

Sistema Partidário Brasileiro: a debilidade institucional

Maria Tereza SADEK

Instituto de Estudios Económicos, Sociais e Politicos, São Paulo

Working Paper n.72
Barcelona 1993

Vem se tomando cada vez mais consensual nos meios acadêmicos e políticos que, quaisquer que sejam os resultados do plebiscito que ocorrerá em abril de 1993, a questão partidária deverá ser objeto de reformulação. Se é, contudo, praticamente geral o descontentamento com o quadro de partidos atual, não são igualmente compartilhados nem os diagnósticos nem as soluções. A avaliação negativa recorre a uma ampla gama de explicações, que vai desde aspectos da cultura política até problemas típicos de engenharia institucional. Este texto não se deterá nesta pluralidade de interpretações, mas procurará desenvolver uma argumentação que salienta um aspecto específico relacionado à crônica debilidade dos partidos no Brasil: os condicionamentos das legislações eleitoral e partidária sobre o sistema de partidos.

Antes, porém, de discutir especificamente os constrangimentos legais e suas consequências, convém traçar uma descrição sumária dos diferentes arranjos partidários que se sucederam nos últimos anos, dando particular atenção aos sistemas partidários que marcaram o regime militar, o período de transição e, finalmente, o resultante da Constituição de 1988. Esta recapitulação faz-se necessária porque indicará o suceder de mudanças no sistema partidário e também porque acentuará em que medida as mais importantes transformações político-institucionais refletem e têm impulso na agenda eleitoral.

1. SISTEMAS PARTIDÁRIOS: UM SUCEDER DE EXPERIÊNCIAS

Existe um fato extremamente significativo na vida política brasileira: ao mesmo tempo em que se aponta os partidos políticos como instituições fracas, porque incapazes de exercer minimamente as funções de representação e de governo, eles têm sido objeto de constantes intervenções. A cada crise, os partidos aparecem como responsáveis pelas dificuldades enfrentadas pelo sistema, justificando-se, assim, uma nova alteração. O traço significativo neste suceder de intervenções é que os partidos são vistos simultaneamente como fracos e fortes. São ditos fracos porque distantes de um ideal normativo sobre o que deveriam ser, e considerados fortes -pelo menos o suficiente- para impedir a implementação de políticas. Este paradoxo, é verdade, só pôde se repetir porque, de fato, os partidos têm sido débeis, incapazes de opor resistência a tão frequentes e repetidas modificações.

Apenas no período republicano, ou seja em 103 anos, o Brasil experimentou nada menos do que oito (8) diferentes sistemas partidários. A mera quantidade de alterações indica que se está diante de uma parte vulnerável do sistema político institucional. Não se trata de minimizar o fato de que a maior parte dessas modificações resultou de medidas de força, mas de salientar dois aspectos: de um lado, o baixo grau de cristalização das estruturas partidárias e, de outro, que a

violência, por si só, não explicaria o grau de dificuldade enfrentado pelos partidos, uma vez que intervenções similares, em outros países latino-americanos, como o Chile, a Argentina e o Uruguai, não obtiveram igual sucesso no intento de extinguir os partidos.

O forte peso da estrutura estatal foi um fator altamente inibidor do desenvolvimento partidário no Brasil. A experiência do Estado Novo (1937-1945) deixou marcas que não se desfizeram durante a redemocratização iniciada em 1945. Ao contrário, apesar da Constituição de 1946 ser liberal e por isso mesmo favorável à formação de partidos dinâmicos, a institucionalização do sistema partidário foi dificultada pela prévia existência de uma estrutura estatal burocratizada e centralizada, herdada do período autoritário. A atrofia do Legislativo -arena por excelência de expressão dos partidos- resultava do fato do Executivo centralizar em si as decisões político-econômicas mais estratégicas. Nesta situação, os partidos, sem controlar recursos de poder, tiveram seu desenvolvimento bloqueado, sem condições reais de impor alternativas políticas que refletissem os interesses de suas bases sociais(1).

É possível sustentar que no período final, ou seja, nos anos que antecederam o golpe de 1964, os partidos caracterizavam-se por certa consolidação, embora tivessem se mostrado incapazes de superar a crise do início dos anos 60. Independentemente da interpretação que se faça deste período, é inquestionável que este sistema partidário não teve capacidade de dar respostas ao acirramento dos conflitos que então se verificava. Deste ponto de vista sucumbiram, sem condições de opor resistências ao regime pós-64.

Saliente-se que o sistema pluripartidário de 1946 não foi imediatamente extinto após o golpe de 1964. Os 13 partidos até então existentes continuaram em atividade. A ruptura se deu em outubro de 1965, com a edição do Ato Institucional n.2, que determinava a extinção dos partidos e a criação, no seu lugar, de duas organizações, que funcionariam provisoriamente como partidos -a ARENA, para dar sustentação ao governo e o MDB, como agremiação de oposição.

Condições competitivas desiguais marcaram as eleições enfrentadas por este novo sistema partidário, que vigiu de 1966 a 1978: fosse devido às sucessivas reformas político-institucionais, fosse devido às distintas condições de organização das duas agremiações. Entretanto o artificialismo de ambas, criadas para legitimar o regime autoritário, sofreu alterações no decorrer do período. O gradativo enraizamento social dos partidos acabou por definir suas respectivas fisionomias. Consequentemente, os embates eleitorais, de competições meramente simbólicas, tornaram-se disputas mais substantivas. O MDB, sobretudo a partir de 1974, incorporou ao seu papel de "oposição consentida", a representação de setores populares urbanos, contrapondo-se à ARENA, identificada com o governo e com os

grupos dominantes.

Os sucessivos casuísmos das regras do jogo eleitoral não foram capazes de perverter a tendência de progressivo fortalecimento do MDB e de desgaste da ARENA, uma tendência nacional, porém mais acentuada nos grandes centros urbanos. Dessa forma, este sistema partidário, apesar de seu artificialismo de origem, era o locus, por excelência, onde se manifestava a crise de legitimidade do regime.

Enfraquecer a força oposicionista tornou-se um imperativo para o governo desde a derrota da ARENA em 1974. Naquelas eleições, em uma manifestação claramente plebiscitária, o MDB conseguiu eleger 16 dos 22 senadores -fato extremamente relevante uma vez que as eleições para os executivos estaduais e das capitais estavam suspensas, sendo as eleições senatoriais as únicas majoritárias, o que fez com que a disputa para este cargo ganhasse uma importância que extrapolava o seu significado tradicional. Parecia claro aos estrategistas do regime que a procura de legitimidade através das urnas não poderia ser satisfeita nas condições então prevaletentes, que levava a uma bipolarização a favor ou contra o governo.

A legislação foi diversas vezes alterada com a finalidade de evitar o julgamento do regime a cada pleito e, também, para garantir a maioria governista nas duas casas do Congresso. Estas medidas, no entanto, não afastavam de todo o risco de derrota do governo nas eleições. Face a esta incerteza é que se deve entender a série de medidas impostas depois da derrota de 1974: a) a Lei Falcão de 1976 que regulamentava o uso dos meios de comunicação nas campanhas eleitorais; b) o "pacote" de abril de 1977, suspendendo o retorno previsto das eleições diretas para os Executivos estaduais e criando a figura dos senadores indiretos (os chamados "senadores biônicos"), eleitos pelas Assembleias legislativas estaduais; c) a Reforma Partidária de 1979, que extinguiu a ARENA e o MDB e reintroduziu o pluralismo partidário.

A reformulação do quadro partidário perseguiu o objetivo de controle por parte do governo do processo de "abertura" política. Não se tratava, nessa estratégia, de criar quaisquer partidos, mas sim agremiações políticas que agilizassem os projetos governamentais e, de outro lado, descaracterizassem a bipolarização plebiscitária que marcara as eleições anteriores.

Apesar de resistências, sobretudo no interior do MDB, o governo obteve a aprovação de seu projeto de Reforma partidária em novembro de 1979, extinguindo-se, pois, a ARENA e o MDB. Consoante com tal estratégia foi aprovada Emenda Constitucional em setembro de 1980 adiando as eleições municipais previstas para novembro daquele ano e prorrogando os mandatos dos prefeitos e

vereadores eleitos em 1976. Outra Emenda Constitucional, aprovada por unanimidade, em novembro de 1980, restabeleceu as eleições diretas para governador.

O retorno ao pluripartidarismo foi acompanhado de exigências estritas quanto ao surgimento e funcionamento dos partidos: uma cláusula de exclusão de 5% para alcançar representação no Congresso Nacional; implantação organizacional nos estados e municípios; e proibição de legalização de partidos comunistas.

Antes do pleito de 1982, contudo, novas alterações foram feitas: o "pacote eleitoral" de novembro de 1981 impôs a vinculação total do voto, obrigando os partidos a apresentarem candidatos para todos os cargos em disputa (vereador, prefeito, deputado estadual, deputado federal, senador e governador); proibiu-se coligações e alianças partidárias. A estas modificações seguiram-se outras, impostas às vésperas das eleições: a Lei 6.989 determinava que se considerasse nula a cédula eleitoral em que o eleitor escrevesse apenas a sigla partidária, não indicando o candidato de sua preferência; foi alterado o sistema de sobras e o modelo da cédula eleitoral. Como se não bastassem tantas alterações, em junho de 1982, a Constituição teve alguns de seus artigos modificados. A nova redação do art. 39 determinou o número máximo de 479 deputados federais na composição da Câmara Federal. Estabeleceu-se ainda, no art. 74 que cada "Assembléia estadual terá seis delegados indicados pela bancada do respectivo partido majoritário, dentre os seus membros" na composição do Colégio Eleitoral encarregado da escolha do próximo Presidente da República.

Todo esse conjunto de alterações, cuja finalidade mais geral era, como dissemos, garantir aos grupos dirigentes o comando do processo político, reforçando a representação governista nos municípios, nos estados, na Câmara Federal e principalmente no Colégio Eleitoral, nem sempre provocou os resultados esperados. Antes mesmo da realização das eleições dois fatos escaparam por completo aos planos traçados: a criação do Partido dos Trabalhadores (PT) -um partido de oposição nascido do movimento sindical mais ativo-, e a incorporação do Partido Popular (PP) ao PMDB (o partido que sucedeu o antigo NDB), em resposta à impossibilidade legal de se fazer coligações(2).

A despeito de tantas intervenções nas regras do jogo eleitoral e partidário, a análise das eleições de 1982 demonstra que seus resultados não foram inteiramente favoráveis ao governo. Alcançou-se, é verdade, a maioria no Colégio Eleitoral, mas a margem de vitória foi bem mais estreita do que as medidas fariam supor. Com a municipalização do pleito acreditava-se que o PDS conquistaria a maioria das cadeiras em disputa(3). Ainda que perdesse as eleições nos estados mais populosos, a criação de um novo estado (Rondônia) e a mesma representação por Assembléia Legislativa estadual, independentemente de seu tamanho, atenuariam

as prováveis vantagens da oposição.

O PDS elegeu 15 dos 25 senadores, 235 dos 479 deputados federais e fez maioria em 12 Assembléias Legislativas de um total de 22. Como o partido do governo já contava com 31 senadores, significa que conseguiu 353 lugares no Colégio Eleitoral (formado por 686 eleitores), portanto a maioria. Examinando-se, contudo, o percentual de votos obtido pelo governo tomam-se evidentes os resultados da "alquimia" que levou à sua sobre-representação. Considerando-se o total de votos para o Senado, o PDS obteve apenas 36% dos sufrágios enquanto a oposição em conjunto conquistou 50% da votação. Diferenças semelhantes a esta ocorreram na votação para a Câmara Federal e para as Assembléias Legislativas dos Estados. Assim, embora a oposição tivesse recebido a maior proporção de votos coube-lhe a minoria no Colégio Eleitoral, enquanto os 36% do partido governista garantiram-lhe a maioria.

As eleições na quase totalidade dos estados foi disputada, de fato, pelos sucedâneos da ARENA e do MDB, o PDS e o PMDB, respectivamente. Excetuando-se os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Minas Gerais, pode-se dizer que o pluripartidarismo praticamente inexistiu. As tendências manifestas nos pleitos anteriores de 1974 e 1978 repetiram-se, reafirmando-se o padrão de força eleitoral da oposição nos estados mais populosos, industrializados e urbanizados. A oposição conquistou 10 executivos estaduais. Isto permite afirmar que a intenção de municipalizar as eleições não foi inteiramente concretizada, ainda que tenha freado o livre desenrolar das manifestações de apoio à oposição e de rejeição ao governo.

O desenrolar do processo político, tanto no que se refere às mudanças políticas mais gerais como à situação partidária, tem um ponto de impulso no quadro que surgiu das eleições de 1982. Pois, a garantia de uma maioria numérica no Colégio Eleitoral encarregado da escolha do novo Presidente da República em janeiro de 1985 não significava que igual composição se verificava na Câmara dos Deputados e nem mesmo na chefia dos governos estaduais. Face a esta nova correlação de forças e à crescente impopularidade do governo do General Figueiredo de um lado, e uma situação de crise econômica, de outro, é que se verificou um movimento de massas sem precedentes, com o apoio, inclusive, de alguns governadores -o Movimento pelas Diretas-Já.

A pressão popular sobre o Congresso para aprovar uma Emenda Constitucional reestabelecendo as eleições diretas para Presidente da República encontrava duas situações distintas: uma no Senado e outra na Câmara. No Senado, graças à existência dos "senadores biônicos", o governo controlava mais de dois terços dos votos, o que significava um veto a qualquer alteração às regras sobre a sucessão presidencial. Na Câmara, embora o partido do governo, o PDS,

não fosse majoritário (controlava 49% das cadeiras), composições com outros partidos e, principalmente a exigência de 2/3 dos votos para qualquer alteração de natureza constitucional indicavam ser bastante improvável a vitória de uma demanda que encontrava nas ruas praticamente a unanimidade. De fato, a Emenda "Dante de Oliveira", que restabeleceria as eleições diretas para a Presidência da República, votada em 25 de abril de 1984, foi derrotada na Câmara Federal, não tendo, conseqüentemente, sido examinada pelo Senado (4).

A divisão no interior do partido de sustentação do governo, o PDS, que se evidenciara na votação da Emenda "Dante de Oliveira" (55 de seus deputados apoiaram a emenda) foi substancialmente agravada por ocasião da escolha do candidato do partido à sucessão do General Figueiredo. Apontando, o ex-governador Paulo Maluf, a cisão no interior do partido tornou-se irreversível, formando-se a Frente Liberal, liderada por anti-malufistas do PDS.

O PMDB, por sua vez, indicou como candidato, o governador do Estado de Minas Gerais, Tancredo Neves, para concorrer às eleições presidenciais, validando, dessa forma, o Colégio Eleitoral. A ampla aceitação do nome do candidato peemedebista -tanto no interior do PMDB como junto às forças mais à direita no espectro partidário e, também, junto à população e a profunda divisão no PDS levaram à vitória de Tancredo Neves. É importante marcar que esta vitória significou um rearranjo no sistema partidário e, principalmente, que o regime autoritário acabou por ser derrotado, respeitando-se as regras que ele mesmo instituiu para ratificar o rodízio no poder.

Encerrado o ciclo de governos militares em março de 1985 e iniciada a Nova República, novas e importantes modificações foram feitas no quadro político-institucional do país. A Emenda Constitucional n.25 extinguiu o Colégio Eleitoral; permitiu a eleição de prefeitos nas capitais dos estados, nos municípios considerados áreas de segurança nacional e estâncias hidro-minerais; e adotou outras medidas liberalizantes, como a extensão do voto aos analfabetos e a legalização dos partidos comunistas, até então na clandestinidade.

Essas resoluções tiveram reflexos nas eleições municipais de 1985, nas quais deveriam ser escolhidos os prefeitos dos municípios até então impedidos de escolher diretamente o chefe do executivo: de um lado, houve um aumento do eleitorado potencial, com a inclusão dos analfabetos, e uma ampliação do leque partidário; de outro, aceleraram-se as cisões no interior dos partidos mais consolidados e na própria coalizão que se propunha a sustentar o novo governo -A Aliança Democrática (PMDB e PFL).

No que se refere ao sistema partidário, observou-se um quadro de acentuada diluição, marcado pela entrada em cena de novos partidos, em sua maior parte sem

qualquer expressão, e pelos conflitos no interior da Aliança Democrática e dentro de cada um dos partidos que sustentavam o governo. Para se ter uma idéia da fragmentação partidária nestas eleições bastaria indicar que se inscreveram 28 legendas partidárias e que a coligação de sustentação do governo federal -PMDB/PFL- só se reproduziu em 4 das 25 capitais.

O esfacelamento do dualismo bipartidário ainda incipiente nas eleições de 1982 acentuou-se neste pleito, indicando que um novo sistema de partidos estava de fato em formação. A presença de vários partidos tornou menos nítido para o eleitorado a imagem de cada um deles, dificultando, inclusive, a intelegibilidade do sistema.

Novas medidas marcaram ainda o ano de 1985, com conseqüências sobre o futuro institucional do país. O Congresso aprovou a chamada Emenda Sarney, convocando para 1986 a eleição da Assembléia Nacional Constituinte. Tratava-se, conforme estipulava o texto apoiado pela maioria, de uma Constituinte Congressional e portanto não exclusiva, e que incluiria entre seus membros senadores eleitos em 1982.

O formato da disputa de 1986 que elegeria os membros da constituinte foi objeto de acirradas polêmicas, provocando dissensos nos partidos e descontentamentos em setores da sociedade civil, que defendiam uma constituinte exclusiva e até mesmo a adoção de candidaturas avulsas.

Além dos constituintes, saíram das urnas de 1986, deputados estaduais e governadores de estado -cargo que normalmente polariza sobremaneira a atenção do eleitorado. Acrescentava-se ainda outro traço singular a esta eleição: o sucesso, até aquele momento, da política econômica implementada pelo governo federal, com suas promessas de retomada do crescimento e de inflação zero. Somente neste quadro se entende a estrondosa vitória do PMDB, partido que então ocupava os postos centrais na administração central, fazendo 22 dos 23 governadores e mais da metade dos constituintes: 38 senadores e 257 deputados federais. A segunda maior bancada foi conquistada pelo PFL, que elegeu 7 senadores e 118 deputados federais. A Aliança Democrática passou, pois, a controlar 78.6% dos assentos no Congresso, somando-se aos eleitos em 1986 os senadores com mandato iniciado em 1982. O PDS, o maior partido do período anterior, ficou reduzido a 2 senadores e 33 deputados federais, aos quais se agregavam os 3 senadores eleitos em 1982. Os demais partidos obtiveram as seguintes representações: PDT -1 senador e 24 deputados federais; PTB - 18 deputados federais; PT - 16 deputados federais; PCdoB - 6 deputados federais; PL - 6 deputados federais; PDC - 5 deputados federais; PCB - 3 deputados federais; PSB - 1 deputado federal; e PMB - 1 senador.

Do ponto de vista do sistema partidário, a principal preocupação depois de

conhecidos os resultados das urnas dizia respeito a uma virtual "mexicanização", haja visto a indiscutível hipertrofia peemedebista. Ou seja, temia-se que o país pudesse estar se encaminhando para uma situação de partido hegemônico.

As eleições seguintes e o próprio desenrolar dos trabalhos da constituinte sepultaram em definitivo a possível veracidade daquela interpretação. Não apenas o PMDB não ocupou espaços correspondentes à sua força eleitoral no governo federal, unipartidarizando a burocracia, como as discussões durante o período de elaboração da Constituição provocaram constantes alterações nas composições das diferentes bancadas e mesmo a criação de um novo partido, o PSDB, nascido do seio do PMDB. O partido vitorioso em 1986 reduziu-se praticamente à metade em um período de apenas dois anos.

O pluripartidarismo foi ratificado pela Constituição promulgada em 1988. As primeiras eleições realizadas sob a nova ordem constitucional repetiram os parâmetros legais de irrestrita liberdade partidária do pleito anterior. Desta feita, entretanto, diferentemente do que ocorrera em 1986, era muito baixo o prestígio do governo federal, o que abriu espaço para os partidos de oposição, ainda que se tratasse de eleição apenas de âmbito municipal. A esquerda obteve um crescimento espetacular, tendo conseguido conquistar o executivo em cidades importantes e inclusive em várias capitais. Somados, o PT e o PDT -partidos de discurso mais claramente oposicionista- saíram dessas eleições bastante fortalecidos, passando a governar quase um quarto da população brasileira na esfera local.

Se as eleições de 1988 desenharam um quadro multi-partidário, com um amplo leque de legendas, a eleição presidencial de 1989 reafirmou, de um lado, a tendência à proliferação de siglas -apresentaram-se 22 candidatos, a maioria dos quais pertencentes a partidos sem representação no Congresso Nacional- e, de outro, mostrou a fragilidade dos partidos com força congressual. O sucesso dos diferentes candidatos, desde o início da campanha, esteve sempre muito mais determinado pela capacidade de se apresentarem como de oposição ao governo federal do que ligado a bandeiras partidárias. Desta forma, Collor, filiado a um partido recém criado (PRN), pôde despontar na liderança, desde o início da campanha eleitoral, neutralizando tanto seu passado que se dera nas fileiras do partido que sustentou o governo militar, como superar candidatos com perfil partidário. Apenas para se avaliar a distância entre o desempenho dos principais candidatos e o que faria supor seus vínculos partidários, bastaria mencionar que os dois maiores partidos nacionais (PMDB e PFL) somados fizeram pouco mais de 5 % do total de votos.

Os resultados das primeiras eleições presidenciais depois de um intervalo de 29 anos levaram muitos analistas a apontar o fracasso e/ou a crise dos partidos no Brasil. Mesmo que se considere que se tratava de uma eleição "solteira", isto é, com

apenas um cargo em disputa, situação que minimiza o potencial de influência dos partidos, é indiscutível que aquela eleição trouxe à luz uma faceta do problema partidário -sua importância no processo eleitoral. Este ângulo do problema, significativo, sem dúvida, é minimizado em eleições conjugadas. Tanto isto é verdade que, os dois pleitos que se seguiram ao presidencial, em 1990, quando da escolha dos governadores dos estados e dos deputados federais e estaduais, e em 1992, quando da escolha dos executivos e dos legislativos municipais, o papel dos partidos e das máquinas de governo foi apreciável. Nestas duas eleições, apelos personalistas e avessos às instituições partidárias foram menos significativos, tendo os partidos mais cristalizados apresentado maiores chances competitivas do que as chamadas "legendas de aluguel". Esta constatação nos leva diretamente à segunda parte deste trabalho, onde discutiremos precisamente como os constrangimentos de ordem legal, tanto no que diz respeito aos partidos como às eleições respondem em grande parte por este quadro de constantes alterações e de crônica debilidade da estrutura partidária.

II. OS CONSTRANGIMENTOS DE ORDEM LEGAL

O suceder de sistemas partidários e o constante aparecimento de novas legendas descritos no item anterior permitem apontar a existência de três períodos distintos, tomando-se como ponto inicial o regime militar. No primeiro deles, estabeleceu-se regras rígidas para a criação e o funcionamento dos partidos políticos, e apenas dois tiveram condições de se organizar -a ARENA e o MDB. A este período sucedeu-se um período de liberalização relativa, com a proibição de organização dos partidos comunistas. O terceiro período inicia-se em 1985, com a Emenda Constitucional n.25 e é regulado, em moldes bastante semelhantes, pela Constituição de 1988. Nesta última fase, de extrema flexibilidade, houve um estímulo legal ao aparecimento de partidos, tendo se registrado 40 agremiações políticas, menos da metade das quais com representação no Congresso Nacional.

O caminho na direção da desregulamentação tornou muito fácil a criação de partidos, podendo-se mesmo sustentar que se trata de uma legislação inteiramente permissiva. Diz a Constituição de 1988, em seu artigo 17: "é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana". Garante ainda a Lei Maior, no mesmo artigo, direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão aos partidos com registro na Justiça Eleitoral.

A facilidade para a criação de partidos torna os custos desta empreitada muito baixos, face aos benefícios garantidos por lei, o mais importante deles o acesso gratuito aos meios de comunicação. A rigor, não há nenhum impedimento de ordem

legal, quer para a criação de partidos quer para a obtenção de representação no legislativo. Não existindo cifras mínimas para que uma legenda ou coligação possa ser representada no parlamento, tem-se uma exagerada fragmentação partidária. Dois fatores combinam-se, pois, para acentuar a fragmentação: a facilidade na criação de partidos e a ausência de qualquer limite mínimo para a obtenção de representação. Como resultado das últimas eleições parlamentares, em 1990, 20 partidos têm, presentemente, assento na Câmara Federal. Possivelmente, a explicação do formato atual tem a ver com a reação provocada pelas regulamentações coercitivas que imperaram durante o regime militar. Todas as tentativas de se colocar cláusulas de exclusão foram fadadas ao insucesso. Em 1982, por exemplo, muito embora a legislação determinasse um mínimo de 3% dos votos como condição para a obtenção de representação, este dispositivo foi postergado para as eleições seguintes e nunca operou de fato. Saiu-se de um sistema altamente regulamentado para um em que domina a inteira liberdade. Assim, os partidos se proliferam, havendo estímulos legais para tal fragmentação. Quaisquer desacordos no interior de uma legenda ou mesmo interesses eleitores, são motivos mais do que suficientes para a criação de uma nova sigla.

A esta permissividade na legislação partidária se soma uma legislação eleitoral⁽⁵⁾ que também atua no sentido contrário ao objetivo de estabilizar e sedimentar as estruturas partidárias.

O aspecto central desta legislação diz respeito ao método pelo qual são eleitos os membros da Câmara Federal. O Brasil adota um peculiar sistema proporcional, cujas características fundamentais são:

- 1) as circunscrições eleitorais são os estados;
- 2) as candidaturas são apresentadas através de listas abertas, sem qualquer ordenação prévia por parte do partido;
- 3) a "fórmula eleitoral" adotada combina o quociente eleitoral (Hare) e divisores d'Hondt (método das maiores médias para a distribuição das sobras).

Este sistema tem apresentado efeitos que se manifestam em dois níveis diferentes: de um lado existe a questão de acentuadas deficiências no grau de proporcionalidade e, de outro, questões relativas ao grau em que dificulta a consolidação dos partidos.

A distorção na proporcionalidade tem sua principal origem na maneira como se distribui as cadeiras da Câmara Federal pelas circunscrições eleitorais -os estados. No Brasil este sempre foi um tema polêmico, tendo sido sempre regulado pela Constituição. A primeira Constituição republicana, de 1891, fixou em 4 o número mínimo de deputados por estado e distribuiu as cadeiras entre os estados na proporção de uma para cada 70 mil eleitores. A Constituição de 1934 não modificou o número mínimo de deputados por estado, mas determinou alterações

para distribuições além do mínimo: a cada 150 mil eleitores era atribuída uma cadeira, até o limite de 20; a partir daí uma cadeira para cada 250 mil eleitores. A Constituição de 1937 diminuiu a representação mínima para 3 e estimulou um teto máximo de 10 deputados por estado. A Constituição de 1946 aumentou o número mínimo para 7 e manteve a relação de um deputado para cada 150 mil eleitores até 20 cadeiras e, a partir daí, uma cadeira para cada 250 mil. A Constituição de 1969 estipulou a relação de um deputado para cada 300 mil habitantes (não mais eleitores) e, a partir daí, um deputado para cada um milhão. A Emenda Constitucional n.8, de 1977, fixou em 420 o número máximo de deputados para o país, sendo 6 o número mínimo e 55 o máximo. A Emenda Constitucional n.22, de 1982, ampliou o número de deputados para 479, com um mínimo de 6 e um máximo de 60. Finalmente, a Constituição de 1988 fixou a representação mínima em 8 e a máxima em 70 deputados por estado.

A principal consequência deste critério na distribuição das cadeiras por estado é uma super-representação dos estados menos populosos e uma sub-representação dos estados maiores, particularmente São Paulo. Estas distorções foram acentuadas com a criação de novos estados e com o não aumento da representação de S.Paulo de 60 para 70 deputados. Desta forma, a atual distribuição de cadeiras entre os estados é bastante desproporcional, considerando-se a relação entre o percentual de cadeiras de cada estado e o percentual de sua população. Para um exame desta desproporção foi construída a Tabela 1, onde salientamos o tamanho do eleitorado, o número de deputados na Câmara Federal, a representação que teriam caso a representação fosse de fato proporcional, e finalmente a diferença entre a estrita proporcionalidade e o critério em vigor.

Como facilmente se depreende da Tabela 1 é considerável o grau de desproporcionalidade na atribuição de cadeiras. Enquanto um deputado por Roraima se elege com 9 mil votos, um deputado por São Paulo necessita 34 vezes mais votos, ou seja, cerca de 308 mil. Isto significa que os eleitores têm peso diferente, de acordo com o estado em que residem, contrariando frontalmente a regra democrática -"one man one vote". Do ponto de vista dos partidos a referida distorção também provoca graves consequências, na medida que os partidos com maior votação nos estados mais populosos têm sua representação diminuída, enquanto acontece o inverso com os partidos de base menos urbana. Durante o regime militar os efeitos desta regra eram bastante visíveis, garantindo uma sobrerrepresentação do partido do governo, a ARENA e uma subrepresentação da oposição, o MDB. Atualmente este efeito pode ser igualmente assinalado, contrapondo-se os partidos com bancadas concentradas nos estados mais populosos do sul e do sudeste -PT, PDT, sobretudo- aos partidos que apresentam melhor desempenho nos estados do norte e nordeste -PFL, PDS, principalmente-, exatamente os estados com menor população e maior representação relativa.

No que se refere às condições de consolidação dos partidos mais uma vez a legislação em vigor trabalha no sentido de dificultar a coesão interna. Senão vejamos:

O candidato só pode concorrer às eleições mediante sua inscrição em um partido, já que não existem candidaturas avulsas ou independentes. Ao candidato individual, embora exista a extrema facilidade de se criar um partido, interessa competir por um partido mais sedimentado, uma vez que sua eleição dependerá, antes de mais nada, da obtenção do quociente partidário -a soma de votos dada a todos os candidatos inscritos no partido dividida pelo quociente eleitoral. Entretanto, uma vez conseguido o lugar na legenda -o que não é difícil já que a legislação permite que cada partido apresente um número de candidatos igual a uma vez e meio o número de cargos a preencher-, o candidato não tem nenhum tipo de compromisso com os demais candidatos de sua legenda. A rigor, como os partidos apresentam listas abertas, sem qualquer hierarquia, sem qualquer necessidade de negociação, a competição passa a se dar muito mais entre os candidatos de uma mesma legenda do que entre candidatos de partidos diferentes. Este mecanismo não leva à coesão, ao contrário, estimula um alto componente de individualismo.

Além disso, a legislação também não interpõe nenhum tipo de obstáculo às coalizões eleitorais. Verifica-se até um estímulo para que isto se verifique, já que aumenta as chances de obtenção do quociente eleitoral. Todos os partidos incluídos em uma determinada coalizão somam seus votos para a determinação de um mesmo quociente partidário, que estipulará o número de cadeiras obtido.

O elevado número de candidatos, a competição no interior de uma mesma legenda partidária, a existência de um variado número de coligações, que podem inclusive variar de um estado para outro, provocam uma enorme dificuldade para o eleitor de intelegibilidade do processo. São excessivamente altos os custos de informação num sistema em que o perfil dos partidos é mutável, onde o número de candidatos pode chegar a várias centenas, onde candidatos ostentando uma mesma legenda partidária colocam-se como adversários. Apenas para ilustrar, nas últimas eleições legislativas, apresentaram-se, em São Paulo 610 candidatos a deputado federal e 1.182 a deputado estadual.

Além disso, como as circunscrições coincidem com os limites dos estados as eleições tendem a ser muito dispendiosas para os candidatos. Estes têm que buscar votos em vários municípios, ensejando uma ação desenfreada do poder econômico e da corrupção. O tamanho da circunscrição eleitoral faz também com que sejam muito tênues os vínculos entre os eleitos e o eleitorado. Não há mecanismos através dos quais o representado possa controlar seus representantes. A regra é que o eleitor não saiba quem elegeu e que muitos municípios fiquem sem nenhuma representação, tendo seus votos praticamente esterilizados devido ao grande

número de concorrentes no interior de suas fronteiras geográficas. Dessa forma, não é de se estranhar que decorridos poucos dias da data do pleito a maior parte dos eleitores não se recorde em quem votou, como atestam todas as pesquisas de opinião.

Face ao quadro apresentado acima não deve surpreender que tantas análises apontem o grau de volatilidade do eleitorado ou mesmo que sejam tão acirradas as críticas aos partidos no Brasil. Pode-se, sustentar, ao contrário, que diante de tantos constrangimentos atuando contra um sistema partidário mais estável e contra um jogo eleitoral mais inteligível, o Brasil dificilmente poderia apresentar partidos menos frágeis ou com mais vitalidade. Afinal, estudos comparativos demonstram que instituições só se constroem quando conseguem chamar para si o monopólio de determinadas funções. No caso brasileiro, os partidos têm tateado na função de representação e sequer são parceiros secundários na função governativa. Tudo indica, contudo, que hoje, tem-se tomado um imperativo a necessidade inescapável de se alterar tanto a legislação partidária quanto a eleitoral. Dificilmente com regulamentações tão desfavoráveis ao sistema partidário o país terá condições de consolidar e preservar a convivência democrática. As adversidades têm sido consideráveis e entre elas não há porque excluir, como menores, as que decorrem do sistema eleitoral em vigor.

Tabela1

TABELA 1				
Representação por estado na câmara federal (Eleição de 1990)				
Estado	Eleitorado	N. Deput.	Repr. Proporc.	Dif
Roraima	73.001	8	0	-8
Amapá	118.144	8	1	-7
Acre	182.797	8	1	-7
Tocantins	485.048	8	3	-5
Rondônia	557.781	8	3	-5
Sergipe	776.071	8	5	-3
Amazonas	842.083	8	5	-3
Dist. Fed.	857.330	8	5	-3
M.Grosso Sul	1.002.232	8	6	-2
Mato Grosso	1.027.972	8	6	-2
Alagoas	1.210.797	9	4	-2
Rio G. Norte	1.298.088	8	8	0
Piauí	1.334.282	10	8	-2
Esp. Santo	1.407.759	10	9	-1
Paraíba	1.756.417	12	11	-1
Maranhão	2.144.352	18	13	-5
Goiás	2.178.977	17	13	-4
Pará	2.186.852	17	13	-4
Sta. Catarina	2.729.916	16	17	+1
Ceara	3.351.606	22	21	-1
Pernambuco	3.764.143	25	23	-2
Parana	5.045.626	30	31	+1
Rio G. Sul	5.700.461	31	35	+4
Bahia	5.893.861	39	36	-3
Rio de Jan.	8.166.547	46	51	+5
Minas Gerais	9.432.524	53	58	+5
São Paulo	18.500.980	60	114	+54
Total	82.025.647	503	503	

NOTAS

- (1) Para uma discussão da herança do Estado Novo e sobre o sistema partidário no período de 1945 a 1964, ver especialmente DE SOUZA, Maria do Carmo Campello: Estado e Partidos Políticos no Brasil. S. Paulo, Alfa-Omega, 1976 e LAVAREDA, Antonio: A Democracia nas Urnas. Rio de Janeiro, Rio Fundo, Ed/IUPERJ, 1991.
- (2) Como resultado da Reforma Partidária de 1979 foram criados 6 partidos: a) o PDS - Partido Democrático Social, sucessor da ARENA; b) o PMDB -Partido do Movimento Democrático Brasileiro, sucessor do MDB; c) o PP -Partido Popular, uma tentativa de aglutinar o centro liberal; d) o PTB - Partido Trabalhista Brasileiro, que se proclamava herdeiro da tradição varguista, idealizado como oposição confiável, capaz de dividir os votos do MDB; e) o PDT - Partido Democrático Trabalhista, que nasce de uma disputa no interior do grupo que deveria formar o PTB, fundado sob a liderança de Leonel Brizola; f) o PT - Partido dos Trabalhadores, oriundo do novo sindicalismo. A incorporação do PP ao PMDB, como resposta à impossibilidade de se formar alianças e coligações na disputa eleitoral, reduziu este sistema partidário a 5 partidos.
- (3) Como o voto era vinculado, o eleitor era obrigado a sufragar candidatos de um mesmo partido para todos os postos. O fato dos cargos de prefeito e de vereador estarem em disputa levava à suposição de que os candidatos locais determinariam as demais escolhas do eleitor, de tal forma que as questões nacionais desempenhariam um papel secundário. Daí a crença na "municipalização" das eleições.
- (4) A Emenda "Dante de Oliveira" que restabeleceria as eleições diretas para a Presidência da República não alcançou os 2/3 de votos necessários à sua aprovação. Ela obteve 298 votos a favor; 65 contra; 113 ausências; e 3 abstenções.
- (5) Da independência até hoje, o Brasil já adotou 11 diferentes métodos eleitorais para a eleição dos parlamentares para a Câmara Baixa. O sistema eleitoral proporcional foi introduzido pelo Código Eleitoral de 1932. O método atualmente em vigor começou a ser utilizado para as eleições de 1950.