

A ELITE POLÍTICA BRASILEIRA E A CONSTRUÇÃO DA LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA¹

Luzia Helena Herrmann de Oliveira

Professora de Ciência Política da Universidade Estadual de Londrina

E-mail: luziaherrmann@sercomtel.com.br

Resumo

A democracia vem se consolidando no Brasil? Uma resposta afirmativa a esta questão pressupõe, primeiramente, a aceitação quase consensual dos valores básicos da democracia e o fim de toda e qualquer reserva de domínio para determinados segmentos da sociedade ou organismos do Estado. Em países de passado autoritário, como o Brasil e a ampla maioria dos países ibero-americanos, pressupõe, também, a superação de uma forma patrimonialista de fazer política e a incorporação de procedimentos democráticos mínimos, bem como de novas formas de controle sobre o Estado – nas diversas formas de accountability. E os fatores macrosociais, eles interferem no processo de democratização? O objetivo da pesquisa é compreender a opinião dos parlamentares do Congresso Nacional a respeito desses problemas, observando se ocorreram mudanças na percepção desse segmento da elite política a respeito da democratização no Brasil.

Palavras-chave: democracia no Brasil; consolidação democrática; legitimidade democrática

O processo brasileiro de democratização iniciado na década de 80, ocorreu paralelamente às mudanças econômicas, sociais e políticas que levaram à construção de uma nova ordem mundial. De um

¹ Este artigo será publicado em CD-ROM pelo Instituto de Filosofía do Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC-Madrid), referente à Ata do I Congreso Iberoamericano de Ética y Filosofía Política (ICIEFP) (Seção n. 3 – Pensamento Político Ibero-Americano).

lado, havia o desafio propriamente político de elaborar escolhas e traçar os rumos da transição do governo militar para o governo civil; de outro, o país vivia internamente uma profunda crise econômica, ao mesmo tempo que procurava inserir-se no capitalismo internacional globalizado.

A transição para a democracia no Brasil não se deu por ruptura, pois os segmentos sociais e políticos que sustentaram o regime militar permaneceram atuando como força política relevante. A passagem do governo militar para o civil ocorreu formalmente pela eleição indireta do Colégio Eleitoral, e foi possível graças à aliança que unia os dois maiores partidos da época: o oposicionista PMDB e a recém-criada dissidência governista, PFL. Com a morte do presidente eleito Tancredo Neves, quem assumiu o governo foi o vice-presidente José Sarney, um político ligado à oligarquia política nordestina que apoiou o regime militar em todos os momentos. Durante a Assembleia Nacional Constituinte, os setores conservadores permaneceram fortes, elegendo um número expressivo de parlamentares e influenciando decisivamente na elaboração da Carta Constitucional ².

Esse grau de influência permaneceu durante a década de 90. Na primeira eleição direta para presidente da República do período democrático, em 1989, foram os conservadores que venceram a disputa polarizada que elegeu Fernando Collor de Melo e derrotou o candidato da esquerda petista, Luiz Inácio Lula da Silva. Em pleno mandato, Collor de Melo foi afastado da presidência ao sofrer um processo de *impeachment* por corrupção. O governo que se seguiu, o do vice-presidente Itamar Franco, foi apoiado pelos partidos de centro e centro esquerda, isolando-se da direita ideológica. Entretanto, nas eleições seguintes, a aliança conservadora retornou, com a vitória de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) para presidente da República. Em 1998, FHC foi reeleito. Portanto, ele governou durante oito anos com o apoio de uma ampla coalizão partidária de centro direita: PSDB/PMDB/PPB/PTB/PFL.

O período de democratização foi acompanhado por profundas mudanças na estrutura do Estado e na economia. Para enfrentar a crise econômica, os governos brasileiros lançaram mão dos chamados

² Ver sobre a influência dos partidos conservadores na história recente do Brasil, em: Mainwaring, S. et. al. (2000).

“pacotes econômicos”, que foram impostos pelo Poder Executivo através de medidas provisórias³. Foi também durante a década de 90 que o Estado brasileiro, tradicionalmente nacionalista, passou por profundas reformas constitucionais que objetivavam abrir a economia para o capital internacional e enxugar o Estado, quebrando monopólios e privatizando estatais de porte.

Essas mudanças ocorreram de modo conflitivo, sendo dirigidas essencialmente pelo Executivo, graças aos poderes que constitucionalmente conquistou em 1988⁴. No plano político, a democracia formal continuou funcionando normalmente, com eleições periódicas, alternância do poder, liberdade de imprensa e de associação. No plano social, contudo, as mazelas permaneceram vivas, persistindo problemas, como os altos índices de violência e de desigualdade de renda, e a deficiência dos serviços prestados pela Justiça e pela burocracia estatal.

Passados mais de dez anos desde a transição, uma questão pertinente é avaliar o quanto esse percurso serviu para aprofundar e aperfeiçoar a democracia brasileira ou, pelo contrário, gerou desconfiança, fez crescer o rancor e o desencantamento, solapando, assim, a legitimidade do regime. Neste artigo procura-se discutir esta questão, tomando-se como base as opiniões de um segmento político da elite do país: os parlamentares atuantes no Congresso Nacional. A análise tem como objetivo compreender em que medida a democracia se consolida no país, e em que medida as instituições políticas vêm desempenhando seu papel de rotinização do jogo político e de legitimação dos valores democráticos⁵.

³ Desde 1986 foram lançados seis planos econômicos: três durante o governo Sarney, dois com o presidente Collor e o Plano Real no governo de Itamar Franco. Nesse período, foram criadas quatro novas moedas: o Cruzado, o Cruzado Novo, o Cruzeiro e o Real. O Plano Real efetivamente conseguiu derrubar a inflação, garantindo popularidade para que o ministro da fazenda, Fernando Henrique Cardoso, vencesse as eleições presidenciais de 1994.

⁴ De fato, a Constituição Federal de 1988 oferece amplos poderes legislativos aos presidentes da República, que não abriam mão desses poderes, enviando projetos de lei ao Congresso Nacional e editando Medidas Provisórias. As reformas econômicas e as reformas administrativas mais importantes foram iniciadas pelo poder Executivo (OLIVEIRA, 2002b).

⁵ O conceito de consolidação democrática está sendo usado segundo a definição de Linz e Stepan (1999).

Os parlamentares podem ser enquadrados como um segmento relevante na chamada “elite política”, por desenvolverem um papel crucial dentro das arenas decisórias do Estado, por estabelecerem um relacionamento direto com as demandas da sociedade e por lidarem com as expectativas sociais que se tornam públicas, ou seja, políticas. É importante, contudo, explicar que o termo “elite” é empregado nesta pesquisa dentro dos padrões usuais do pensamento político pluralista, notadamente a partir dos trabalhos de Robert Dahl, quando se refere à “multiplicidade de grupos de poder entrecruzados” que efetivamente interferem nas decisões de caráter político ⁶. Portanto, não possui relação com a teoria das elites, nem possui conotação valorativa. Pelo contrário, o que se pretende compreender é o grau de legitimidade e consolidação da democracia brasileira a partir da pluralidade de opiniões presentes nessa esfera de poder.

O Congresso Nacional conta com 81 senadores e 513 deputados federais. No período das entrevistas, entre os partidos de esquerda, o PT possuía 67 parlamentares e o PDT/PSB/PPS/PCdoB/PV – somados – outros 67. Os partidos de centro – PSDB e PMDB – detinham, respectivamente, 106 e 111 parlamentares, e os partidos de direita – PFL e PPB/PTB/PL –, respectivamente, 113 e 119 ⁷.

O questionário foi entregue a todos os parlamentares do Congresso Nacional entre abril e julho de 2002, com um retorno de 122 questionários ⁸. Desses, 17 eram senadores e 105 deputados federais (cerca de 20% do total). Entre os parlamentares que responderam ao

⁶ A frase encontra-se em Sartori (1994, p. 203). ver, também, Bobbio (1988).

⁷ Embora os micro partidos não apresentassem um alinhamento político definido, eles foram colocados junto aos partidos de direita para facilitar a análise. Os dados foram colhidos em SENADO FEDERAL, (2002); CÂMARA DOS DEPUTADOS (2002).

⁸ O formato do questionário seguiu o padrão desenvolvido pelo instituto IDESP de São Paulo, com questões fechadas que são respondidas diretamente pelos parlamentares. Participaram da pesquisa, Marcolina Tomazini de Carvalho, que colaborou na entrega e análise dos questionários, Danila Rangel e Paulo Herrmann de Oliveira, que fizeram a tabulação dos dados e Tiemi Matsuo, na análise estatística. O projeto vem sendo financiado pelo CNPq. Agradeço a todos, salientando que, certamente, essas pessoas não são responsáveis pelos erros que possam ter persistido na análise

questionário, 42% afirmaram exercer, na época, postos de liderança no Congresso Nacional ⁹. Quanto ao grau de instrução, 91% disseram possuir nível universitário ¹⁰. Embora esses dados possam apresentar algum grau de distorção em relação ao pensamento dominante no Congresso Nacional, considerou-se que as variáveis determinantes são a filiação partidária e regional dos parlamentares. Sendo assim, as ponderações estatísticas foram feitas de modo a respeitar rigorosamente estas duas proporcionalidades.

A seguir, procura-se analisar a percepção dos parlamentares relativamente a quatro pontos controversos dentro da ciência política brasileira desde o início da transição democrática:

- 1) o sentido da transição
- 2) a importância das regras constitucionais para a democracia
- 3) a interiorização dos procedimentos democráticos pela elite parlamentar
- 4) a influência dos fatores macrossociais na democratização.

O sentido da transição

A primeira questão procura conhecer a opinião dos parlamentares a respeito do modo como transcorreu a transição democrática brasileira. A chamada “transição pela transação” (SHARE; MAINWARING, 1986) manteve no poder os grupos sociais e políticos que sustentaram o regime militar, sendo por isso considerada um entrave para as transformações democráticas mais substantivas ¹¹. Contudo, é

⁹ Foram considerados postos de liderança: a presidência das duas casas, a participação na Mesa Diretora da Câmara e do Senado, as lideranças e vice-lideranças partidárias e os presidentes e vice-presidentes das comissões e subcomissões permanentes.

¹⁰ Esse percentual está bastante próximo ao encontrado por Débora Messenberg (2002, p.73) em sua análise sobre a elite parlamentar. Segundo ela, uma média de 85% de parlamentares do período pós-constituente possuía nível superior. Analisando a conduta dos parlamentares mais atuantes, ela observa que esse percentual cresce para 89.4%.

¹¹ Ver, entre outros: HAGOGIPIAN (1992); O'DONNELL (1996).

sabido que alguns países que passaram por experiências autoritárias semelhantes conseguiram atingir a consolidação democrática, sobretudo quando os valores básicos da democracia foram interiorizados pela maioria da sociedade ¹².

Procurou-se, então, verificar a opinião dos parlamentares sobre esse processo histórico brasileiro, analisando-se em que medida eles concordam que o processo democrático, bem ou mal, caminhou, e que essa participação ou foi benéfica ou, ao menos, não foi prejudicial. Em 1988, uma pesquisa realizada pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) com as maiores lideranças políticas do país mostrava uma profunda incredulidade com os rumos da democracia no Brasil ¹³. No início da década de 90, duas pesquisas desenvolvidas pelo IDESP (1990, 1991) já apresentavam uma visão bem mais otimista quanto aos rumos da democratização. Na primeira, realizada entre as elites brasileiras, 64% dos entrevistados afirmaram que seria muito provável ou praticamente certo que o Brasil conseguiria consolidar a democracia durante a década de 90. A mesma pergunta foi feita aos parlamentares em 1991, sendo positiva a resposta de 76% deles. No meio da década, Lima e Cheibub realizaram outra pesquisa com a elite brasileira, procurando compreender sua visão de democracia, afirmam que, “há um consenso entre as elites com respeito à valorização desejada das instituições propriamente políticas” (LIMA; CHEIBUB, 1996, p.93). Portanto, as pesquisas de opinião realizadas durante a década de 90 já mostravam que os segmentos políticos mais influentes acreditavam que a democracia seria consolidada.

Neste questionário procurou-se, então, perceber o quanto o processo histórico brasileiro foi aceito pelos parlamentares. A Tabela 1 mostra que uma maioria de 61% acredita que a forma de transição foi benéfica, 12% diz que não interferiu na democratização e apenas 22% afirma que a participação dos grupos que apoiaram o regime militar foi de alguma forma prejudicial.

¹² Refiro-me especificamente aos países do Sul da Europa. Ver a análise desses casos em OLIVEIRA (2000).

¹³ A análise destas entrevistas encontra-se em OLIVEIRA (2002a).

Tabela 1 - Opinião sobre a Transição

	PT	PDT-PSB PPS-PCdoB	PSDB	PMDB	PL-PPB-PTB micro-partidos	PFL	TOTAL
BENEFICIOU	26	76	59	68	86	67	61
NÃO INTERFERIU	9	12	0	14	0	24	12
PREJUDICOU	61	12	35	9	5	10	22

Questão: Como se sabe, a transição democrática no Brasil ocorreu com a colaboração dos segmentos políticos que sustentaram o regime militar. Na sua opinião, qual a influência desse fato para o processo de democratização?

Beneficiou: altamente benéfica + razoavelmente benéfica; **Prejudicou:** um pouco prejudicial + altamente prejudicial

Como seria de esperar, foi a direita ideológica (PL/PPB/PTB e PFL), em grande parte ela própria protagonista do regime anterior, quem apontou mais incisivamente os benefícios (ou a neutralidade) da transição. De modo igualmente esperado, o PT mostrou coerência com sua posição histórica, afirmando em sua maioria (61%) que a transição brasileira foi prejudicial à democratização. Entretanto, 35% dos petistas tomaram posições diferentes, acreditando que a transição foi benéfica (26%) ou foi indiferente (9%).

No PSDB e no PMDB, dois partidos visceralmente ligados à transição¹⁴, a maioria das respostas indica que a transição foi benéfica ou não interferiu. Principalmente dentro do PMDB aparece uma franca concordância de que o processo brasileiro foi positivo: 68% acreditam que trouxe benefícios e 14% que não interferiu. Também as respostas dos partidos de centro-esquerda (PDT/PSB/PPS/PCdoB) foram altamente positivas: 76% afirmaram que houve benefícios e 12% que não interferiu. O desacordo aparece mais no PSDB, em que 35% dos parlamentares disseram que o processo foi prejudicial.

Portanto, nota-se um descontentamento que vem do PT, em primeiro lugar, e do PSDB, em segundo. Isso significa que permanecem

¹⁴ O PMDB, partido de oposição no regime autoritário, foi um dos participantes da Aliança Democrática, responsável pela formalização da transição. O PSDB foi formado em 1988 como uma dissidência do antigo PMDB.

restrições consideráveis, embora a maioria pareça acreditar que a democracia brasileira caminhou e que a participação bastante diversificada dos grupos acabou sendo bem mais positiva do que negativa.

A importância das regras constitucionais para a democracia

A Assembléia Nacional Constituinte representa o marco da instauração da nova democracia brasileira, mas em virtude do modo como essa democracia foi implantada, houve muita desconfiança de que a Constituição não seria capaz de romper práticas autoritárias, impondo novas regras democráticas. Para demonstrar esse contínuo, sempre eram citados os militares e o presidente Sarney, duas das mais expressivas heranças do passado que interferiram na elaboração da Constituição. Casos notórios de intervenção foram citados, como a manutenção do sistema presidencialista e a garantia da participação dos militares na defesa da ordem interna.

Alguns estudos realizados no início da democratização, contudo, já salientavam a importância de certas regras constitucionais para o fortalecimento da democracia. Analisando artigos constitucionais, Amaury de Souza e Bolívar Lamounier (1990) argumentavam que estava ocorrendo uma mudança na cultura política do país e a regulamentação de alguns artigos importantes denotava uma nova percepção da sociedade sobre a questão dos direitos.

Com base nesta discussão, esta pesquisa procura perceber em que medida a Constituição Federal apresentou mudanças que hoje podem ser consideradas como efetivamente importantes para a democracia. Habitados há mais de dez anos com a aplicação prática dessas normas, já é possível perceber o quanto elas vêm sendo valorizadas como uma conquista ou, pelo contrário, vêm recebendo uma avaliação negativa ou displicente.

No questionário, foram escolhidas questões paradigmáticas da Constituição Federal, como a liberdade de imprensa, os poderes conquistados pelo Ministério Público, a opção pela administração descentralizada da saúde e da educação, o incentivo à participação

popular no processo legislativo, o papel das Forças Armadas e o sistema partidário-eleitoral e político.

Pelas respostas, apresentadas na Tabela 2, é possível perceber que a Constituição é considerada de forma muito positiva como uma contribuição à democracia:

- a liberdade de imprensa foi considerada a conquista mais importante, com 89% de entrevistados afirmando que “ajuda muito” na democratização. Vê-se que os percentuais são bastante altos todos os partidos políticos;
- na seqüência das preferências, em segundo lugar vem a administração descentralizada da saúde e da educação, seguida da participação popular no processo legislativo e, em quarto lugar, a competência do Ministério Público.

Em níveis variados, todos os partidos, com maioria absoluta, enfatizaram a importância desses artigos constitucionais. Por exemplo, para o opositor PT, em 91% dos casos o papel do Ministério Público “ajuda muito” na consolidação da democracia. Na verdade, a atuação do Ministério Público tem sido fundamental para apurar casos de corrupção administrativa. Para o governista PSDB, em 100% das respostas a liberdade de imprensa “ajuda muito”. De fato, a imprensa tem participando ativamente nas denúncias, nos debates e na publicização das questões políticas.

Tabela 2

A Influência da Constituição Federal sobre a Democracia (em %)

Liberdade de Imprensa

	PT	PDT...	PSDB	PMDB	PPB...	PFL	TOTAL
Ajuda Muito	83	94	100	95	82	81	89
Ajuda Pouco	13	6	0	5	0	5	4
Não Interfere	0	0	0	0	0	5	2
Prejudica (Pouco e Muito)	4	0	0	0	9	10	5

Saúde e Educação Descentralizada

	PT	PDT...	PSDB	PMDB	PPB...	PFL	TOTAL
Ajuda Muito	74	53	76	86	64	67	68
Ajuda Pouco	17	41	12	0	18	18	18
Não Interfere	9	6	12	9	5	14	10
Prejudica (Pouco e Muito)	0	0	0	0	5	0	2

Participação Popular na Legislação

	PT	PDT...	PSDB	PMDB	PPB...	PFL	TOTAL
Ajuda Muito	91	59	71	64	73	62	67
Ajuda Pouco	9	35	18	23	5	24	21
Não Interfere	0	6	12	14	18	14	12
Prejudica (Pouco e Muito)	0	0	0	0	0	0	0

Poder do Ministério Público

	PT	PDT...	PSDB	PMDB	PPB...	PFL	TOTAL
Ajuda Muito	91	88	65	73	73	43	65
Ajuda Pouco	4	12	24	23	9	29	23
Não Interfere	0	0	0	5	0	10	3
Prejudica (Pouco e Muito)	0	0	12	0	14	19	8

Papel das Forças Armadas

	PT	PDT...	PSDB	PMDB	PPB...	PFL	TOTAL
Ajuda Muito	22	18	35	18	36	33	28
Ajuda Pouco	30	35	24	32	32	14	27
Não Interfere	39	47	35	50	23	52	41
Prejudica (Pouco e Muito)	4	0	6	0	5	0	3

Legislação Eleitoral e Partidária

	PT	PDT...	PSDB	PMDB	PPB...	PFL	TOTAL
Ajuda Muito	17	6	16	9	32	9.5	14
Ajuda Pouco	48	53	47	64	36	48	46
Não Interfere	0	6	6	5	0	9.5	6
Prejudica (Pouco e Muito)	35	35	29	23	18	29	31

Sistema Presidencialista

	PT	PDT...	PSDB	PMDB	PPB...	PFL	TOTAL
Ajuda Muito	17	6	24	5	36	14	17
Ajuda Pouco	39	24	24	41	36	38	34
Não Interfere	9	12	12	32	5	24	17
Prejudica (Pouco e Muito)	30	59	41	18	5	14	25

Questão: Considerando-se o que foi promulgado na Constituição de 1988, na sua opinião, quanto as regras abaixo têm efetivamente contribuído para a democracia no Brasil?

Sobre o papel da Forças Armadas, os entrevistados não demonstraram o mesmo interesse, como se esta já não fosse uma questão relevante. Apenas 3% do total afirmaram que a competência constitucional das Forças Armadas “prejudica” o processo de democratização. Para 41% a melhor opção foi o “não interfere”. E essa posição, em graus variados, foi mantida em todos os partidos¹⁵.

Finalmente, o sistema eleitoral e partidário e a sistema presidencialista foram os que receberam as maiores críticas. Também neste caso os percentuais variaram de acordo com os partidos, mas, em todos, a maioria dos entrevistados optou pelo “ajuda pouco”, tanto para o sistema eleitoral e partidário quanto para o sistema presidencialista. Observa-se, também, que nessa questão do sistema político, o percentual da resposta “prejudica” é bem mais alto. Apenas os pequenos partidos da direita tenderam a apoiar: para o sistema eleitoral e partidário a resposta “ajuda muito” foi preferida por 32% e para o sistema presidencialista por 36%.

É possível afirmar que nesta questão das normas constitucionais, existe um consenso bem maior entre os parlamentares, tendo sido algumas mudanças trazidas pela Constituição valorizadas como uma conquista da democracia. Outras normas, como as leis eleitorais, partidárias e políticas, vêm sendo questionadas, o que também sugere uma tendência ao consenso, pelo menos no que diz respeito às críticas.

A interiorização dos procedimentos democráticos pela elite parlamentar

Consolidar a democracia no Brasil supõe a construção de novos patamares de relacionamento político, com o desmonte das formas patrimonialistas e autoritárias que historicamente determinaram a relação entre Estado e sociedade no Brasil. Pensa-se na democracia segundo os requisitos formulados por Dahl (1997) em *Poliarquia*. Mas pensa-se também nas formas mais atuais de *accountability*, como lembram

¹⁵ A pesquisa desenvolvida por Lima e Cheibub (1996), embora tenha sido feita com um propósito um pouco diverso, chegou à essa mesma constatação.

Linz e Stepan (1999) quando se referem aos regimes democráticos consolidados. Além das clássicas prerrogativas liberais de liberdade de expressão, de associação, de tolerância e de institucionalização do conflito, é necessário também garantir meios de controle da sociedade sobre o Estado e de controle das várias instâncias do Estado sobre si mesmo.

Esta foi outra questão formulada aos parlamentares, conforme aparece na Tabela abaixo:

Tabela 3

Institucionalização dos Procedimentos Democráticos (em %)

Aceitação das Regras do Jogo

	PT	PDT...	PSDB	PMDB	PPB...	PFL	TOTAL
Foi Incorporada + Avançou Muito	48	59	100	82	77	95	80
Avançou Pouco + Não Avançou	52	35	0	18	23	5	20

Tolerância à Diversidade Política

	PT	PDT...	PSDB	PMDB	PPB...	PFL	TOTAL
Foi Incorporada + Avançou Muito	39	65	76	91	82	81	74
Avançou Pouco + Não Avançou	61	29	18	9	14	19	24

Institucionalização do Conflito

	PT	PDT...	PSDB	PMDB	PPB...	PFL	TOTAL
Foi Incorporada + Avançou Muito	57	65	82	77	73	71	72
Avançou Pouco + Não Avançou	43	29	12	23	23	24	26

Rotina da Alternância do Poder

	PT	PDT...	PSDB	PMDB	PPB...	PFL	TOTAL
Foi Incorporada + Avançou Muito	26	41	76	59	82	67	64
Avançou Pouco + Não Avançou	74	53	23	36	14	33	34

Organização da Sociedade Civil

	PT	PDT...	PSDB	PMDB	PPB...	PFL	TOTAL
Foi Incorporada + Avançou Muito	61	41	41	64	68	52	55
Avançou Pouco + Não Avançou	35	53	53	36	32	48	42

Controle Social sobre o Estado

	PT	PDT...	PSDB	PMDB	PPB...	PFL	TOTAL
Foi Incorporada + Avançou Muito	9	23	53	27	41	38	32
Avançou Pouco + Não Avançou	91	71	41	68	50	57	65

Institucionalização Partidária

	PT	PDT...	PSDB	PMDB	PPB...	PFL	TOTAL
Foi Incorporada + Avançou Muito	48	18	23	27	45	38	35
Avançou Pouco + Não Avançou	52	76	76	68	50	62	63

Transparência Administrativa

	PT	PDT...	PSDB	PMDB	PPB...	PFL	TOTAL
Foi Incorporada + Avançou Muito	9	18	82	36	50	48	44
Avançou Pouco + Não Avançou	91	76	12	64	45	52	54

Controle Recíproco dos Poderes

	PT	PDT...	PSDB	PMDB	PPB...	PFL	TOTAL
Foi Incorporada + Avançou Muito	13	23	65	45	50	47	47
Avançou Pouco + Não Avançou	87	71	23	54	41	43	51

Questão: *Passados mais de dez anos desde a promulgação da nova Constituição, como o Sr.(a) vê a incorporação dos procedimentos democráticos na política do país?*

As respostas variaram substancialmente em relação aos partidos. O PSDB, principal partido de sustentação do governo de Fernando Henrique Cardoso, ofereceu as respostas mais otimistas: os 100% dos entrevistados afirmaram que as regras do jogo “já estão incorporadas ou avançaram muito”. Mesmo questões mais polêmicas, como transparência administrativa e controle social sobre o Estado receberam mais de 50% de respostas positivas do PSDB. Para o PSDB, apenas os itens referentes à organização da sociedade civil e à institucionalização partidária receberam menos de 50% na opção “foi incorporada ou avançou muito”.

Os outros partidos já não apresentaram o mesmo otimismo. Para o PT, partido que se mostrou mais crítico, o quesito “foi incorporado ou avançou muito” só recebeu mais de 50% das respostas na questão da institucionalização do conflito e da organização da sociedade civil. Em todas as outras perguntas os petistas preferiram, em sua maioria, a opção “avançou pouco ou não avançou”.

Entretanto, o resultado da pesquisa não pode ser considerado negativo, se considerarmos que, nas questões básicas da democracia

(nos procedimentos mínimos, como diria Dahl), a maioria afirma que as regras democráticas “já foram incorporadas” ou “avançaram muito”. Isso acontece mesmo com o PT, que se mostrou bastante dividido na maior parte das questões. E os parlamentares dos pequenos partidos de esquerda (PDT/PSB/PPS/PCdoB) responderam na maior parte das vezes que os procedimentos “foram incorporados ou avançaram muito”. À medida que se caminha para a direita do espectro ideológico, esses percentuais positivos crescem. Considerando-se que grande parte da literatura política brasileira ainda acredita que o relacionamento político no Brasil é basicamente fundado nas relações pessoais e de favor, estes dados mostram um grande avanço em termos de crenças políticas.

No entanto, as dificuldades aparecem quando o assunto gira em torno das formas de controle sociais sobre o Estado e da institucionalização partidária. Nas perguntas que enfocavam estes aspectos, a maioria se mostrou pessimista, afirmando que “avançou pouco ou não avançou”. Em relação à institucionalização partidária, houve consenso quanto a idéia que os avanços foram pequenos ou não aconteceram. Quanto ao controle recíproco dos poderes, há mais discordância, mas as impressões negativas são fortes em todos os partidos (com exceção do PSDB). As questões do controle social sobre o Estado e sobre a transparência administrativa também receberam respostas bem pessimistas (novamente com a exceção do PSDB). Portanto, a pesquisa indica que estamos no meio do caminho da consolidação.

A influência dos fatores macrossociais na democratização

Para concluir, procura-se analisar se na visão dos parlamentares existe relação entre democracia e fatores macrossociais. No Brasil, sobrepõem-se problemas sociais, econômicos e de falta de eficácia do Estado. Mas o que se pretende compreender é se, na visão dos parlamentares, essas questões mais amplas podem ser consideradas em separado, como fatores alheios ao regime político, ou se elas são inseparáveis da questão política e passíveis de provocar efeitos negativos na própria democracia.

Como mostra a Tabela 4, as respostas foram altamente significativas: desigualdade de renda, corrupção administrativa, desfuncionalidade do sistema de Justiça, violência urbana, vulnerabilidade econômica do país e deficiência dos serviços públicos – nessa ordem – foram considerados, por todos os partidos, como fatores que interferem “muito ou totalmente” no processo de democratização. Os percentuais são altos, o que demonstra consenso na avaliação.

E o que isso poderia significar em termos de compromisso político, considerando-se que uma parte dos parlamentares que fazem tais afirmações são responsáveis pela permanência desses problemas? Creio que a questão mais importante é a da percepção de que alguns fenômenos políticos já invadiram a pauta das discussões nacionais, e os parlamentares não podem ignorar esses assuntos, sob pena de frustrarem seus próprios eleitores.

Em sua tese de doutorado, Flávia Schilling (1997) discute a questão das Comissões Parlamentares de Inquérito Contra a Corrupção, e afirma que a atenção que o problema vem recebendo se deve ao fato de que a corrupção passou a ser considerada como “um mal público” que precisa ser enfrentado. Diante das respostas dos parlamentares, não seria exagero afirmar que também a desigualdade de renda, o sistema de Justiça, a violência urbana, a economia e a deficiência dos serviços públicos estão adquirindo o mesmo nível de politização.

Tabela 4

Influência dos Problemas Macro-Sociais na Democracia (em%)

Desigualdade de Renda

	PT	PDT...	PSDB	PMDB	PPB...	PFL	TOTAL
Totalmente ou muito	96	94	82	95	68	100	88
De forma considerável	4	0	12	0	27	0	9
Pouco ou não interfere	0	0	6	0	5	0	2

Corrupção Administrativa

	PT	PDT...	PSDB	PMDB	PPB...	PFL	TOTAL
Totalmente ou muito	91	82	71	68	68	71	73
De forma considerável	4	12	24	23	18	19	18
Pouco ou não interfere	4	0	6	5	14	10	8

Problemas da Justiça

	PT	PDT...	PSDB	PMDB	PPB...	PFL	TOTAL
Totalmente ou muito	78	71	71	69	73	76	70
De forma considerável	17	24	24	27	14	19	22
Pouco ou não interfere	4	0	6	0	14	5	7

Violência Urbana

	PT	PDT...	PSDB	PMDB	PPB...	PFL	TOTAL
Totalmente ou muito	74	65	47	64	73	62	67
De forma considerável	17	18	35	27	18	29	22
Pouco ou não interfere	9	0	6	5	9	10	8
Não sabe/não respondeu	0	18	12	5	0	0	3

Crise Econômica do País

	PT	PDT...	PSDB	PMDB	PPB...	PFL	TOTAL
Totalmente ou muito	70	29	53	86	50	62	63
De forma considerável	22	35	35	9	36	29	27
Pouco ou não interfere	4	29	12	0	14	10	9
Não sabe/não respondeu	4	6	0	5	0	0	2

Serviço Público Deficiente

	PT	PDT...	PSDB	PMDB	PPB...	PFL	TOTAL
Totalmente ou muito	61	82	59	59	59	67	62
De forma considerável	30	6	24	32	23	24	27
Pouco ou não interfere	4	6	12	5	14	10	8

Cultura autoritária

	PT	PDT...	PSDB	PMDB	PPB...	PFL	TOTAL
Totalmente ou muito	74	47	41	50	55	33	49
De forma considerável	22	29	24	36	14	24	24
Pouco ou não interfere	4	18	29	9	27	38	22

Segregação Racial

	PT	PDT...	PSDB	PMDB	PPB...	PFL	TOTAL
Totalmente ou muito	48	12	12	32	18	19	24
De forma considerável	39	35	29	27	19	19	26
Pouco ou não interfere	9	29	59	36	57	62	47

Questão: De acordo com alguns analistas, os rumos da democratização estão relacionados a fatores macro-sociais. A seu ver, como os problemas abaixo relacionados dificultam o atual processo de democratização no Brasil?

As outras questões levantadas receberam respostas bem mais tranquilas. Sobre a influência da cultura autoritária no país, apenas o PT foi incisivo na afirmação de que interfere “totalmente ou muito” na democracia. Os outros partidos se mostraram bastante divididos nessa questão. Sobre a segregação racial, a maioria afirmou que “interfere pouco ou não interfere”, o que obviamente não significa que a segregação racial não seja um problema grave, mas apenas que ela não atingiu a mesma dimensão política.

Dados semelhantes foram colhidos por Bolívar Lamounier e Amaury de Souza (2002), em uma pesquisa recente com as elites políticas do país. Quando perguntados sobre quais seriam as ameaças externas aos interesses do Brasil, os entrevistados escolheram, em primeiro lugar, o protecionismo comercial dos países ricos (para 78% é uma ameaça crítica); em segundo lugar, o tráfico internacional de drogas (idem para 67%); e em terceiro, a desigualdade econômica e tecnológica entre as nações do Norte e do Sul (idem 57%). Quando indagados sobre os valores e padrões de comportamento em que os brasileiros melhoraram um pouco ou muito, a Justiça foi a que recebeu a pior nota das dez alternativas: apenas 22% dos entrevistados afirmaram que houve melhora¹⁶. Na questão racial, 70% concorda ou tende a concordar que a discriminação racial agrava muito a pobreza. Contudo, apenas 27% concorda ou tende a concordar com a reserva de quotas para os negros nas universidades. E na questão das desigualdades sociais, 74% concorda que é necessário implementar uma política ativa de distribuição de renda e de patrimônio.

Ou seja, as respostas apresentadas na pesquisa de Lamounier e Souza também parecem indicar que a vulnerabilidade econômica do país diante das grandes potências, a criminalidade, as deficiências do sistema de Justiça e as desigualdades sociais constituem-se como grandes problemas políticos da atualidade do país.

¹⁶ As alternativas eram: campo político institucional; comportamento ético das pessoas públicas; informação político-eleitoral; sensibilidade social; sonegação de impostos; meio ambiente; igualdade de tratamento; mobilidade social e auto-estima do país e atendimento ágil e imparcial da Justiça. Ver LAMOUNIER e SOUZA (2002, p.17)

Conclusão

Podemos afirmar que há, entre os parlamentares, uma percepção positiva de que a democracia se consolida. O PT adotou uma postura crítica em relação a vários pontos, mas no que se refere à importância das normas constitucionais para a democracia, houve um nível alto de consenso. Também em relação à interiorização dos valores democráticos, o percentual das respostas favoráveis foi bem alto. Principalmente no que diz respeito aos procedimentos mínimos da democracia.

O problema se agrava e o grau de discordância cresce, sobretudo quando três temas entram em pauta:

- as regras do sistema político e eleitoral;
- as formas de controle da sociedade sobre o Estado;
- os problemas macroeconômicos que afetam a sociedade brasileira.

Essas questões, que permanecem mal resolvidas, parecem estar interferindo mais decisivamente para impedir que a democracia brasileira se consolide.

Referências

- BOBBIO, Norberto. Elite, teoria das. In: BOBBIO, N. et. al. *Dicionário de Política*. 2.ed. Brasília: UnB, 1988.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Bancada dos partidos*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/Internet/Deputado/Dep_Lista.asp>. Acesso em: abr. 2002.
- DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997.
- IDESP. *As Elites Brasileiras e a Modernização do Setor Público*. Relatório de Pesquisa. São Paulo, 1990.
- IDESP. *O Congresso Nacional e a Crise Brasileira*. Relatório de Pesquisa. São Paulo: 1991.
- LAMOUNIER, Bolivar; SOUZA, Amaury. *As Elites Brasileiras e o Desenvolvimento Nacional: Fatores de Consenso e Dissenso*. Relatório de Pesquisa. São Paulo: IDESP, 2002.
- LIMA, Maria Regina Soares de; CHEIBUB, Zairo Borges. Instituições e Valores: as dimensões da democracia na visão da elite brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.31, n.11, p.83-110, jun. 1996.
- LINZ, Juan e STEPAN, Alfred. *A Transição e Consolidação da Democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- MESSEMBERG, Débora. *A Elite Parlamentar Pós-Constituinte: atores e práticas*. São Paulo: Braisliense, 2002.
- O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. In: DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). *The Global Resurgence of Democracy*. 2.ed. Notre Dame: University of Notre Dame, 1996.
- OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann de. Rumos da Democratização Brasileira: a consolidação de um modelo majoritário de democracia? *Revista de Sociologia e Política*, n.15, p.11-30, nov. 2000.
- _____. Produção Legislativa no Brasil – a relação entre partidos e governo. *Revista dos Tribunais*, ano 91, v.803, p.43-58, set. 2002a.
- _____. Processo Democrático e Visões da Democracia no Brasil. *Revista de Ciências Humanas*, n.31, abr. 2002b, no prelo.
- SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994. v.1.

SHARE, D.; MAINWARING, S. Transição pela Transação: democratização no Brasil e Espanha. *Dados*, v.29, n.2, p.207-236, 1986.

SCHILLING, Flávia. *Corrupção. Ilegalidade Intolerável?* Comissões Parlamentares de Inquérito e a Luta Contra a Corrupção no Brasil (1980-1992). Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Departamento de Sociologia da FFCL, São Paulo, 1997.

SENADO FEDERAL *Relação de Senadores da 51ª Legislatura*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 22 abr. 2002.

SOUZA, Amaury; LAMOUNIER, Bolívar. A Feitura da Nova Constituição: um reexame da cultura política brasileira. In: LAMOUNIER, B. (Org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré, 1990.

Abstract

Has democracy being consolidated in Brazil? An affirmative answer to this question presupposes, firstly, the partly consensual acceptance of the basic values of democracy and the end of each and every reserve of dominion for some segments of society or State organizations. In countries with an authoritarian past such as Brazil and most of the Spanish-American countries, the fact of leaving behind a patrimonial way of governing, the incorporation of minimal democratic procedures as well as new ways of controlling the State in different forms of accountability, is also presupposed. Do the macro-social factors interfere with the democratization process? The purpose of this research is to understand the opinion of the Congressmen/women about these problems, observing if any changes in the perception of this segment of the political elite have occurred in relation to democratization in Brazil.

Key words: democracy in Brazil; democratic consolidation; democratic legitimacy