

A Dialética da Mudança
O PT se Confronta com a Institucionalidade

CLÁUDIO GONÇALVES COUTO
FERNANDO LUIZ ABRUCIO

Cadernos CEDEC nº 31

São Paulo, 1993

A DIALÉTICA DA MUDANÇA
O PT SE CONFRONTA COM A INSTITUCIONALIDADE

APRESENTAÇÃO

Este trabalho é fruto de uma série de estudos desenvolvidos ao longo de mais de três anos. O primeiro deles foi iniciado dentro de um projeto de pesquisa do CEDEC acerca do processo decisório nas instituições democráticas brasileiras pós-transição - considerando mais especificamente o relacionamento entre Executivo e Legislativo nos três níveis de governo. Foram importantes para a confecção deste trabalho, não apenas as conclusões de caráter mais geral a que chegamos no decorrer dessa pesquisa, mas particularmente os estudos realizados no âmbito do município de São Paulo.

Outra fonte essencial para a realização deste texto são nossas pesquisas de mestrado, desenvolvidas junto ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

Esta é a última versão de um total de quatro, elaboradas desde agosto de 1992, da qual resultará ainda uma versão resumida com vistas a uma publicação coletiva do CEDEC abordando a gestão Luíza Erundina. A primeira versão deste texto foi elaborada como trabalho final de curso integrante do currículo de pós-graduação em Ciência Política na USP. Foi depois substancialmente alterado e aumentado em suas segunda e terceira versões. Estas foram submetidas, respectivamente, a discussões informais internas ao CEDEC, e depois a um seminário

institucional do CEDEC, aberto a diversos convidados, realizado em dezembro de 1992.

Houve um intervalo, desde a realização do seminário até agosto de 1993, em que estivemos impedidos - por diversos motivos - de trabalhar diretamente com o texto. Em contrapartida, este afastamento nos proporcionou um maior distanciamento do objeto em voga e, conseqüentemente, um amadurecimento de algumas idéias e a revisão de outras. Isto foi favorecido, sobretudo, pela reflexão ocasionada a partir das questões levantadas no seminário, pela realização de novas leituras e, em grande medida, pela observação dos novos acontecimentos por que passou o Partido dos Trabalhadores ao longo do ano de 1993.

Muito devemos a vários colegas com os quais dialogamos ao longo de nossos trabalhos de pesquisa no CEDEC e na USP. Queremos agradecer aos nossos companheiros de equipe no CEDEC, nosso coordenador e orientador, Régis de Castro Andrade, e ainda Carlos Tadeu C. de Oliveira, Gabriela Nunes Ferreira, Sérgio Lage T. Carvalho e Valeriano Mendes Ferreira Costa, com os quais vimos mantendo uma constante e estimulante troca de idéias. Agradecemos também aos apontamentos feitos por outros colegas do CEDEC, Amélia Cohn, Paulo Eduardo Mangeon Elias, Pedro Roberto Jacobi, Ricardo Ubiraci Sennes. E lembramos, por fim, de Boris Fausto, Carlos Alberto Novaes, Chico Whitaker, Clóvis Bueno de Azevedo, Glauco Arbix, Lúcio Kowarick, Margareth Keck, Maria D'Alva Kinzo e Wagner Moraes, cujas críticas e sugestões foram de grande utilidade na elaboração da versão final aqui apresentada.

"Os militantes petistas, acostumados a atuar com os movimentos populares e reivindicar do Estado a solução para os seus problemas, quando assumiram uma posição de ser governo enfrentaram a dificuldade de não ter acumulado conhecimentos sobre as políticas públicas que lhes permitissem realizar diagnósticos e elaborar propostas para a solução dos problemas locais.

(...) De uma 'cultura do não', de combate aos governos antipopulares que dominavam a máquina pública em proveito próprio, o PT, através de suas administrações eleitas, vê-se frente ao desafio de elaborar a 'cultura do sim', isto é, um conjunto de propostas capaz de transformar radicalmente a relação política da prefeitura com os cidadãos e formular novas políticas públicas para atender às aspirações populares por uma melhor qualidade de vida." (O Modo petista de governar; pp. 288-9).

INTRODUÇÃO

A vitória petista na eleição municipal de São Paulo em 1988, acompanhada de vitórias em outras importantes cidades do país, trouxe consigo uma grande pergunta: poderia o partido que fez tão bem a crítica ao modo tradicional de fazer-se política no Brasil trazer novas e melhores respostas aos problemas colocados pela situação de ser Governo? Ou seja, seria possível a transformação de um franco atirador em um gestor eficiente da coisa pública?

Este trabalho analisará a experiência institucional da gestão petista no Município de São Paulo, considerando duas dimensões. A primeira será a transformação sofrida pelo Partido dos Trabalhadores em virtude de seu embate com as instituições estatais. As responsabilidades e contingências que a condição de ser Governo impôs ao Partido forçaram-no a operar uma transformação interna e em suas relações com a sociedade. Verificou-se uma progressão operada a partir de uma conduta pautada por uma *ética da convicção* na direção de outra fundamentada em uma *ética da responsabilidade* (WEBER, s. d., pp. 113 ss.); uma lógica de *partido-movimentista* que orientava toda a ação partidária foi complementada pela incorporação de uma lógica de *partido-governante*; uma concepção de política que privilegiava apenas uma *democracia vertical*, passou também a incorporar sua dimensão *horizontal*.¹

A segunda dimensão analisada será o caráter de ruptura representado pela ação do PT à frente do Executivo municipal de

(1) Estas categorias serão explicitadas e fundamentadas no momento em que for empreendida esta discussão.

São Paulo. Esta ruptura se traduz pelo não estabelecimento de uma prática política patrimonialista², como é de praxe na tradição política brasileira. O foco de análise para este procedimento que nega o patrimonialismo será o relacionamento Executivo-Legislativo, caracterizado pela negação ao estabelecimento de um pacto fisiológico com os parlamentares no intuito de obter maioria legislativa. Esta é uma das dimensões da dialética da mudança, a operada pelo PT no Estado brasileiro, rompendo com o patrimonialismo, trazendo em si o germe do republicanismo.

As diferenças entre republicanismo e patrimonialismo no funcionamento do sistema político brasileiro podem ser explicadas, de forma típico-ideal, pelo quadro 1.

(2) Uma definição teórica sucinta de *patrimonialismo* pode ser a que se segue:

"O patrimonialismo, como forma tradicional de autoridade, vincula-se a uma ordem estamental, onde os direitos e as obrigações são alocados basicamente de acordo com o prestígio e os privilégios dos grupos estamentais. A organização política patrimonial dar-se-ia na medida em que o dominante organizasse em forma análoga ao seu poder doméstico o poder estatal. (...) Apropriando-se dos cargos administrativos e monopolizando-os, a dominação patrimonial não estabelece distinção entre as esferas pública e privada, confundindo-as no cotidiano em benefício dos seus interesses pessoais e do seu arbítrio".
(TAVARES, 1987)

Quadro 1

Estratégias de Relação Política Arenas	Patrimonialismo	Republicanismo
Relacionamento Sociedade Civil- Estado	Clientelismo e/ou "Populismo" (cooptação)	Representação
Relacionamento Sociedade Política- Estado	Fisiologismo	Política Programática

Basicamente, a relação patrimonialista entre Estado e sociedade, historicamente, é a típica ideal no Brasil. Há um imbricamento entre o poder que vem de cima - o Estado forte, centralizador, construtor da sociedade - e do poder que vem de baixo - relações sociais (ou comunais) pautadas pela prevalência do poder privado - que dá origem ao Estado patrimonial brasileiro. O poder do Estado não aniquila o poder privado, mas o incorpora, lançando mão dele e de seus procedimentos para afirmar a sua própria prevalência. Ocorre na verdade uma fusão, na qual Estado e poder privado formam um amalgama só, sendo a esfera privada (e entenda-se aqui sobretudo, embora não exclusivamente, a esfera econômica) determinada e impulsionada em seu funcionamento pelo Estado, ao passo que a dinâmica estatal se processa fundamentada em grande medida sobre determinações de caráter privado.

Esta tradição patrimonialista se faz sentir através do clientelismo, ainda presente em nossa política hodierna, pelo fisiologismo que caracteriza os pactos entre os diferentes

clientelismo, pelo favorecimento de interesses privados na gestão dos recursos públicos através de diversos procedimentos - o mecanismo dos anéis burocráticos durante a ditadura militar não escapa a esta caracterização (CARDOSO, 1975). Não se trata apenas de uma tradição calcada em uma cultura política, embora também nela alicerçada, mas que apresenta uma base material efetiva: a própria articulação dos interesses no seio do Estado, tendo como seu articulador o *estamento burocrático* (FAORO, 1987)³.

Mas, como foi visto, para que este ordenamento patrimonialista que determina o funcionamento do Estado e suas relações com a sociedade civil opere, ele deve ter como base uma relação de prevalência do Estado sobre a sociedade, o que dá o caráter intrinsecamente autoritário desta relação. A própria reprodução do *estamento burocrático* obedece a uma lógica antidemocrática, dada por um padrão de cooptação política pautado por critérios particularistas. Lógica antidemocrática porque avessa à igualdade, condição básica da democracia - assim como do liberalismo.

O republicanismo, diferentemente do patrimonialismo, define-se através das estratégias da representação autônoma da

(3) Embora o próprio Faoro não dê uma definição explícita e cabal do *estamento burocrático*, podemos defini-lo como um grupo social com interesses e orientação política próprios alojado no aparelho estatal e através do qual processam-se patrimonialistamente as diversas demandas advindas da sociedade. Portanto, há uma confusão entre as esferas pública e privada no que se refere ao seu relacionamento com o Estado.

O *estamento burocrático* distingue-se da burocracia propriamente considerada, pois "nasce do patrimonialismo e se perpetua noutro tipo social, capaz de absorver e adotar as técnicas deste, como meras técnicas" (p. 738). "A elite política do patrimonialismo é o *estamento*, estrato social com efetivo comando político, numa ordem de conteúdo aristocrático" (p. 742).

sociedade civil em relação ao Estado e da política programática formulada por partidos no âmbito da sociedade política. O caráter da decisão aqui é passível de *publicização* (BOBBIO, 1988) e pautado por critérios objetivos publicamente definidos, havendo uma nítida separação formal entre as esferas pública e privada. A lógica dos direitos opõe-se à lógica do favorecimento, estabelecendo um contrato entre a sociedade e o Estado.

É no sucesso ou no fracasso do PT em atingir o republicanismo democrático que está o cerne da dialética da mudança em seu confronto com a institucionalidade democrática-representativa. Este trabalho procura verificar em que medida o partido logrou este sucesso na Prefeitura de São Paulo durante a gestão de Luíza Erundina. Embora as considerações que fazemos aqui se refiram especificamente ao caso paulistano, podem ser feitos paralelos com outras administrações petistas, como fica demonstrado em uma série de casos análogos verificados em outras prefeituras conquistadas pelo Partido.

1 - DO PARTIDO-MOVIMENTISTA AO PARTIDO-GOVERNANTE:

Em busca de uma síntese⁴

"O PT vive uma verdadeira disputa entre duas representações, uma que tende para o aperfeiçoamento e aprofundamento da institucionalidade democrática como caminho para a mudança social; outra, que se orienta por imperativos de urgência da massa dos excluídos, tendendo a valorizar a substância em detrimento da forma democrática." (LUIZ WERNECK VIANNA)

Dentro de uma tradição anti-partidária, na qual inexistiu o "Governo partidário" (CAMPELLO DE SOUZA, 1990), os conflitos ocorridos entre o PT e a gestão municipal paulistana de Luíza Erundina ganham um contorno de novidade na história política brasileira. A causa deste conflito deve ser encontrada na gênese e desenvolvimento do Partido dos Trabalhadores.

A chegada do Partido dos Trabalhadores ao Governo - e portanto ao controle dos recursos do Estado - representou uma ruptura na tradição patrimonialista. Como afirma Margaret Keck, o PT é uma anomalia dentro do sistema político brasileiro, pois contrariando nossa tradição de hegemonia do Estado (SOLA,

(4) Foi de fundamental importância para a elaboração deste capítulo o trabalho de Margaret E. Keck, *PT: a lógica da diferença*. É principalmente com base nele que tecemos as considerações referentes às origens do PT.

1988), constrói-se a partir da organização autônoma da sociedade civil, de um foco de poder autônomo, externo ao Estado e mesmo avesso a ele; na acepção de Duverger, o PT pode ser definido como um exemplo típico de *partido de criação externa*, ou seja, um partido criado a partir de organizações da sociedade civil preexistentes, cujas atividades situam-se fora das eleições e do parlamento (DUVERGER, 1980; pp. 26-7).

O PT teve origem sobretudo nos movimentos sociais em suas diversas variantes (movimento sindical, de trabalhadores rurais, movimentos sociais urbanos, comunidades eclesiais de base, etc.) formando-se em uma sociedade já bastante diferenciada daquela sobre a qual se erigiu o Estado forte e centralizado de '37. É diversa ainda daquela encontrada pelo regime democrático inaugurado em 1945, em que os mecanismos de cooptação pelo Estado, traduzidos no populismo (WEFFORT, 1986) e na construção dos partidos a partir do Estado centralizado (CAMPELLO DE SOUZA, 1990) davam a tônica da dinâmica sócio-política.

Se a ditadura militar de 1964 pôs fim à frágil e ambígua vida democrática e às regras de disputa política e mobilização social que vigoraram durante o período iniciado em 1945, por outro lado, a sociedade que se gestou durante os tenebrosos anos de poder ditatorial era bastante diferente daquela que a antecedeu (SANTOS, 1985). Formou-se uma sociedade mais moderna, urbana, industrializada e interligada por uma ampla e moderna rede de meios de comunicação, sobretudo televisivos, contando ainda com a formação de um mercado interno mais significativo. Uma sociedade, entretanto, que às expensas de sua "modernidade" aprofundou as já grandes

desigualdades sociais existentes. Assim, condições propícias ao surgimento de uma organização autônoma da sociedade civil, somadas à existência de reais necessidades sócio-econômicas de amplos setores da população, impulsionaram sua mobilização, propiciando o repensar da ordem vigente e levando os movimentos sociais a engajarem-se na oposição ao regime militar, visto não apenas como produtor das desigualdades, mas ainda como um obstáculo para sua superação.

É neste contexto que surge o PT. Sendo um Partido de origem externa, diferenciou-se assim, não apenas dos partidos legais do momento democrático anterior à ditadura militar, como também de seus concorrentes surgidos a partir da reforma partidária de 1979. O PT nasce a partir da constatação de lideranças dos movimentos sociais - notadamente do movimento sindical - de que a organização apenas no nível da sociedade civil era insuficiente para alcançar os objetivos que os movimentos se propunham. Neste sentido, o Partido seria o responsável pela mobilização e organização dos interesses das "classes populares", as quais passariam, a partir de então, a intervir autonomamente na esfera política, não dependendo mais de outros que falassem por elas (KECK, 1991).

Uma posição diferenciada a esse respeito é a de Leôncio Martins Rodrigues. Diz ele que afirmar ser o PT um partido que "veio de baixo" é apenas uma meia verdade, na medida em que ele se apoiou em estruturas institucionais fortes e preexistentes, tais quais a Igreja Católica e a estrutura sindical corporativista. Cabe fazer duas ponderações, entretanto. Primeiro, tomando o caso específico da Igreja Católica, existe uma enorme diferença entre a participação de parte das

comunidades eclesiais de base na formação do PT e o papel representado pela *hierarquia eclesiástica* na formação da Democracia Cristã italiana (Cf. DUVERGER, 1980 e PANEBIANCO, 1982). Segundo, mesmo que a assertiva de Rodrigues fosse ontologicamente correta, deve-se considerar que o caráter inusitado do PT deve-se ao maior peso que em sua formação tiveram a orientação normativa e a prática efetiva de seus fundadores do que determinações de caráter estrutural-funcional. Pois, ainda que atuando dentro de estruturas tradicionais, os militantes petistas imprimiram a elas um funcionamento diverso do que usualmente se verificava.

Na medida em que seria incumbido de organizar as "classes populares", o PT seria um *partido-movimentista*, ou seja, um partido cuja tarefa precípua seria a mobilização dos movimentos sociais organizados, encaminhando suas reivindicações a partir da sociedade civil em seu confronto com o Estado. Neste sentido, *partido-movimentista* define-se como uma lógica de ação essencialmente reivindicatória, revelando pouca preocupação com a *formulação* de políticas públicas e com a responsabilidade dos governantes nos marcos da legalidade democrática. É importante frisar, que não é o *locus* de ação que define qual sua lógica, podendo verificar-se a atuação de *partido-movimentista* tanto nas instituições estatais, como junto às organizações da sociedade civil.

Em contrapartida, a lógica de atuação do *partido-governante* pauta-se pela preocupação precípua com a produção de políticas públicas vinculada à responsabilidade de governo nos marcos da institucionalidade legal-democrática. Essas duas

lógicas apresentadas situam-se em um contínuo cujo ponto ótimo é o compromisso (*trade-off*) entre ambas.

A origem do Partido dos Trabalhadores nos movimentos sociais, que procuravam estabelecer sua autonomia em relação ao Estado, contribuiu indubitavelmente para uma separação entre os quadros do Partido - que se formava - e os interesses estabelecidos no seio do edifício estatal. Não tinham relevo entre os quadros formadores do PT representantes do estamento burocrático. Tratando do sistema partidário que emerge após o fim da ditadura militar, diz Campello de Souza:

"... um ponto básico que tem a ver com a estruturação das relações entre os partidos e o Estado: a necessidade do *clientelismo estatal* para a sobrevivência partidária. Esta é uma característica historicamente presente nos partidos de massas no Brasil desde a sua montagem em 1945.

"As condições que envolvem a origem dos partidos são de particular importância na determinação de seu caráter enquanto organização. Assim, as probabilidades de um partido vir ou não a utilizar a distribuição de benefícios clientelísticos de modo a ganhar o apoio de grupos sociais têm muito a ver com a maneira pela qual a liderança desse partido estabeleceu inicialmente sua ligação com as bases populares. Essa articulação inicial marcará o caráter da organização em termos dos mecanismos que deverá acionar para manter essa base, além de constituir o fundamento do grande poder de barganha em relação a seus oponentes eventuais que no interior

dos partidos têm os políticos que praticam o clientelismo". (CAMPELLO DE SOUZA, 1988, pp. 571-2)
Ênfases acrescidas.

A vinculação *inicial* do PT com movimentos sociais organizados autonomamente em relação ao Estado, e mesmo em oposição a ele, associada ainda à ínfima vinculação de suas lideranças com interesses já estabelecidos na máquina estatal explicam, em grande medida, o caráter anti-patrimonialista do Partido, negando o clientelismo e a tutela estatal.

Mesmo os parlamentares que optaram por integrar o PT ingressaram em uma empreitada de alto risco para sua própria sobrevivência eleitoral, pois tinham no PMDB (partido de origem parlamentar, na acepção de Duverger), sob este ponto de vista, uma base mais sólida. A decisão de parlamentares, então pertencentes ao (P)MDB, de optarem pelo ingresso em um partido no qual passariam dispor de um menor volume de recursos organizacionais e materiais com vistas a futuras eleições, dava indicações da preferência desses políticos por apostar na viabilidade da proposta petista em detrimento de condições estruturais mais consolidadas com as quais contavam em seu Partido e no Parlamento.

O caráter autonomista do Partido dos Trabalhadores, determinado pelas suas origens, pode ser identificado como uma das razões fundamentais para o republicanismo que se forma no Partido; não apenas em função de uma cultura autonomista, mas pelo fato de que *não havia uma base material de interesses que favorecesse a formação, dentro do PT, de uma cultura política patrimonialista*, muito pelo contrário. Por outro lado, esta mesma origem é também elemento explicativo para as tensas

relações existentes entre o Partido e o poder político (Cf. DUVERGER, 1980; PANEBIANCO, 1982. Duverger, por exemplo, lembra que os partidos de origem externa ao Parlamento apresentam maiores resistências para enquadrarem-se no jogo democrático-representativo; pp. 30-2).

Mais do que simplesmente serem a base do PT, os segmentos dos movimentos sociais envolvidos na criação do Partido apresentavam concepções de organização e objetivos diferenciados em relação a outros setores também vinculados a organizações populares. É interessante notar, por exemplo, que as diferentes tendências do movimento sindical do início dos anos 80 tinham diferentes concepções em relação à autonomia do mesmo no que se refere à sua articulação com o Estado. Enquanto os setores "autênticos" (dos quais a figuram máxima era Lula), que integrariam o PT, lutavam por uma organização a partir das bases, o grupo da "Unidade Sindical", vinculado ao PCB e ao PMDB buscava um enquadramento nas estruturas estatal-corporativistas determinadas pela CLT. Eis aí uma das diferenças do PT com a esquerda brasileira tradicional.

A concepção inicial do Partido dos Trabalhadores era portanto a de um partido que seria o veículo da ação independente dos movimentos sociais na esfera pública, mais do que um formulador de políticas públicas voltadas para este setor no nível institucional do Estado, como seria o caso da ação legislativa. Em oposição ao que ocorria com o antigo PTB e com o PCB, que na sua relação com o movimento sindical acabavam por subordinar o mesmo a definições tomadas em outras instâncias, o PT dever-se-ia subordinar ao movimento social como um todo (não apenas o sindical).

Por se tratar de um partido que incorpora as questões de diversos movimentos, inclusive o movimento ecológico, das questões relativas às chamadas minorias e outros assuntos geralmente de fora do raio de ação tradicional da política, o PT se tornou já no nascedouro um partido bem mais amplo do que seus congêneres de base operária europeus - os partidos social-democratas. O leque de questões englobadas pelo Partido dos Trabalhadores ampliou o seu raio de ação também para um campo que nos países europeus foi ocupado recentemente pelos Partidos Verdes e outros partidos alternativos. Em solo europeu, o surgimento destas agremiações se deveu ao fato de que os partidos tradicionais não respondiam às demandas por elas levantadas, sendo que, na medida em que estes começaram a fazê-lo, as novas organizações passaram a fraquejar (Cf. LAWSON & MERKL, 1988). No Brasil, ao contrário do que ocorreu na Europa, tendo o PT assumido as demandas do campo alternativo, não houve porquê surgirem outros partidos que buscassem atender tal tipo de demanda, o que pode ser um dos fatores explicativos para o aborto prematuro do PV no país.

Além desta dimensão formadora do caráter petista no momento de construção do Partido, que podemos denominar como *afirmativa*, ou seja, ter nascido dos movimentos sociais, podemos vislumbrar ainda uma *dimensão de negação*, no caso negação do Estado e de suas instituições. A opção do Partido pela sociedade civil se deu, em grande medida, em função do caráter elitista da transição democrática. Na medida em que a *transição democrática* vai dando espaço a um processo de *consolidação democrática*, em que as instituições políticas ganham permeabilidade e força, impõe-se ao PT também a organização para a ação institucional e a criação de

orientações para ela adequadas. Este processo ganha corpo sobretudo a partir de 1988, com o fortalecimento do Legislativo - a partir da nova Constituição e com a conquista de importantes Prefeituras, mas principalmente quando o Partido se viu defronte à necessidade de formar alianças partidárias-eleitorais no segundo turno das eleições presidenciais de 1989.

Outro ponto a ser considerado é que, a partir desta formação histórica do PT se formou um *ethos* mais ou menos homogêneo em seus quadros, criando uma identidade coletiva, apesar das várias diferenças entre as tendências. Este *ethos*, mistura de rousseaunianismo, republicanismo e um vago ideário socialista, trouxe elementos importantes para a instalação de um ideal democrático no PT, mas também continha diversos elementos autoritários. Clóvis Bueno de Azevedo (1991) empreendeu antes de nós uma discussão acerca deste problema; mostrava que, apesar das diferenças entre as tendências, há em todos os grupos petistas um híbrido de leninismo e social-democracia. Acreditamos, contudo, que a diferenciação pode ser mais rica na medida em que contrapomos autoritarismo e democracia, categorias mais amplas e explicativas que as utilizadas por Azevedo, revelando a existência de um autoritarismo de esquerda difuso entre a militância petista.

O lado democrático do *ethos* petista estava contido principalmente na política advinda da noção de direitos, reforçando o republicanismo petista. Em substituição ao populismo e ao clientelismo surge o respeito aos direitos e à participação popular. Nas palavras do ex-prefeito de Santo André, Celso Daniel:

"Em primeiro lugar, seria desnecessário enfatizar a ligação entre a prática usual do aproveitamento de cargos públicos para fins privados - por vezes abertamente escusos - e a avaliação bastante negativa que a opinião pública possui dos políticos em geral. Por isso, e pelo reconhecimento do caráter estratégico da dimensão ética para a afirmação de uma política transformadora, o primeiro princípio básico a resgatar consiste no mais absoluto respeito à moralidade da coisa pública." (DANIEL, 1991, p. 14)

O republicanismo, portanto, integra-se à estratégia transformadora do Partido. A legitimação do poder político local deve ser buscada em uma cultura política que tenha os direitos como referência (Ibidem, p. 16). Ora, uma concepção da política tendo os direitos como referência básica é diametralmente oposta à concepção patrimonialista, na qual, ao invés de direitos, o que se percebe é a dimensão do favor, do apadrinhamento e do favoritismo, quando quem ocupa lugar é a pessoa particularmente considerada, aquela que tem laços privados com o detentor do poder, e não o indivíduo, categoria universal, detentor de direitos conferidos indistintamente a todos (DA MATTA, 1990).

É importante compreender como esta noção de política de direitos pesou na formação do PT. A questão da democracia social é essencial para o Partido, afinal de contas os movimentos que estão na sua origem reivindicam basicamente direitos sociais (como os direitos dos trabalhadores, à moradia, à terra, à saúde, etc.). Sendo este um objetivo que

ultrapassa o limite da democracia política, embora o englobe (Cf. KECK, p. 102), a mera adesão ao jogo democrático, que se restabelecia com a transição, não era suficiente. Daí a importância que lideranças dos movimentos sociais atribuíam a um partido como o PT, que fosse independente do PMDB e de outros segmentos políticos. Entendiam essas lideranças que os próprios trabalhadores passariam assim a defender os seus interesses de acordo com o caráter autônomo dos movimentos populares, os quais, desta forma, não apenas se afirmam como autônomos na sua organização como movimentos *sociais*, mas também como movimento *político*.

Porém, há um lado autoritário presente no *ethos* petista. Ele se manifesta, em primeiro lugar, por uma visão anti-institucional que esteve presente em boa parte de sua história. (*Que fique bem claro, usamos o termo instituição aqui nos referindo especificamente às instituições democráticas representativas do Estado*). Um bom exemplo dessa visão anti-institucional pode ser observado na frase nos dita pelo presidente do Diretório Municipal do PT em São Paulo, Ruy Falcão: "O nosso objetivo é ocupar as prefeituras para esticar os limites da institucionalidade". Um exemplo deste tipo de visão levada ao paroxismo é um artigo do líder da tendência petista Convergência Socialista (depois excluída do Partido), Valério Arcary, "Prisioneiros da legalidade?". O próprio título já é esclarecedor da denúncia apresentada. O autor pregava que o Partido burlasse os limites institucionais em sua ação política.

Esta visão anti-institucional da política, ou desta última apenas como democracia social está ligada ao

participacionismo, sendo definido este projeto político nas palavras de Bolívar Lamounier, como *utopia participatória* (LAMOUNIER, 1989). Podemos explicar esta característica do *ethos* petista com o próprio governo Erundina, na medida em que esta inicialmente acreditava que poderia governar apenas com os movimentos sociais, sem o "auxílio" do Parlamento. Os "conselhos populares" eram o modelo institucional mais próximo do *participacionismo*.

A crítica a este modelo não é feita para negar a interação entre sociedade civil e sociedade política, existente na *utopia participatória*, pois esta tem o grande mérito de injetar o sangue dos movimentos sociais na esfera pública, antes exclusiva do jogo elitista. Todavia, ao adotar o *participacionismo* como estratégia de Governo, o Partido se esqueceu de duas coisas: primeiro, ao entrar no jogo da democracia representativa, o PT aceitou que suas instituições não podem ser alijadas das decisões governamentais e, portanto, se o Parlamento for subordinado aos conselhos populares, ocorrerá a negação autoritária da democracia representativa, encarando-a muitas vezes sob o ponto de vista meramente instrumental. Em segundo lugar, a participação como "forma de Governo" tem seus limites impostos pelo conteúdo dos problemas tratados pelo Poder Público, pela força dos movimentos sociais, pela força e legitimidade dos outros atores políticos e pela duração dos processos de decisão, concluindo-se que dificilmente o *participacionismo* pode-se transformar em rotina governativa.

Outra característica autoritária do *ethos* petista é a concepção de portador por excelência dos interesses da maioria

da população. Esta concepção é sustentada por dois mitos: o da "homogeneidade da maioria" e o da existência de um canal por excelência para a representação dos interesses da classe trabalhadora. O primeiro mito foi sendo desfeito pela gestão petista paulistana na medida em que a escassez dos recursos públicos dificultava o atendimento de todas as demandas sociais. Além disso, em entrevista a nós concedida, Paul Singer desfez o cerne do mito da homogeneidade da maioria:

"A gente quer atender à maioria da população, só que a maioria é uma soma de minorias. Isto é o que eu acabei descobrindo exercendo a função que exerço. Não são a maioria de pobres que têm necessidades homogêneas e então você satisfaz e está tudo bem (...) Os pobres são grupos especiais que somados são a maioria da população; mas cada um é uma minoria.

"Então você tem, por exemplo, os pobres que não têm onde morar. Esses exigem urbanização de favelas, casas em mutirão, construção de habitações e uma série de programas habitacionais. Agora, você tem os pobres que têm onde morar, mas em cuja rua não entra ambulância, não entra polícia, enfim, é um inferno porque a rua não está calçada. Você tem um movimento, uma exigência brutal de se calçar, porque uma grande parte das ruas de São Paulo não têm calçamento. Agora, a "grana" é uma só, ou você urbaniza favelas ou você calça aquelas ruas. Percebe? Estão disputando o mesmo dinheirinho!" (Julho de 1991).

O outro mito, o da existência de um canal por excelência de representação dos interesses da classe trabalhadora, configura uma concepção leninista de partido, portador de antemão dos verdadeiros interesses do proletariado, sendo necessário fazer a diferenciação lukacsiana entre "classe em si" e "classe para si", mostrando quais são os "traidores do caminho para o socialismo", aqueles que não entendem qual a verdadeira estrada que deve ser trilhada. Mais do que isso, além do autoritarismo subjacente a esta concepção, há também uma impossibilidade de aceitarem-se os outros grupos políticos como legítimos, pois "o único partido legítimo é o portador dos interesses universais contidos na classe trabalhadora". Desta forma, a lógica da política é a lógica da guerra, sendo o outro tomado como inimigo e não como adversário. O jogo de soma-zero, em que tudo se ganha ou tudo se perde, é a estratégia política a ser utilizada.

Como bem observou Renato Janine Ribeiro, o caráter autoritário do PT advém de certa visão marxista ortodoxa, "(...) porque o marxismo não concebe só a política como guerra, também concebe a si como ciência. Daí resulta uma guerra que se baseia em certezas de ordem científica. Como então admitir que haja adversário, aceitar que se discorde de mim?" (RIBEIRO, 1991). A negação da legitimidade do adversário elimina um princípio básico da democracia: a possibilidade de comunicação entre os diferentes atores, que transforma a negociação política num objetivo comum a todos.

Ao se confrontar com os problemas da governabilidade, o PT mudou muito o seu ethos. Num processo turbulento, que vinha desde as administrações de Diadema (1982) e Fortaleza (1985)

até a safra dos prefeitos eleitos em 1988, estabeleceu-se uma relação tensa entre as instâncias partidárias e os membros com responsabilidade de governo; uma lógica de *partido-governante* prevaleceu entre aqueles que estavam dentro da via institucional (Executivo ou Parlamento), ao passo que uma outra, a de *partido-movimentista*, prevalecia entre os que estavam apenas nas instâncias partidárias ou nos movimentos sociais. A gestão petista de Luíza Erundina foi acusada de "administrativismo" e de "petismo real" pelo Diretório Municipal de São Paulo, principalmente nos dois primeiros anos de Governo. A partir do resultado deste embate acreditamos que foram acentuadas as tendências republicanas e democráticas daqueles que ocupavam cargos de responsabilidade governamental e, em menor medida, atenuadas as tendências autoritárias daqueles que permaneceram apenas nas instâncias internas ao Partido e/ou nos movimentos sociais.

A perspectiva petista da política como *reivindicação de direitos* é que proporciona ao Partido a dimensão de *partido-movimentista*. O PT exclui-se assim da tradição de cooptação presente na política brasileira, uma vez que a reivindicação implica não na concessão de direitos por parte do Estado, mas na sua conquista. Não é coberta porém uma outra dimensão da ação política na qual o Partido, tornando-se um participante privilegiado das instituições estatais, deve intervir, não mais atendo-se a simplesmente reivindicar. Neste momento é preciso que o PT torne-se também um *partido-governante*, o qual desempenha a função de *representação*, e não a de *cooptação* da sociedade (ou de partes dela). Essa representação se pauta na elaboração de políticas, as quais revertam em benefícios efetivos para os representados, e não apenas em elementos

simbólicos, como a defesa de "bandeiras da classe operária", etc. (Para os conceitos de representação/cooptação, Cf. SCHWARTZMAN, 1988).

Uma das dimensões da relação problemática do PT nas administrações é o fato de que, enquanto fiador dos movimentos sociais reivindicantes do reconhecimento de direitos e seu atendimento, o Partido dos Trabalhadores não se via obrigado, ele mesmo, a elaborar as soluções que dessem respostas aos que eram por ele mobilizados. Na medida em que se torna Governo, o Partido deve responder às reivindicações que estimulava ou continua estimulando - é flagrante a presença de militantes petistas na liderança de movimentos reivindicantes de direitos sociais, o que costuma gerar uma relação bastante conflitiva no Partido.

São assim gerados descompassos, pelas dinâmicas diferenciadas em que se encontram os militantes partidários presentes no plano das instituições políticas em contraste com seus companheiros que continuaram à frente dos movimentos, ou ainda na direção do Partido. Isto ocasionou sérias tensões e crises nas prefeituras petistas em geral, algumas das quais terminando tragicamente, como no caso do Prefeito de Campinas, Jacó Bittar, que deixou o PT. Já havia entretanto alguns precedentes no Partido, o que pode ser visto, numa perspectiva mais global, de forma alarmante; dos 36 prefeitos eleitos pelo PT em 1988, doze deixaram o Partido, ou seja, exatamente um terço (Veja, 30.09.92).

No caso de Jacó Bittar há um certo consenso por aqueles que acompanharam a crise do PT e da Prefeitura de Campinas de que grande parte dos problemas se deveram a características de

personalidade do prefeito. Na apresentação do livro de Celso Marcondes sobre as desventuras do Partido naquela cidade, Marco Aurélio Garcia chega a dar indicações de que realmente estes fatores teriam pesado. Não está dentro dos limites deste trabalho empreender uma discussão que faça a psicologia das lideranças políticas, ou uma análise de sua maior ou menor virtú, cabe apenas lembrar que são um fator considerável. A situação adquire o caráter de tragédia tanto em função de ser Jacó Bittar um dos principais fundadores do Partido, como pelo enorme estrago causado à imagem do PT em Campinas.

Esta questão é lembrada também pelo secretário geral do Diretório Municipal (DM) de Campinas, Celso Marcondes. Diz ele no prefácio de seu livro, no qual procura refletir sobre a catastrófica crise do PT campineiro, expondo os motivos que o levaram a escrevê-lo:

"Dei-me a esta tarefa porque não acho que se possa perder uma trincheira desta importância sem fazer um balanço sério e responsável das razões da derrota. Não creio que dê para considerar a história encerrada no momento em que o prefeito deixa o partido, e que se 'parta para outra', como se muita pouca coisa tivesse acontecido. Afinal, o PT já tem dois precedentes importantes, pois das crises que culminariam com as perdas de suas primeiras prefeituras conquistadas, em Fortaleza e Diadema, praticamente nada ficou registrado que pudesse ser compartilhado por um número maior de pessoas".
(MARCONDES, 1991, p. 19)

Os conflitos travados entre as administrações e parlamentares petistas com os diretórios partidários deveu-se sobretudo à incapacidade destes órgãos (cujos membros, em sua grande parte, não assumiram cargos de responsabilidade no Governo) de compreender a necessidade do Partido assumir a lógica de funcionamento do *partido-governante*. Verifica-se uma constante exigência dos diretórios municipais de que os militantes que ocupavam cargos nas administrações continuassem atuando informados por uma lógica de *partido-movimentista*.

Alguns trechos de documento formulado pelo DM de São Paulo na avaliação do primeiro ano de Governo de Luiza Erundina dão uma amostra deste quadro:

"Não se tratava, portanto, de governar São Paulo no primeiro ano como o primeiro de um mandato de quatro anos, mas sim como o ano em que se fechava o ciclo da transição conservadora e em que se jogava, em certa medida, a sorte da classe trabalhadora no próximo período. (...)

"Devemos realizar governos de oposição ao governo central para corresponder à confiança que a população deposita em nós. Fazer isso é contribuir para a vitória do Lula, para a construção do PT e para abrir uma saída em meio à crise.

"Era este o cenário conjuntural que deveria orientar a estratégia do governo de São Paulo - e não uma deliberada intenção de 'arrumar a casa' ou de elidir os conflitos, contra a qual igualmente investiu o 4º Encontro. (...) nossa administração

precisa engajar-se a fundo na oposição, cuja liderança disputamos, com Lula à frente. (...)

"... são essenciais iniciativas como o firme e decidido apoio prestado à Greve Geral, a manifestação em frente à Caixa Econômica Federal por liberação de recursos já comprometidos à Prefeitura, a exigência de importação e distribuição gratuita de vacinas contra a meningite, a articulação - junto como o Diretório Nacional - da Frente de Prefeitos por verbas federais e autorização para rolagem integral das dívidas."

A exigência de que a administração petista paulistana se comportasse como partido-movimentista contraria mesmo a característica do PT como partido político que organiza as "classes populares" em movimentos sociais autônomos ao Estado. O documento do DM de São Paulo na avaliação do primeiro ano da gestão Erundina reclamava uma "política de governo ofensiva", que propiciasse "a clara identificação da Prefeitura como ponto de apoio para a luta política geral do campo democrático-popular; o incentivo e o respeito à organização dos trabalhadores e do povo". Caso a administração não assumisse estas tarefas, alertava o diretório municipal que prevaleceria "o peso da máquina", com o amortecimento da "dimensão política do nosso governo". Isto originaria o que foi denominado como "administrativismo", que foi "o principal elemento da política implementada neste primeiro ano de gestão". Diz o documento:

"Entendemos o *administrativismo* como a política de não confrontação sistemática com o poder econômico e político estabelecido na sociedade e com

os interesses privados incrustados no próprio aparato burocrático. Pressupõe ser possível ganhar a adesão popular ao nosso projeto através do 'bom exemplo' realizando uma administração honesta, séria e competente, optando preferencialmente pelos pobres, mas governando nos moldes convencionais, sem introduzir significativas mudanças estruturais no aparato burguês que integrem a participação das massas.

"Pressupõe que é possível governar para todos, indistintamente, ao invés de governar a todos a partir da perspectiva da classe dos trabalhadores, além de supor a neutralidade da máquina governamental. Esta visão superdimensiona os aspectos técnicos e jurídicos da gestão pública e secundariza os aspectos políticos que deveriam estar no centro da nossa ação. Ao mesmo tempo, produz o fechamento do debate político por parte da administração e o substitui pela busca de soluções técnicas para o equacionamento dos problemas da cidade." (Ênfases acrescidas).

O DM negava a possibilidade de "governar para todos", ressaltando que o correto seria "governar a todos a partir da perspectiva da classe dos trabalhadores". Ou seja, pregava-se algo como uma ditadura do proletariado em nível municipal. Segundo o DM, as "soluções técnicas para o equacionamento dos problemas da cidade" não seriam a saída correta, pois esta seria a escolha por dar relevância aos "aspectos políticos, que deveriam estar no centro de nossa ação". O que se reflete aqui

é a incapacidade de compreensão do DM de que existem *responsabilidades de Governo* para os militantes do Partido que se encontram na administração, que não é possível obter o respaldo popular sem a execução do "bom Governo", o qual por sua vez não é possível sem o equacionamento das questões técnicas.

Enquanto o DM de São Paulo pautava-se por uma *ética da convicção*, não reconhecendo a necessidade de equacionar problemas objetivos tecnicamente, a administração orientava sua ação informada por uma *ética da responsabilidade*⁵, que embora considerasse a questão dos princípios, procurava adequá-los à situação objetivamente encontrada. Tal foi o caso da necessidade de sanear as finanças municipais, restabelecendo a credibilidade frente aos fornecedores para que fosse possível abastecer a máquina administrativa direta e indireta com os bens de que necessitava para funcionar. O DM contrapunha à política de saneamento financeiro a necessidade de proporcionar "maior atendimento às necessidades básicas da população trabalhadora". Apenas não explicava como isso seria possível.

(5) A *ética da convicção* e a *ética da responsabilidade* são dois conceitos desenvolvidos por Max Weber, que podem ser definidos como se segue. A *ética da convicção* é aquela cujos atos "só podem e só devem ter valor exemplar, mas que, considerados do ponto de vista do objetivo essencial aparecem como totalmente irracionais, visam apenas aquele fim: estimular perpetuamente a chama da própria convicção". (WEBER, s. d., p. 114) A responsabilidade quanto às conseqüências de um ato praticado por tal ética não é atribuída ao agente, "mas ao mundo; à tolice dos homens ou à vontade de Deus, que assim criou os homens". (Ibidem, 113).

A *ética da responsabilidade* é aquela pela qual se orienta quem diz: "Devemos responder pelas possíveis conseqüências de nossos atos. (...) nenhuma ética pode dizer-nos a que momento e em que medida um fim moralmente bom justifica os meios e as conseqüências moralmente perigosos." (Ibidem, 113-14) Portanto, a ética da responsabilidade é avessa a qualquer ética absoluta, e propensa à prática democrática do diálogo.

Esta situação não foi peculiar a São Paulo; eventos semelhantes se repetiram em quase todas as administrações petistas.

Enfim, havia dificuldades para entender a autonomia relativa do Partido no Governo frente às instâncias partidárias. Acreditamos que o momento inicial de mudança da relação entre partido-movimentista e partido-governante em São Paulo deu-se no fim de 1989, com dois fatos importantes. Primeiro, a necessidade do PT formar a aliança para o segundo turno das eleições presidenciais, trazendo à tona a necessidade do pluralismo para efetuar a estratégia petista, acentuando a ética da responsabilidade frente à ética da convicção. Segundo, com a queda do Muro de Berlim, foi-se enfatizando a indispensabilidade da diferenciação entre partido e Estado, que já estava na crítica do petismo ao socialismo real, porém só sendo levada às últimas consequências na relação entre as instâncias partidárias e as administrações petistas a partir das pressões externas advindas deste episódio.

A ética da responsabilidade, um maior pluralismo e a percepção da necessidade de autonomia do Governo frente ao Partido foi, na gestão Erundina, incorporada quase que exclusivamente pelos petistas detentores de cargos de responsabilidade governamental. Estes perceberam com maior facilidade a necessidade de distinguir o mandato popular de um mandato exclusivamente partidário. Frase emblemática dessa nova fase do *ethos* petista foi pronunciada pelo Secretário de Planejamento Paul Singer:

"Governar é escolher entre opções que você não gosta, muitas vezes".

Os episódios da municipalização dos transportes e diversos casos de nomeação de pessoas para a ocupação de cargos de confiança no âmbito do Executivo, são demonstrações da dificuldade em incorporar a lógica do partido-governante. Um exemplo disto foi o caso da nomeação de Francisco Malfiltani para a Assessoria de Comunicação da Prefeitura. Seu nome encontrava resistências no DM, o que resultou em um impasse decisório ocasionado pela queda de braço travada entre o Partido e a prefeita.

No caso da municipalização dos transportes, as instâncias partidárias (e alguns vereadores) criticaram veementemente o Governo pelas negociações com outras correntes políticas e com o empresariado. O "mito do estatismo" era tocado pelo projeto, e vários membros do Partido não entendiam a passagem da ética da convicção à ética da responsabilidade, defendendo ainda uma verdade absoluta que não condizia com a realidade empírica. É paradoxal a posição assumida pelos partidos de esquerda de um modo geral, sendo eles em sua maioria de origem externa às instituições estatais, qual seja, a de simultaneamente contrapor-se às instituições estatais enquanto "Estado burguês" mas também aferrar-se à intervenção estatal em diversos setores de atividade econômica. Este paradoxo se deve ao fato de que elementos ideológicos e condicionantes estruturais da formação partidária se inter cruzam, influenciando-se reciprocamente, o que demonstra a impossibilidade de uma explicação unicausal para o estudo dos partidos.

Quanto ao conflito entre Partido e Executivo referente ao processo de tomada de decisão no processo de municipalização

dos transportes, há de ressaltar-se que a falta de um elo de ligação entre o Administração e Partido dificultou a visualização nítida da separação entre as duas esferas. A grande pergunta era: em que o momento o Partido deveria ser consultado pelo Governo? Acreditamos que dever-se-ia procurar um caminho alternativo tanto ao "assembleísmo" como ao confinamento das decisões às esferas restritas dos técnicos do Governo. Porém, o caminho não deveria ser um ritual, mas obra de engenharia política propiciadora de uma prática governativa efetiva. Isto é bem observado pelo secretário dos transportes, Lúcio Gregori:

"No PT, acho que existe uma espécie de ritual: é necessário que tudo seja feito através de uma longa discussão (...) Acontece que isso, ao longo do tempo, em algumas situações específicas em que isso não pode acontecer por dados reais - um caso típico e este (municipalização dos transportes) -, a velocidade do processo decisório no Governo é a velocidade da luz, e a velocidade do processo de decisão partidária é a velocidade do som." (Agosto de 1991)

A resolução do episódio da municipalização ocorreu sem que o conflito entre as instâncias partidárias e o Governo cessasse, sendo que, como nos afirmou o vereador Chico Whitaker, "o projeto de municipalização foi aprovado apesar do PT" (Setembro de 1991).

Posteriormente, o PT em São Paulo logrou, em maior ou menor medida, estabelecer um relacionamento mais positivo entre seu DM, a administração e os parlamentares. O instrumento do

Conselho Político foi um primeiro passo neste processo, pois estabeleceu um elo de ligação entre o Administração e Partido; quando foi criado, em 1990, era formado pela prefeita, o vice, três representantes da Prefeitura, os líderes do Partido e do Governo na Câmara, três representantes da Executiva Municipal do PT e os secretários estadual e nacional de assuntos institucionais do Partido.

Porém, o Conselho Político não se institucionalizou, tornando-se um canal reconhecido como legítimo por ambas as partes e capaz de estabelecer uma relação cooperativa entre as instâncias partidárias e o Governo. O agravamento desta interação culminou na quase saída da prefeita Luíza Erundina do Partido no primeiro semestre de 1991, começando a ser encontrada a solução para este impasse a partir da intervenção e entrada no processo de instâncias partidárias superiores ao DM, no caso as direções estadual e nacional do PT, incluindo mesmo o presidente nacional do Partido, Lula, e criando assim um fórum reunindo as três instâncias do Partido. A necessidade de criar este "Fórum das Três Instâncias", dando uma dimensão nacional à relação Partido-Prefeitura de São Paulo, dá bem a medida da importância desta administração para o PT.

Como corolário deste processo ocorreu a nomeação de Gumercindo Milhomem à Assessoria Especial da prefeita, tornando-se "embaixador oficial" do Partido na Administração. Ou segundo suas próprias palavras, Gumercindo seria "a palavra da prefeita perante o Partido e a palavra do Partido perante a prefeita" (*Linha Direta*, nº 45, 21-28 de junho de 1991, p. 6).

Uma posição externada pelo Partido no final de 1991 no documento *Modo Petista de Governar*, referente às Prefeituras

petistas de um modo geral, dá uma mostra da evolução ocorrida e da reflexão feita.

"Faltou-nos uma delimitação do papel da administração e do partido no encaminhamento de questões políticas. No caso dos conselhos populares isso ficou evidente. Em alguns municípios, o partido e/ou administração não perceberam que cabia ao primeiro a mobilização e organização para que o instrumento se efetivasse, ficando com a administração o papel de propiciar sua criação e estar voltada para a importância deste tipo de participação, visando a implantação de uma gestão democrática."

Percebe-se neste trecho as delimitações entre o campo da atuação do partido-movimentista - função das instâncias especificamente partidárias - e do partido-governante, que procura viabilizar a execução do programa partidário no âmbito das instituições estatais - função dos membros do Partido que ocupam postos no interior do Estado. Prossegue o documento:

"O Partido dos Trabalhadores não quer reproduzir a experiência das elites brasileiras que submete (*sic*) os partidos aos governadores e prefeitos e tampouco confunde o Estado com o partido. Buscamos, partido e administração, uma alternativa de relação que seja democrática, onde a preservação da autonomia administrativa não impeça a integração com as diretrizes político-partidárias. (...)

"Este é, contudo, um dos maiores dilemas que o partido tem vivido. Partido e administração têm vivenciado um difícil processo de construção de relações políticas. Do lado da administração, o medo da intervenção direta de tal forma que o prefeito perca sua autonomia e capacidade de decisão. Do lado do partido, o temor de um distanciamento das ações da prefeitura e a ausência de consulta ao partido.

"Há uma necessidade de valorização do processo de consulta ao partido de modo que comprometamos a própria militância e as instâncias de direção com as realizações da prefeitura, ao mesmo tempo que o partido contribua em pensar estrategicamente as ações político-administrativas. O prefeito deve governar com o partido, sem perder sua capacidade de decisão." (ênfase acrescida).

Assim como a posição acima, tomada com relação às prefeituras petistas de um modo geral, encontra correspondência no caso paulistano, também a maior abertura às alianças observada em São Paulo se verifica em âmbito nacional. Um exemplo disso é a evolução institucional do Partido percebida na intenção de que seus candidatos às Prefeituras formem Governos de coalizão, da integração do PT em coligações eleitorais com outros partidos não estritamente dentro do "campo socialista" (como o PSDB e o PDT) e nas quais o Partido não é o cabeça de chapa. O documento acima citado prega a busca de "alianças pontuais, com outros setores, para garantir maioria na aprovação de projetos de interesse do Executivo". Apesar disto, uma prática mais arrojada, de buscar alianças

programáticas pactuais, pôde-se verificar, representando uma superação da política mais medíocre das alianças pontuais.

Como indício dessa mudança, em 1990, nas eleições estaduais e para o Congresso Nacional, o PT realizou alianças eleitorais em 24 dos 27 estados brasileiros (apenas Bahia, Pernambuco e Tocantins ficaram de fora), sendo que em 20 deles havia candidatos majoritários (governador, vice ou senador) não pertencentes ao PT (*Linha Direta*, nº 16/17, agosto, 1990). Continuando esta política de abertura, o PT construiu diversas alianças nas eleições municipais de 1992. Segundo os dados do Grupo de Trabalho Eleitoral do PT (GTE), "o Partido vai administrar ou faz o vice prefeito em 101 cidades a partir do dia 1º de janeiro de 1992. Dessas, o PT fez o prefeito em 53. O PT coligou em 36 das 56 cidades onde conseguiu eleger o prefeito. Além da Convergência Socialista, o PT fez alianças com onze partidos: PSDB, PSB, PPS, PV, PC do B, PC, PMDB, PDT, PMN, PTR e PDC." (*Linha Direta*, nº 112, novembro, 1992).

Um excelente texto que exprime a adesão a esta nova postura por alguns setores do PT é o de Ricardo Azevedo (membro da Comissão Dirigente Estadual de São Paulo), emblematicamente intitulado "Entre o poder e o umbigo", no qual diversas derrotas sofridas pelo PT nas eleições municipais de 1992 em importantes cidades brasileiras (Belém, Fortaleza, Cuiabá, Curitiba, Santo André, Vitória, etc.) dever-se-iam a uma estratégia eleitoral estreita, "em que não foi aplicada a política de formação de um campo democrático e popular", pois "o PT teve uma postura sectária e que escolheu um candidato de perfil estreito", ou "não conseguiu ampliar as bases sociais da

campanha", ou ainda "cometeu os dois erros juntos" (*Linha Direta*, nº108, outubro, 1992).

Porém, cabe ponderar que esta evolução se dá de maneira bastante desigual no interior do Partido. Além do que, o setor partidário mais refratário às alianças - mas que também avançou nesta questão - foi o grande vencedor das disputas internas no ano de 1993 - são exemplos disto, a esmagadora vitória da opção presidencialista (por eles defendida) no plebiscito interno, e a conquista da ampla maioria dos cargos de direção em todos os níveis.

Para o avanço desta concepção mais pluralista é necessário que este procedimento seja incorporado pelo programa partidário como forma salutar de alcançar-se a governabilidade viabilizadora da implementação de um projeto político progressista no país. Todavia, para que isto ocorra é necessário que a normatividade dos grupos mais imbuídos deste pluralismo ganhe ascendência maior na vida partidária.

É interessante deixar registrada também a *mea culpa* de muitos membros do Partido frente às crises vividas entre o DM paulistano e a administração. Em um número do *Informativo Paulistano* de maio de 1992, avaliando a gestão do DM que tantos atritos provocou com o Executivo e com a bancada de vereadores, as impressões eram estas:

"Considero que um dos pontos críticos foi a relação do Diretório Municipal com os petistas do governo. Nos dois primeiros anos prevaleceu um clima tenso entre as partes, que não contribuiu para o avanço do partido ou do governo. Para avançar

considero importante que o partido defina melhor sua relação com os representantes eleitos. A referência aqui deve ser o programa político-partidário. Não pode haver uma interferência no nível administrativo ou ficar disputando a indicação de cargos no 1º escalão, por exemplo." (Rodolfo Vilela - Secretário Geral do Diretório Municipal)

"... a relação governo e partido. Tivemos muitos conflitos internos nesse relacionamento, só vindo a melhorar depois do 2º ano de governo. (...) Minha avaliação é que a relação governo-partido teve aspectos positivos. O partido amadureceu e o próprio governo evoluiu, no sentido de conviver com os entraves partidários. Acho que o Diretório Municipal deve seguir mantendo sua autonomia frente ao governo. Fomos críticos nalguns momentos, mas demos a sustentação necessária quando nos foi exigida, caso do IPTU e do Tribunal de Contas." (Sílvio José Pereira - Tesoureiro do DM)

Mas a declaração mais emblemática que pudemos encontrar é de Celso Marcondes, esta com relação ao município de Campinas:

"Além do mais, como presidente e depois como secretário-geral do PT local, vivi cotidianamente esta crise, fiz muito para tentar evitá-la e seguramente também tomei atitudes e decisões que só ajudaram seu desenvolvimento. Por fim, mudei muito por causa dela."

O aprendizado decorrente desta experiência demonstrou que o conflito não se dá apenas em virtude dos descompassos ocasionados pela diversidade de demandas e de objetivos perseguidos pelo partido-movimentista e pelo partido-governante, mas também em função do caráter de improvisado que pautou as relações institucionais entre Partido e Governo. Se em outras cidades do país a tensão existente trouxe grandes prejuízos, como a saída de prefeitos, a inviabilização de alianças eleitorais para 1992, a (auto-) exclusão do prefeito petista do processo sucessório (como em Santo André e Vitória), pode-se dizer, que em São Paulo as conseqüências foram menos drásticas. Nas palavras de Gumercindo Milhomem:

"Em todas as nossas prefeituras há tensões e conflitos entre a administração e o Partido. São Paulo, com sua carga multiplicada de problemas complexos não seria exceção. Comparativamente, porém, não estiveram aqui as situações mais agudas, apesar de sempre mais graves." (*Linha Direta, cit., p. 7*)

Não nos cabe aqui explicar o porquê do conflito no município de São Paulo não ter alcançado as dimensões disruptivas verificadas em outras cidades administradas pelo PT - visto não dispormos dos elementos necessários para tal -, mas o importante é constatar que só em momentos de grave crise (greve dos trabalhadores em transporte coletivo, por exemplo) o PT cogitou em costurar "remendos institucionais" que permitissem tapar os buracos do roto e esgarçado tecido das relações Partido-Administração. Isto demonstra a carência de reflexões político-institucionais dentro de um partido da importância do Partido dos Trabalhadores. E mister que o PT

formule institucionalmente os canais de ligação entre Partido e Governo para suas futuras gestões, principalmente aquelas conquistadas a partir de 1992, aproveitando a experiência adquirida.

A tensão entre instâncias partidárias e governo nos moldes anteriormente descritos ocorreu em maior ou menor medida em quase todas as administrações petistas. No caso específico de São Paulo, o conflito se exacerbou em virtude da maneira como se deu a prévia partidária para a escolha do candidato a prefeito. Os dirigentes do partido tanto em nível municipal como nacional apostaram no candidato perdedor, Plínio de Arruda Sampaio. A apertada vitória de Erundina significou a derrota do setor predominante da corrente majoritária do Partido - a Articulação - e, de certa forma, do Diretório Municipal. Essa eleição constituiu um fato inédito de disputa no interior do Partido, pois segundo relato de Vicente Trevas, "geralmente os nossos candidatos majoritários tinham sido candidatos consensuais" (TREVAS, 1991). Isto fez com que o grupo majoritário do Partido se empenhasse muito pouco na campanha, contando a candidata com a sustentação daqueles que a apoiaram na disputa interna. A seqüela deste processo foi a geração de ressentimento da prefeita com relação aos setores hegemônicos no PT.

Com isso, esses setores não receberam na partilha dos cargos Executivos uma fatia proporcional ao Poder de que dispunham dentro do Partido. Foram privilegiados nesse momento os setores que apoiaram a candidatura de Luíza Erundina, situados mais "à esquerda" no espectro partidário. Esta repartição desigual do poder no Governo criou condições para

potencializar a tensão estrutural governo-partido presente no PT - em virtude do seu tipo de formação partidária, de origem externa, como explicamos anteriormente.

Com o desenrolar das atividades governamentais, parte dos grupos "à esquerda" que obtiveram cargos foram assumindo posições cada vez mais moderadas - caso do grupo liderado pelo secretário de Saúde, Eduardo Jorge. Outros, que se mantiveram intransigentes em suas posições iniciais, acabaram sendo excluídos do governo - caso dos grupos trotskistas. O episódio mais célebre de exclusão dos grupos de esquerda foi a exoneração do presidente da empresa de informática do município (PRODAM), Edson Cardoni. Ele utilizou recursos da empresa para auxiliar a mobilização de um movimento popular. Esta exclusão e as posições cada vez mais moderadas assumidas pelo governo fez com que estes últimos se aliassem ao setor dirigente do DM na oposição intrapartidária à administração, contribuindo para a radicalização do discurso e da prática anti-institucional.

A disputa por espaços de poder no interior do Partido condiciona de fato o conflito verificado entre administração e dirigentes partidários. No entanto, considerar apenas a lógica de disputa interna no PT - entendida esta como mera conquista de postos e posições na burocracia partidária - como moto da tensão entre administração e dirigentes não dá conta dos

elementos normativos e ideológicos presentes na ação política⁶; sobretudo num partido de forte corte ideológico e recente inserção nas instituições políticas representativas, a dimensão pedagógica tem papel crucial, mesmo que esta se dê de maneira heterogênea. Portanto, a luta pela hegemonia intrapartidária não é fator unívoco da tensão vivida pelo PT em suas administrações, numa transposição monolítica da lei de bronze dos partidos à realidade (MICHELS, 1979).

Se procuramos uma causa estrutural que explique melhor a existência dessa tensão, a mesma está na origem externa do PT com seu forte condicionante ideológico anti-institucional. Como aponta Duverger, uma das características principais dos partidos de origem externa é sua maior articulação burocrática e centralização, o que propicia a formação de uma elite dirigente. Esta, constituindo-se como grupo social específico, tem interesses próprios, assentados em uma identidade peculiar e em convicções normativas decorrentes de sua gênese. Na medida em que surge um outro grupo partidário que conquista posições de responsabilidade governamental, criam-se as condições para o conflito, uma vez que os primeiros procuram exercer controle sobre esses últimos e o fazem em nome dos valores partidários originais.

Obviamente existe aqui a utilização de uma camuflagem ideológica que visa justificar uma ação motivada por interesses políticos *strictu sensu* (Cf. SARTORI, 1982, p. 100). Todavia, o caráter externo do Partido cria incentivos estruturais a esta dinâmica. *O fulcro do problema está no porquê esta camuflagem*

(6) O excelente texto de Carlos Alberto Marques Novaes (1993), incorre nesse equívoco.

é eficaz. Ora, ela o é porque encontra correspondência em um quadro normativo que viabiliza a sua função justificadora. Portanto, a ideologia não é simples fantasmagoria, mas corresponde a um conjunto de referências realmente existente.

Logo, o conflito entre a elite intrapartidária e a elite que assume responsabilidade de governo tem dois motivos básicos:

- 1º) os interesses peculiares a cada uma delas;
- 2º) a formação de um quadro normativo distinto em decorrência das diferentes experiências vividas.

O agravamento do conflito se dá em um momento de transição pelo qual passaram todos os partidos social-democratas europeus, quando decidiram, além de *participar* das instituições democráticas (PRZEWORSKI, 1989), *governá-las*. O PT em São Paulo passou por esse momento de transição.

O grande desafio, após todo o aprendizado institucional do PT, é estabelecer uma síntese entre o partido-movimentista e o partido-governante, retirando o caráter contraditório existente entre estes dois polos, avançando na transição do *participar* para o *governar*. Para isso, é preciso inscrever a mudança de mentalidade daqueles que vivenciaram esta experiência - de conflitos e soluções resultantes do embate entre as duas dimensões - dentro do programa partidário e, a partir deste, implementar um processo pedagógico de socialização mais democrática dos militantes do PT, removendo os traços autoritários do seu antigo *ethos*. Apenas desta forma, será possível manter as duas dimensões presentes no Partido dos Trabalhadores, a que busca o fortalecimento da sociedade civil,

e a que procura a permeabilização da sociedade política em um processo de reformas democráticas contínuas.

2 - A DUPLA QUEBRA DE PADRÕES:

A Conduta Institucional do PT Frente à Tradição Política Brasileira no Relacionamento Executivo-Legislativo

"Embora suas origens não sejam as mesmas que as da democracia liberal, há uma dimensão republicana sem a qual as democracias contemporâneas, com seu plexo de direitos e garantias individuais, associativos e políticos, não poderiam existir. Esta é a tradição da república (etimologicamente res pública, a coisa pública). Ela se baseia em uma cuidadosa distinção do que é público e o que é privado ou pessoal. Dela surge a idéia do governante como um servidor da cidadania, em cuja representação administra os interesses públicos. (...) A dimensão republicana é indispensável para a efetiva garantia dos direitos da democracia política: sem ela esses direitos podem existir de fato, porém estarão constantemente ameaçados por um poder não-republicano - isto é, por um poder que não se concebe a si mesmo como sujeito à lei."
(GUILLERMO O'DONNELL)

A construção da relação entre Executivo e Legislativo na gestão petista procurou romper, em temporalidades diferentes, com dois padrões políticos, um externo e o outro interno ao PT: inicialmente, estabeleceu o rompimento com os

padrões patrimonialistas inscritos na relação fisiológica entre os parlamentares e o Poder Público, "republicanizando" a relação entre os Poderes. Posteriormente, o PT principiou a ruptura com um padrão partidário interno de recusa às alianças políticas com outros partidos, transitando de um republicanismo excludente para um republicanismo includente. Esta dupla ruptura foi prejudicada na medida em que a substituição do tradicional pacto fisiológico não cedeu lugar a um pacto republicano entre os dois Poderes, ocorrendo isto em larga medida pela escolha (muito) tardia de quebrar-se o padrão de republicanismo excludente do PT⁷.

Neste capítulo, veremos os porquês do fracasso da estratégia petista na relação Executivo-Legislativo. Mesmo assim, as lições podem auxiliar no aperfeiçoamento do republicanismo democrático do Partido dos Trabalhadores.

I - O sistema político-partidário brasileiro e a posição do PT

No Brasil contamos com uma tradição de partidos políticos e de sistemas partidários fracos. A grande causa disso é a baixa institucionalização dos partidos e do sistema partidário. Na primeira formação partidária competitiva no Brasil, a do experimento democrático de 1945-64, dois dos três principais partidos (PSD e PTB) apresentavam baixa autonomia em relação ao Estado, formando-se em forte dependência da burocracia erigida pelo Estado Novo; essa situação era ainda agravada pelo fato de que à formação do sistema partidário preexistia um Estado forte e centralizado, com grandes poderes

(7) Alguns conceitos aqui anunciados serão elucidados adiante.

concentrados no Executivo, o que acabava por retirar aos partidos, naquele que seria o *locus* privilegiado de sua ação - o Parlamento -, a capacidade de iniciativa (CAMPELLO DE SOUZA, 1990). Essas características foram levadas ao paroxismo durante a vigência da ditadura militar, quando se destruiu um sistema partidário que apresentava alguns sinais de consolidação (LAVAREDA, 1991) para substituí-lo por um sistema de pseudopartidos, capazes de atuar apenas através de um Poder Legislativo com atribuições quase que somente figurativas, com o intuito de legitimar o regime (KINZO, 1988).

No período pós-transição democrática, a manutenção da baixa institucionalização do sistema partidário e dos partidos políticos tomados individualmente se deve basicamente aos seguintes fatores:

(a) Durante o período militar os partidos políticos tiveram ainda mais esvaziado o seu papel de formuladores de políticas e, com isso, os parlamentares encontraram no fisiologismo e no clientelismo uma das poucas alternativas efetivas de ação à oposição retórica. Esta forma de atuação não cessou simplesmente com o restabelecimento das regras democráticas, ganhando, isso sim, novos contornos com o reforçamento do Poder Legislativo decorrente da Constituição de 1988.

(b) Ou seja, a crise do sistema político brasileiro se dá hoje na medida em que convivem, lado a lado, um presidencialismo esfacelado e um Poder Legislativo fortalecido, porém afetado pelo subdesenvolvimento partidário (Cf. ANDRADE, 1991; LAMOUNIER & MENEGUELLO, 1986). A partir da Constituição de

1988 surge então um regime híbrido, com o avanço das características consociativas e regressão dos traços majoritários de nosso arcabouço institucional (LAMOUNIER, 1989), mas sem que haja a articulação nítida de um norte orientador da produção de políticas públicas. O resultado disto é a formação de um hiato entre o *sistema de representação* e o *sistema de governabilidade* (Cf. SARTORI, 1987, para a discussão destes conceitos), inviabilizando a passagem de uma democracia eleitoral a uma democracia governativa, acentuando o individualismo característico da política brasileira em detrimento de uma prática responsável de *co-governabilidade (accountability)* entre os poderes. Isto é muito visível, seja no nível municipal (como no caso de São Paulo, aqui estudado), seja em nível federal, nas relações entre a Presidência da República e o Congresso Nacional.

(c) Contribui para isso ainda um sistema eleitoral proporcional de lista aberta que, somado às regras de funcionamento e disciplina partidária, fomenta um individualismo desbragado por parte dos políticos (MAINWARING, 1991). Outro fator relativo a este mesmo problema é o ordenamento legal que gera uma disjunção entre a exclusividade do partido como veículo eleitoral, ao passo que na esfera do Poder Legislativo o parlamentar é incentivado a atuar independentemente dos partidos, visto que a Constituição permite o funcionamento de bancadas e blocos parlamentares indiferentes ao corte partidário. Como diz Lima Jr. (1993), "em resumo, o partido vale eleitoralmente; no Legislativo, porém, vale o parlamentar" (p. 95). Assim, os partidos deixam de ser

formuladores de políticas para tornarem-se agregados de políticos, que os utilizam com objetivos pessoais ou de agenciamento de demandas clientelistas e particulares.

Tendo como pano de fundo a tradição política brasileira e o caráter híbrido de nosso sistema institucional atual, o quadro 2 mostra, de forma típica-ideal, quais as possíveis relações entre os Poderes em suas tentativas de negociação.

Quadro 2

Estratégias de Padrões de Relações entre os Poderes Relação Política	Patrimonialismo (Fisiologismo)	Republicanismo
Padrões Estáveis de Relacionamento Executivo-Legislativo (Pactos)	Pacto Homologatório	Pacto Programático
Padrões Instáveis de Relacionamento Executivo-Legislativo (Negociações ad hoc)	Consorticiamento de Interesses	Negociação Pontual Republicana

Em sua forma tradicional e predominante, a interação Executivo-Legislativo no Brasil se processa através de um sistema de relações coroado por aquilo que convencionamos denominar como pacto homologatório. Trata-se de um acordo efetuado entre o Poder Executivo e os parlamentares segundo o qual estes últimos oferecem apoio às iniciativas legislativas de interesse daquele Poder, tendo como contrapartida a transferência fisiológica dos mais diversos recursos sob controle do Executivo para sua base parlamentar. Não se trata de barganhas efetuadas *ad hoc* entre o Executivo e os parlamentares, mas da confecção de um pacto que assegure a

obtenção de uma maioria segura no Legislativo (ou de uma bancada fiel de dimensões consideráveis), de modo a permitir ao Executivo exercer o Governo sem grandes preocupações (Cf. COUTO, 1991). Pela sua característica de perenidade o *pacto homologatório* se diferencia do que J. A. Guilhon Albuquerque denominou como *consorciamento de interesses*. Diz ele, referindo-se à esfera federal na Nova República:

"A outra estratégia é o que poderíamos chamar consorciamento de interesses, e consiste basicamente na aquisição de apoios *ad hoc* com o objetivo de formar bancada parlamentar ou facções de sustentação dentro dos colegiados partidários, em troca de benefícios materiais diretos proporcionados essencialmente pelo aparelho de Estado."
(ALBUQUERQUE, 1989, p. 189)

As duas formas de interação entre os Poderes acima descritas enquadram-se nos moldes patrimonialistas de negociação Executivo-Legislativo. Em oposição a elas, verificamos a possibilidade da ocorrência de dois outros tipos de relacionamento, as quais se orientam no sentido de uma prática republicana. A primeira destas formas de relacionamento pode ser chamada de *pacto programático*, uma forma de interação através da qual o Executivo procura ampliar sua base parlamentar, no sentido de obter uma maioria sólida ou uma bancada fiel de dimensões consideráveis, tendo como moeda determinante da negociação com os legisladores a confecção de um programa de Governo comum. A outra forma de relacionamento possível entre os Poderes é a *negociação pontual republicana*, ou seja, aquela em que questões específicas são negociadas

pontualmente tendo como elemento de negociação o conteúdo programático em voga, assumindo um caráter *ad hoc* tal qual o consorciamento de interesses. Pode-se assim dizer que o consorciamento de interesses está para o pacto homologatório da mesma forma como uma negociação pontual de caráter republicano está para o pacto programático.

Em grande medida, nas formas fisiológicas de interação, as bancadas partidárias nada mais representam do que um instrumento pelo qual os parlamentares individuais ganham força para pressionar o Executivo mais eficazmente. Na verdade, trata-se de uma ação cooperativa do grupo representado pela bancada com o intuito básico de garantir que cada parlamentar tenha atendidas as suas demandas individuais, tanto que um caso individual de ruptura do pacto por algum parlamentar normalmente não acarreta grandes problemas para a bancada como um todo, mas apenas para o parlamentar "rescindente". Este tipo de interação acarreta danos à racionalidade nos gastos públicos, uma vez que parte dos mesmos se dá aleatoriamente, segundo as demandas particulares de cada parlamentar homologador, sem atentar primordialmente para planos organicamente concebidos que tracem a linha mestra de Governo. Ao mesmo tempo, os legisladores abdicam da sua condição de representantes de uma determinada concepção político-partidária - que dever-se-ia fazer refletir em sua interferência na elaboração de políticas - para tornarem-se meros *brokers* (intermediários) de demandas particularistas e localizadas.

Tal tipo de relacionamento é obstaculizado caso haja escassez de recursos públicos sob controle do Executivo disponíveis para a distribuição fisiológica, uma vez que se

torna difícil atender aos parlamentares e ao mesmo tempo fazer frente às diversas obrigações com as quais se defronta o Governo, sobretudo em época de crise econômica. Seguer faria sentido estabelecer um pacto com o intuito de obter o apoio dos parlamentares caso o seu custo fosse tão alto que inviabilizasse a própria implementação das medidas que o Executivo deseja ver aprovadas no Parlamento. Exemplo disto foi a estratégia inicial tentada pelo governo Collor, de impor ao Legislativo as medidas de que necessitava, ancorado apenas na legitimidade colhida por sua vitória eleitoral - pois o presidente não dispunha de maioria parlamentar e a União enfrentava séria crise financeira e fiscal.

A obtenção da maioria parlamentar tornou-se uma condição fundamental para a governabilidade do presidencialismo após ter sido este referendado pela nova Constituição, tendo saído o Poder Legislativo bastante fortalecido, principalmente com o fim de mecanismos como o decurso de prazo e o decreto lei, e ainda tendo este Poder recuperado a sua capacidade de modificar a legislação orçamentária (Cf. COUTO, no prelo). Mesmo antes da nova Constituição, já procuravam os chefes de Governo estabelecer um relacionamento positivo com o Legislativo, pois caso não contassem com uma maioria, ou mesmo com uma bancada de dimensões razoáveis, mesmo um mecanismo como o decurso de prazo seria de baixa eficácia. Afinal, ainda que supondo não ter o Legislativo o poder de proposição e elaboração de políticas, ele dispõe do poder de veto, podendo causar sérios problemas ao Poder Executivo⁸.

(8) Em *Sessenta e quatro: anatomia da crise*, Wanderley Guilherme dos Santos mostra como coalizões de veto *ad hoc* foram capazes de levar o governo João Goulart a uma situação de

O caminho encontrado pelo Executivo petista paulistano eleito em 1988 foi a rejeição tanto do pacto homologatório, como de qualquer forma de negociação patrimonialista. Mas foi também a negação ao estabelecimento de qualquer forma de negociação que apontasse para a formação de um pacto de Governo, ainda que na forma de um pacto *programático*. Em oposição à conquista de maioria no parlamento municipal, o PT propunha buscar sua base de apoio para governar onde tinha encontrado sua base de formação partidária: nos movimentos organizados da sociedade civil.

Uma das formas pelas quais se acreditava seria possível encontrar sustentação política diretamente na sociedade, sem a intermediação das instituições políticas, seria através dos *conselhos populares*. A prefeita Luiza Erundina havia colocado como ponto fundamental de sua plataforma política o *poder deliberativo* dos conselhos populares, ao passo que seu adversário na prévia que determinou quem seria o candidato petista à Prefeitura, Plínio de Arruda Sampaio, advogava o caráter *consultivo* desses conselhos.

Sabendo-se que quaisquer políticas de monta que o Executivo pretendesse implementar deveriam passar pelo crivo da Câmara Municipal, inclusive uma eventual institucionalização dos conselhos populares como instância decisória, a estratégia da administração petista seria nitidamente de confronto com o Legislativo, ou de sua anulação, visto que este transferiria seu poder para os conselhos. Foi esta perspectiva, de uma interação política de confronto, que orientou a ação da

paralisa decisória, sendo esta uma das causas que teriam precipitado a ruptura do regime.

administração municipal de São Paulo em seu primeiro ano de gestão e, eventualmente, em alguns outros momentos.

O fato é que contrapunha-se uma concepção de *democracia participativa*, com ingredientes de *democracia direta*, a uma concepção de *democracia representativa*, mais do que se buscava uma complementação entre ambas. Ou, em outros termos, o PT concebia uma *democracia estritamente vertical*, a qual envolvia *participação* das camadas populares por ele representadas nas decisões políticas. Esta forma de organização, de fato implementada no Partido para o relacionamento das bases com as instâncias superiores, foi transplantada para a organização do Estado sem que todas as mediações acabassem por ser feitas.

A ênfase na *democracia participativa* é uma forma pela qual o PT se opõe à hegemonia do Estado e, conseqüentemente, ao populismo e ao clientelismo. Como diz Celso Daniel, a *democracia participativa* é essencialmente oposta a estas formas de cooptação política (DANIEL, 1991, p. 17). Daniel afirma ainda que as práticas participativas colidem de frente com o populismo e com o poder administrativo (Ibidem, p. 18). Cabe questionar, todavia, se não acabam por colidir também com o poder representativo situado no Parlamento municipal. Houve a tentativa por parte da administração petista de contrapor o poder participativo ao representativo. O problema é que este procedimento, em substituição a uma forma de complementação das duas formas de *democracia* - a *participativa* e a *representativa* - suscita mesmo a exclusão de amplos segmentos da população, afinal de contas, não são todos os que participam, mas são muitos os que se fazem representar em uma sociedade de grandes dimensões e complexidade como a nossa.

Talvez se possa contra-argumentar a isto afirmando a questão da diferença entre a majoritariedade e a intensidade das preferências; ou seja, aqueles que participam mais intensamente do processo democrático conferem maior legitimidade à consecução de seus interesses, em contraposição a uma maioria cuja intensidade das preferências seja baixa (DAHL, 1989, pp. 93 ss.). Mas isto apenas indicaria ser a questão da contraposição entre democracia participativa e representativa um problema que deve ser respondido em termos de complementação, e não de substituição.

Deve-se ponderar, entretanto, que a pouca importância atribuída pelo PT ao Parlamento se devia, também, à fraqueza deste poder no ordenamento político brasileiro. Com o fortalecimento do Legislativo após a Constituição de 1988 (votação do orçamento, fim do decurso de prazo, etc.), por um lado, e ainda a necessidade objetiva de formular políticas nesse âmbito em função de sua nova posição no cenário político brasileiro - a de partido de Governo -, teve início um processo de mudança em vários segmentos petistas de sua postura diante da democracia representativa, refletindo mudanças em sua cultura política no que tange ao parlamento.⁹

(9) Um exemplo de visão bastante positiva do Parlamento como instituição, ainda que crítica quanto ao seu funcionamento efetivo, é a exposta pelo vereador petista paulistano Chico Whitaker em seu livro *O que é vereador* (São Paulo: Brasiliense, 1992). O caso de Chico Whitaker é bastante interessante, pois foi eleito sobre uma plataforma política cujo mote era abrir espaços para formas de democracia participativa no processo legislativo, notadamente a iniciativa popular de lei. Em seu livro, embora não deixe de conferir importância à democracia participativa, Whitaker tem como preocupação principal a reformulação dos procedimentos internos do Poder Legislativo, de modo a aperfeiçoar o seu funcionamento. Em suma, sua posição é um exemplo acabado da posição aqui defendida, da complementaridade entre as duas formas de democracia. Uma obra de autora acadêmica vinculada ao PT é a tese de livre-docência de Maria Victória Benevides, *A Cidadania ativa*, publicada em

A dificuldade de uma prática democrática plena pensada para o âmbito das instituições políticas estatais residia, entretanto, principalmente na aceitação do que podemos denominar de *dimensão horizontal da democracia*, ou seja, na aceitação do outro como agente legítimo do processo político, que deve ter reconhecidos como também legítimos os seus interesses, aspirações e convicções; os quais, pela própria condição de outro daquele com o qual se interage, são diversos daqueles que se busca.

É na questão das dimensões vertical e horizontal da democracia que reside a grande dificuldade do PT em elaborar alianças parlamentares com outros partidos (a não ser aqueles mais estritamente situados dentro do espectro ideológico petista, no caso os PCs). Como nos confidenciou um parlamentar petista, a opção inicial do PT na Câmara Municipal de São Paulo foi por não estabelecer maioria. Segundo ele, tal orientação se deveu ao fato de que a formação de tais alianças nos moldes de uma coalizão de Governo não era algo bem visto pelo Partido, pois significaria uma mácula na "pureza" petista. Teria sido este um dos motivos que fizeram com que um partido politicamente próximo ao PT, o PSDB, tenha-se lançado para a condição de rígido opositor do Executivo. Interrogado sobre o porquê da não-formação de uma coalizão programática com os tucanos, disse-nos Chico Whitaker:

"Porque o PT tinha uma visão, no início de Governo, ainda muito elementar de Governo. Primeiro, era de uma visão que 'nós vamos resolver tudo, nós

livro pela editora Ática, 1991, que reflete sobre formas de institucionalização da participação popular (referendo, plebiscito e iniciativa popular de lei) complementares à democracia representativa e propiciando seu enriquecimento.

somos uns puros, todos os outros são errados, são da burguesia, são desonestos ou atendem a outros interesses, todos são nossos inimigos, e nós vamos fazer tudo sozinhos'. O PT tinha uma postura, no início, em relação ao próprio PSDB, muito impressionante para nós. Quer dizer, dentro da administração se identificavam as pessoas que eram peessedebistas, tentava-se isolá-los porque havia o medo de que essas pessoas fizessem coisas contra, sabotassem, etc..

"Uma guerra total, que era uma guerra que vinha de tempos já anteriores, do tempo do Covas, quando o PT era contra o PMDB, uma animosidade muito grande. Era muito difícil você ultrapassar isto. A questão da coalizão, por exemplo, eu mesmo conversei com a Luiza muito antes de ser líder (do Governo na Câmara) e ela já dizia naquele tempo: 'Olha, não temos condições partidárias de avançar nessa linha'. Ela achava praticamente impossível." (Abril de 1992)

Queixa-se um parlamentar tucano de que tendo procurado a Prefeita com sua bancada no início de Governo para propor uma coalizão de Governo, não recebeu qualquer resposta. As intenções da prefeita já ficavam claras no dia mesmo de sua eleição, em entrevista concedida ao jornal *Folha de São Paulo*. Questionada sobre a possibilidade de formar um Governo de coalizão, declarava a prefeita eleita:

"Não, isso não está em cogitação, embora a gente pretenda convidar outras forças que possam colaborar conosco, mas não em termos de uma coalizão

e compromissos mais formais. Estamos interessados em contar com a colaboração, a participação de todos aqueles profissionais, de todas aquelas pessoas, que queiram nos ajudar a viabilizar essa proposta de governo". (16.11.1988)

Embora a prefeita eleita admitisse compor o seu secretariado com pessoas que não fossem do PT e contasse com a colaboração de outras forças políticas e sociais para governar, não cogitava a possibilidade de repartir o poder conquistado com outros partidos através de uma coalizão. Assim, o republicanismo que recusava o pacto homologatório revelava-se um *republicanismo excludente*, que embora não admitisse o patrimonialismo que se processava através de acordos fisiológicos, também não admitia a inclusão de outros segmentos políticos, ainda que próximos ao campo petista.

Pode-se dizer ainda que se houve um "fechamento para fora" por parte da gestão Erundina, ocorreu também um "estreitamento para dentro", com o privilegiamento de alguns segmentos do Partido na equipe inicial de Governo em detrimento de outros, apesar de uma divisão entre várias correntes do PT que então ocorrera.

O republicanismo excludente, *elemento constitutivo da noção estritamente vertical da democracia* - em que apenas aqueles por mim representados, e aqueles situados dentro do meu espectro de representação são legítimos -, conduz assim a uma concepção semidemocrática¹⁰ da política. Não se trata

(10) O PT tem sido, ao longo de sua história, bem mais democrata-rousseauuniano do que liberal-madisoniano. Em outros termos, tem assumido uma postura de adesão a uma democracia substancial - advinda diretamente da soberania popular - em

propriamente de uma concepção antidemocrática, uma vez que se admite uma dimensão da democracia e da representação, mas de uma concepção de democracia incompleta, uma vez que nega como legítima a alteridade.

A existência do republicanismo excludente já é notada nas origens do Partido. Em 1982 o PT contribuiu para a dissipação do jogo maniqueísta entre oposição e governo autoritário quando se negou ao enquadramento pelo PMDB, afirmando sua diferença em relação a este último dentro do campo oposicionista. Ainda que isto se devesse à preponderância de uma dimensão meramente vertical da democracia, as conseqüências foram, paradoxalmente, favoráveis à afirmação do pluralismo democrático, ou seja, à sua dimensão horizontal. Isto na medida em que se mostrava que não era apenas um partido - o PMDB - que poderia incorporar o papel de oposição democrática e republicana ao regime militar. Tratava-se da afirmação da *lógica da diferença petista*, como afirma Keck (cap. 6).

Se concordamos com a autora no sentido de que a *lógica da diferença* contribui para a afirmação do pluralismo democrático, por outro lado, esta mesma lógica exacerbada conduz à negação do pluralismo, gerando o seu contraditório. Ou seja, ao afirmar o PT como absolutamente diferente de todos, sendo o único que pode legitimamente representar "os trabalhadores" (como "*classe universal*" - uma contradição nos termos), enquanto portador por excelência dos seus interesses, a *lógica da diferença* acaba por se converter na *lógica da*

detrimento da valorização das regras formais do jogo democrático e da força que estas têm, seja na implementação do controle do poder, como ainda na possibilidade da manifestação legítima das diferenças no âmbito da política.

unicidade. Assim sendo, forja-se uma diferenciação em que os outros atores são negados como agentes legítimos do jogo político, a qual assume, portanto, um caráter não-democrático.

Este aspecto não-democrático da lógica da diferença torna-se cada vez mais presente na medida em que o pluralismo é algo de fato, não precisando ser afirmado diante do regime autoritário. Portanto, a lógica da diferença nos moldes originais vem a ser algo anacrônico. Neste sentido, a lógica da diferença excludente deve-se fazer substituir por uma lógica da diferença includente (pluralista), em que a diversidade é afirmada pelo contraste com o outro, e não pela sua negação. Todavia, esta não foi a perspectiva adotada inicialmente pelo PT em São Paulo, dificultando a implementação de seu projeto de caráter republicano, sobretudo por não dispor de maioria na Câmara e nem de hegemonia na sociedade.

II - A História da interação Executivo-Legislativo em São Paulo

"'Alianças', 'coligações', 'maioria parlamentar', temas como esses, até agora pouco presentes nos debates entre petistas, encontram-se, hoje, na ordem do dia (...) Com efeito, nossa experiência à frente de grandes prefeituras, vem servindo para revelar nossas insuficiências com as demais forças partidárias (...) Nesta circunstância, seria incongruência pensar-se em ser governo sem que se forme maioria parlamentar". (ARSELINO TATTO - Líder do PT na Câmara Municipal de São Paulo em 1991, três anos após o início do Governo).

Para que se possa compreender melhor as dificuldades (internas e externas) enfrentadas pelo Executivo petista em seu relacionamento com o Poder Legislativo municipal e o porquê da não formação de uma coalizão de Governo, faremos aqui um histórico da correlação de forças na Câmara a partir do quadro pós-eleitoral.

Nas eleições de 1988, foram eleitos 53 vereadores para a Câmara Municipal de São Paulo. O PT elegeu a maior bancada, com 16 vereadores (30,19%). Um dos principais motivos para o bom desempenho da coligação liderada pelo PT nas eleições proporcionais foi o fato de ter um grande puxador de votos, Eduardo Suplicy, que contou com 160.550 votos, ou seja, cinco vezes mais do que o segundo vereador mais votado, Róbson Tuma, do PL. Isto mostra uma das distorções do sistema representativo no Brasil, em que um grande puxador de votos altera substancialmente a correlação de forças entre os partidos na disputa eleitoral, podendo transformar o mapa eleitoral proporcional em algo bastante diferente do mapa da eleição majoritária. Acentua-se assim o individualismo da classe política brasileira e a dupla soberania existente na formação dos dois Poderes.

O Partido dos Trabalhadores concorreu coligado com o PCB, que elegeu um vereador e o PC do B, que também acabou por eleger um parlamentar (1,89%). Com isso, a bancada situacionista eleita perfazia 18 vereadores (33,96%), aos quais poder-se-ia acrescentar um vereador do PDT - partido que passou a apoiar a candidata do PT à Prefeitura - perfazendo 19 vereadores (35,85%). A bancada situacionista detinha na Câmara,

portanto, uma proporção seis pontos maior que a obtida pela então candidata Luíza Erundina nas urnas (29,84%).

O PMDB detinha a segunda maior bancada, com 9 vereadores (16,98%), e concorreu coligado com PFL, o qual elegeu 4 vereadores (7,55%). Ambos os partidos perfaziam assim 13 vereadores, detendo 24,53% das cadeiras da Câmara Municipal, com 10,28% pontos a mais do que os 14,17% obtidos por seu candidato, João Leiva, na eleição para Prefeito. A coligação contava ainda com o PSB, que não elegeu nenhum candidato.

A bancada do PDS era a terceira maior, com 8 vereadores (15,09%), tendo assim na Câmara uma proporção 9,36 pontos menor que a obtida por seu candidato majoritário, Paulo Maluf, nas urnas. O PDS concorreu coligado com quatro micro-partidos, nenhum dos quais conseguiu eleger qualquer edil. Já o PL elegeu 3 parlamentares (5,66%), tendo na Câmara uma proporção de votos bastante próxima à obtida pelo seu candidato a Prefeito, João Mellão (5,39%).

Com cinco vereadores cada, PSDB e PTB detinham cada um 9,43% das cadeiras da Câmara. O PTB não apresentou candidato a prefeito, de modo que o apoio de seus candidatos pulverizou-se entre os diversos majoritários em disputa, ou acabou não indo para nenhum. Já o PSDB, com 5,54% para José Serra, teve 3,84 pontos a menos do que a proporção de sua bancada.

A diferença entre as proporções de cadeiras parlamentares e a votação do candidato majoritário de um mesmo partido (e/ou coligação) demonstra o descompasso existente entre o comportamento do eleitorado nas votações para o Executivo e para o Legislativo. Uma explicação plausível para

este fenômeno é a percepção que têm os eleitores das candidaturas proporcionais e majoritária como elementos dissociados, tanto no que concerne aos vínculos partidários, como no que se refere às posteriores condições de governabilidade. Isto se deve, sobretudo, à baixa *inteligibilidade* (LAMOUNIER, 1989) do sistema presidencialista de governo, no qual não se percebem claramente as vinculações entre Executivo e Legislativo, propiciando a já aludida dissociação entre os sistemas de representação e de governabilidade, que tem como consequência o agravamento das já difíceis condições de formação de coalizões governativas no Parlamento.

Em início de mandato a situação dispunha de 19 vereadores, oito a menos do que os necessários para conseguir a maioria na Casa. Se aos 19 fossem somados os 5 vereadores do PSDB, ainda faltariam três edis para perfazer a maioria absoluta, mas mesmo assim partir-se-ia já de um patamar bastante elevado para qualquer negociação, tornando-se mais fácil a obtenção de três adesões quaisquer que fossem elas. Cabe mencionar que a bancada situacionista obteve depois a adesão do vereador Ushitaro Kamia, eleito pelo PTB, e que posteriormente filiou-se ao PSB, partido que concorreu coligado ao PT nas eleições de 1992. Já o vereador Luiz Carlos Moura, do PCB, deixou a bancada situacionista, alinhando-se em certos momentos com o PSDB. O fato, porém, é que uma provável aliança estável de governo entre a situação eleita (PT-PCB-PC do B-PDT) e o PSDB acabou não ocorrendo, apesar de todos estes partidos poderem se situar no mesmo campo, o dos chamados "progressistas".

Segundo pesquisas realizadas pelo Instituto Datafolha, as expectativas da população com relação à administração municipal que tomaria posse eram bastante elevadas. Uma pesquisa realizada no dia 23 de novembro de 1988 mostrava que 59% da população de São Paulo esperavam que Luíza Erundina fizesse um Governo bom ou ótimo, contra apenas 4% que acreditavam que a gestão seria ruim ou péssima. A esses dados somava-se o fato de que 64% da população tinham gostado da vitória de Luíza Erundina na eleição, contra 17% de desgostosos. Se, por outro lado, os eleitores mais céticos quanto ao futuro da administração eram os simpatizantes do PSDB, esse ceticismo proporcionava, ainda assim, uma expectativa de bom ótimo da ordem de 41%. Eram dados bastante animadores, principalmente se comparados aos do ex-prefeito Jânio Quadros, seu antecessor, que em início de mandato tinha uma expectativa de bom-ótimo de 37%, contra 28% de ruim-péssimo, e terminava seu mandato com 30% de aprovação contra 32% de rejeição.

Frente a tais dados, cremos ser possível afirmar que a situação dispunha de um grande *handicap* positivo para negociar uma coalizão no início de seu mandato, pois os custos de aliar-se à situação naquele momento eram, frente à opinião pública, reduzidíssimos. Ainda que uma nova pesquisa do Datafolha, publicada no dia da posse, revelasse que a expectativa de bom-ótimo havia caído para 47%, frente a uma elevação da expectativa negativa para 10%, ainda assim os dados eram animadores, principalmente quando a mesma pesquisa revelava que 64% da população esperava que a Prefeita fizesse uma administração melhor que a de seu antecessor.

Podemos identificar três motivos que levaram à não-formação de uma coalizão governativa na Câmara Municipal de São Paulo. Em primeiro lugar, as próprias limitações do PT no sentido de estabelecer uma política de coalizão, já identificadas na prevalência do republicanismo excludente e da dimensão meramente vertical de democracia. Desta forma, o PT foi condenado a dispor de uma pífia maioria pontual em alguns casos, sofrendo, ao longo da gestão, dos males decorrentes da falta de maioria na Casa. Segundo as palavras de Chico Whitaker:

"Se o PSDB estivesse conosco, nós teríamos tido uma maioria aqui na Casa sem fisiologismo. Teria sido um avanço cavalgar que daria condições de ter mantido a pão e água os fisiológicos e renovar a Câmara na próxima eleição em um nível melhor."

O segundo motivo se refere à posição do PSDB que, de virtual aliado, converteu-se em oposição rígida. Cabe, porém, estabelecer uma diferenciação entre os motivos que levaram a bancada tucana a assumir a postura de oposição sistemática em relação à administração petista, daqueles que atuaram sobre a bancada do PDS, por exemplo. Podemos dizer que este último se constitui em um *adversário ideológico* do PT, ao passo que o PSDB pode ser classificado como *adversário competitivo*. Ou seja, enquanto o PDS faz uma oposição sistemática ao Executivo petista em virtude do fato de que tem concepções político-ideológicas e um projeto político muito diferentes ou até mesmo antagônicos ao PT, o PSDB por sua vez procura também ele apresentar-se ao eleitorado como alternativa "progressista", construindo sua identidade através do embate com o Partido dos

Trabalhadores. O paradoxal desta situação de adversário competitivo é que, exatamente por disputar um espaço político semelhante, devido ao fato de que carrega concepções político-ideológicas mais próximas ao PT, o PSDB acabou por assumir uma posição de oposição mais rígida até mesmo do que os adversários ideológicos da administração Luíza Erundina.

Apesar da condição de adversários competitivos existente entre PT e PSDB, os dois partidos lograram estabelecer uma relação de maior cooperação em outras cidades do país. Talvez um dos principais motivos da animosidade verificada durante a gestão Erundina seja o fato de que ambos os partidos têm na cidade de São Paulo sediadas algumas de suas principais lideranças e grande parte de seu eleitorado. Não obstante, o PSDB procurou fundamentar sua oposição através de um discurso técnico, não se verificando uma posição nitidamente conservadora nas razões apresentadas para justificar determinadas posturas de oposição.

Em terceiro lugar, deve-se considerar que não há no sistema político brasileiro, de presidencialismo híbrido (no qual os dois Poderes detém capacidade de veto mútuo), constrangimentos institucionais que incentivem a prática de co-responsabilidade governativa na relação entre os Poderes, o que torna interessante para aqueles que não pertencem ao grupo político vencedor das eleições majoritárias fazer o jogo de soma-zero. Essa situação se torna ainda mais grave em se tratando de um presidencialismo multipartidário, no qual os custos e a possibilidade de formação de coalizões parlamentares de apoio são muito desfavoráveis (Cf. MAINWARING, 1993). Toda essa gama de problemas dificulta a obtenção de uma interação

cooperativa tanto no caso de atores políticos mais diferenciados ideologicamente, como no relacionamento entre adversários próximos no espectro político ideológico, tais quais PT e PSDB.

O pecado do republicanismo excludente, a estratégia de afirmação identitária do PSDB e a falta de constrangimentos institucionais propiciadores de práticas co-responsáveis de Governo por parte dos parlamentares, só fortaleceram os conservadores da Câmara Municipal. Estes, capitaneados principalmente por Antônio Sampaio e Walter Abrahão, do PDS, e secundariamente, Brasil Vita do PTB, encontraram na estratégia de oposição rígida à gestão Erundina uma receita eficaz para sua reeleição em 1992 - tendo sido percebidos como os reais opositores ao Governo pelo eleitorado - e ainda auxiliando a eleição de seu candidato, Paulo Maluf, como novo prefeito de São Paulo. Isto demonstra que o papel das lideranças na organização do jogo político é um elemento que não deve ser desprezado na análise. Os vereadores Antônio Sampaio e Brasil Vita, com aproximadamente trinta anos de Casa, eram profundos conhecedores das regras formais e informais do embate parlamentar. Do lado da situação não havia nenhuma notória "raposa" política, o que lhe proporcionava eventuais "surpresas".

A postura de adesão ao republicanismo excludente, contudo, sofreu paulatina modificação ao longo do período de mandato. Esta mudança ocorreu na medida em que o Partido percebeu ser não apenas necessário levar em consideração outros segmentos do espectro político representados no Parlamento - pelo simples fato de que eles detêm uma parcela de poder,

podendo criar obstáculos aos projetos partidários -, como ainda tomou consciência de que os interesses defendidos por outros segmentos não são necessariamente ilegítimos. Nas palavras do vereador petista Maurício Faria, nem toda demanda de asfaltamento de rua ou de reforma de escola no bairro tal é uma forma de clientelismo. Muitas vezes essas demandas refletem uma necessidade real da região pela qual um vereador se elegeu, e que nele tem seu legítimo representante (entrevista, junho de 1992).

O PT começa assim a aceitar as instituições políticas como via legítima de intervenção na realidade social. O Partido em São Paulo chegou ao poder com poucos recursos para operar essa transformação e se viu na contingência de *negociar*. Não se tratava de estabelecer um *balcão de negócios* (ou negociatas, na acepção pretendida), mas de reconhecer no outro um agente político que dispõe de recursos de poder e defende determinados interesses. O consenso que se buscava no nível da sociedade civil, aceitando a negociação como uma forma legítima de ação política (como ocorre nas tratativas entre os sindicatos e os patrões), começou a ser um objetivo aceito também para a ação no nível da sociedade política.

A recusa petista em estabelecer uma coalizão de Governo que lhe proporcionasse uma maioria legislativa fundada em acordos programáticos (assim como se deu também a recusa ao estabelecimento do pacto homologatório) forçou o Executivo e sua bancada na Câmara a estabelecer negociações pontuais sobre cada projeto de seu interesse. A recusa ao estabelecimento de acordos fisiológicos se deu também nesta forma de negociação. Se a impossibilidade de forjar uma coalizão pode ser apontada

como o aspecto negativo do processo, esta recusa terminante ao patrimonialismo é o seu lado positivo.

A desvantagem oferecida pela negociação pontual é a incerteza por ela proporcionada. A viabilização de uma política pretendida pelo Executivo está sempre em risco quando não há um acerto prévio que garanta a sua aprovação, seja este acerto fundado em termos programáticos e de coalizão de Governo - o que já dá os próprios parâmetros de elaboração das políticas -, seja fundado no fisiologismo, resultando na homologação.

Ainda assim, o Executivo petista paulistano logrou obter diversos êxitos na sua negociação com os vereadores, notadamente no que se refere à recuperação da capacidade tributária própria do município. Procuraremos agora dar um relato cronológico sumário do processo e mencionar os casos mais significativos transcorridos ao longo da gestão.

III - A jornada dos petistas: percalços e sucessos

Ao longo do primeiro ano de mandato (1989), pôde-se verificar o surgimento de uma relação de animosidade entre situação e oposição no Legislativo municipal paulistano. Isto ocorreu, basicamente, por três fatores. Em primeiro lugar, o republicanismo excludente da administração Luíza Erundina. Segundo, a inabilidade política de Suplicy na Presidência da Câmara Municipal no que se refere ao seu relacionamento com os outros vereadores (de todas as bancadas), a qual não se confunde com o republicanismo excludente presente nas ações do Executivo e do Partido. E, por último, o episódio da eleição presidencial, que acirrou os ânimos políticos em todo o país, o

que era acentuado pelo fato de que o Estado de São Paulo contava com cinco dos dez principais candidatos¹¹.

A legislatura se iniciou com a eleição de Eduardo Suplicy para a presidência da Câmara Municipal de São Paulo, refletindo ainda o caráter plebiscitário decorrente de sua eleição como vereador mais votado da Capital. O aspecto positivo de sua gestão à frente do Legislativo municipal foi a implementação de uma prática republicana no parlamento paulistano, proporcionando maior transparência do poder público frente à população, e tendo como momentos importantes o início da reforma administrativa da Casa e a quase cassação de quatro vereadores envolvidos em atos de corrupção - Antônio Sampaio (PDS), Brasil Vita (PTB), Almir Guimarães (PMDB) e Jamil Achôa (PMDB). O grande problema de sua gestão, todavia, foi a inabilidade política no trato com os vereadores, o que dificultou o estabelecimento de uma relação minimamente amena entre oposição e situação. Isto pôde ser constatado através de inúmeras declarações de vereadores das mais diversas correntes - inclusive favoráveis ao Executivo - feitas a nós nas muitas entrevistas realizadas para este estudo. Mesmo imbuído das melhores intenções - e disto poucos duvidam - o repúblico Suplicy nos ensinou que para efetivar uma prática democrática eficaz é necessário certo grau de virtude política, o que lhe faltou em diversos momentos na interação com seus pares.

Apesar do caráter de ebulição na relação Executivo-Legislativo durante o primeiro ano de Governo, houve grandes

(11) Eram os candidatos com base política em São Paulo na eleição presidencial de 1989 no primeiro turno: Lula, do PT (2º colocado); Mário Covas, do PSDB (4º); Paulo Maluf, do PDS (5º); Afif Domingos, do PL (6º) e Ulysses Guimarães, do PMDB (7º).

avanços na aprovação do orçamento para o ano seguinte. A lei orçamentária aprovada na Câmara Municipal, proporcionou o início de um processo de recuperação do Imposto Predial e Territorial) Urbano (IPTU) - o qual se apresentava bastante defasado após anos de uma política tributária de descaso em relação à receita própria da municipalidade -, gerando um incremento de arrecadação da ordem de 18,5% para o ano de 1990, em relação ao montante proporcionado pela política tributária aprovada ainda no Governo anterior.

Há de ressaltar-se que a peça orçamentária tem um caráter diferenciado em relação a matérias legislativas ordinárias, pois o conteúdo da questão envolve uma grande alocação de recursos públicos, da qual os vereadores não querem ficar de fora. Ressalve-se ainda que grande número de vereadores da oposição alimentavam a expectativa de que suas emendas ao texto orçamentário fossem implementadas pelo Executivo, o que demonstrava a existência de algum grau de confiança entre os agentes. Isto pode ser verificado pela votação da lei orçamentária que obteve, em segunda discussão, quarenta e cinco votos a favor, contando com apenas seis contrários e uma ausência, o que caracteriza um acordo consensual. Chama atenção o fato de que cinco dos seis vereadores do partido de oposição mais nítida ao Executivo, o PDS, votaram favoravelmente ao projeto (Cf. MALUF, 1991).

Ao longo do ano de 1990, mesmo com novos sucessos na reforma tributária alcançados em seu final, a relação entre os Poderes degradingolou. Podemos recordar, primeiramente, a celeuma travada em torno do assim chamado "Caso Shell", iniciada em 1989, no calor da campanha presidencial, e que alcançou

temperaturas mais altas a partir do início do ano seguinte, com o pedido de instauração de uma Comissão Especial de Inquérito (CEI) pelo vereador Aldo Rebelo, do PC do B, um apoiador do Executivo (Cf. KRITSCH, 1990). Simultaneamente a isto, transcorria a elaboração da Lei Orgânica Municipal, que projetava o eixo do embate político entre os diversos grupos parlamentares para um enquadramento que transcende a polarização situação-oposição, tanto que PT e PSDB estabeleceram uma prática cooperativa que se refletiu no caráter "progressista" do texto elaborado. Mesmo assim esse processo sofreu em alguns momentos a influência do antagonismo situação-oposição, como por ocasião da elaboração dos dispositivos referentes à questão da responsabilidade do prefeito. Neste caso, mais do que considerações pautadas por critérios objetivos para a elaboração da lei definitiva da cidade, pesou o fator conjuntural da prefeitura estar nas mãos do PT, tanto que a título de galhofa circulava entre membros da situação que o dispositivo constitucional em questão versava não sobre a responsabilidade do prefeito, mas sobre a "responsabilidade da prefeita" (Cf. COUTO, 1990).

Aquilo que pode ser chamado de a grande vitória do Executivo no ano de 1990 - os novos sucessos na política tributária - provavelmente teria sido muito maior se não houvesse ocorrido alguns tropeços na relação da administração com os vereadores. Os dois principais tropeços foram, em primeiro lugar, a não-implementação de emendas acordadas com os vereadores no ano anterior, quando da aprovação do orçamento, gerando quebra de confiança entre os Poderes - e revelando o caráter não democrático desta negociação por parte do Executivo petista com relação aos parlamentares. Em segundo lugar, houve

a celeuma travada acerca da proposta salvacionista da tarifa-zero para o transporte coletivo, em plena campanha eleitoral da sucessão ao Governo do Estado. Neste episódio, o Executivo tentou jogar a população contra a Câmara, com o intuito de aprovar uma reforma tributária de grandes dimensões e que proporcionasse os recursos necessários para o subsídio integral da tarifa de ônibus. A imaturidade política da administração transpareceu duplamente aqui, na medida em que tanto houve uma tentativa de coagir o Legislativo através da pressão popular - malograda, na medida em que a adesão esperada à proposta não ocorreu -, como houve uma dose de primarismo no trato de políticas públicas, que como bem argumentou o petista Celso Cosenza:

"(...) demonstrou uma despreocupação por parte da administração no trato de uma questão de grande importância e alto grau de impacto, dando margem a que a sociedade entendesse o assunto sério que é o custeio do transporte como proposta demagoga e eleitoreira". ("Tarifa Zero: contribuição ao debate". Mimeo: 1990)

Esta estratégia de interação política indisps os vereadores ao estabelecimento de uma relação mais positiva no que concerne à negociação do incremento tributário e no que se refere às políticas públicas orçadas. Ainda assim, foi obtido um aumento da ordem de 125% para o IPTU em relação ao ano anterior, negociação essa lastreada sobretudo no compromisso assumido pelo Executivo de *realmente implementar as emendas dos vereadores aprovadas*, diferentemente do que ocorreu com a peça orçamentária anterior. Em todo o caso, já havia neste momento

posições consolidadas de oposição e situação, de modo que, em vez de um acordo consensual, o que ocorreu foi uma vitória apertada com o apoio de vereadores independentes e de oposicionistas flexíveis. A proposta apoiada pelo Executivo - um substitutivo apresentado pelo líder do PMDB, Antônio Caruso - venceu por vinte e nove votos contra vinte (dois além do necessário), tendo havido três ausências e uma abstenção.

O ano de 1991 pode ser considerado como o melhor na relação Executivo-Legislativo, revelando maior maturidade política por parte da gestão petista. Vários fatores contribuíram para isto, entre os quais a posição mais aberta da prefeita no que se refere a outros grupos políticos - como se fez notar no discreto apoio de Luíza Erundina ao então candidato do PMDB ao Governo do Estado, Luís Antônio Fleury Filho, no segundo turno; a posição da bancada de vereadores petistas, cada vez mais próxima da adesão a um republicanismo includente, o que podia ser notado nas diversas declarações e ações de seus membros - como as do líder do Governo, Chico Whitaker, que renunciou ao cargo com o intuito de abrir espaço para a formação de uma coalizão; e ainda o fato de não ter sido um ano eleitoral - elemento fundamental em uma democracia como a nossa, na qual o momento eleitoral predomina sobre o processo governativo.

Portanto, o republicanismo includente assumido abertamente pela situação e a inexistência de conflito eleitoral transformaram o ano de 1991 - que se anunciava péssimo ao Executivo após a derrota na eleição para a Mesa da Câmara em finais do ano anterior - na grande ilusão que acenava

com a oportunidade para uma inflexão no relacionamento entre os Poderes.

Os sucessos obtidos no processo de municipalização do transporte coletivo (uma grande vitória), no episódio de rejeição do parecer do Tribunal de Contas do Município que condenava as contas da Prefeita (uma vitória retumbante junto à opinião pública) e na aprovação do novo e "definitivo" incremento do IPTU no final do ano (uma vitória de Pirro) eram a ilusão que ocultava a dura realidade da impossibilidade da formalização de uma coalizão de Governo após dois anos e meio em que esta fórmula fora rejeitada.

A municipalização do transporte coletivo foi o mais importante acordo pontual obtido pela Prefeitura nos quatro anos de mandato de Luiza Erundina. Ele representou uma dupla vitória: de um lado, a concepção de política mais bem sucedida na área dos transportes durante a gestão petista e, de outro, o clímax no relacionamento Executivo-Legislativo. Segundo o vereador do PFL, Andrade Figueira, figura insuspeita para tecer elogios ao Executivo, a aprovação da municipalização do sistema de ônibus urbanos "foi o momento mais maduro da gestão petista" (entrevista, setembro de 1991). Neste episódio ocorreu um grande acordo entre Executivo, Legislativo e sociedade civil (aqui representada pelos empresários do transporte coletivo), que teve como bases tanto o abandono do dogmatismo petista frente à panacéia da estatização dos transportes, como o interesse comum que estava contemplado no conteúdo da questão, pois todos perderiam com a manutenção da situação vigente. E ainda, como terceiro elemento deste tripé, verificou-se a abertura do PT para negociar com os interesses privados sem

enxergá-los como necessariamente ilegítimos - portanto adotando uma posição de diálogo democrático. Como bem frisou o vereador petista Maurício Faria, na votação da municipalização do sistema de ônibus urbanos, "não está aqui em jogo, de imediato, a questão da extinção do lucro dos empresários do transporte, porque isso não é possível, não é viável. O que está em questão é a melhoria de um serviço de interesse da população" (Diário Oficial do Município, 09.07.1991) (Cf. ABRUCIO, 1991). Esta negociação foi um exemplo perfeito da produção de um bem coletivo, através de um jogo cooperativo no qual ambos os agentes encontraram, em uma estratégia de maximização, o instrumento adequado para alcançar a melhor solução possível na produção de uma política pública.

A ampliação da relação mais democrática dos Poderes Políticos com a sociedade civil se pôde verificar no episódio da votação do parecer do TCM sobre as contas da Prefeitura. Ficou caracterizado neste momento o fortalecimento da gestão Luíza Erundina perante amplos segmentos da sociedade com os quais ela não vinha estabelecendo um diálogo cooperativo. Ao invés de jogar a população contra o Legislativo, tal qual se verificou no episódio da tarifa-zero, a situação logrou costurar um acordo entre diversos setores da sociedade civil, e construir um consenso junto à opinião pública no sentido de afirmar a probidade da administração da prefeita petista na gestão do erário público. Frente a isto, tornou-se inconveniente para os vereadores, mesmo aqueles da oposição, votarem contra a Prefeita. Assim sendo, o parecer (que precisava de dois terços dos votos para ser rejeitado) foi derrubado pelo voto de 41 vereadores (77%), sendo que nove

votaram contra, um se absteve e dois faltaram¹². Este processo rendeu dividendos à prefeitura petista, que no final do ano alcançava os mais elevados patamares de aprovação junto à opinião pública desde a posse (32% de aprovação e rejeição e 35% de regular, segundo dados do Instituto Datafolha).

Para terminar o ano da ilusão, houve a vitória de Pirro do orçamento e reforma tributária para o ano de 1992, quando se deu a recuperação do IPTU no seu mais elevado patamar histórico desde 1978. O elemento chave para a obtenção dos votos favoráveis de vereadores da oposição foi a vinculação de recursos próprios a gastos em obras de grande porte, o que atendia aos interesses de empreiteiras, as quais tinham em vereadores da oposição seus representantes. Interessava especialmente às empreiteiras a vinculação de investimentos públicos a recursos próprios do município em virtude do fato de que as esferas estadual e federal de Governo haviam reduzido seu volume de investimentos em função da retração econômica. Ocorreu, portanto, um enquadramento de interesses particulares à estratégia de recuperação da capacidade tributária do município, sem que houvesse assim uma subordinação do interesse público a interesses privados, mas o inverso. Ao invés dos interesses privados se fazerem valer através de canais não representativos, como os anéis burocráticos, eles se fizeram representar em uma esfera de ação política eminentemente pública (no sentido de publicizada) (Cf. BOBBIO, Norberto, 1988.), o Parlamento, sendo enquadrados pelo interesse público (Cf. COUTO, 1992).

(12) A bancada do PDS votou inteira a favor do parecer do TCM, sendo que dos vereadores ausentes, um deles, Alberto Calvo (PTB), ironicamente, foi eleito em 1992 pela coligação encabeçada pelo PT, saindo candidato pela legenda do PSB.

O efeito ilusório proporcionado pelas vitórias de 1991 desvendou-se em 1992. A verdade é que não se buscou construir uma base sólida de sustentação parlamentar nos dois primeiros anos de Governo, e quando a tentativa foi empreendida, no terceiro ano, "Inês já era morta". Portanto, em 1992, ano de sucessão municipal, revelou-se em toda sua crueza o verdadeiro caráter da relação Executivo-Legislativo. A *paralisia decisória* foi a tônica no que se refere ao grandes projetos de interesse do Executivo.

Isto pode ser ilustrado pela não votação de projetos importantes como a Reforma Administrativa, a concessão de uso do solo para os favelados e o Plano Diretor do Município - sendo que a não votação deste último (um caso de não-decisão) burlou princípios constitucionais, pois a Lei Orgânica do Município previa sua aprovação até o dia 5 de abril de 1992 (Cf. NUNES FERREIRA, 1992). Além destes dois casos, caracterizados pela *paralisia decisória*, há um outro que podemos classificar como sendo de *quase-não-decisão*, o da votação do estatuto do magistério, que apenas encontrou solução pela grande pressão exercida pelo professorado paulistano sobre os parlamentares. Além disto, cabe assinalar que uma miríade de outros importantes projetos foram deixados nas gavetas neste último ano, deixando claras as conseqüências da ausência de uma co-responsabilidade (*accountability*) entre os Poderes na produção de políticas.

Além do desgaste gerado pela *paralisia decisória* na Câmara, a grande derrota no ano de 1992 foi ocasionada pela vitória de Pirro da votação do orçamento, pois o sensível aumento do IPTU - que gerou grande comoção popular, com reações

que iam do histerismo à demagogia política - foi anulado em seus efeitos progressivos por uma liminar concedida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Mesmo que se possa argumentar pela inconstitucionalidade da decisão do Poder Judiciário, aumentar significativamente um imposto direto em ano eleitoral não nos parece a estratégia mais sensata para quem pretende eleger o sucessor.

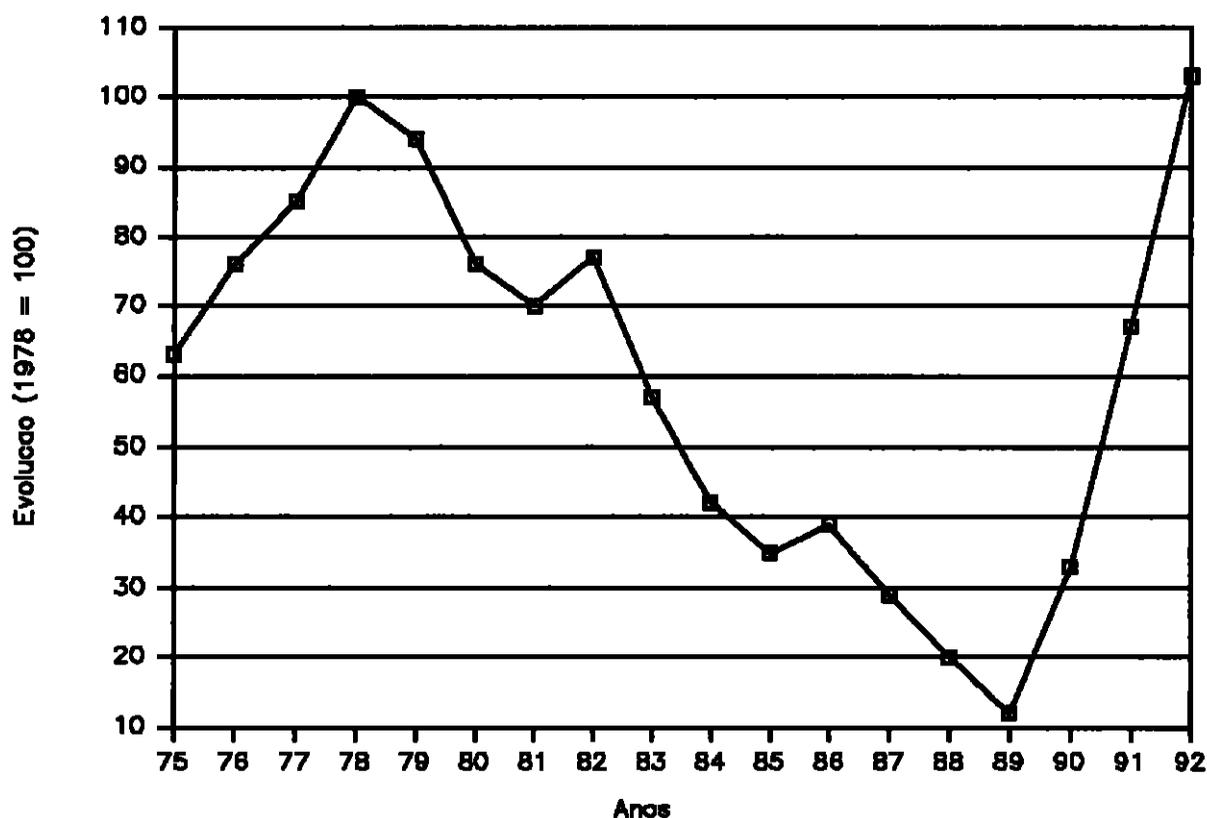
IV - Algumas implicações da experiência paulistana

O que podemos depreender do exposto é que a relação Executivo-Legislativo na gestão Erundina foi pautada pela tentativa de quebra do padrão fisiológico-patrimonialista de relação entre os Poderes, sem que contudo fosse dada uma resposta capaz de proporcionar estabilidade a este relacionamento, o que implicou, muitas vezes, na transformação do Executivo num refém do Legislativo. Com o aprendizado de Governo, percebeu-se que a única saída para este impasse era transformar o antigo republicanismo excludente em um republicanismo includente. Todavia, isto ocorreu tarde demais, impossibilitando um avanço maior, possibilitador de um relacionamento mais profícuo entre os legisladores e a administração municipal.

Apesar da recusa inicial ao estabelecimento de um pacto estável de governabilidade, e sua posterior inviabilização, avanços houve na produção de algumas políticas públicas, o que foi possibilitado por três motivos: a posição de poder na qual se encontrava o Executivo, na condição de controlador de grande monta de recursos; o próprio conteúdo das questões em voga, as quais incentivavam os agentes a uma ação orientada no sentido

de proporcionar um jogo com resultantes cooperativas; e, finalmente, a mudança operada no *ethos* petista. Exemplos ilustrativos dos parâmetros possíveis de serem implementados foram a negociação do orçamento municipal de São Paulo para 1992 e o caso da municipalização do transporte coletivo, mencionados acima.

Gráfico 1
Evolução Histórica do IPTU



O caso de aprovação desse orçamento provou como uma prática política republicana e produtora de políticas públicas de caráter social-democrata e redistributivista (como a tributação do IPTU por alíquotas progressivas) - caracterizando um Governo "de esquerda" - é possível de ser realizada através de uma relação de competição cooperativa com representantes do

grande capital presentes no Parlamento. Esta interação, que não nega ao outro como participante legítimo do jogo político, mas negocia com ele confrontando os próprios interesses com os da outra parte objetivamente, propicia uma interação política cujo *outcome* revela a possibilidade de efetivar um relacionamento que não seja um jogo de soma-zero. O ganho republicano desse jogo fica visível no gráfico 1.

Apesar do fracasso da dupla quebra de padrões no que se refere à construção de uma relação estável em moldes republicanos para o relacionamento Executivo-Legislativo, há de ressaltar-se como aspectos positivos da experiência petista, em primeiro lugar, o sucesso na mudança paulatina da cultura política do Partido dos Trabalhadores frente às outras agremiações partidárias e, em segundo lugar, o êxito de algumas políticas públicas republicanas, como é o caso da recuperação da capacidade tributária própria do município, viabilizadora de investimentos na área social, alcançando o recorde histórico de quase 50% de gastos nesta área (Cf. COUTO, 1992).

CONCLUSÃO

A história da passagem do PT pela Prefeitura de São Paulo a partir de 1988 é a história de uma dupla mudança, democrática em ambos os sentidos. O primeiro concerne à dinâmica intrapartidária; o segundo, à relação do PT com o sistema político brasileiro.

Em primeiro lugar, processou-se uma transformação no seio do Partido, por parte daqueles que participaram

diretamente das responsabilidades do processo de governo. Este grupo transcende as frações partidárias, não se confundindo com esta ou aquela tendência, e tendo como núcleo comum a consolidação de uma cultura política fortemente republicana, democrática e pluralista. Ele se tornou mais democrático, avançou no sentido de tornar-se capaz de intervir eficientemente nas instituições políticas estatais, passou a valorizá-las como instituições democráticas e avançou de uma ética da convicção para incorporar a ética da responsabilidade.

Entretanto, nem todos os membros do Partido sofreram transformações na mesma medida; aqueles que não trabalharam diretamente pressionados pela responsabilidade de "ser Governo" sofreram as transformações com menor intensidade. Muitos deles provavelmente vieram até mesmo a extremar as posições anti-institucionais de que já eram portadores antes do início do governo. Isto mostra que a principal clivagem partidária verificada no processo não é aquela existente entre as diversas frações do partido, mas sim a oposição entre os militantes que assumiram responsabilidades de governo e os que se mantiveram alheios a elas, permanecendo na vida estritamente intrapartidária ou dos movimentos. A dinâmica que esta oposição ocasionará no interior do PT ainda é uma questão em aberto, mas ela não tende a ser de irrelevante, de modo que conflitos de valores e de concepções estratégicas se avizinham no horizonte, criando as condições de futuras crises e fissuras no interior da organização partidária.

Portanto, a tarefa principal a ser cumprida no aperfeiçoamento do Partido dos Trabalhadores é a superação do caráter contraditório entre partido-governante e partido-movimentista. Diz Keck na conclusão de seu trabalho que "a

consolidação da democracia brasileira depende de quebrarem-se as barreiras que ainda existem entre o conceito de 'mudança vinda de cima' e o de 'mudança vinda de baixo', lembrando que o futuro do PT está "integralmente ligado a este processo". Cabe ao Partido vincular o partido-movimentista ao partido-governante, pois a viabilização do PT se dá na medida em que ele se vê capaz de estabelecer com a população uma relação de representação, quando então as "mudanças vindas de cima" nada mais são do que o produto do poder que vem de baixo, estabelecendo uma lógica democrática na ação política. Isto requer duas coisas. Primeiro, o aperfeiçoamento institucional da relação organização partidária/governo. Segundo, a conquista de hegemonia dentro do PT por parte da concepção poliárquica¹³ de ação política.

Se no primeiro capítulo desta seção analisamos basicamente os limites institucionais internos ao PT - no confronto entre *partido-governante* e *partido-movimentista* -, no segundo, quando empreendemos o estudo dos limites externos do Partido frente às instituições políticas estatais, pudemos constatar que a experiência da administração petista não significou um rompimento com o poder econômico - se entendida esta ruptura como se dando com o "capitalismo" no sentido clássico, tão bem definido por autores como Marx ou Weber. Mesmo porque isto não seria possível, seja nos limites de administrações municipais, seja nas condições hegemônicas vigentes, ou mesmo segundo o projeto partidário para as

(13) Etimologicamente, poliarquia significa poder plural. É o termo utilizado por Dahl (1989) para caracterizar um regime democrático caracterizado pelo pluralismo, ou seja, caracterizado pela competição política entre múltiplos atores, pela aceitação da diferença, pela estabilidade das regras do jogo, etc..

prefeituras. Na verdade, a administração foi capaz de contribuir para uma possível superação, isto sim, de um "capitalismo cartorial", típico da sociedade brasileira, forjado em grande medida na dependência do Estado e em associação com ele. Este tipo de capitalismo é o que se erige a partir de práticas e estruturas patrimonialistas geradas historicamente a partir de um Estado centralizador.

Ao romper com o patrimonialismo, seja na interação com o Legislativo, seja na relação com o poder econômico, a administração petista se viu na possibilidade de superar o capitalismo cartorial nos limites de suas atribuições, contribuindo para a construção de uma sociedade civil autônoma, onde se processam relações pautadas por critérios objetivos (relações *societais* propriamente ditas), e não mais fundadas em laços pessoais e de favorecimento (ou, em certa medida, relações *comunais*).

Uma das primeiras dimensões da luta política do Partido contra o patrimonialismo em suas variantes (o fisiologismo, o clientelismo e o capitalismo cartorial) é a da cultura política. Uma normatividade republicana como informadora da ação de um dos atores cruciais de um processo político constitui um obstáculo eficiente a um tipo de ação política que, tradicionalmente, se pauta por critérios patrimonialistas. Isto se verifica pela negação do pacto homologatório e da prática do "é dando que se recebe".

Mas esta negação não seria possível apenas fundamentada na cultura política petista e em sua normatividade republicana, sem que houvesse também uma base concreta na qual a ação política assim informada se ancorasse materialmente. A base

material para o estabelecimento desta relação diferenciada está no próprio fato de que, ao ser Governo, conquistando o Poder Executivo, o PT passou a dispor de *recursos efetivos de poder*, ou seja, o controle sobre os recursos estatais.

Ao deter estes recursos, o Executivo petista, mesmo dispondo de bancada de apoio minoritária no Parlamento municipal, se viu diante da possibilidade de delimitar os parâmetros de ação daqueles com os quais se relacionava - os vários atores da sociedade política, como os vereadores, e da sociedade civil, como os empresários. Essa ruptura criou raízes mais fundas do que aquelas que se restringem a um único Governo, com a realização de concursos para a admissão de funcionários públicos, com a modificação das regras de licitações públicas no sentido de permitir a participação do maior número possível de concorrentes. Um avanço no sentido da democracia é também o que se verifica na implantação de mecanismos democráticos de participação dos usuários na gestão dos equipamentos públicos, permitindo uma maior transparência, fiscalização e determinação de prioridades.

O rompimento com as práticas patrimonialistas é uma pré-condição da consolidação democrática, como nos lembra Guillermo O'Donnell (O'DONNELL, 1988), afinal, não é possível construir uma democracia sobre relações políticas pautadas pela desigualdade dos indivíduos perante a lei, traduzida no favorecimento, no fisiologismo, no clientelismo que expressam a tradição política patrimonialista no Brasil.

Muitas destas conquistas podem ser lançadas por terra por outras administrações, menos comprometidas com os princípios que regem uma normatividade republicana e

democrática. Mas muitos dos avanços permanecem, e os próprios canais abertos à participação da população e os procedimentos publicizados em uma gestão como esta tornam-se obstáculos a uma reversão total do quadro.

O recurso weberiano aos tipos-ideais visa apreender a característica dominante dos fenômenos sociais. Desta forma, afirmar que o padrão típico-ideal brasileiro é patrimonialista, não significa dizer que elementos republicanos não estejam presentes na prática política brasileira ao longo de sua história. Igualmente, quando classificamos a conduta petista na Prefeitura de São Paulo como *republicana*, não pretendemos afirmar que não tenham ocorrido episódios marcados pelo padrão patrimonialista, como eventual utilização indevida do bem público ou o que alguns chamam de *neo-clientelismo* ou "clientelismo de esquerda" (KOWARICK & SINGER, 1993) no relacionamento entre o governo petista e os movimentos sociais. Deve-se, contudo, ter cuidado com o uso dos conceitos. Enquanto o clientelismo se caracteriza pela lógica de *cooptação a partir do Estado* com relação à sociedade (SCHWARTZMAN, 1988), o fenômeno verificado na gestão petista tem uma gênese inversa: são representantes dos movimentos sociais que *se projetam para dentro do Estado* atuando como delegados privilegiados dos movimentos. Do ponto de vista das regras democráticas, este tipo de atuação é tão inapropriado como o do clientelismo, mas não opera sob a mesma lógica de ação tradicional do patrimonialismo brasileiro, advindo isto sim de uma concepção autoritária de representação presente na esquerda, a qual está presente no ideário do *republicanismo excludente*.

Após as eleições municipais de 1992, o PT apresentou, em nível nacional, uma guinada no sentido oposto à tendência poliárquica. O principal sinal disto é a vitória, nas disputas intrapartidárias, dos grupos que menos sofreram em seu ethos as mudanças aludidas neste trabalho. A formação do novo Diretório Nacional do Partido é o melhor exemplo disto. Demonstrando o grande peso do Município de São Paulo na política brasileira, e do grupo dominante no DM paulistano dentro do PT, o ex-presidente do PT municipal, Ruy Falcão, tornou-se o vice-presidente nacional do Partido, abaixo apenas do líder máximo do Partido dos Trabalhadores, Lula. Digno de nota neste caso é a forma como se deu sua escolha. Lula, único nome de consenso, se viu obrigado a aceitar o "encargo presidencial" para evitar uma profunda crise partidária, a qual teria lugar caso ocorresse a disputa eleitoral entre o grupo liderado por Falcão e o setor mais afeito à lógica de partido-governante, sendo quase certa a vitória do primeiro grupo.

A situação do PT após todo esse processo de aprendizado governativo é paradoxal. Seu candidato à Presidência da República, Lula, aparece nas pesquisas como favorito a vencer as eleições; contudo, o grupo dominante dentro do Partido é justamente aquele que menos transformou-se dentro das experiências de governo vividas pelo Partido dos Trabalhadores, o que menos incorporou a lógica de partido-governante. Diante deste paradoxo, alguns possíveis cenários se vislumbram, no caso de uma eventual vitória do PT nas eleições presidenciais: um é o da transformação do grupo dominante no PT a partir dos eventos de 1993 no sentido da lógica de partido-governante, ao longo do período de governo; outro, é a participação deste mesmo grupo no governo sem a mudança de seu ethos, o que

geraria uma crise de governabilidade. Um terceiro cenário, é a conquista de espaço no governo pelos que já estão imbuídos da lógica de partido-governante; enfim, uma quarta possibilidade, provavelmente em decorrência do cenário anterior, é uma profunda crise partidária, gerada pelo conflito entre os petistas com responsabilidades de governo e os dele excluídos, de forma semelhante ao que ocorreu na administração Erundina.

Independentemente do cenário (ou cenários) verificado, o abandono do aprendizado de governo anterior tenderá a significar tanto a ingovernabilidade e o fracasso de quaisquer projetos de reformas sociais, econômicas e políticas, como a cisão entre republicanismo e democracia, característica do republicanismo excludente.

Se a decisão de *participar* do processo democrático representativo (Cf. PRZEWORSKI, 1989) é uma questão que já foi praticamente resolvida pelo PT, a decisão de *governar*, ou seja, de *participar assumindo responsabilidades de governo*, é um problema que ainda não foi solucionado. Afinal de contas, um partido pode muito bem tomar a decisão de participar fazendo oposição irresponsável o tempo todo. Todavia, caso o candidato do PT vença as eleições presidenciais, o partido não poderá mais manter a ambiguidade existente até então, entre o partido-movimentista e o partido-governante.

Ocorrendo a vitória do republicanismo includente, o PT não será certamente o único partido a governar o país no futuro - o que é bom para a democracia -, mas com certeza estará constituindo algo que funcionará como um *centro de gravidade*, o qual orientará em maior ou menor medida a ação dos outros políticos, afirmando a necessidade da *reforma do político* para

a superação da crise brasileira. Certos padrões de atuação política podem tornar-se realidade, não em virtude apenas de uma ação direta do PT nas instituições estatais, mas pelos parâmetros que o Partido é capaz de impor ao modo de fazer política em geral. A universalização de certos procedimentos, esta é a maior contribuição que uma atuação política pautada por um republicanismo incluyente - que admite o outro, e que é portanto um republicanismo fundamentalmente democrático - pode prestar à consolidação da democracia.

Uma possível reforma do político no Brasil assume um duplo aspecto. Um deles é a ruptura com práticas patrimonialistas, sendo aqui mais uma reforma no âmbito da cultura política. O segundo é institucional, ou seja, a criação de uma engenharia política capaz de incentivar os atores a orientar sua ação em afinidade com o interesse público. Neste sentido, urgem as reformas eleitoral, partidária, no sistema de governo presidencialista, etc.. Podemos dizer que o PT avançou muito mais no primeiro do que no segundo aspecto. Contudo, há indícios de que a integração das duas reflexões vem se consolidando no Partido dos Trabalhadores, como demonstram as seguintes palavras do deputado federal José Genoíno:

"(...) é certo que a reforma da política, por si só, não resolverá os graves problemas do país. Reformas estruturais no plano econômico, no plano social, e em todos os setores da vida nacional são também imprescindíveis. Contudo, parece claro que sem uma recuperação da esfera do político todos os esforços estarão comprometidos. Daí que a reforma da política é uma tarefa central para todos que aspiram a uma saída democrática para a crise brasileira."

BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, Fernando Luiz (1991), "A Tomada de decisão no Parlamento Paulistano dentro da 'nova ordem democrática': o caso da municipalização do sistema de ônibus urbanos". São Paulo: CEDEC, mimeo (Relatório de Pesquisa).**
- ALBUQUERQUE, José A. Guilhon (1989), "Da Crise do governo à crise do presidencialismo". In MOISÉS, José Álvaro & ALBUQUERQUE, José A. Guilhon (orgs.), *Dilemas da consolidação democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.**
- ANDRADE, Regis de Castro (1991), "Presidencialismo e reforma institucional no Brasil". In *Lua Nova*, nº 24, setembro. São Paulo: CEDEC.**
- ARCARY, Valério. (1991), "Prisioneiros da legalidade?". In *Teoria e Debate*, nº 14, abril-maio-junho.**
- AZEVEDO, Clóvis Bueno de (1991), *Leninismo e social-democracia: uma investigação sobre o projeto político do Partido dos Trabalhadores*. Dissertação de Mestrado, FFLCH-USP.**
- BENEVIDES, Maria Victória (1991), *A Cidadania ativa: sobre referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática.**
- BITTAR, Jorge (org.) (1992), *O Modo petista de governar*. São Paulo: Partido dos Trabalhadores; Diretório Regional de São Paulo.**
- BOBBIO, Norberto (1988), *Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra.**
- CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo (1988) "A Nova República brasileira sob a espada de Dâmocles". In STEPAN, Alfred (org.), *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.**
- _____ (1990), *Estado e partidos políticos no Brasil: 1930-1964*. 3ª edição. São Paulo: Alfa-ômega.**
- CAMPOS, Edson (1992), "Longe das capitais". In *Teoria e Debate*, nº 18, 2º trimestre. São Paulo: Partido dos Trabalhadores.**
- _____ (1992a), "Mosaico petista: longe das capitais II". In *Teoria e Debate*, nº 19, 3º trimestre. São Paulo: Partido dos Trabalhadores.**
- CARDOSO, Fernando Henrique (1975), *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.**

- COUTO, Cláudio Gonçalves (1990), "O Caso da Responsabilidade do Prefeito". São Paulo: CEDEC, mimeo. (Relatório de Pesquisa)
- _____ (1991), "A Homologação das iniciativas legislativas de interesse do Executivo: um aspecto central das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil". *Cadernos CEDEC*, nº 19.
- _____ (1991a), "O Caso do orçamento do Município de São Paulo para 1991". São Paulo: CEDEC, mimeo (Relatório de Pesquisa).
- _____ (1992), "O Caso do orçamento do Município de São Paulo para 1992 e a questão do IPTU". São Paulo: CEDEC, mimeo (Relatório de Pesquisa).
- _____ (no prelo), "Autonomia municipal e processo decisório local: algumas considerações e o exemplo paulistano". Rio de Janeiro: IBASE.
- DA MATTA, Roberto (1990), *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Guanabara.
- DAHL, Robert A. (1989), *Um Prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- DANIEL, Celso (1991) "As Administrações democráticas em questão". Mimeo, janeiro.
- _____ "Relação mal resolvida" (1991a). In *Teoria e Debate*, nº 14, abril/maio/junho. São Paulo: Partido dos Trabalhadores.
- DUVERGER, Maurice (1980), *Os Partidos políticos*. 2ª edição. Brasília: UnB; Rio de Janeiro: Zahar.
- FAORO, Raymundo (1987), *Os Donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 8ª edição. Rio de Janeiro: Globo (2 vols.).
- GENOÍNO NETO, José (1992), "A Crise brasileira e a reforma da política". In VELLOSO, João Paulo dos Reis, *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: Fórum Nacional: José Olympio.
- KECK, Margareth E. (1991), *PT: A Lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo: Ática.
- KOWARICK, Lúcio & SINGER, André (1993), "A Experiência do PT na prefeitura de São Paulo". In *Novos Estudos CEBRAP*, nº 35, março. São Paulo: CEBRAP.
- KRITSCH, Raquel (1990), "Caso Shell - Autódromo de Interlagos". São Paulo: CEDEC, mimeo. (Relatório de Pesquisa).
- LAMOUNIER, Bolívar (1989), *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo: Loyola.
- LAVAREDA, Antônio, *A Democracia nas urnas: o processo partidário-eleitoral brasileiro*. Rio de Janeiro: Rio Fundo: IUPERJ.

- LAWSON, Kay & MERKL, Peter H. (1988), "Alternative organizations: environmental, supplementary, communitarian and antiauthoritarian. In LAWSON, Kay & MERKL, Peter H. (orgs.), When parties fail - emerging alternative organizations. Princeton: Princeton University Press.
- LAWSON, Kay (1988), "When linkage fails". In LAWSON, Kay & MERKL, Peter H. (orgs.), When parties fail - emerging alternative organizations. Princeton: Princeton University Press.
- LEAL, Victor Nunes (1975), *Coronelismo, enxada e voto: o município e o sistema representativo no Brasil*. 2ª edição. São Paulo: Alfa-Ômega.
- LIMA JR., Olavo Brasil de (1993), "A Reforma das instituições políticas: a experiência brasileira e o aperfeiçoamento democrático. In *Dados: revista de ciências sociais*, vol. 36, nº 1. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- MAINWARING, Scott (1991), "Políticos, partidos e sistemas eleitorais". In *Novos Estudos CEBRAP*, nº 29, março. (1993) "Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. In *Lua Nova: revista de cultura e política*, nºs 28/29. São Paulo: CEDEC.
- MALUF, Ruy Tavares (1991), "As Câmaras Municipais e a reforma tributária de 1989: o caso do Município de São Paulo". São Paulo: CEPAM.
- MARCONDES, Celso (1991), *Em Algum lugar do passado: o PT na Prefeitura de Campinas*. São Paulo: Brasil Urgente.
- MERKL, Peter H. (1988), "The Challengers and the party systems". In LAWSON, Kay & MERKL, Peter H. (orgs.), When parties fail - emerging alternative organizations. Princeton: Princeton University Press.
- MICHELS, Robert (1979), *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: UnB.
- NOVAES, Carlos Alberto Marques (1993), "PT: dilemas da burocratização". In *Novos Estudos CEBRAP*, nº 35, março. São Paulo: CEBRAP.
- NUNES FERREIRA, Gabriela (1992), "Estudo de caso: o plano diretor do Município de São Paulo". São Paulo: CEDEC, mimeo (Relatório de Pesquisa).
- O'DONNELL, Guillermo (1988), "Transições, continuidades e alguns paradoxos". In REIS, Fábio Wanderley & O'DONNELL, Guillermo (orgs.), *A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice.
- (1988a) "Hiatos, instituições e perspectivas democráticas". In REIS & O'DONNELL, *ibidem*.
- PANEBIANCO, Angelo (1982), *Modelli di partito: organizzazione e potere nei partiti politici*. Bolonha: Il Mulino.
- PRZEWORSKI, Adam (1989), *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras.

- REIS, Fábio Wanderley (1988), "Partidos, ideologia e consolidação democrática". In REIS & O'DONNELL, *ibidem*.
- RODRIGUES, Leôncio Martins (1990), *Partidos e sindicatos: escritos de sociologia política*. São Paulo: Ática.
- SADER, Emir Simão (1992), *Governar para todos: uma avaliação da gestão Luiza Erundina*. São Paulo: Scritta: Brasil Urgente.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1985), "A Pós-`revolução' Brasileira". In JAGUARIBE, Hélio et alii, *Brasil, sociedade democrática*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- _____ (1986) *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice.
- SARTORI, Giovanni (1987), *The Democratic theory revisited*. Chatam: Chatam House.
- _____ (1982) *Partidos e sistemas partidários*. Ed. Brasileira revista e ampliada. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: UnB.
- SCHWARTZMAN, Simon (1988), *Bases do autoritarismo brasileiro*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Campus.
- SOLA, Lourdes (1988), "O Golpe de 37 e o Estado Novo". In MOTA, Carlos Guilherme (org.), *Brasil em perspectiva*. 17ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- TATTO, Arselino (1991), "Um Pouco tímido e muito tarde". In *Linha Direta*, nº 41, 24-31 de maio.
- TAVARES, José Nilo (1987), "Patrimonialismo". In FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Instituto de Documentação. *Dicionário de Ciências Sociais*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas.
- VACAREZZA, Cândido; ROLIM, Marcos & DULCI, Luís (1989), "A Administração petista na estratégia socialista". In *Teoria e Debate*, nº 6, abril/maio/junho. São Paulo: Partido dos Trabalhadores.
- WEBER, Max (s. d.), *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix.
- WEFFORT, Francisco C. (1986), *O Populismo na política brasileira*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____ (1988), "Por que democracia?". In STEPAN, Alfred, *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- WHITAKER, Francisco (1992), *O que é vereador*. São Paulo: Brasiliense.

ENTREVISTAS CONCEDIDAS A PERIÓDICOS

- BITTAR, Jacó (1991), "Jacó por Jacó". Por AZEVEDO, Ricardo. In *Teoria e Debate*, nº 14, abril/maio/junho.

- DUTRA, Olívio (1992), "A Arte de ser governo". Por AZEVEDO, Ricardo; SELL, Adeli & ISCHUSTER, Antonio. In *Teoria e Debate*, nº 17, 1ª trimestre.
- MILHOMEM, Gumerindo (1991), "Quero ser a palavra da prefeita perante o Partido e a palavra do Partido diante da prefeita". In *Linha Direta*, nº 45, 21-28 de junho.
- SOUSA, Luíza Erundina de (1988), "Para Luíza Erundina, 'direito' de ocupação de terrenos se sobrepõe ao de propriedade". Por SINGER, André. In *Folha de São Paulo*, 16 de novembro.
- _____ (1990), "Luíza Erundina: sem medo de ser governo". Por FREIRE, Alípio e AZEVEDO, Ricardo. In *Teoria e Debate*, nº 11, julho/agosto/setembro.
- _____ (1992), "Luíza Erundina". Por ANDRADE, Vagner. In *Playboy*, nº 205, agosto.
- SOUZA, Telma de (1991), "Prefeitura de resultados". Por AZEVEDO, Ricardo. In *Teoria e Debate*, nº 16, outubro/novembro/dezembro.

ENTREVISTAS REALIZADAS PELOS AUTORES

- ABRAHÃO, Walter, junho de 1992.
- FALCÃO, Ruy, setembro de 1991.
- FARIA, Maurício, 23.06.1992.
_____ maio-junho de 1991
- FELDMANN, Walter, junho de 1991.
- FIGUEIRA, Andrade, setembro de 1991.
- GREGORI, Lúcio, agosto de 1991.
- MADEIRA, Arnaldo, 24.06.1992.
_____ setembro de 1990.
- SAMPAIO, Antônio, setembro de 1990.
- SANDRONI, Paulo, outubro de 1991.
- SINGER, Paulo, julho de 1991.
- WHITAKER, Chico, 01.04.1992.
_____ setembro de 1991.
_____ setembro de 1990.

PERIÓDICOS UTILIZADOS

Diário Popular; Folha de São Paulo; Gazeta Mercantil; Jornal da Tarde; Linha Direta; O Estado de São Paulo; Shopping News; Veja