	Mizael Aguiar Silva	--	gov. César Borges
CEPLAC	Diretor-Geral em Brasília	Hilton Duarte	Agricultura	dep. Felix Mendonça (PTB-BA)
CONAB	Superintendente	Salomão Matos Santos	Agricultura	dep. Felix Mendonça (PTB-BA)
ECT	Diretor Regional na Bahia	João Manuel Rodrigues	Comunicações	ACM
BNDES	Chefe Dpto. Jurídico em Brasília	Luiz Roberto Paranhos de Magalhães	Fazenda	ACM
BNDES	Diretor Área de Crédito	Darlan José Doria Santos	Fazenda	ACM
CEF	Superintendente na Bahia	Samuel Rocha	Fazenda	dep. Felix Mendonça (PTB-BA)
CODEVASF-Irece (BA)	Supervisor Núcleo Avançado	Amadeu Soglia Filho	Integração Nacional	dep. Felix Mendonça (PTB-BA)
CODEVASF-Juazeiro (BA)	Superintendente	João Khoury	Integração Nacional	dep. Jorge Khoury (PFL-BA)
CODEVASF-Bom Jesus da Lapa (BA)	Superintendente	Sérgio Coelho	Integração Nacional	dep. José Rocha (PFL-BA)
DNOCs-4a. Diretoria Regional	Diretor na Bahia	Ricardo Veloso Dantas Azi	Integração Nacional	dep. Jairo Azi (PFL-BA)
Polícia Rodoviária Federal	Superintendente na Bahia	Mizael Freitas de Santana	Justiça	ACM
ANEEL	Diretor-Geral	José Mario Abdo	Minas e Energia	dep. José Carlos Aleluia (PFL-BA)
CPRM	Superintendente na Bahia	José Carlos Gonçalves	Minas e Energia	ACM
Eletrobras	Presidente	Firminio Sampaio Neto	Minas e Energia	ACM
Ministro Minas e Energia	Ministro	Rodolpho Tourinho	Minas e Energia	ACM
Petrobras	Gerente na Bahia	Aécio Romão	Minas e Energia	ACM
DATAPREV	Gerente na Bahia	Érico José Ferreira	Previdência	Min. Waldeck Ornêlas
DATAPREV	Presidente	Ramon Eduardo Barreto	Previdência	ACM
INSS	Superintendente na Bahia	Jailton Azevedo Cancio	Previdência	Min. Waldeck Ornêlas
INSS	Presidente	Crésio Rolim de Mattos	Previdência	Min. Waldeck Ornêlas
Ministro Previdência	Ministro	Waldeck Ornêlas	Previdência	ACM
Fiocruz	Diretor Centro de Pesquisas em Salvador	Mistermayer Galvão dos Reis	Saúde	dep. Ursicino Queiroz (PFL-BA)
Funasa	Coordenador na Bahia	Camalibe de Freitas Cajazeira	Saúde	dep. José Carlos Aleluia (PFL-BA)
Secretaria Assistência Saúde	Secretário	Renilson Rehen de Souza	Saúde	ACM
Delegacia do Trabalho	Delegado	Edmundo Fahel	Trabalho	dep. Cláudio Cajado (PFL-BA)
CODEBA	Diretor de Infraestrutura	Geraldo de Sena Luz	Transportes	dep. Paulo Braga (PFL-BA)
CODEBA	Diretor Administrativo	Joel Lopes Fernandes	Transportes	ACM
DNER-5 Distrito	Diretor	João Alves Monteiro	Transportes	dep. José Rocha (PFL-BA)

Sebrae: Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas

CEPLAC: Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira

CONAB: Companhia Nacional de Abastecimento

ECT: Empresa de Correios e Telégrafos

CEF: Caixa Econômica Federal

CODEVASF: Companhia do Desenvolvimento do Vale do São Francisco

DNOCs: Departamento Nacional de Obras Contra a Seca

ANEEL: Agência Nacional de Energia Elétrica

CPRM: Companhia de Pesquisas de Recursos Minerais

DATAPREV: Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social

INSS: Instituto Nacional de Seguridade Social

Fiocruz: Fundação Oswaldo Cruz

Funasa: Fundação Nacional da Saúde

CODEBA: Companhia das Docas do Estado da Bahia

DNER: Departamento Nacional de Estradas e Rodagem

Fonte: FSP (23/02/2001)

Antônio Carlos Magalhães não foi, naturalmente, o único pefelista a utilizar o mecanismo da patronagem. Segundo consta, Marco Maciel, por exemplo, quando ocupou a chefia da Casa Civil no governo Sarney, criou seis subsecretarias no órgão as quais empregaram cerca de 200 pessoas. Também teria sido responsável pela abertura de 3.000 cargos de agentes do Funrural (Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural) distribuídos pelo interior do país, o que lhe valeu o apelido de “estadista do Funrural” concedido por seus adversários políticos em Pernambuco.³²⁴ São apenas dois exemplos da contumaz prática pefelista – mas não exclusiva do PFL – de ocupar postos da

³²⁴ Veja (10/08/1994, pg 33).

administração pública com vistas a obter recursos capazes de gerar ganho político eleitoral ao partido. Também neste caso, transcende a minha capacidade de pesquisa fazer um levantamento extenso sobre o apadrinhamento de nomes ligados ao PFL para cargos da administração pública federal. Nos capítulos que tratam do período no qual o PFL participou do governo federal é possível encontrar outras informações sobre essa modalidade de patronagem praticada pelo PFL. Embora eu não tenha feito um levantamento sistemático, não resta dúvida quanto ao fato de o PFL ter se valido desse recurso em seu próprio benefício.

Tampouco aqui se está fazendo juízo de valor a respeito de indicações políticas para ocupação de cargos públicos. Forças políticas ocupam o aparelho estatal, com maior ou menor amplitude a depender do desenho institucional da administração pública. Meu objetivo é apenas expor exemplos de patronagem, segundo o conceito aqui utilizado, praticada por políticos ligados ao PFL.

Clientelismo

Essa é a modalidade de políticas não programáticas mais arcaica e, ao mesmo tempo, mais difícil de ser empiricamente mapeada. Sabe-se que ela existe e que, muito provavelmente, redundará em ganhos eleitorais. Mas a comprovação de sua existência e de seus efeitos demanda pesquisa bastante focada no microcosmo da política, o que também escapa ao escopo deste trabalho. Trata-se de uma modalidade de captação de voto que transcorre no micro plano da política e, via de regra, se dá nas sombras das práticas eleitorais. Não está, como as verbas de *pork*, registrada no Orçamento, nem tampouco no organograma da administração federal, caso da patronagem via distribuição de cargos. E cabe ressaltar que a força do PFL nos grotões não necessariamente foi consequência de políticas estritamente clientelistas, conforma a definição aqui utilizada, proposta por Brusco et al. (2013). Pode ter sido resultado de políticas de tipo *pork*.

Por fim, levando-se em conta eventos políticos recentes no Brasil – refiro-me à operação Lava Jato – torna-se necessário registrar neste inventário a utilização de cargos na administração pública direta e indireta (empresas estatais) como base operacional para arrecadação ilegal de recursos destinados ao financiamento de campanhas políticas. Apesar das polêmicas e disputas políticas geradas pela operação Lava Jato, ela

mostrou de maneira bastante contundente a existência dessa modalidade de captação de recursos para fins político eleitorais que certamente não ocorreu apenas em governos petistas. Como essa é uma prática oculta, é impossível aquilatar a sua importância em termos da alimentação de máquinas partidárias e eleitorais. Nem é tampouco viável fazer comparações intertemporais. Não se está acusando especificamente o PFL de ter se valido desse tipo de esquema. Mas, é preciso reconhecer que esse tipo de corrupção existe e beneficia as forças políticas com acesso à administração pública. Ou seja, age no sentido de desequilibrar, neste caso de maneira espúria, a disputa em favor dos partidos governistas.

Em suma, apresentei nesta seção os caminhos disponíveis a um partido governista capazes de transformar a proximidade com o Estado em instrumento para aumentar a sua competitividade eleitoral. Comecei com a modalidade normativamente mais legítima à disposição de forças políticas governistas – a implementação de políticas programáticas – e encerrei com a mais condenável – a arrecadação ilegal de verbas para financiamento de campanha a partir de empresas contratadas pela administração pública. Fiz apenas um arrolamento desses canais, ilustrando-os, quando possível, com exemplos pefelistas. Somente pesquisas empíricas poderão confirmar quão importantes e em quais situações esses canais de fato funcionam para fortalecer partidos governistas na arena eleitoral.

8.2 Governismo

“O fenômeno de imediata observação para quem procure conhecer a vida política do interior do Brasil é o malsinado ‘coronelismo’”, diz Victor Nunes Leal (1978: 19) na abertura de *Coronelismo, Enxada e Voto*. Parafraseando Leal, o fenômeno de imediata observação para quem procure conhecer a vida política do PFL é o “governismo”.

A referência a Leal não é acessória. A análise construída por ele a respeito da teia que na Primeira República conectava o poder local ao estadual e nacional ainda é poderoso instrumento para o entendimento de aspectos importantes da política nacional. Como procurarei argumentar, serve também à intenção de examinar a trajetória do PFL com as lentes da Ciência Política.

Não se trata de buscar resquícios do coronelismo – o qual Lamounier (2001: 292) diz ter sido “uma das principais correias de transmissão que trouxe (nossas antigas raízes coloniais) do século XIX para o século XX” – neste início do século XXI. Como previa Leal, o fenômeno do coronelismo conforme descrito por ele se esvaneceu graças ao avanço da urbanização, ao fortalecimento do sistema representativo democrático e ao aumento da competição eleitoral, certamente muito mais vigorosa hoje do que nas primeiras décadas do século passado. Restou, contudo, o predomínio político do poder central sobre o poder local e a enorme capacidade centrípeta do governo federal – e do grupo político que o controla – em relação às demais forças políticas do país. Ou seja, restou o governismo, que, no modelo de Leal, é uma das marcas do coronelismo.³²⁵ Como diz ele, “o ‘coronelismo’, como sistema político, tem feição marcadamente governista.” (Leal 1978: 254)

O governismo da atualidade, o qual marcou a história do PFL, é por certo diferente do retratado por Leal. A diferença fundamental reside na competitividade das eleições, inegavelmente muito mais acentuada hoje – em todos os níveis – do que na Primeira República. Atualmente, ao contrário daquele período, governos perdem eleições. A ruptura entre o governismo de base coronelista e o atual ocorreu em 1946, quando, segundo interpretação corrente na literatura nacional, tem início nosso primeiro experimento democrático caracterizado pela incorporação das grandes massas ao jogo político eleitoral. Como destaca Limongi (2012: 156-157), a mudança não passou despercebida a Leal, que destaca a excepcionalidade das eleições de 1945 e 1947 (Leal 1979: 237). Em geral, em 1947, o resultado dessas eleições favoreceu o governo, isto é, o PSD, principal partido governista naquele momento. Mas o “situacionismo”, diz Leal (pg. 239) “em alguns Estados, foi derrotado nas eleições para governadores”. Mais do que os avanços institucionais ocorridos desde 1932 (criação da justiça eleitoral, alistamento permanente, redução do poder das mesas organizadoras, que deixaram de ser responsáveis pela apuração dos votos), a excepcionalidade de 1947 decorreu principalmente, afirma Leal, da “louvável” imparcialidade do Presidente da República, um fator eminentemente político. Como a estrutura agrária não havia sido alterada,

³²⁵ Em *Coronelismo, Enxada e Voto*, Leal atribui aos governos estaduais o papel pivotal na amarração governista, embora a força do governo federal fosse uma sombra poderosa e sempre presente. Leal foca sua análise na primeira República, durante a qual predominou a chamada “política dos governadores”, denominação que, por si, já indica o predomínio do poder estadual frente aos demais. Atualmente, essa posição é ocupada pelo governo federal.

permanecia basicamente a mesma da Primeira Republica, transparece no texto certo ceticismo quanto à possibilidade de o sistema representativo deixar de ser uma farsa no Brasil, como segundo Leal, o foi durante a Primeira República. Mas, ao mesmo tempo, o autor pareceu intuir que os resultados das eleições, a partir daquele momento, não estariam mais praticamente pré-determinadas. A competição eleitoral seria maior no novo regime. Portanto, o governismo da Primeira República, capaz de reduzir praticamente a zero as chances de vitória da oposição nos estados, teria sucumbido à nova realidade política, amparada também pelas inovações institucionais citadas acima.

Sabe-se que as eleições que se seguiram foram de fato competitivas – pelo menos mais do que as ocorridas na Primeira República e em boa parte do Império. Houve, portanto, uma ruptura. Mas, será que essa ruptura acarretou o fim do governismo no Brasil?

A resposta, a meu ver, é negativa, caso se entenda governismo não como um arranjo que minimiza drasticamente a possibilidade de sucesso eleitoral da oposição, mas sim como uma estrutura capaz de articular de cima para baixo, isto é, a partir do governo central, uma rede de interesses políticos por meio da qual os poderes local e estadual se vinculam ao poder federal. Como destaca Limongi (2012: 141), Victor Nunes Leal “apresenta um modelo em que há coordenação e alinhamento políticos dos líderes dos três níveis distintos de governo”. É um sistema assentado na troca de benefícios entre os poderes local e federal. Nesse sentido, observa Limongi é um compromisso que leva ao “equilíbrio, no sentido técnico do termo” (Idem: 146). Todos os agentes envolvidos saem ganhando na posição de equilíbrio e estariam em pior situação fora dele. Nesse sistema, “o exercício de poder traz consigo retornos no plano eleitoral (...). Enquanto garantir a maioria dos votos locais, o chefe local se credencia a receber as benesses do oficialismo, a carta branca para usar os recursos do Estado para se perpetuar no poder” (Idem, *ibidem*).

Limongi (2012) observa que esse esquema de reciprocidade e de vinculação dos interesses do chefe político local ao poder central prescinde da penúria social e econômica dos eleitores e da estrutura fundiária concentrada. Poderia se sustentar mesmo se os eleitores não fossem miseráveis. Na interpretação de Limongi, a estrutura fundiária seria fundamental ao esquema coronelista caso houvesse unidade entre os senhores de terra, o que não existia. Na realidade, havia muita rivalidade e disputa entre

os diversos coronéis fundiários. A eleição, cujo resultado, muitas vezes, era determinado à base da violência, servia justamente para mostrar quem entre os coronéis rivais controlava politicamente a localidade. E este se qualificava então como beneficiário das medidas do poder estadual. Vencida a disputa local, a dependência financeira e também legal do município impunha ao chefe local a necessidade de se vincular de maneira dependente ao governo estadual. Em troca, garantia votos aos candidatos do oficialismo. Com o apoio do governo estadual, o predomínio político deste coronel tendia a se perenizar, levando o sistema ao equilíbrio apontado por Limongi. A descrição é do velho coronelismo, mas se adequa também ao “novo governismo”.

A concentração da posse da terra e a consequente pauperização da maioria da população rural no início do século passado pode não ser condição necessária ao coronelismo ou ao “novo governismo”, mas há indício, apresentados nesta tese, de que o predomínio político do governo central foi mais acentuado no passado – e ainda o é na atualidade – justamente nas regiões mais pobres e atrasadas do país. Por que o desempenho eleitoral dos candidatos e partidos governistas tende a ser melhor nas regiões e localidades onde reside a população mais pobre do país? Essa é uma questão ainda não plenamente respondida do ponto de vista empírico. Este estudo de caso fundado na análise da trajetória do PFL contribui para exaltar a questão, dar-lhe mais plausibilidade, pois se comprovou que o partido foi mais forte justamente nas regiões mais pobres nas quais o peso relativo dos eleitores de menor renda é maior.

De 1945 a 1985, ano de fundação do PFL, o salto é enorme. Porém, a meu juízo, o caso pefelista se encaixa bem aos moldes do novo governismo que começou a se articular na Segunda República. Nesse novo governismo, os chefes políticos locais têm menos condições institucionais, políticas e estruturais de impor cabrestos ao eleitor. Consequentemente, a incerteza eleitoral é maior. As oposições, por vezes, conseguem derrotar o governo nas urnas. Mas o governo – agora o governo federal e não mais os governos estaduais – ainda possui ampla capacidade de articular o jogo político de cima para baixo, de atrair as demais forças políticas e de subordiná-las aos interesses do grupo político que detém as rédeas do poder federal. Ainda vigora a lógica política fundamental que sustentou o coronelismo, descrito por Leal como “um sistema de reciprocidade” no qual a vinculação do chefe local ao poder dominante (estadual, na Primeira República, federal a partir de 1945) lhe dá condições de manter o controle

político de suas bases. Em contrapartida, o chefe político local trabalha para cabalar votos a favor do grupo político dominante na esfera federal.

No novo governismo, a cabalagem dos votos depende menos de instrumentos de coação e mais de medidas de cooptação e convencimento. O chefe local precisa mostrar à sua base capacidade de levar benfeitorias à região. Para tanto, dada a precariedade financeira dos municípios, característica ainda hoje predominante na maioria das cidades do país, especialmente nas regiões mais pobres, é importante ter acesso ao governo federal. Conseguir verbas federais para atender as demandas de sua base é condição relevante para a sobrevivência política do chefe local. Quanto maior a dependência financeira do município, mais imperativa é essa necessidade. Disso decorre o viés governista dos chamados grotões (Ribeiro 2011) e o *incumbency effect* descrito por Zucco Jr. (2010).

Aliás, a capacidade de atrair benefícios à localidade já é apontada por Leal como uma das bases do coronelismo. “A falta de espírito público, tantas vezes irrogada ao chefe político local, é desmentida, com frequência, por seu desvelo pelo progresso do distrito ou município. É ao seu interesse e à sua insistência que se devem os principais melhoramentos do lugar. É com realizações de utilidade pública (...) que o chefe municipal constrói ou conserva sua posição de liderança”. (Leal 1979: 37)

É justamente para garantir que sua base política seja bem atendida pelo poder dominante, o estadual na Primeira República, o federal na atualidade, que os chefes políticos locais buscam proximidade com as forças governistas. Como diz, Leal, o “grande argumento” utilizado pelo chefe local para justificar o alinhamento com o governo é que ele “não tem o direito de impor aos amigos o sacrifício da oposição. E esse argumento, que pode ser insincero, é em substância verdadeiro e procedente, porque o primeiro dever do chefe local é alcançar a vitória, o que significa obter para sua corrente o apoio da situação estadual” (Leal 1979: 41-42, grifos meus).

Permanecer na oposição era certamente mais penoso na Primeira República, quando, além da distribuição de benesses, o poder dominante podia usar arbitrariamente a seu favor a força policial e instituições da Justiça. “Com a polícia no rastro, mal garantidos pela justiça precária, sem dinheiro e sem poderes para realizar os melhoramentos locais mais urgentes, destituídos de recursos para as despesas eleitorais

e não dispondo de cargos públicos nem de empreitadas oficiais para premiar os correligionários, quase nunca têm tido os chefes municipais da oposição outra alternativa senão apoiar o governo” (Leal: 254, grifos meus). Nos anos pós-45, excetuando-se, naturalmente, o período militar, a polícia e a Justiça deixaram de ser instrumentos tão francamente utilizáveis pelo poder central. Mas, tudo indica que o governismo conseguiu sobreviver pois manteve a aptidão de distribuir benefícios às forças políticas agregadas de maneira dependente ao poder central.

O carlismo na Bahia é um bom exemplo do que estou chamando de novo governismo. Antônio Carlos Magalhães conseguiu ampliar e solidificar seu predomínio político na Bahia por meio da conquista de benesses a seu estado e a municípios baianos, provenientes, na maioria das vezes, de recursos do governo federal. Para tanto, foi fundamental a sua proximidade com o poder central, construída desde o governo JK, quando era deputado federal pela UDN, e consolidada nos primeiros anos dos governos militares. Além da capacidade de atrair benfeitorias para a sua base política, a proximidade com o poder federal também lhe deu condições de colocar apadrinhados políticos na máquina federal em Brasília e na Bahia, o que criou uma poderosa rede capaz de conectar politicamente boa parte dos municípios baianos ao governo federal com a intermediação do governo estadual que, durante vários anos, esteve nas mãos de seu grupo político. Não foi por acaso que Antônio Carlos Magalhães foi o líder pefelista que mais resistiu à decisão de rumar para a oposição após a vitória de Lula em 2002.

Borges (2010) apresenta argumentos e dados que justificam a resistência de ACM em passar para a oposição. No artigo, Borges se propõe a explicar a vitória de coalizões de centro-esquerda na eleição de 2006 em estados até então dominados por grupos políticos quase oligárquicos de centro-direita. Isso ocorreu mais caracteristicamente na Bahia, no Maranhão e no Ceará. Mas o autor examina mais profundamente o caso baiano e a derrocada do carlismo.

Borges apresenta duas hipóteses para explicar o enfraquecimento dos antigos chefes políticos. A primeira está relacionada ao que ele chama de “competição vertical”, ou seja, entre esferas de governo. Diz Borges (2010: 172) que “em sistema federais como o brasileiro, o governo central e os governos subnacionais competem por um mesmo *pool* de eleitores ao ofertar serviços similares ofertados pelo governo (...) Disso decorre que as estratégias de construção de máquinas políticas estaduais tendem a ser

mais bem-sucedidas em contextos caracterizados pela coincidência, ao longo do tempo, entre os partidos e coalizões que ocupam os governos federal e estadual.” A segunda hipótese diz respeito ao sistema eleitoral proporcional adotado no Brasil, o qual dificultaria “a obtenção de maiorias eleitorais por um único partido o que obriga as elites estaduais (...) a envolver-se em um processo complexo e extremamente custoso de negociação e barganha entre partidos.” (*Idem*). Assim, apesar do predomínio dos antigos grupos, subsistia nos estados certa competição eleitoral.

A segunda hipótese, embora correta, não é fundamental aos propósitos de Borges. Ela não explica porque houve a substituição de um grupo político por outro em 2006. Afinal, a fragmentação partidária já existia antes de 2006. O que mudou foi a conexão entre esses grupos políticos e o poder central, após a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva. A perda do acesso ao poder central fragilizou os antigos grupos dominantes nos estados e os deixou mais expostos à competição eleitoral. Do ponto de vista do poder local (prefeitos e lideranças políticas municipais), especialmente nos municípios menores e mais pobres, a aliança com esses grupos deixou de ser conveniente, porque eles deixaram de ser bons canais de distribuição de benefícios transferidos pelo governo federal às localidades. Passou a ser mais vantajosa a proximidade com forças políticas que ainda estavam na oposição nos estados (PT, PSB e demais aliados) mas que já pertenciam à coalizão governista na esfera federal.

A derrota de Paulo Souto (PFL) para Jaques Wagner (PT), na Bahia em 2006 serve a Borges como caso exemplar do processo acima descrito. A vitória de Wagner encerrou um longo período de predomínio do grupo de Antônio Carlos Magalhães na política baiana, o qual se estendeu de 1982 a 2006, interrompido apenas por quatro anos (1986-1990). Segundo Borges (*Ibidem*: 177), “no plano estadual, ACM e seus aliados valeram-se da alocação estratégica de cargos e verbas [federais] para cooptar parcela importante da oposição de centro, ao mesmo tempo em que submetiam as prefeituras não alinhadas ao Executivo estadual a um verdadeiro ‘bloqueio financeiro’. Ao final dos anos 90, a oposição havia sido praticamente dizimada: o grupo carlista detinha o suporte de quase 90% dos 417 prefeitos do estado e 75% dos deputados da Assembleia Legislativa.”

A partir de 2006 esse quadro se alterou radicalmente. “Nas eleições de 2006”, avalia Borges, “os prefeitos aliados ao carlismo viram-se diante de uma candidatura de oposição eleitoralmente viável, que contava ainda com o apoio de um Presidente-

candidato extremamente popular entre as camadas mais pobres da população”. O carlismo, por sua vez, estava dividido e a própria figura de Antônio Carlos Magalhães estava desgastada por conta do seu envolvimento na quebra do sigilo da votação da cassação do ex-senador Paulo Otávio.³²⁶ Esses fatores ajudaram a impulsionar a candidatura de Jaques Wagner, mas, diz Borges, “é lícito inferir que o pragmatismo político das bases municipais carlistas empurrou-as na direção do adesismo à candidatura oposicionista na perspectiva de manter-se ao lado das (prováveis) forças vitoriosas nos pleitos nacional e estadual, e assim garantir recompensas futuras na forma de acesso a cargos e verbas fundamentais para sua sobrevivência política.” (*Ibidem*: 182) O fato de muitos prefeitos terem deixado o PFL logo após a eleição de 2006 para se filiarem a partidos aliados ao governo Lula reforça essa interpretação. “Ao longo de 2007, muitos dos partidos integrantes da coalizão legislativa do Governador Jacques Wagner ganharam adesões de prefeitos previamente filiados ao PFL, PP e PL” (*Ibidem*: 183). O partido que mais se beneficiou foi o PMDB, cuja bancada de prefeitos baianos saltou de 47 em 2006 para 120 em 2007, na Bahia. O PFL, em contrapartida, perdeu 56 prefeitos. Possuía 115 prefeitos em 2006; ficou com 59 em 2007.

A bem construída e bem documentada análise que Borges faz da conexão entre o poder local e o poder nacional, intermediado pelo poder estadual, tomando como exemplo o caso da Bahia, vai ao encontro da minha hipótese acerca da importância do governismo. Surpreende que Borges não tenha feito qualquer citação a *Coronelismo, Enxada e Voto* pois seu estudo tem muita relação com a estrutura analisada por Vitor Nunes Leal.

Uma declaração atribuída por Jorge Bornhausen ao seu pai, Irineu Bornhausen, também delineia a existência do governismo. No século passado, as famílias Bornhausen (UDN) e Ramos (PSD) disputaram por décadas o comando político de Santa Catarina. O principal líder dos Bornhausen foi Irineu, pai de Jorge Bornhausen. O clã dos Ramos era chefiado por Nereu Ramos, que ocupou a vice-presidência da República entre 1946 e 1951 e a presidência por pouco mais de dois meses, quando, na condição de presidente do Senado, assumiu interinamente o comando do governo federal após o suicídio de Getúlio Vargas.

³²⁶ Por conta desse episódio, ACM, teve que renunciar a seu mandato de senador em maio de 2001, caso contrário corria o risco de ser cassado. Mas logo voltou ao Senado, após vencer a eleição em 2002.

Após o golpe militar de 1964, a extinção de PSD e UDN obrigou os dois grupos rivais a se acomodarem na recém-criada Arena. Os novos tempos os induziram à pacificação da quase centenária disputa. Irineu Bornhausen e os Ramos fizeram um acordo. Bornhausen desistiu de tentar a reeleição ao Senado. Apoiou Celso Ramos, eleito em 1966. Em troca, Bornhausen ficou com a prerrogativa de indicar o vice-governador do Estado, cargo vago pois o vice-governador eleito, Chico Dalligna (PTB), havia sido cassado. Bornhausen indicou seu filho, Jorge Bornhausen. Surpreso com a decisão do pai, Jorge, que seguia a carreira de advogado e tinha apenas 28 anos, tentou convencê-lo a passar a incumbência para o seu irmão mais velho, Paulo Konder Bornhausen, então diretor do Banco do Brasil. O pai negou. “O Paulo”, explicou o patriarca da família ao filho mais novo, “está fazendo um bom trabalho na diretoria do Banco do Brasil. Está indo muito bem. É um espaço já conquistado. Não vamos perdê-lo. É a posição mais importante para o desenvolvimento de Santa Catarina já ocupado por um representante do Estado. Ele fica lá e você será o novo vice-governador”. (Gutemberg 2002: 87, grifo meu) Jorge Bornhausen foi eleito vice-governador pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina em maio de 1967.

A passagem é bastante ilustrativa da lógica inerente ao arranjo governista, tal como apresentado nesta tese, ou seja, entendido como um sistema que conecta interesses locais e federais. Ela nos remete a frase utilizada por Fernando Henrique Cardoso quando analisou o quadro partidário paulista pré-1964. Segundo Cardoso, “a relação entre massa, classe e partido não é unívoca e transparente na situação brasileira. Desde o passado o Estado surge como polo aglutinador quase único da sociedade. O relacionamento entre esses dois termos do processo histórico dava-se através de elites que manipulavam legendas e favores para obter o intercâmbio eleitores e massa por um lado e partidos e Estado pelo outro.” (Cardoso 1975: 56, grifo meu) A referência a “elites que manipulavam legendas e favores” é uma ótima descrição do *modus operandi* de vários partidos no Brasil, entre eles, o PFL.

Conclusão

O que ficou depois dessa longa jornada analítica sobre as andanças do PFL pela política brasileira?

Vou destacar em primeiro lugar a competência do PFL para fazer política nas altas esferas, ou seja, para se embrenhar nas tramas decisórias da elite política nacional utilizando recursos disponíveis ao partido para conquistar espaços de poder.

A cúpula pefelista foi muito eficiente nessa tarefa. Desde o início do partido, quando os 176 votos dos futuros pefelistas foram decisivos para a eleição de Tancredo Neves. Negociaram bem e foram devidamente recompensados por esses votos. Assumiram posições importantes na máquina do Estado a bordo de um partido tinindo de novo, bem fornido (77 deputados federais, 9 senadores e 4 governadores, levando em conta os políticos que assinaram o manifesto de criação do PFL) e com futuro promissor pela frente, afinal havia a perspectiva, posteriormente confirmada, de que se abriria um amplo espaço a ser ocupado na centro-direita por causa do previsível declínio do PDS. As complicações do governo Sarney, como foi visto no Capítulo 3, tismaram esse futuro promissor. Mesmo assim, o PFL cresceu e se firmou como segundo maior partido no Congresso.

Tal condição que lhes permitiu assumir posições de comando centrais no governo federal em certo momento da administração Collor de Mello. Durou pouco e pior, o PFL acabou novamente de braços dados com um governo de fim melancólico. Não deu certo, mas o PFL estava lá novamente nas altas rodas da política, transacionando – e não há aqui intenção alguma em emprestar conotação negativa a esse termo –, trocando acesso ao poder no governo federal por apoio no Congresso e capacidade de articulação política a favor do presidente encrencado.

Depois, souberam vislumbrar a oportunidade representada por Fernando Henrique Cardoso e pelo Plano Real para uma vez mais colocá-los como parceiros preferenciais de um grupo político ascendente com chances efetivas de assumir o comando do país. A moeda de troca foi novamente, em primeiro lugar, apoio congressional e também operosidade na costura política, secundada neste caso pela força eleitoral em regiões e localidades pouco acessíveis ao PSDB e, ao menos antes do sucesso avassalador do Plano Real junto à população, também ao candidato sociólogo.

Essas costuras políticas não teriam sido tão bem-sucedidas sem a ação de um grupo de políticos competentes, preparados para tramá-las junto à cúpula decisória do país. Mas os caciques do PFL não teriam acesso a esses círculos se não tivessem na retaguarda votos suficientes para lhes dar boas bancadas no Congresso e comando sobre alguns estados, concentrados especialmente na região Nordeste.

A combinação de capacidade de articulação de um lado com vigor eleitoral de outro, foi fundamental para transformar o PFL em uma eficiente máquina política. Acresce-se a isso, a existência de comando centralizado, característica presente já na gênese do partido e que lhe deu elevado grau de coesão, mais acentuado em alguns momentos (durante o governo Fernando Henrique Cardoso, por exemplo), menos em outros (na metade final do governo José Sarney), mas de todo modo expressivo, notadamente quando cotejado à maioria das demais legendas do país.

A combinação desses elementos pode ser personificada pelo trio de políticos que comandou essa máquina: Marco Maciel e Jorge Bornhausen, sempre aliados, e Antônio Carlos Magalhães, às vezes aliado, às vezes adversário dos outros dois. Os três eram profissionais desses jogos de poder, eram também efetivos na arena eleitoral e sabiam gerir o partido de cima para baixo. Cada um deles, contudo, era mais apetrechado para desempenhar uma dessas atividades.

Marco Maciel, sempre propenso à conciliação, à construção de pontes políticas, tinha o perfil mais propício às articulações de bastidor. Nos *Diários da Presidência* de Fernando Henrique Cardoso, o atencioso, minucioso, cooperativo e sensato Marco Maciel – qualificativos utilizados ao longo do livro pelo ex-presidente para descrever seu parceiro de governo – aparece conversando com todo mundo: banqueiros, empresários, sindicalistas, com José Sarney, Jader Barbalho, políticos do PFL, do PMDB, do PT etc etc. Jorge Bornhausen, mais imperial, destacou-se principalmente como um chefe de partido. Fernando Henrique Cardoso conta em seus *Diários* (Cardoso 2015, capítulo “25 de dezembro de 1994”) que quando montava seu primeiro ministério perguntou a Bornhausen se ele deseja participar de seu gabinete. O político catarinense respondeu negativamente. Disse, de acordo com o ex-presidente, “que achava necessário valorizar a posição de chefe de partido” e de fato dedicou-se primordialmente a essa tarefa nos 13 anos subsequentes, até 2007, quando, após conduzir o processo de refundação do PFL, entregou o comando do renomeando partido

para o deputado federal Rodrigo Maia. Antônio Carlos Magalhães, por sua vez, era dentre os três, o mais capaz na arena eleitoral, e o que mais soube transformar recursos políticos extraídos da proximidade com o governo federal em voto na arena eleitoral.

O asceta Marco Maciel, o alemão Jorge Bornhausen e o “painho” Antônio Carlos Magalhães possuíam personalidades políticas e privadas bastante distintas. No fundo, apesar dos entreveros, se complementavam. Prova disso é que continuaram juntos em toda a jornada do PFL. Essa complementariedade entre seus principais líderes foi uma característica específica importante do PFL.

Olhando o PFL de maneira mais ampla, isto é, inserido no sistema político partidário brasileiro, é possível classificá-lo, até 2002, como a principal peça do nosso presidencialismo de coalizão. Afinal de contas, o presidencialismo de coalizão, pressupõe que o grupo político assentado na Presidência da República necessita do apoio de parceiros, de outros partidos, dispostos a lhe dar sustentação política em troca de compartilhamento de poder. E o PFL foi o mais importante desses parceiros entre 1985 e 2002. Cumpriu esse papel com o PMDB e José Sarney, depois, na medida do possível, com Collor de Mello e, posteriormente, de maneira muito consistente, com o PSDB e Fernando Henrique Cardoso. Foi, inquestionavelmente, um partido governista, característica à qual a opinião pública, a imprensa política e, por vezes, até a literatura especializada, atribuem frequentemente conotação pejorativa. Mas, ora, para que o presidencialismo de coalizão funcione, é preciso que existam partidos governistas, isto é, partidos dispostos a se associar subsidiariamente a quem controla o governo. E se o presidencialismo de coalizão é o arranjo mais – talvez o único – condizente com o sistema político fragmentando e consociativo vigente no país, é preciso repensar a ideia de que o pendor governista seja um mal em si.

Por certo, o PFL se imiscuiu no aparelho estatal e retirou dessa associação recursos que o auxiliaram a se manter como um partido forte durante o período em que participou das coalizões governistas. Isto, porém, fizeram todos os demais partidos brasileiros que em maior ou menor magnitude tiveram acesso ao poder federal. Vale para o PMDB, o PSDB, o PT, o PCdoB etc. Todos, cada um a seu modo, em consonância com suas *constituencies*, no sentido lato do termo, utilizaram recursos governamentais para se fortalecer politicamente. O *mix* de recursos – da possibilidade de implementar políticas programáticas ao clientelismo, como definidos no capítulo

anterior – pode ter sido diferente. A operação, contudo, é essencialmente a mesma para todos. Por certo, do ponto de vista normativo, levando em consideração preocupações relacionadas à qualidade da democracia e à construção da plena cidadania, políticas programáticas são qualitativamente superiores ao clientelismo.³²⁷ Mas não deixam de ser também meios para obter ganhos políticos na arena eleitoral. E cabe questionar, a meu juízo, se o PFL foi mesmo mais clientelista e mais propenso à patronagem do que legendas consideradas “modernas” como o PSDB e o PT. É uma hipótese que, creio, não está devidamente comprovada. Talvez os beneficiários clientes sejam somente diferentes dos que o PFL buscava favorecer.

De todo modo, é evidente que a lógica do presidencialismo de coalizão franqueia aos partidos aliados a possibilidade de ocupar postos na máquina administrativa.³²⁸ Isso, aliás, é o desdobramento natural da disputa política pelo voto. Partidos vencedores ganham o direito de ocupar legitimamente o aparelho estatal para si mesmos ou para aliados. Regras institucionais e costumes políticos definem a amplitude dessa ocupação. O PFL, assim como os demais partidos brasileiros, atuou sob essa lógica. Para alguns (Mendes 2014, por exemplo) esse sistema político é danoso ao país, pois cria empecilhos políticos ao crescimento. É uma discussão pertinente, embora, especialmente nesta quadra turbulenta da política nacional, tenda, a meu juízo, a subestimar as virtudes desse modelo institucional. Tarefas políticas complexas (redemocratização, estabilização econômica, avanço da agenda social) foram empreendidas sob a sua égide.

O ponto mais importante a destacar aqui é que o PFL praticou com competência esse jogo de maneira, em princípio, não espúria e de maneira assemelhada ao que fizeram outros partidos que passaram pelo governo. Os problemas do PFL começaram quando o partido deixou de ter acesso a esse jogo. Sendo assim, o sucesso e a decadência do PFL evidenciam, a meu juízo, a força do sistema presidencialismo de coalizão, o qual premia os partidos que dele fazem parte e pune os que estão à margem.

³²⁷ Essa questão permeia a discussão normativa e empírica de Brusco et al. (2013) sobre a legitimidade das diversas modalidades de políticas distributivas à disposição das forças políticas governantes ou que almejam chegar a poder. “Por que é aceitável que partidos tentem ganhar eleições prometendo beneficiar certos grupos de pessoas, mas é inaceitável – e ilegal – que paguem pelo voto delas?” (Brusco et al. 2013: capítulo “Half Title”), é a pergunta retórica que os autores tentarão responder do ponto de vista normativo e empírico no livro.

³²⁸ Ver Lopes e Praça (2015) sobre a atuação de políticos na indicação de apadrinhados para cargos de confiança no governo federal.

Isso, obviamente, não implica a perpetuidade de um determinado partido no comando da coalizão. Fatores exógenos ao sistema – uma crise econômica, por exemplo – podem suscitar a troca da guarda no governo federal. Acarreta, contudo, a rápida reacomodação partidária em torno do novo partido hegemônico, como se presenciou quando o PT substituiu o PSDB na Presidência da República.

Mesmo antes da ascensão petista, o PFL se esforçou para escapar da condição de partido aliado. Como foi mostrado no Capítulo 6, a cúpula do partido investiu na tentativa de dar consistência ideológica e programática ao partido. O esforço foi intenso. Os pefelistas estudaram obras teóricas sobre liberalismo, promoveram seminários e cursos para a base do partido, contrataram *scholars* (Antônio Paim) para auxiliá-los a dar consistência teórica ao liberalismo pefelista, escreveram programas de governo fundados em preceitos liberais, e publicaram artigos na imprensa e em coleções editadas pelo partido. Enfim, a cúpula do partido fez o que lhe estava ao alcance para dar consistência ideológica ao partido. Guiava-se, como transparece em declarações de dirigentes do PFL, por uma concepção idealizada de partido político, segundo a qual, partido político de verdade deve contar com um conjunto coerente de ideias ancoradas numa base ideológica – o liberalismo, no caso do PFL – compatível com seu eleitorado mais fiel. Esse de fato é o pacote completo, por assim dizer, da agência partido. Mas, como discutido no Capítulo 2, é também, contemporaneamente, apenas um modelo ideal. Partidos continuam a ser organizações fundamentais na operação do sistema democrático representativo, mas enfrentam crescentes dificuldades para estabelecer conexões estáveis com segmentos sociais fidelizados por afinidades ideológico-programáticas existentes entre eles e a agremiação partidária.

Apostando no *aggiornamento* ideológico do partido, o PFL pretendeu se livrar da condição de ser um representante da linhagem tradicional dos partidos conservadores no Brasil e se tornar eleitoralmente menos dependente de uma base inorgânica – eleitores pobres dos grotões. Aspirou ser um partido liberal moderno.

Não deu certo. O projeto de transformar o PFL no principal partido no espaço da centro-direita no Brasil, tal como ocorreu com o PP (Partido Popular) espanhol, fracassou. Razões fortuitas – a morte precoce de Luís Eduardo Magalhães, a derrocada da pré-candidatura de Roseana Sarney em razão do caso Lunus – podem ter contribuído para o malogro do projeto PFL. Ademais, a perda do governo da Bahia em 2006 foi um

fator importante de aceleração do encolhimento pefelista. Mas é razoável afirmar que este foi um evento endógeno inserido num processo de decadência já em curso provocado pelo “desencaixamento” do PFL frente ao sistema partidário brasileiro. Como se argumentou no Capítulo 7, a perda de acesso ao governo federal fez do PFL um partido menos atrativo aos políticos frente aos que se mantiveram no campo governista. A literatura recente da ciência política sobre presidencialismo de coalizão e a relação entre Executivo e Congresso nesse sistema mostra a existência de forças centrípetas que atraem e sustentam, em condições normais – violadas, por exemplo, quando o governo é muito impopular –, apoio político ao governo. Em troca do apoio, os aliados recebem contrapartidas: cargos, verbas e mesmo oportunidade para execução de políticas programáticas. Naturalmente, quem está ausente da coalizão tem pouco ou nenhum acesso a essas contrapartidas. Com o PFL fora do campo governista, o PMDB assumiu de vez a condição de principal partido coligado ao governo federal, agora controlado pelo PT.

Se o PMDB retirou do liberal PFL a condição de primeiro aliado da coalizão governista, o declarado socialdemocrata PSDB ocupou, por outro lado, o espaço de oposição ao PT pela direita. Sem enraizamento social e, desde 2006, sem dispor, ao contrário do PSDB, do abrigo de um governo estadual forte, o PFL continuou a definhar, tendência que em nada se alterou após a refundação e a transformação em DEM. Somente se estabilizou quando o DEM chegou à condição de partido pequeno-médio. A nova correlação das forças políticas do país constituídas no ciclo petista não lhe dava mais condições de permanecer no grupo de partidos relevantes no sistema partidário brasileiro.

É interessante notar que no começo do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, quando, sob a perspectiva defendida nesta tese, o PFL atingiu o ápice de sua força política e estava perfeitamente inserido no presidencialismo de coalizão, o ex-presidente já avaliava que o partido não teria um futuro auspicioso. Reagindo a reclamações de correligionários do PSDB incomodados com o espaço do PFL no governo e no Congresso, Fernando Henrique anotou em seu diário um comentário cruelmente preciso a respeito de seu principal aliado, que o ajudaria tenazmente a aprovar a sua agenda de reformas: “expliquei a alguns deles [políticos do PSDB], a poucos porque não dá para estender isso, que as bases sociais, as bases de sustentação do PFL, estão sendo minadas. Nós estamos controlando Comunicações, Educação, toda

a área financeira, que é onde o PFL estava aninhado antes. Portanto, a espuma política do PFL é espuma, as bases reais de poder estão vindo para as nossas mãos” (Cardoso 2015: cap. “26 de fevereiro a 16 de março”). Ao fim dos oito anos de FHC, quando o PFL, que já não tinha Comunicações e Educação, ficou sem Minas e Energia, sem Previdência e sem Meio Ambiente, sobrou a espuma.

O PFL tentou ser o primeiro partido conservador moderno capaz de disputar a hegemonia política do país, mas acabou sendo o último representante do tradicional modelo de partido conservador no Brasil, dependente do Estado (Souza 1976), com bases eleitorais predominantemente situadas nas localidades menos desenvolvidas do país (Soares 1973) e tributário de relações políticas baseadas mais na cooptação do que na representação (Schwartzman 1982).

Anexo 1: Lista de entrevistados

1. Jorge Bornhausen, entrevistado em 14/05/2009 e em 08/09/2015.
2. Marco Maciel, entrevistado em 17/11/2009.
3. Saulo Queiroz, entrevistado em 17/11/2009 e em 09/09/2015.
4. José Agripino Maia, entrevistado em 18/11/2009.
5. José Carlos Aleluia, entrevistado em 18/11/2009.
6. Gustavo Krause, entrevista em 11/12/2009.
7. Antônio Lavareda, entrevistado em 11/12/2009.
8. Antonio Paim, entrevistado em 16/03/2010.
9. Guilherme Palmeira, entrevistado em 10/09/2015.
10. Carlos Melles, entrevistado em 08/09/2015.

Anexo 2: Lista de abreviaturas e siglas

ACM	Antônio Carlos Magalhães
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CCB	Carlos Castelo Branco
DEM	Democratas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FSP	Folha de S. Paulo
OESP	O Estado de S. Paulo
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDC	Partido Democrata Cristão
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista do Brasil
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido Republicano
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
UDN	União Democrática Nacional

Referências

- ABRANCHES, Sérgio Henrique (1988). “O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, in *Dados* 31(1), 1988, pp 5-33.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: o poder dos governadores no Brasil pós-autoritário*. São Paulo: Hucitec; Departamento de Ciência Política – USP.
- ACEMOGLU, Daron e ROBINSON, James A. (2002). *Why Nations Fail - The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Crown Publishing Group.
- ALDRICH, John H. (2011). *Why Parties? A Second Look*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- ALMEIDA, Ludmila Chaves (2004). *PPB: Origem e Trajetória de um Partido de Direita no Brasil*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política.
- AMES, Barry (1995). “Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation”. *American Journal of Political Science* 39, no. 2, 406-33.
- AMES, Barry. 2001. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press
- AMORIM NETO, Octavio. (2000). “Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil”. *Dados*, vol. 43, n. 3, (pp. 479-520).
- ARRETCHE, Marta (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/Fiocruz.
- BARTOLINI, Stefano (2002). “Electoral and Party Competition: Analytical Dimensions and Empirical Problems”, in in GUNTHER, R., LINZ, J. J. e MONTERO, J. R. *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press, edição Kindle.
- BATES, Robert; Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal and Barry Weingast (1998). *Analytic Narratives*. Princeton, New Jersey. Princeton University Press.
- BEACH, Derek and PEDERSEN, Rasmus Brun (2013). *Process Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. The University of Michigan Press.
- BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita (1981). *A UDN e o udenismo: ambigüidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)*, São Paulo, Paz e Terra.
- BOHN, Simone R. (2011) “Social Policy and Vote in Brazil: Bolsa Família and the Shifts in Lula’s Electoral Base.” *Latin American Research Review* 46 (1): 54–79.
- BORGES, André. “Já não se fazem mais máquinas políticas como antigamente: competição vertical e mudança eleitoral nos estados brasileiros”. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 35, fev. 2010 .

BRAGA, Maria do Socorro (2010). “Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4, 2010 (pp. 43-72).

BRAGA, Maria do Socorro. (2006). *O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição política (1982-2002)*. Associação Editorial Humanitas: FAPESP.

BRANDÃO, Gildo Marçal (1997). *A Esquerda Positiva. As Duas Almas do Partido Comunista – 1920/1964*. São Paulo, Editora Hucitec.

BRUSCO, Valéria; DUNNING, Thad; NAZARENO, Marcelo e STOKES, Susan (2013). *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge Studies in Comparative Politics.

CAMPOS, Roberto Ramos (2002). “A Face de um Partido: base política e comportamento eleitoral do PFL Pernambuco, 1985-2001”, Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política.

CAMPOS, Roberto Ramos (2002). *A Face de um Partido: base política e comportamento eleitoral do PFL Pernambuco, 1985-2001*, Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política.

CANTANHÊDE, Eliane (2001). *O PFL*. Publifolha.

CARDOSO, Fernando Henrique (1975). “Partidos e Deputados em São Paulo. O Voto e a Representação Política”, in Cardoso, F. H. e Lamounier, B (orgs). *Os Partidos e as Eleições no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.

CARDOSO, Fernando Henrique (2006). *A Arte da Política*. Editora Record.

CARDOSO, Fernando Henrique (2015). *Diários da Presidência. Volume 1: 1995-1996*. Companhia da Letras, edição Kindle.

CARREIRÃO, Yan de Souza (2012). “O Sistema partidário brasileiro: um balanço de tendências recentes”. 36º. Encontro Anual da Anpocs.

CARREIRAO, Yan de Souza (2015). “Representação política como congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas: uma revisão da literatura internacional”. In *Opinião Publica* [online]. 2015, vol.21, n.2, pp.393-430.

CASTRO, Celso e D´ARAUJO, Maria Celina (1997), organizadores. *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora.

CORBELLINE, Juliano (2005). “O Poder como Vocação: o PFL na Política Brasileira (1984-2002)”. Tese de Doutorado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

CORRÊA, Arsenio E. (2006). *A Frente Liberal e a Democracia no Brasil*. São Paulo, Nobel, 2ª. Edição.

CORTEZ, Rafael (2012). “O sistema partidário eleitoral à luz da coordenação eleitoral: a relação entre o pleito presidencial e estadual no Brasil (1989-2010)”, in *Anais no 36º. Encontro Anual da Anpocs*.

CORTEZ, Rafael e LIMONGI, Fernando (2010). “As Eleições de 2010 e o Quadro Partidário”, *Novos Estudos* 88, novembro 2010.

COX, Gary (1997). *Making Votes Count*. Cambridge University Press, Cambridge.

DALTON, R. J. e WATTEMBERG, M (2000) (ed). *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press.

DIAS, Murício, GOIS, Ancelmo, LEITÃO, Miriam, PONTES, Marcelo e XAVIER, Rui (1995). *Política é Paixão. Antônio Carlos Magalhães*. Rio de Janeiro, Editora Revan.

DIMENSTEIN, Gilberto; FERNANDES, Roberto; LOPES, Roberto; NEGREIRO, José e NOBLAT, Ricardo (1985). *O Complô que Elegeu Tancredo*. Rio de Janeiro, Editora JB.

DULCI, Otavio Soares (1986). *A UDN e o Anti Populismo no Brasil*. Editora da Universidade Federal de Minas Gerais.

DUVERGER, Maurice (1970). *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro: Zahar.

ECHEVERRIA, Regina (2011). *Sarney. A biografia*. São Paulo, Leya.

ELSTER, Jon (2000). “Rational Choice History: a Case of Excessive Ambition”, in *The American Political Science Review*, vol. 94, no. 3, Sep. 2000, pp 685-695.

FAORO, Raymundo. (1958). *Os Donos do Poder – Formação do Patronato Político Brasileiro*. Rio de Janeiro, Editora Globo.

FAORO, Raymundo. (1958). *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. Rio de Janeiro / Porto Alegre / São Paulo, Editora Globo.

FERREIRA, Denise Paiva (2002). *PFL x PMDB: Marchas e Contramarchas (1982-2000)*. Goiânia, Editora Alternativa.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando (1995), “Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994”. Rio de Janeiro, Dados, vol 38, no. 3.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando (1998a). “Reforma da previdência e instituições políticas”. *Novos Estudos CEBRAP*, no. 51, julho/1998.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando (1998b). “Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão”. *Lua Nova*, no. 44.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando (1999), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando (2002), “Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária”, *Dados*, vol. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando 45, n.2, (pp. 303-344).

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando (2006). “Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário”. In: SOARES, Gláucio A.D. e RENNÓ, Lúcio. *Reforma Política*. Lições da história recente. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando (2007). “Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira”. In: MELO, Carlos R. e SÁEZ, Manuel A. *A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

FREITAS, Andréa (2008). *Migração Partidária na Câmara dos Deputados*, Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP.

FREITAS, Rafael; MOURA, Samuel; MEDEIROS, Danilo (2009). “Procurando o Centrão: Direita e Esquerda na Assembleia Nacional Constituinte 1987-88”. Concurso ANPOCS-Fundação Ford: Melhores trabalhos sobre a Constituinte de 1988, *mimeo*.

GASPARI, Elio (2004). *A Ditadura Encurralada*. São Paulo, Companhia das Letras.

GOMES, Sandra (2006). “O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: um Estudo de Caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 49, n^o 1, pp 193 a 224.

GUTEMBERG, Luiz (1994). *Moises: codinome Ulysses Guimarães. Uma biografia*. São Paulo. Companhia das Letras.

GUTEMBERG, Luiz (2002). *Quem é Jorge Bornhausen. Uma biografia*. Brasília. Edições Dédalo.

HARMEL, Robert and ROBERTSON, John H. (1985). “Formation and Success of New Parties”, *International Political Science Review* 6: 501-23.

HIPÓLITO, Lucia (1985). *PSD, de Raposas e Reformistas*, São Paulo, Paz e Terra.

HUNTER, Wendy e POWER, Timothy (2007). “Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy and the Brazilian Elections of 2006.” *Latin American Politics and Society* 49(1): 1–30.

HUNTER, Wendy e SUGIYAMA, Natasha Borges (2009). “Building Citizenship or Reinforcing Clientelism? Contributions of the Bolsa Família in Brazil.” Paper prepared for the annual meeting of the American Political Science Association, Toronto, Canada

KATZ, R. e MAIR, P. (1996). “Cadre, Catch-All or Cartel? A Rejoinder”, *Party Politics*, 2: 525-34.

- KATZ, R. e MAIR, P. (1997). "Party Organization, Party Democracy and the Emergence of the Cartel Party", in P. Mair, *Party Systems Change: Approaches and Interpretations*. Oxford University Press.
- KATZ, Richard e MAIR, Peter (1993). "The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization", in W. Crotty (ed.) *Political Parties in a Changing Age*, edição especial da *American Review of Politics*, 14: 593-617.
- KATZ, Richard e MAIR, Peter (1995). "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics*, 1: 5-28.
- KATZ, Richard e MAIR, Peter (2009). "The Cartel Party Thesis: A Restatement", *Perspectives on Politics*, dezembro 2009, vol. 7, no. 4.
- KINZO, Maria D'Alva G. (1988). *Oposição e autoritarismo – gênese e trajetória do MDB, 1966-1979*. São Paulo: Vértice/Idesp, 1988.
- KINZO, Maria D'Alva G. (1990). "O quadro partidário e a Constituinte", in Lamounier, Bolívar (org.), *De Geisel a Collor: o Balanço da Transição*, IDESP-Ed. Sumaré Ltda, São Paulo.
- KINZO, Maria D'Alva G. (2005). "Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.20, n. 57, p.65-81.
- KINZO, Maria D'Alva G.(2004). "Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.19, n. 54, p.23-54.
- KINZO, Maria D'Alva e CARREIRÃO, Yan de Souza (2004) "Partidos Políticos, Preferência Partidária e Decisão Eleitoral no Brasil (1989/2002)". *Dados*, vol 47. no. 1, pp 131-168.
- KIRCHHEIMER, Otto (1966). "The Transformation of Western European Party Systems", in J. La Palombara and M. Weiner (eds), *Political Parties and Political Development*, Princeton: Princeton University Press.
- KITSCHOLT, Herbert (2004). "Diversification and Reconfiguration of Party Systems in Postindustrial Democracies". *Europäische Politik* (03/2004).
- LAGO, Ignacio e MARTÍNEZ, Ferran (2011). "Why new parties?". *Party Politics*, 17(1), 3-20. Sage.
- LAMOUNIER, Bolívar (1989a). "Authoritarian Brazil Revisited: The Impact of Elections on the Abertura", in Stepan, Alfred (1989). *Democratizing Brazil. Problems of Transition and Consolidation*. Oxford University Press, New York.
- LAMOUNIER, Bolívar (1989a). *Partidos e Utopias. O Brasil no Limiar dos anos 90*. Edições Loyola, São Paulo.
- LAMOUNIER, Bolívar (1989b). "Authoritarian Brazil Revisited: The Impact of Elections on the Abertura", in Stepan, Alfred (1989). *Democratizing Brazil. Problems of Transition and Consolidation*. Oxford University Press, New York.

LAMOUNIER, Bolívar (1992). “Estrutura institucional e governabilidade na década de 90”. In Reis Velloso, João Paulo do. org, *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro, José Olympio.

LAMOUNIER, Bolívar (1994). “A democracia brasileira dos anos 80 aos 90: a síndrome da paralisia hiperativa”. In: Reis Velloso, João Paulo do. org. *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro, José Olympio.

LAMOUNIER, Bolívar (1999). “Victor Nunes Leal; Coronelismo, Enxada e Voto”, in Mota, Lourenço Dantas (org.). *Introdução ao Brasil. Um Banquete no Trópico*, Editora Senac, São Paulo.

LAMOUNIER, Bolívar (2005). *Da Independência a Lula - Dois Séculos de Política Brasileira*. Editora 34.

LAMOUNIER, Bolívar (2005). *Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira*. São Paulo, Augurium Editora.

LAMOUNIER, Bolívar. (1985), "Formação de um Pensamento Político Autoritário na Primeira República. Uma Interpretação", in B. Fausto (org.), *História Geral da Civilização Brasileira – T. III. O Brasil Republicano* (3ª ed.). São Paulo, Difel, vol. 2.

LAMOUNIER, Bolívar. (1999), "Rui Barbosa e a Construção Institucional da Democracia Brasileira", in *Rui Barbosa*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.

LAVAREDA, Antônio (1985) "O Partido da Frente Liberal: o dissenso dos governadores pedessistas nordestinos e a busca de uma nova imagem", in FALCÃO e SÁ (orgs.), *Nordeste: Eleições*, Recife: Ed.Massangana, pp. 39-60.

LAVAREDA, Antônio (1991). *A Democracia nas Urnas*, Rio de Janeiro, IUPERJ/Rio Fundo.

LAVAREDA, Antônio (1991). *A Democracia nas urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro*. Rio de Janeiro, Rio Fundo Ed, Iuperj.

LEAL, Paulo Roberto Figueira (2005). *O PT e o dilema da representação política: os deputados federais são representantes de quem?*. Editora FGV.

LEAL, Victor Nunes. 1993. *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega.

LEÔNCIO, Martins Rodrigues (1986). *Quem é Quem na Constituinte: uma Análise Sócio-Política dos Partidos e Deputados*. OESP-Maltese, São Paulo.

LEVITISKY, Steven and CAMERON, Maxwell A. (2003). “Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori’s Peru”. *Latin American Politics and Society*, 45(3): 1-33.

LIMA JR., Olavo Brasil de (1993). *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80*. Rio de Janeiro, Edições Loyola.

- LIMONGI, Fernando (2008). “O Poder Executivo na Constituição de 1988”, in Oliven, R. G.; Ridenti, M e Brandão, G. M., *A Constituição de 1988 na Vida Brasileira*. Aderaldo & Rothschild Editores-ANPOCS, São Paulo.
- LIMONGI, Fernando (2012). “Eleições e Democracia no Brasil: Victor Nunes Leal e a Transição de 1945”. *Dados – Revista de Ciência Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 55, no. 1, 2012, pp 131-163.
- LIMONGI, Fernando e CORTEZ, Rafael (2010). “As Eleições de 2010 e o Quadro Partidário”, *Novos Estudos* 88, novembro 2010.
- LINZ, Juan J. (2002). “Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes”, in GUNTHER, R., LINZ, J. J. e MONTERO, J. R. *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press, edição digital.
- LIPPI, Lúcia (1973). *O Partido Social Democrático*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, IUPERJ.
- LIPSET, Seymour M. (1963). *Political Man: The Social Bases of Politics*, Garden City, Nova York, Anchor Books, p. 234.
- LOPEZ, Felix e PRAÇA, Sérgio (2015). “Critérios e Lógicas de Nomeação para o Alto Escalão da Burocracia Federal Brasileira”, in Felix Lopes (org), *Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro*, IPEA.
- LUNA, Juan Pablo y ALTMAN, David (2011). “Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization”. *Latin American Politics and Society*, 53:2.
- MAINWARING, Scott and TORCAL, Mariano (2006). “Party System Institutionalization and Party System Theory After the Third Wave of Democratization”, in Richard Katz and Willian Croty (eds) *Handbook of Polical Parties*, pp 204-27, London, Sage.
- MAINWARING, Scott e LIÑAN, Aníbal Perez (1998). “Disciplina Partidária: o Caso da Constituinte”. *Lua Nova*, no. 44, 98.
- MAINWARING, Scott P. (1999), *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o Caso do Brasil*. Editora FGV.
- MAINWARING, Scott P; MENEGUELLO, Rachel e POWER, Timoty (2000). *Partidos conservadores no Brasil contemporâneo*. São Paulo, Paz e Terra.
- MAIR, Peter (2003). “Political parties and democracy: what sort of future?”. Fulbright International Conference, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1, 2 February.
- MAIR, Peter (2005). “Democracy Beyond Parties”. Paper 0506. Center for the Study of Democracy. University of California, Irvine.
- MANIN, Bernard (1997) *The Principles of Representative Government*. Cambridge, Cambridge University Press.

MANIN, Bernard (2013). “A democracia do público reconsiderada”, in Novos Estudos - CEBRAP no.97 São Paulo Nov. 2013.

MCI (2004). *PFL: Imagem e Reposicionamento*. Mimeo.

MELO, Carlos Ranulfo (2004). *Retirando as Cadeiras do Lugar: Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985/2002)*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

MELO, Carlos Ranulfo e Câmara, Rafael (2012) “Estrutura da Competição pela Presidência e Consolidação do Sistema Partidário no Brasil”. Dados, vol. 55, n.1.

Mendes, Marcos (2014). *Por Que o Brasil Cresce Pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro*. Elsevier Editora Ltda.

MENEGUELLO, Rachel (1998). *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra.

MERQUIOR, José Guilherme (1991). *O Liberalismo Antigo e Moderno*. Nova Fronteira, Rio de Janeiro.

MIGUEL, Luis Felipe (2010). “Os partidos brasileiros e o eixo ‘esquerda-direita’”, in *Coligações Partidárias na Nova Democracia Brasileira: perfis e tendências*. Konrad-Adenauer-Stiftung, Editora UNESP.

MOISES, José Álvaro e MENEGUELLO, Rachel (2013). *A Desconfiança Política e os seus Impactos na Qualidade da Democracia*, São Paulo, Edusp.

MORENO, Jorge Bastos (2013). *A História de Mora. A Saga de Ulysses Guimarães*. Rio de Janeiro, Editora Rocco.

MUNHOZ, Sara Regina (2011). “A atuação do ‘Centrão’ na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988: dilemas e contradições”. *Revista Política Hoje*, Vol. 20, n. 1, 2011.

NICOLAU, Jairo (2000). “Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)”, Dados-Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 43, no. 4.

NICOLAU, Jairo (2010). *Dados Eleitorais do Brasil (1986-06)*, in <http://jaironicolau.iesp.uerj.br/banco2004.html> , acessado em 07/04/2011.

NICOLAU, Jairo e PEIXOTO, Vitor (2007) “Uma disputa em três tempos: Uma análise das bases municipais das eleições presidenciais de 2006.” Paper presented at the annual meeting of the National Association of Research and Postgraduate Studies in Social Sciences (ANPOCS), Caxambu, Minas Gerais, Brazil, October 22–26

NOBRE, Marcos (2013). *Choque de democracia - Razões da Revolta*. São Paulo, Breve Companhia.

NOVARO, Marcos (2000). *Representación y Liderazgo en las Democracias Contemporáneas*. Rosário: Homo Sapiens Ediciones.

NUNES, Felipe (2011). The Conditional Effect of Pork: The Strategic Use of Budget Allocation to Build Government Coalitions in Brazil, mimeo, acessível em <http://felipenunes.bol.ucla.edu/pork.pdf>.

PAIVA, Rivaldo (1999). *Marco Maciel: uma história de poder*. Recife, Companhia Editora de Pernambuco.

PANEBIANCO, Angelo (2005). *Modelos de Partido. Organização e Poder nos Partidos Políticos*. São Paulo, Martins Fontes.

PERES, Paulo Sérgio (2005). *Sistema Partidário e Dinâmica Democrática no Brasil*. Tese de Doutorado, FFLCH-USP, Departamento de Ciência Política, mimeo.

PFL (2007), “Refundação do Partido da Frente Liberal”, mimeo.

PIERANTI, Octavio Penna (2006). “Políticas para a mídia: dos militares ao governo Lula”. *Lua Nova*, São Paulo, 68, 91-121, 2006.

POWER, Timothy J. (2000). *The Political Right in Postauthoritarian Brazil – Elites, Institutions, and Democratization*. The Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania.

PRZEWORSKI, Adam (1988). “Algunos problemas em el estudio de la transición hacia la democracia”, in O’Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C. e Whitehead, Laurence (1988). *Transiciones desde um gobierno autoritario. Perspectivas comparadas 3*. Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina.

PRZEWORSKI, Adam (1992). “The Games of Transition”. In Scott Mainwaring, Guillermo O’Donnell and J. Samuel Valenzuela. *Issues in Democratic Consolidation: the New South American Democracies in Comparative Perspective*. Indiana, University of Notre Dame Press.

QUEIROZ, Saulo (2009). “Trinta anos”, mimeo.

REIS, Fábio Wanderley (2000) “Regiões, Classes e Ideologia no Processo Eleitoral”, in F. W. Reis, *Mercado e Utopia*, São Paulo, Edusp, pp 281-325.

RENNÓ, Lúcio; PERES, Paulo; RICCI, Paolo (2008). “A variação da volatilidade eleitoral no Brasil: um teste com explicações econômicas, políticas e sociais”. VI Encontro da ABCP. Campinas.

REZENDE, Flávio da Cunha (2011). “Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 6, Brasília, julho-dezembro de 2011, pp 297-337.

RIBEIRO, Pedro Florian (2013). “Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos”, in *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº10. Brasília, janeiro - abril de 2013, pp. 225-265.

RIBEIRO, Ricardo L. M. (2011). *Decadência longe do poder. Refundação e crise do PFL*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política.

- RIBEIRO, Ricardo L. M. (2014). *Decadência longe do poder. Refundação e crise do PFL. Revista de Sociologia e Política vol.22 no.49 Curitiba Jan./Mar. 2014*
- RICUPERO, Bernardo. (2008). *Sete lições sobre as interpretações do Brasil*. São Paulo, Alameda Casa Editorial, 2ª. edição.
- ROCHA, Camila (2015). “Direitas em rede: think tanks de direita na América Latina”, in Cruz, Sebastião Velasco; Kaysel, André e Codas, Gustavo (org.). *Direita Volver. O retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. Editora Fundação Perseu Abramo.
- RODRIGUES, Leôncio Martins (2002). “Partidos, ideologia e composição social”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.17 no.48.
- ROMA, Celso (2002), “A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol 17, no. 49, pp 71 a 92.
- ROSE, Richard. (1984), "Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle?", in A. Lijphart e B. Grofman (eds.), *Choosing and Electoral System: Issues and Alternatives*. New York, Praeger.
- SALLUM Jr., Brasília (1996). *Labirintos. Dos Gerais à Nova República*. São Paulo, Editora Hucitec.
- SALLUM Jr., Brasília (1999). “O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo”, in *Tempo Social, Revista Sociologia USP*, S. Paulo, 11(2): 23-47, out. 1999 (edit. em fev. 2000).
- SALLUM Jr., Brasília (2015). *O impeachment de Fernando Collor. Sociologia de uma crise*. Editora 34.
- SAMPAIO, Regina (1982). *Ademar de Barros e o PSP*, São Paulo Global Editora.
- SANTOS, Fabiano (2006). “Governos de coalizão no sistema presidencial”. In: Avritzer, Leonardo e Anastásia. Fátima. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- SANTOS, Fabiano. (2003). *O poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1986). *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*. São Paulo. Vértice.
- SARTORI, Giovanni (1982). *Partidos e Sistemas Partidários*. Brasília: Zahar Editores.
- SCHATTSCHEIDER, E. E. (1942). *Party Government*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- SCHERLIS, Gerardo (2009) “El partido estatal estratárquico de redes. Apuntes sobre organización política en la era de los partidos no representativos”, en Isidoro Cheresky (Comp), *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*, Homo Sapiens, Rosario, 2009, pp. 131-161

- SCHMITTER, Philippe (2001). "Parties are not what they once were", in Larry Diamond and Richard Gunther (eds). *Political Parties and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.
- SCHWARTZMAN, Simon (1982). *Bases do autoritarismo brasileiro*. Editora Campus.
- SCHWARTZMAN, Simon. (1988), *Bases do Autoritarismo Brasileiro* (3ª ed.). Rio de Janeiro, Editora Campus.
- SCULLY, Timothy, eds (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- SHARE, Donald and MAINWARING, Scott (1986). "Transitions Through Transaction: Democratization in Brazil and Spain". In Wayne Selcher, ed., *Political Liberalization in Brazil*, 175-215. Boulder: Westview Press.
- SIMONI JR., Sérgio. (2012). *Flutuação eleitoral e sistema partidário: o caso de São Paulo*. São Paulo: Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo.
- SINGER, André (1990). "Collor na periferia: a volta por cima do populismo?", in: Lamounier, B. (org.), *De Geisel a Collor, o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré, 1990, p. 138.
- SINGER, André (2010). "Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo", *Novos Estudos* 85, novembro 2009.
- SINGER, André (2012). *Os Sentidos do Lulismo - Reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo, Companhia da Letras.
- SOARES, Gláucio Dillon (1973). *Sociedade e Política no Brasil*. São Paulo. Difusão Europeia do Livro.
- SOARES, Gláucio e TERRON, Sonia (2008) "Dois Lulas: A geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial)" *Opinião Pública* 14 (2): 269–301.
- SOUZA, Maria do Carmo C. (1976). *Estados e Partidos Políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa Ômega.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de (1989). "The Brazilian 'New Republic': Under the 'Sword of Damocles'", in Alfred Stepan (1989). *Democratizing Brazil. Problems of Transition and Consolidation*. Oxford University Press, New York.
- STOKES, Susan C. (1999). "Political Parties and Democracy". *Annual Review of Political Science*, 2: 243-67.
- STROM. K. (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TAROUÇO, Gabriela da Silva (1999). *O Partido da Frente Liberal: Trajetória e Papel no Sistema Político*. Dissertação de Mestrado, Unicamp.

- TAROUCO, Gabriela da Silva (2002). “Fatores do desenvolvimento do Partido da Frente Liberal”, in: Céli Regina Jardim Pinto; André Marengo dos Santos. (Org.). *Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2002, v. 1, p. 133-162.
- TAROUCO, Gabriela da Silva (2010). “Institucionalização Partidária no Brasil (1982-2006)”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 4, p. 169-186, 2010.
- TAVITS, Margit (2006). “Party System Change”, *Party Politics*, 12, 99-119. Sage.
- VENTURI, Gustavo (2010). “PT 30 anos: crescimento e mudanças na preferência partidária. Impacto nas eleições de 2010”. *Perseu: História, Memória e Política*, v. 5, p. 197-214, 2010.
- WOLINETZ, Steven B. (2002). “Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies”, in GUNTHER, R., LINZ, J. J. e MONTERO, J. R. *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press, edição digital.
- WOOLDRIDGE, Jeffrey M. (2003). *Introductory Econometrics: A Modern Approach*, Thomson – South-Western.
- WOOLDRIDGE, Jeffrey M. (2003). *Introductory Econometrics: A Modern Approach*, Thomson – South-Western.
- ZUCCO, Cesar (2008) “The President’s ‘New’ Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil’s 2006 Presidential Elections”, *Journal of Latin American Studies* 40 (1): 29–49.
- ZUCCO, Cesar (2008). “The President's ‘New’ Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Elections”. *Journal of Latin American Studies*, v. 40, p. 22, 2008.
- ZUCCO, Cesar (2010). “Poor Voters vs. Poor Places: Persisting patterns in presidential elections in Brazil”, mimeo. <http://fas-polisci.rutgers.edu/zucco/>.
- ZUCCO, Cesar (2013). “When Payouts Pay Off: Conditional Cash Transfers and Voting Behavior in Brazil 2002–10”, *American Journal of Political Science*, Vol. 00, No. 0, 2013, pp. 1–13.
- ZUCCO, Cesar (2014). "Estabilidad Sin Raices: La Institucionalización del Sistema de Partidos Brasileño" In Mariano Torcal (org.) *Los problemas de la Institucionalización de los Sistemas de partidos en America Latina*, Ch. 3, Anthropos de Siglo XXI, 2014, no prelo.
- ZUCCO, Cesar e POWER, Timothy J. (2013). “Bolsa Família and the Shift in Lula’s Electoral Base, 2002–2006: A Reply to Bohn”, *Latin American Research Review*, Volume 48, Number 2, 2013, pp. 3-24.