

Universidade de São Paulo

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas

Departamento de Ciência Política

Transições democráticas brasileiras: aspectos institucionais

Juliana de Souza Oliveira
DCP-USP

Trabalho preparado para apresentação no XII Seminário Discente da
Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 26 a 30 de setembro de 2022

Resumo

O objetivo deste trabalho é delimitar qual é a relação esperada entre presidencialismo, sistema partidário e sistemas eleitorais segundo a literatura clássica de modo a circunscrever como essas instituições se afetam e a maneira pela qual as características de uma moldam as outras. O segundo objetivo é confrontar esse quadro de incentivos com as eleições inaugurais de 1945 e de 1989 mobilizando evidências históricas, usualmente preteridas, para testar a hipótese de que a ordem cronológica da criação institucional é o determinante para o modo como todas essas instituições moldarão todo um regime vindouro. Conclui-se que a primeira instituição criada cronologicamente (se o tipo de regime, se as regras eleitorais, ou se o sistema partidário) é a mais importante e determinante para a dinâmica das democracias contemporâneas.

Introdução

Quando se trata de pensar as democracias representativas, imediatamente precisamos levar em conta as instituições que delimitam as regras a partir das quais o sistema vai funcionar. Entre as principais instituições que compõem o arcabouço democrático contemporâneo temos: (1) sistemas de governo, se presidencialismo ou parlamentarismo, e suas diversas matizes; (2) As regras eleitorais a partir das quais se escolhe os representantes para os cargos eletivos, que são as instituições eleitorais; e (3) sistema partidário, como os partidos se organizam.

Há uma vasta discussão na literatura sobre quais seriam os possíveis determinantes institucionais da dinâmica política em democracias. O objetivo deste trabalho é acompanhar o processo institucional de dois processos de abertura democrática, a Terceira República de 1945-1964 e a Quarta República pós 1988, de modo a salientar a quais foram as instituições que afetaram decisivamente a dinâmica democrática que se desenhou durante os dois períodos.

Historicamente, o sistema de governo antecedeu as outras instituições. Quando a América Latina se emancipou, a escolha entre sistemas de governo estava entre presidencialismo, parlamentarismo e monarquia. Apenas o Brasil optou pelo último, transicionando de sistema apenas em 1898 para presidencialismo. Segundo Przeworski (2009), a inspiração para a criação dos presidencialismos na América Latina são os Estados Unidos. Posto isso, é importante salientar que o sistema estadunidense, em sua gênese, baseava-se em checks and balances e foi pensado para excluir a existência de partidos (Hofstadter, 1970). Quando, então, o presidencialismo passa a existir com sistemas partidários e sistemas eleitorais de sufrágio amplo?

O Brasil experimentou duas experiências democráticas, a Terceira República datada de 1946 a 1964 e a segunda com a Quarta República datada de 1989 até hoje. Em comum, essas duas experiências contaram com sufrágio amplo, eleições competitivas (Limongi, 2015) e monopólio partidário sobre as candidaturas.

A hipótese deste trabalho é que duas variáveis importam na formatação da democracia nascente: o calendário eleitoral e as regras eleitorais por meio da qual se dá a eleição de transição.

Para perseguir a pertinência desta hipótese, o trabalho percorre o seguinte caminho: na primeira seção abordaremos a literatura clássica sobre Presidencialismo; sistemas eleitorais e partidários. Na segunda parte apresentaremos evidências históricas e institucionais da eleição de transição de 1945; na terceira parte seguimos o para a abertura de 1988. Na quarta parte confrontamos as evidências mobilizadas com a literatura abordada, e, por fim, concluímos retomando o mote do trabalho.

1. Instituições Políticas: sistemas de governo, sistema partidário e sistemas eleitorais

Como surgem e interagem as instituições em democracias representativas? Para tentar adivinhar uma resposta para essa pergunta é preciso partir de uma delimitação conceitual do que são democracias. Este trabalho parte da perspectiva de Pzeworski segundo o qual a democracia implica em oferecer oportunidade às diversas forças políticas de avançar os seus interesses dentro de um framework institucional pautado pelo voto e competição. Ou seja, eleições são democráticas quando há competição eleitoral e sufrágio amplo.

Na discussão sobre instituições democráticas há uma vasta literatura que trata de sistemas eleitorais, partidários e tipo de regime. Este trabalho não pretende exauri-la, nem fazer uma reflexão teórica aprofundada. Objetivo dessa seção é apenas organizar parcialmente o debate segundo alguns clássicos para aterrisar a discussão a respeito do caso brasileiro.

2.1 Presidencialismo

Quando se trata de pensar sistemas de governo, a pergunta que por muito tempo norteou os trabalhos comparados a respeito do presidencialismo é: Qual sistema é mais estável? ou qual é mais democrático? Hochstetler (2006)

O debate começa pela conceitualização do que é presidencialismo. A definição clássica da qual partiremos é daquele quem primeiro organizou o debate, Sartori (1994) segundo a qual :

“The first defining criterion for a presidential system is the direct or direct-like popular election of the head of state for a fixed time span (that may range from four to eight years). This criterion is doubtlessly a necessary defining condition; but by no means a sufficient one. [...] A second defining criterion is that in presidential systems the government, or the executive, is neither appointed nor

dismissable via a parliamentary vote. Governments are a presidential prerogative: it is the president that discretionally appoints and discharges cabinet members. To be sure, a president may pick his ministers in a manner that pleases his parliament; even so, cabinet members are and remain presidential appointees.[...] In short, the third criterion is that the president directs the executive.
(Sartori,1994, p.84)

Ou seja, segundo Sartori (1994), os critérios para definir um sistema presidencialista requerem que o chefe de governo seja:

- 1) Eleito por eleição popular;
- 2) Mandato fixo e finito;
- 3) Não pode ser demitido do cargo pelo voto do Legislativo;
- 4) O presidente tem poder discricionário para contratar ou demitir os componentes do gabinete.
- 5) O Executivo nacional é prerrogativa exclusiva do Presidente

São critérios para organizar o debate, mas a origem institucional não é tratada pelo autor, ou melhor não é a sua preocupação no momento em que o texto foi escrito.

Outro clássico quando o assunto é Presidencialismo é Linz(1991), aqui, novamente, a preocupação do autor está em comparar o presidencialismo com o parlamentarismo. Basicamente, o argumento do autor é que a diferença do que define os dois sistemas é a virtude de um e a sina do outro. No parlamentarismo, o poder Executivo é gerado por maioria legislativa e dela depende para sobreviver (Linz, 1991). Disto, o autor deriva que no Presidencialismo, quando a maioria do Legislativo representa uma opção política oposta a do presidente, há uma crise de legitimidade a respeito de quem deveria tomar decisão. Uma das derivações possíveis apontadas por Linz (1991) é que as Forças Armadas podem atuar como poder Moderador em momentos de crise.

O que nos importa na argumentação de Linz, é que o autor deriva do Presidencialismo consequências para o sistema partidário. No texto de 1994 *The Failure Of Presidential Democracy* o autor não demonstra exatamente como, mas diz que há uma relação entre presidencialismo e sistemas partidários fracos e disso advém uma consequência eleitoral: o eleitorado ignora a existência de partidos. Nesse sentido, *partyless elections* tendem a ser mais prováveis no presidencialismo. Ou seja, quando se trata da nossa pergunta, a variável sistema de governo afeta o sistema partidário. Ainda sobre partidos, o autor infere que a única maneira de sistemas presidencialistas terem estabilidade é sob o bipartidarismo. Em sistemas multipartidários, o Presidente enfrentaria dificuldades para governar tendo em vista a

possibilidade da existência de uma oposição majoritária. Para enfrentar essa dificuldade inerente, o presidente teria que favorecer partidos fracos. Nesse sentido, a fraqueza do sistema partidário seria uma consequência do sistema de governo já que o presidente tenderia a, também, recorrer a táticas suprapartidárias para governar. Os parlamentares, por sua vez, tenderiam a fazer alianças com o presidente em troca de *pork* e alianças locais clientelistas. Ou seja, o sistema partidário seria indisciplinado com legendas vazias de sentido.

Quanto à nossa pergunta, na visão linziana, o sistema de governo afeta o sistema partidário tendendo ao multipartidarismo de partidos fracos devido às características inerentes do sistema de governo.

Quanto ao sistema eleitoral, nada é dito. Mas há consequências eleitorais derivadas deste tipo de governo. Segundo Linz, o presidencialismo não gera *accountability* porque o mandato fixo garante o poder por tempo determinado e, por isso, o presidente imbuído da certeza do cargo não iria ser responsivo ao eleitorado.

Cheibub (2007) entra na discussão também preocupado com a comparação entre presidencialismo e parlamentarismo no que diz respeito à estabilidade do regime. O autor parte da evidência de que sistemas presidencialistas têm menor taxa de sobrevivência que os parlamentaristas. O autor argumenta que a causa dessa diferença entre os diferentes sistemas de governo está em uma variável exógena ao sistema: o fato das instituições presidencialistas terem advindo de regimes militares. Não vale a pena entrar nas minúcias do argumento do autor porque não é nele que estamos interessados. Vamos às relações entre as 3 instituições que nos importam.

Quanto às regras eleitorais e sistema partidário, o autor supõe que são, quando organizados de determinada maneira, pré-requisito para a classificação do sistema presidencialista como democrático. Nas palavras do autor :

“We need rules to assess whether the relevant offices are filled through elections as well as rules to assess whether elections are competitive. [...] 1. The chief executive must be elected.

2. The legislature must be elected.

3. There must be more than one party competing in the elections. This condition is violated (and so the regime is nondemocratic) if (a) there are no political parties; (b) there is only one political party; (c) the current term in office ended in the establishment of no-party or one-party rule; or (d) the incumbents unconstitutionally closed the legislature and rewrote the rules in their favor.

4. Given that the first three conditions have been met, an alternation in power under rules identical to the ones that brought the incumbents to power must have taken place.

Implementing the first two rules presents no problem because it is simple to observe whether the relevant offices

are filled as a result of elections. Implementing the third and fourth rules is more complex, and their implementation requires some discussion. (Cheibub, 2007, p.138)

As regras antecedem o sistema, mas importam na medida em que promovem um sistema competitivo ou não, haja vista que o problema que o autor enfrenta é comparar sistemas democráticos. A origem dessas regras não é objeto de atenção do autor.

No desenvolvimento do livro, o foco no sistema partidário reside na relação entre Executivo-Legislativo e os incentivos promovidos por cada sistema na formação de coalizões. O autor argumenta que os incentivos para formar coalizões não diferem entre um sistema ou outro, a diferença crucial é que o partido do presidente será o formador no caso dos Presidencialismos. Não está clara a relação entre os sistemas partidário e as regras eleitorais.

Quem nos ajuda a pensar nas origens de cada sistema é Przeworski (2009). O autor foca na origem do sistema presidencialista cuja origem histórica está relacionada à decisão tomada na América Latina após o fim da era colonial. Haviam dois modelos em vista: monarquia e a experiência presidencialista americana. Todos optaram pelo presidencialismo, exceto o Brasil que escolheu a Monarquia e, apenas em 1989 instituiu o sistema presidencialista. Isso significa que, historicamente, o presidencialismo emerge antes mesmo de se instituir um sistema democrático na América Latina, visto que naquela época as eleições não eram competitivas. Ou seja, ainda que houvesse sistema presidencialista, as regras eleitorais se tornaram inclusivas apenas posteriormente. A discussão da relação entre os sistemas também não é o foco do autor no texto. Uma das conclusões importantes que Przeworski nos deu é que o Presidencialismo pode conviver com sistemas eleitorais não democráticos. Nesse sentido, não há uma relação lógica nem histórica dada entre sistema de governo, e regras eleitorais democráticas.

O nosso objetivo aqui é entender a relação entre 3 instituições importantes para a construção do sistema democrático contemporâneo que implicam em: sufrágio amplo, eleições e existência de oposição, ou seja um sistema que envolva pelo menos a existência de 2 partidos. A literatura abordada, com certeza por má escolha da autora, não nos ajudou a detalhar como essas instituições se afetam, nem qual é a decisiva para as relações. Seguiremos agora para a literatura sobre sistemas partidários para verificar se há alguma relação estabelecida entre os sistemas.

2.2 Sistemas eleitorais e partidários

Nesta seção abordaremos a relação entre sistemas eleitorais e partidários a partir da obra clássica de Duverger e derivações mais contemporâneas. Desta feita, optamos por uma bibliografia que foca no desenvolvimento histórico das instituições.

Sistemas eleitorais é o conjunto de regras que transformam votos em cargos. De modo geral, a definição dos sistemas eleitorais levam em conta: o distrito, a magnitude e a quantidade de turnos. Dadas essas características, os sistemas eleitorais são basicamente divididos entre majoritários, onde o vencedor leva o cargo, e proporcionais, onde mais de um candidato pode conquistar o cargo. Os proporcionais podem ser de lista aberta ou fechada, quando o partido escolhe a ordem dos que ocuparão o cargo.

Quando se trata de sistemas eleitorais, a relação com o sistema partidário esteve no centro das preocupações da literatura há mais tempo. Diferentemente do sistema de governo, diversos sistemas eleitorais podem conviver em um mesmo país, de modo que a variação de combinações é muito maior e, ainda, a regra sobre a lista já coloca o partido no centro decisório, deixando a relação mais óbvia entre os dois sistemas.

Sobre a relação entre sistemas eleitorais e partidários, partiremos de um dos autores mais clássicos: Duverger. A sua análise que foi bastante matizada, mas nunca contestada completamente na Ciência Política.

A literatura que versa sobre as consequências da escolha dos sistemas eleitorais obrigatoriamente leva em conta o seu expoente Duverger (1959) em *Political parties: Their organization and activity in the modern state*. A célebre explicação do autor está contida nas famosas leis de Duverger, segundo a qual:

- a) O sistema majoritário de um só turno tende ao dualismo dos partidos.
- b) O sistema majoritário de dois turnos e a representação proporcional tendem ao multipartidarismo .

Aqui os sistemas eleitorais são variáveis que explicam a dinâmica do sistema partidário. O autor supõe que o eleitor, agindo racionalmente, em um sistema majoritário irá votar no candidato que tenha reais chances de ganhar mesmo que não seja a sua melhor opção. Já em sistemas de representação proporcional, os eleitores tendem a votar de forma sincera porque seu voto não será descartado.

A segunda literatura tende a explicar a escolha dessas regras como derivadas de certas condições, ou seja os sistemas eleitorais como variáveis explicativas. Nos ateremos a ela daqui em diante.

O precursor dessa discussão foi Lijphart (1977) em *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. Segundo o autor, essas regras se adaptam melhor a um certo tipo de arranjo social. Em sociedades com altas clivagens sociais, étnicas e religiosas, a representação proporcional seria mais apropriada porque traria os conflitos sociais para serem resolvidos no âmbito político. Já sociedades menos divididas, a representação majoritária poderia ser mais estável sem que o sistema político sofresse grandes choques provenientes da sociedade. As pinceladas sociológicas focam na adaptação das instituições a determinado tipo de sociedade, mas não nos oferece uma análise empírica sobre o modo como as instituições surgiram e se afetam, o que justamente é nossa preocupação aqui.

Há ainda uma parte substancial da literatura que pretende explicar um fenômeno ocorrido no século XX e que esteve relacionado com o processo de escolha e mudança de sistemas eleitorais: a extensão do sufrágio, justamente o elemento que nos faltava para compor um quadro institucional democrático. O problema dos autores é explicar como as elites políticas, usualmente lidas como partidos conservadores ou de direita, se comportaram com uma nova configuração trazida para a dinâmica da competição eleitoral: a incorporação de uma massa de cidadãos pobres ao sistema democrático.

O argumento mais consolidado e a partir do qual toda a literatura dialoga é o de Rokkan (1970) que combina uma análise histórica a uma perspectiva estratégica. Segundo o autor, a escolha institucional foi pautada pelas elites políticas que buscavam sobreviver no sistema político. Segundo Rokkan (1970) sistema majoritário prevaleceu durante o sistema oligárquico. Com a extensão do sufrágio, as elites encurraladas pela ameaça eleitoral tiveram que tomar uma decisão a respeito do sistema eleitoral. Tais decisões foram tomadas por partidos de direita com o objetivo de minorar as decorrências da extensão do sufrágio e a emergência dos partidos socialistas. O risco era que os partidos socialistas viessem a se tornar uma ameaça ao poder das elites consolidadas. Pudera, uma vez que os menos abastados obtiveram direito de voto, e os partidos socialistas se colocavam como representantes das demandas dos mais pobres, a ameaça eleitoral dos socialistas é bastante crível. O argumento do autor leva em conta justamente em quais países esses partidos apresentaram uma ameaça. O cálculo das elites foi o seguinte: onde os partidos socialistas não apresentam ameaça, a preferência é por manter o sistema majoritário porque assim o poder dessas elites é mantido. Mas onde os partidos socialistas são fortes o suficientes para poder arregimentar a maioria

dos votos, prefere-se o sistema proporcional, assim as elites não perdem completamente o poder, apenas partilham.

Mais recentemente, Amel Ahmend (2010) pondera sobre as conclusões de Rokkan (1970). O autor analisa as escolhas das elites do ponto de vista das incertezas que os autores tinham na época. Segundo ele, os processos de escolha foram feitos com base em informações corretas ou errôneas, mas a incerteza não impede que os atores desenvolvam estratégias a longo prazo, porém dificulta que os atores controlem os efeitos daquelas estratégias. Em alguns casos os atores são capazes de se ajustar com base em novas informações, mas frequentemente essas escolhas são feitas em momentos críticos. O argumento dele é que a ideia de que o sistema oligárquico se transforma em proporcional não se sustenta. Isso porque na época da emergência de partidos socialistas o sistema que vigorava era o misto. Tanto o majoritário como o proporcional eram vistos como salvaguardas contra a democracia de massas. Cada um deles tem vantagens e desvantagens em relação a isso. A primeira preferência é de contenção de poder sem partilhar, as elites apostavam que iriam obter a maioria nos distritos e manter os cargos para si. Somente quando essa estratégia falha é que as elites implementam a representação proporcional. O argumento histórico e estratégico nos ajuda a entender a origem dos sistemas, mas ainda assim, a relação com o sistema de governo e sistema partidário não é abordada pelo autor.

Nesta mesma esteira, Boix (1999) assume que os partidos oligárquicos moldaram o sistema eleitoral tendo em vista manter a sua força política. Sob incerteza, as elites escolherão o sistema que mais provavelmente, segundo o seu cálculo, minimiza o risco de perder cargos. Para o autor, essa escolha dependeu de dois fatores: a ameaça eleitoral apresentada pelos novos partidos socialistas e a capacidade de coordenação estabelecida pelos partidos de direita. Onde a direita pode se coordenar, o sistema majoritário foi mantido. Onde a direita se manteve fragmentada em face da emergência da ameaça socialista, a representação proporcional foi escolhida.

Outra literatura mais recente que argumenta que a escolha não foi feita pela elite sozinha para se proteger da força dos partidos de esquerda. Não há correspondência entre representação proporcional e a força de partidos de esquerda (Alesina; Glaser 2004), a introdução da representação proporcional seria uma demanda dos próprios partidos de esquerda por instituições mais inclusivas. Já Cusack, Iversen, Sokice (2007) apostam na conciliação entre as duas forças, para esses autores a escolha foi resultado de um acordo entre empregadores e trabalhadores, entre partidos de direita e *New Left*, em busca de um *framework* que pudesse sustentar políticas econômicas de crescimento e, assim beneficiar

ambos. Por outro lado, Penadés (2008) inverte completamente o argumento de Rokkan (1970) e sustenta que, na verdade, os socialistas queriam a fórmula majoritária porque assumiram que os trabalhadores seriam maioria. Para todos esses autores o sistema eleitoral é determinante para o processo de decisão baseado numa diferença ideológica pautada por direita e esquerda.

Quanto à América Latina Laura Wills Otero (2009) tenta explicar a adoção do sistema proporcional durante o século XX. Em 1900 a América Latina não tinha representação proporcional e no meio do XX passa a majoritariamente a ter. Ou seja, em consonância com Rokkan, a representação proporcional foi uma escolha dos partidos estabelecidos para não perderem poder. A autora se propõe a pensar os sistemas, não como uma dicotomia, mas sim como um *continuum* entre sistemas majoritários uninominais, sistemas majoritários plurinominais e sistemas proporcionais que variam em proporcionalidade. A autora ainda pondera a respeito do efeito geográfico na América Latina em que os movimentos de um país tiveram influência na decisão dos outros países vizinhos sobre adotar ou não determinado sistema.

Calvo (2009), por seu turno, aceita que Boix (2009) tenha explicado os países onde existiu partido socialista, mas tenta explicar a mudança de sistema majoritário para proporcional em países onde partidos socialistas não existiram, ou não eram majoritários no Legislativo. O argumento do autor leva em conta outra possibilidade de cálculo: a dos partidos minoritários territorialmente concentrados. Quando existem mais do que dois partidos, e a distribuição territorial dos votos não é simétrica, partidos minoritários territorialmente concentrados irão obter maior porcentagem de cadeiras do que partidos dispersos pelo território. Nestes casos, a regra majoritária pode favorecer pequenos partidos. A extensão do sufrágio aumentou o número de pequenos partidos geograficamente localizados, não necessariamente socialistas, que apresentavam uma ameaça às elites consolidadas. Nesse sentido, o cálculo das elites é justamente para conter a possibilidade desses pequenos partidos ocuparem seus espaços consolidados, por isso escolheram o sistema proporcional. Neste argumento, o sistema partidário afeta o sistema eleitoral.

A literatura clássica sobre presidencialismo tem uma preocupação em mente, que é a da estabilidade e da comparação do presidencialismo com parlamentarismo. Não nos ajudou muito. Mas a de sistemas eleitorais nos ofereceu uma miríade de argumentos pautando a relação entre partidos e sistemas eleitorais partindo de diversas setas de causalidade.

Não temos evidências para, nem pretendemos, arbitrar sobre quais autores têm o melhor argumento. O que todos eles têm em comum e que nos guiará na seção seguinte é o

fato de que todos os autores concordam que para entender como surgem as instituições eleitorais e seus impactos é preciso investigar os interesses das elites que têm poder decisório sobre as regras.

Queremos entender quando essas 3 instituições estão juntas, quando cada uma emerge e como elas se afetam. No caso brasileiro, é em 1945 que o país experimenta o primeiro sistema democrático baseado em sufrágio amplo (Limongi, 2015), o segundo momento é a redemocratização de 1988 e por isso revisitaremos esses períodos para entender como essas instituições emergiram o que há de comum e o que há de diferente.

3. A Terceira República Brasileira (1945- 1964)

Nesta seção serão apresentadas as evidências empíricas históricas de como se deu a transição entre o Estado Novo e as eleições de 1945, a primeira eleição de um regime considerado democrático no Brasil. As evidências foram coletadas a partir das memórias de Juscelino Kubitschek e a biografia de Vargas escrita por Lira Neto. São detalhes históricos que, juntos, nos ajudam a ter em mente como foi o processo de transição entre ditadura e democracia em 1945.

O contexto institucional do Estado Novo implicava na ausência completa de sistema partidário e sistema eleitoral. A imprensa era completamente controlada por um órgão do governo chamado DIP. E a Constituição em vigor, a Polaca, ainda era provisória. Portanto, naquele contexto a possibilidade de construção da democracia estava associada ao problema de se reconstitucionalizar o país e do início de um novo mandato presidencial.

Os atores decisivos eram os interventores indicados para governar os estados e o então presidente Getúlio Vargas. Adiante seguiremos o movimento institucional feito por esses atores durante a transição.

Podemos considerar o primeiro ato decisivo em favor da abertura, ainda que contraintuitivamente, um anteprojeto de abertura elaborado por Marcondes Filho, ministro do Trabalho e da Justiça do Estado Novo. Resumidamente, a proposta de Marcondes Filho implicava na manutenção da da Constituição de 1937 maquiados alguns artigos específicos. Temos que nos ater especificamente ao artigo 175 sobre o mandato presidencial, que originalmente dizia que o prazo do governo passava a ser recontado a partir da assinatura da Polaca e deveria ser estendido até a realização do plebiscito, que nunca fora convocado.

Marcondes sugeria que o mandato do presidente passasse a ser contado a partir da “aprovação” num plebiscito vindouro e não da vigência da Constituição. O Catete deveria convocar, em um mesmo decreto-lei, as eleições presidenciais e o plebiscito. Assim a Polaca ganharia legitimidade e um novo período presidencial se iniciaria. O plano também previa um manifesto exigindo a candidatura de Vargas. A data para as eleições seria o próximo 15 de abril de 1945, dali apenas 3 meses. Não precisaria de alistamento eleitoral. Para votar, o eleitor deveria apresentar: ou RG, ou Carteira de Trabalho ou ficha de inscrição na previdência. Nesse caso, os trabalhadores registrados teriam mais chance de ir votar, justamente a fatia da sociedade que mais fora beneficiada pelas políticas varguistas. 3 meses após a votação para presidente, seriam convocadas eleições para o Legislativo, seguindo-se o modelo corporativo de representação proporcional.

O vazamento do plano de transição gerou repulsa geral da oposição e até mesmo pelos membros do próprio governo. “Isso não é uma eleição, é uma burla” opinou Dutra quando teve acesso ao documento. Amaral Peixoto, genro de Vargas, classificou o anteprojeto como “horroroso”.

O primeiro fato decisivo ocorreu em 22 de fevereiro de 1945 quando a oposição fura a barreira do DIP e publica a bombástica entrevista de José Américo que denunciava os planos continuístas de Vargas. A oposição imediatamente se movimenta no sentido de lançar um candidato no *O Globo* no dia 23 de fevereiro, sem mesmo a existência de calendário eleitoral, sem legislação eleitoral e sem partidos. O fato por si só é significativo. A oposição jogou primeiro para forçar a abertura do calendário eleitoral e colocar o governo na defensiva. Seria preciso retornar ainda mais na história para pensar os motivos pelos quais a oposição se sentiu forte o suficiente para enfrentar o controle da imprensa. O fato que nos importa é: esse primeiro enfrentamento foi estratégico e foi o primeiro movimento que forçou a abertura. As retaliações aos jornais aconteceram. Entretanto, houve um efeito catraca importante de forçar a abertura que era prometida há tempos. Afinal, a II Guerra (uma das justificativas para a existência do Estado Novo) havia acabado e os EUA passaram a propagandear pela redemocratização da América Latina.

Quanto mais próximas as eleições, menos a oposição teria chance de se organizar. Este documento, chamado de plano A de Vargas, contava com o elemento tempo e é uma evidência incontestável que Getúlio não pretendia deixar o cargo com a transição.

Exceto pelo autor do anteprojeto, nem mesmo as pessoas de dentro do governo apoiaram os planos continuístas de Vargas. A transição tornou-se inevitável, ainda mais com o lançamento público da candidatura de um militar, o Brigadeiro Eduardo Gomes.

No dia seguinte, reuniu-se Valadares, Juscelino Kubitschek, Agamenon Magalhães, as futuras lideranças do PSD, e concordam que a melhor saída, inclusive para o próprio Vargas, seria lançar a candidatura de Dutra, outro militar, e, deste modo, aquietar os rumores de continuísmo.

Getúlio aceita, mas não se pronuncia publicamente em favor da candidatura de Dutra. Em abril, retornam os rumores de continuísmo com a primeira manifestação quemista. Vargas não desautorizava publicamente o movimento, o que aumentava a atmosfera de desconfiança.

Um dos financiadores do quemismo, o empresário que fizera fortuna durante o Estado Novo, passou a aventar uma tese da “Constituinte com Getúlio”.

Os opositores, que no início do ano pediam reconstitucionalização imediata, mudaram de ideia alterando a ordem desejada: primeiro eleição para presidente e constituinte depois. Os getulistas, como Marcondes Filho, que não queriam constituinte, passaram a defendê-la. Estes fatos nos mostram que a escolha das regras é contingente ao interesse imediato pautado por sobrevivência política.

As fileiras quemistas passam a engrossar com a anistia dos presos pelo Estado Novo. Um deles, Carlos Prestes, discursar publicamente pela adesão dos comunistas ao movimento quemista.

Alarmados, os militares decidiram depor Vargas. Foi Góis de Monteiro, general do Exército que trabalhou durante todo o Estado Novo, com o apoio das 3 Forças que tirou Vargas do cargo. Foram, no limite, as Forças Armadas que depuseram Vargas. A decisão pela entrega do Executivo ao então ministro do STF, Linhares, foi tomada em uma reunião que reuniu os 2 candidatos: Dutra e Eduardo Gomes junto com o arquiteto da Legislação Eleitoral, o ex-interventor de Pernambuco, Agamenon Magalhães.

Os dois principais partidos se formam em torno dessas candidaturas, PSD com os membros do governo e UDN com os opositores sob a candidatura do Brigadeiro.

O PTB teve dificuldades para se formar, inclusive surrupiou assinaturas dentro do TSE.. Vargas teve um papel importantíssimo para a sobrevivência da legenda porque foi graças à sua votação em 1945 que a bancada do partido se formou.

É importante notar que o governo Linhares depôs todos os interventores varguistas e colocou em seus lugares membros do Judiciário. Essa evidência histórica importa porque a

própria existência de um governo de transição que, se não era udenista, era claramente anti-varguista, detinha a possibilidade de mudar a legislação eleitoral. Sampaio Dória, de fato elaborou outra legislação, entretanto a proposta não foi incorporada ao discurso udenista.

O motivo de a UDN aceitar competir as eleições sob as regras impostas por uma das lideranças do PSD reside no simples fato de que eles achavam que poderiam ganhar sob aquelas regras, portanto, a regra, em alguma medida, não privilegiava sistematicamente nenhum candidato.

O resultado foi uma transição pautada pelas eleições presidenciais. Os partidos surgem amalgamados nas candidaturas para o pleito Presidencial. Governo e oposição se organizaram tendo em vista o pleito de transição. O código eleitoral exigia partidos nacionalizados e monopólio partidário para candidaturas. Ou seja, o sistema eleitoral nasce nacionalizado e vai se regionalizando com o decorrer da Terceira República.

4. A Redemocratização da Quarta República

Nesta seção apresentamos evidências empíricas históricas da transição do regime de 1964 para a democracia pós-88. Acompanharemos a abertura de 1988 e as consequências que podemos extrair da dinâmica de democrática a partir de uma descrição comparativa entre 1989 e a Terceira República.

O contexto institucional do regime de 1964, diferentemente do 1945, não era de ausência completa de Legislativo, mas sim de um Legislativo controlado em boa medida. Durante todo o regime autoritário tivemos Legislativo, partidos e eleições. A questão da redemocratização estava associada a eleição direta de um novo Presidente da República.

Segundo O'Donnell (1982) os atores eram decisivos para abertura se dividiam entre o bloco autoritário, composto pelos os linhas-duras e os reformistas; e o bloco oposicionista, com os moderados e radicais. A estratégia dominante dos reformistas era se aliar com os linhas-duras porque obtinham com eles a perspectiva de se manter no poder. Para que houvesse democracia os autoritários reformistas precisariam se aliar com os oposicionistas moderados (PRZEWORSKI, 1992). A situação muda num contexto autoritário em que o *status quo* está em risco e a transição precisa acontecer. É justamente esse o contexto de 1974. Naquele ano aconteceram eleições legislativas e o partido de oposição consegue eleger 16 senadores das 22 vagas em disputa e 44% das cadeiras da Câmara. O resultado sinalizou

para os militares que o regime perdia o apoio popular. Com a ratificação do apoio das urnas, a oposição tinha condições de se colocar como um ator decisivo no processo de abertura conduzido pelos militares.

Naquele momento o bloco autoritário reconhece que não seria possível manter o sistema a longo prazo e as eleições daquele ano foram definidoras nesse sentido. Além disso, os autoritário também enfrentavam a perda de controle do aparato repressivo colocando não só a legitimidade como a integridade da própria instituição militar em risco.

“A oposição, no seu conjunto, parece ter feito uma avaliação correta da situação e buscado explorar os espaços políticos que surgiram a cada momento. O formidável impacto das eleições de 1974 ajudou-a a organizar-se para fins eleitorais sob a legenda da MDB, ao mesmo tempo em que estabelecia pontes entre diferentes movimentos sociais e associações então em processo de (re) politização crescente.” (Lamounier, 1986, p.48)

Para o governo autoritário sustentar governabilidade e controlar a descompressão era preciso maioria legislativa. Até aquele momento o Legislativo estava controlado pelo governo que além da maioria na câmara, contava com $\frac{1}{3}$ de senadores biônicos.

Após 1974 há 3 ações, segundo Lamounier (1986) todas no sentido de afetar a dinâmica do legislativo e mantê-lo sob controle do governo.

A primeira ação foi o Pacote de abril de 1977: medida para preservar a maioria governamental e posterga as eleições para governadores de 1978 para 1982. A oposição aceitou e esperou os resultados das urnas. O governo ganha por uma pequena margem e mantém maioria nas duas casas o que lhes dava condições de governar. Por outro lado, o governo cedeu concedendo uma ampla anistia em 1978, que era pauta da oposição.

Uma segunda ação importante foi a reforma partidária de 1979 que resultou no retorno ao multipartidarismo. Apesar do verniz democrático, a estratégia tinha por objetivo dividir a oposição e manter o partido do governo como majoritário nas duas casas.

A terceira ação se refere à imposição de novas regras partidárias por parte do governo. Desta feita se tratava de voto estritamente partidário para todos os níveis. Novamente a tentativa seria de enfraquecer a oposição e manter a maioria do governo na composição do colégio eleitoral que iria decidir o próximo Presidente.

Lamounier (1987) considera o ano de 1982 como um marco divisório. A oposição conseguiu maioria na Câmara dos deputados, angariou um bom número de Executivos municipais e venceu 10 dos 23 governos estaduais sendo Rio de Janeiro e São Paulo os mais

importantes deles. Isso colocava a oposição em condições que nunca antes havia estado. A alteração na estrutura de poder resultou em uma “diarquia” que afetou os rumos da abertura. Nas palavras de Lamounier:

“Os únicos instrumentos institucionais seguros de controle e contenção à disposição do regime eram agora o Senado e o Colégio Eleitoral, ambos severamente questionados em sua legitimidade (5). Esta estranha "diarquia", opondo o sistema burocrático-militar aos governos estaduais e a uma Câmara dos Deputados desfrutando de crescente legitimidade popular, estava destinada a afetar a sucessão presidencial e, conseqüentemente, a sorte do regime como um todo. Uma proposta de emenda constitucional, determinando que o sucessor de Figueiredo fosse escolhido por eleição direta, preparou o palco para uma grande campanha popular, liderada pelos partidos de oposição e apoiada pelos governos estaduais opositoristas. Foi a campanha pelas "Diretas Já", marcada por uma série de comícios de grande mobilização popular, os quais não somente revelaram o aprofundamento da perda de legitimidade do regime, mas também prepararam o caminho para uma dissidência formal no seio do partido governamental, conhecida como a Frente Liberal.” (Lamounier, 1987, p.50)

A emenda para que o sucessor de Figueiredo fosse escolhido por eleições diretas não alcançou os $\frac{2}{3}$ da Câmara. Mas a Frente Liberal conseguiu eleger por eleições indiretas Tancredo Neves, o primeiro presidente civil daquele período. O falecimento de Tancredo antes de assumir o cargo conduziu o vice, José Sarney, dissidente da ARENA à Presidência da República.

Com um presidente civil eleito, a oposição ao regime se colocou em condições de se organizar para as primeiras eleições diretas de 1989 que são consideradas um marco na transição para a democracia. Naquele contexto os militares haviam se retirado da disputa o que permitiu que a oposição se dissipasse em diversos candidatos. Foram lançados 22 candidatos a presidentes, evidência de que o sistema multipartidário que havia nascido estadualizado passou a se organizar em termos de eleições federais.

5. O que aprendemos com os dois casos brasileiro

Para o caso de 1945, as evidências mobilizadas apontam que as candidaturas presidenciais se organizaram antes mesmo dos partidos políticos e da existência de um código eleitoral. No caso da Terceira República, o sistema partidário nasce nacionalizado em

torno do PSD e da UDN por conta da organização em torno da sucessão presidencial. Outra consequência importante nasce dessas evidências, o lançamento da candidatura por parte da oposição faz com que as forças governistas aceitem o imperativo eleitoral e disputem cargos via eleições. A primeira decisão tomada institucionalmente diz respeito ao calendário eleitoral. Ela é, antes de tudo, política e não técnica. O tipo de eleição e a data das eleições foram o motivo que justificou a oposição vir à público denunciando as pretensões continuístas de Vargas.

Para o caso da redemocratização pós-1988, temos um sistema partidário que forçou a oposição a atuar estrategicamente tendo em vista o calendário eleitoral. As eleições de 1982, onde os eleitores puderam votar diretamente para os Executivos estaduais induziram os partidos a se organizarem pré-eleitoralmente de maneira estadualizada. Na eleição seguinte, 1986 oposição ao angariar maioria na câmara e nos governos estaduais entrando em condições de atuar de maneira propositiva no processo de redemocratização. No caso da 4ª República, o sistema multipartidário nasce tendo em vista a organização para eleições estaduais. O calendário eleitoral não é motivo de disputa mas serviu de constrangimento institucional que moldou o sistema partidário vindouro.

No caso da Terceira República, Linz (1991; 1994) acerta ao dizer que os Militares exercem um papel importante no processo de transição. Afinal, foram eles que depuseram Vargas. Por outro lado, não devemos nos esquecer que os militares não atuavam como corporação única, eles eram os políticos que estavam jogando o jogo, até porque a disputa eleitoral para presidente estava, ela mesma, dividida entre dois militares: O ex-ministro da Guerra e o Brigadeiro Eduardo Gomes.

No caso da 4ª República, os militares exerceram papel fundamental, afinal a descompressão foi tutelada por eles que estavam organizados em torno de um partido único que tinham maioria até 1986 e ocupavam o Executivo até 1988.

A lente de Ahmed (2010) nos auxiliou a prestar atenção que as escolhas foram feitas com base nas informações que os políticos tinham em mente tanto em 1945, quanto na 4ª República. Na transição de 1945 era um fato de comum acordo que o governo Getúlio Vargas arregimentava a massa de trabalhadores. Tendo essa mobilização em vista, o que ele comunicasse aos eleitores seria decisivo para o resultado eleitoral. No caso contemporâneo a descompressão foi pautada pelos resultados eleitorais anteriores.

Dialogando com o texto de Boix (2009), podemos pensar que a decisão sobre as regras coube ao ministro Agamenon Magalhães, que representava o governo, mas não representava os interesses de Vargas. Os termos da coordenação não eram entre direita e

esquerda, mas sim entre dois grupos opostos, cuja delimitação ideológica é problemática, contra o poder pessoal de Vargas. Portanto, a decisão não estava exatamente na conta da diferença ideológica entre partidos, mas sim pela deposição de Vargas. Após 15 anos de ditadura com ele no foco e políticas focadas no trabalhador, era óbvio que ele poderia mobilizar a seu favor uma quantidade imensa de eleitores capazes de decidir uma eleição presidencial, e foi exatamente o que aconteceu no final das eleições, que não tratamos aqui.

No contexto de 1986, a decisão sobre as regras eleitorais estava nas mãos do congresso que precisava de $\frac{2}{3}$ da casa para controlar as regras da transição, ou seja, nesse sentido, a oposição pode usar o seu lugar institucional para refrear o controle total do processo de abertura para as eleições diretas.

Conclusões

Nos dois casos temos um sistema de governo igual, o presidencialismo que antecede historicamente a emergência de eleições competitivas. Como adiantado por Przeworski (2009) não há uma relação necessária, entre sistema de governo e democracia. Contudo, esse e o primeiro constrangimento institucional no Brasil, em ambos os períodos, a emergência da democracia está estruturada em torno do sistema Presidencialista. Em ambos os períodos os Presidentes se movimentam no sentido de alterar a legislação eleitoral e tentam manter o controle sobre o sistema partidário vindouro. As ações são estrategicamente pensadas tendo em vista: sobrevivência política e garantia de maioria para governar.

Embora a teoria foque nos mecanismos que se retroalimentam, o caso brasileiro nos mostra que precisamos dar um peso maior para os interesses mais imediatos das elites políticas capazes de decidir naquele momento.

No caso de 1945 o interesse estava em neutralizar Vargas. Havia uma aliança entre os dois grandes contendores da eleição presidencial em torno desse objetivo comum. Naquele momento, o lançamento das candidaturas para presidente definiram a formação dos partidos e a legislação eleitoral surge à reboque.

A principal diferença em relação a 1945, é que o regime de 1964 manteve a presidência como cargo eletivo, ainda que por voto indireto, e o Legislativo em funcionamento o objetivo final da oposição era implementar o voto direto para presidente. O bipartidarismo criado para canalizar a oposição e sustentar o controle do governo acabou por captar a preferência do eleitorado pela mudança de sistema e permitiu à oposição ter um lugar

institucional em que o controle sobre o processo de redemocratização não fosse somente do Executivo Federal.

Retornando à nossa pergunta, no caso de 1945 a eleição presidencial foi fundamental para pensar uma legislação eleitoral que atendesse aos interesses dos dois grandes partidos, em especial o PSD que contava com a máquina em todo o país. Sob essa lente faz sentido a escolha pela exigência de partidos com representação nacional.

No caso da 4ª República a existência prévia de calendário eleitoral e o fato da primeira eleição para Executivo estadual se dar ainda durante a vigência do regime autoritário, fez com que o sistema partidário se organizasse previamente de maneira estadualizada e depois foi se nacionalizando. As máquinas partidárias se consolidaram nos estados e se organizaram para eleições estaduais. E o fizeram tendo em vista a legislação eleitoral e as diversas mudanças feitas pelo governo para enfraquecer a oposição.

Em termos teóricos, o caso brasileiro fortalece a hipótese de que a instituição que for o foco da elite política na transição, ou seja a que vier primeiro, vai criar incentivos para as próximas instituições. No caso brasileiro, a instituição Presidencialismo estava decidida antes mesmo da transição e foi justamente a eleição presidencial a decisiva para a decisão a respeito do sistema eleitoral e foi em torno dela que o sistema partidário se consolidou. Ainda que na 4ª República a estratégia mais imediata tivesse sido ganhar os governos estaduais e a maioria do Legislativo para ganhar terreno no processo de abertura.

No caso brasileiro, de 1945 o foco da elite que comandou a transição foi de por o continuísmo de Vargas e, ao mesmo tempo, acomodar as duas forças políticas antagônicas que pretendiam disputar o Executivo nacional. No caso da 4ª República não havia uma elite única capaz de comandar o processo, a divisão entre governo e oposição passava pelo crivo eleitoral antes mesmo da transição de modo que o processo estratégico levava em conta a responsabilidade eleitoral.

A história tal como descrita aqui não contém nenhuma novidade para a ciência política, entretanto o nosso foco foi testar a pertinência da hipótese de que os interesses de sobrevivência política mais imediatos estiveram no foco dos atores decisivos nos processos de transição.

Como consequência, é possível extrair como conclusão parcial deste trabalho que o *locus* institucional que devemos levar em conta nos processos de transição são as leis eleitorais, em especial o calendário eleitoral e como ele organiza as instituições democráticas vindouras. As preocupações mais imediatas daqueles que detêm controle sobre o processo estão focadas em sobrevivência política nas melhores condições possíveis dentro do sistema

democrático. Por isso a escolha pelo calendário eleitoral e pelas regras são a espinha dorsal que organiza a dinâmica da movimentação do sistema subsequente. Nos dois casos o sistema partidário é o afetado por essas dinâmicas, uma vez que em 1945 ele nasce nacionalizado e vai se regionalizando com o passar do tempo, e em 1982 ele nasce regionalizado e vai se organizando de maneira nacional durante o processo de descompressão.

Referências Bibliográficas

Ahmed, Amel. "Reading history forward: The origins of electoral systems in European democracies." *Comparative Political Studies* 43.8-9 (2010): 1059-1088.

Alesina, Alberto, and Edward Glaser. "Fighting Poverty in Europe and the United States." (2004).

Boix, Carles. "Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies." *American political science review* 93.3 (1999): 609-624.

Calvo, Ernesto. "The competitive road to proportional representation: partisan biases and electoral regime change under increasing party competition." *World Politics* 61.2 (2009): 254-295.

Cheibub, J.A. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. *Capítulos 1 e 6 (pp. 1-25, 136-164).

Crisp, B. F.; Silva, P. C. (2020). "Electoral Systems and System Reforms in Latin America". In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.

Cusack, Thomas R., Torben Iversen, and David Soskice. "Economic interests and the origins of electoral systems." *American Political Science Review* 101.3 (2007): 373-391.

Duverger, Maurice. *Political parties: Their organization and activity in the modern state*. Methuen & Co. Ltd., 1959.

Hochstetler, K. (2006). "Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America". *Comparative Politics*, 38(4), pp. 401-418.

Hofstadter, Richard. *The Idea of a Party System: The Rise of Legitimate Opposition in the United States, 1780-1840*. Univ of California Press, 1969.

Limongi, Fernando. "Fazendo eleitores e eleições: mobilização política e democracia no Brasil Pós-Estado Novo." *Dados* 58 (2015): 371-400.

Linz, J.J. (1990). "The perils of presidentialism". *Journal of Democracy*, 1(1), pp. 51-69.

Linz, J.J. (1994). "Presidential vs. Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?". In: Linz, J.J.; Valenzuela, A. (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins, pp. 3-87.

Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.

Penadés, Alberto. "Choosing rules for government: The institutional preferences of early socialist parties." *Politics, and Markets* (1997); and (with A. Przeworski) *Democracy and the Rule of Law* (2003). (2008): 202.

Przeworski, Adam. *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge university press, 1991.

Przeworski, A. (2009). "The mechanics of regime instability in Latin America". *Journal of Politics in Latin America*, 1(1), pp. 5-36.

Rokkan, Stein. "The growth and structuring of mass politics in Western Europe: reflections of possible models of explanation." *Scandinavian political studies* 5.A5 (1970): 65-83.

Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering*. Palgrave Macmillan, London, 1994.

Wills-Otero, Laura. "Electoral Systems in Latin America: explaining the adoption of proportional representation systems during the Twentieth Century." *Latin American Politics and Society* 51.3 (2009): 33-58.