

# Democracia, partidos e valores democráticos no Brasil \*

Maria Celina D'Araujo \*\*

Maria.daraujo@fgv.br

## 1. Introdução, avaliação geral

Este é um trabalho para ser debatido em fórum internacional integrado por algumas pessoas com pouco conhecimento sobre a política brasileira. Por isso, o tom é um pouco informal, algumas informações são detalhadas e outras mais generalistas. De toda forma, esperamos poder contribuir para a reflexão de brasileiros e estrangeiros preocupados com a qualidade da democracia que praticamos nas Américas.<sup>1</sup>

A qualidade da democracia no Brasil é baixa por várias razões que trataremos de expor ao longo deste trabalho. A principal delas está associada à corrupção. Práticas corruptas na política são comuns no país, em todos os níveis do governo, produzindo insegurança e desconfiança na população, que passa a relacionar a atividade política com desvio de verbas e interesses espúrios. Na percepção do eleitor, política e democracia eleitoral não estão associadas a bom governo, e sim a desmandos pessoais, riqueza ilícita e impunidade. Mesmo para os que admitem aprimoramentos no sistema político, a sensação de impotência é imensa frente ao que seria o poder econômico de elites predatórias. A política eleitoral, na visão mais comum, é um espaço para a realização de fortunas pessoais, proteção de amigos, acobertamento de crimes, desvio de recursos públicos. Muitos políticos, inclusive no campo da esquerda, contribuem sobremaneira para sedimentar esta imagem.

Pesquisa publicada pelo *O Estado de São Paulo*, o maior jornal do país, quando este artigo estava sendo concluído,<sup>2</sup> revela dados preocupantes: 38,5% dos funcionários públicos brasileiros admitem que se deixam corromper com frequência ou de vez em quando. Entre os brasileiros não servidores públicos, ou seja, que trabalham na iniciativa privada, os números são também preocupantes: 41% admitem não agir de forma ética sempre ou de vez em quando.

A corrupção não é apenas um problema da política. É um problema da sociedade brasileira como um todo, mas tem espaço privilegiado junto ao poder, formando um círculo vicioso tão bem estudado por Putnam no caso do sul da Itália.<sup>3</sup> A descrença nos políticos e na política é maior do que a descrença na sociedade em geral, e a falta recíproca de confiança nos atores e no sistema político contamina todas as estruturas. A

---

\* Trabalho preparado para o Seminário Internacional “Partidos políticos y calidad de la democracia”, 26, 27 e 28 de novembro de 2008, Auditorio del IFE, Ciudad de México.

Agradeço a colaboração de Camila Lameirão e de Julia Vogel, assistentes de pesquisa. Sem elas não teria sido possível compor este quadro geral sobre partidos e política no Brasil atual.

\*\* Doutora em ciência política, professora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro

<sup>1</sup> O conteúdo deste trabalho foi pautado por um roteiro previamente encaminhado à autora por Leonardo Morlino e Jesus Tovar, coordenadores do Projeto sobre *Calidad de la Democracia*.

<sup>2</sup> 09 de novembro de 2008.

<sup>3</sup> Putnam, Robert (2002), *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

política vira um tipo de cinismo, a democracia uma formalidade sem substância positiva, as eleições uma obrigação sem contrapartida. Não é de estranhar que o Brasil seja o país com mais baixos níveis de adesão à democracia na América Latina.<sup>4</sup>

Não obstante esse aspecto negativo da política, o Brasil é um dos países da região com mais solidez e estabilidade em suas instituições. Desde que os militares deixaram o poder em 1985, depois de 21 anos de ditadura, tem predominado o estado de direito, a divisão formal de poderes e o afastamento dos militares da política. Não houve qualquer prontidão nos quartéis nem manifestos militares. O país ganhou uma Constituição democrática em 1988 e poucos anos depois enfrentou uma das piores crises de sua história republicana.<sup>5</sup> Ou seja, em 1992 houve o *impeachment* de Fernando Collor de Melo, presidente da República, depois de longo confronto político e jurídico e de grande mobilização popular. A corrupção foi o grande fator a impulsionar as denúncias que levaram ao seu afastamento, mas tudo foi resolvido pelas vias constitucionais.

Nessa ocasião tivemos uma crise de legitimidade de um presidente e seu subsequente afastamento, mas todos os procedimentos legais foram observados, ao contrário do que se observa em outros países da América Latina, conforme nos mostram Pion-Berlin e Trinkunas.<sup>6</sup> Esses autores demonstram que entre 1991 e 2006 oito países do continente tiveram 13 casos de interrupção democrática que levaram a deposições, ou afastamento temporários, de presidentes eleitos. Grande parte desses acontecimentos ocorreu fora das normas constitucionais ou resultou de algum tipo de “golpe popular”. Ou seja, trata-se de substituições de poder que ocorreram sem golpes “tradicionais” de Estado, sem intervenções explícitas ou autônomas dos militares, mas que foram efetivamente substituições de poder que violentaram a ordem legal estabelecida. Nada disso ocorreu no Brasil desde 1985, como também não tem havido um movimento explícito pela reforma da Constituição em moldes de uma demanda por um pacto fundador ou refundador, como vem ocorrendo em outros países da região, em particular os andinos. Além do mais, o país vem mantendo seus contratos internacionais.

Em vários países sul-americanos os movimentos por novas constituições têm se convertido, de fato, em espaços para incertezas e para o fortalecimento de lideranças que usam reformas constitucionais apoiadas em mobilizações de rua e em maiorias legislativas para fortalecer projetos personalistas. No Brasil, esse movimento não ganha legitimidade entre a população nem entre as elites.

A personalização do poder é baixa, mesmo considerando a popularidade do presidente Lula (2003-) cujos índices de aprovação chegaram a 70% em outubro de 2008. A aprovação do presidente Lula, contudo, não se converte em votos para os candidatos que ele apóia. Ou seja, a população aprova seu governo, mas não seguiu suas indicações eleitorais nas eleições municipais de 2008. Nas eleições municipais de outubro sua candidata perdeu na maior cidade do país, São Paulo, e em outras capitais importantes. O país tem 5.564 municípios, e o Partido dos Trabalhadores (PT), apesar da intensa campanha do presidente da República, ficou em terceiro lugar entre os partidos que

---

<sup>4</sup> Moisés, José Álvaro (2008), Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 23, no. 66, pp. 11-43.

<sup>5</sup> A República brasileira foi fundada em 1889.

<sup>6</sup> Pior-Berlin, David e Trinkunas, Harold (2008), *Civilian Praetorianism, Regime Crises and Military Responses in Comparative Perspective*. Paper prepared for IPSA, Santiago, Chile, June 25-28.

conseguiram eleger mais prefeitos (chefes de governo local).<sup>7</sup> Ou seja, não há transferência automática de votos do presidente para aqueles candidatos que apóia, e isto é um indicador de certa independência do eleitor.

No plano regional tem havido algumas lideranças personalistas que, no entanto, não conseguem se fixar no poder por muito tempo. O eleitor, ultimamente, tem reprovado este tipo de líder. Quando falamos, portanto, em baixa personalização do poder referimo-nos ao fato de que a política está bastante institucionalizada e as máquinas públicas não são mais apropriadas politicamente por figuras carismáticas e autoritárias. As máquinas do governo são usadas em campanhas eleitorais para beneficiar candidatos apoiados pelo situacionismo e refletem interesses de grupos, de oligarquias, mas há poucas figuras carismáticas no plano nacional.

No Brasil, a par de uma institucionalização crescente da política, há divisão de poderes, e até as principais agências econômicas têm autonomia em relação ao poder Executivo. Dos três poderes da República, contudo, nenhum goza de prestígio popular equivalente ao que se passa no Uruguai e no Chile. Os mais bem avaliados são o Judiciário e o Executivo, enquanto o Legislativo e os partidos políticos recebem avaliações bem baixas (25 e 17), conforme se pode ver nas informações abaixo.

---

<sup>7</sup> Em primeiro lugar ficou o PMDB, partido de centro e que apóia o governo Lula. Em segundo, o PSDB de centro esquerda, partido da oposição ao governo.

Avaliação dos poderes e das instituições em diversos países americanos

País	Poder Legislativo	Partidos Políticos	Poder Judiciário	Admin. Pública	Presidência	Instituições democráticas
Uruguai	38	32	47	42	37	39
Chile	36	22	33	43	54	37
Costa Rica	30	21	44	26	36	31
Honduras	31	22	33	24	37	29
Brasil	25	17	40	29	35	29
Venezuela	28	19	33	25	40	29
El Salvador	28	23	31	27	34	29
Panamá	23	22	30	32	32	28
México	27	22	24	27	31	26
Paraguai	25	19	27	27	29	25
Nicarágua	23	18	26	30	26	25
Colômbia	20	15	31	20	33	24
Argentina	20	14	20	21	36	22
Guatemala	20	15	24	27	24	22
Peru	22	16	18	26	27	22
Bolívia	20	13	22	21	25	20
Equador	13	10	19	25	22	18
América Latina	26	20	31	28	33	28
Europa Ocidental.	40	17	49	43	37	37

Nota: para a América Latina, porcentagens correspondentes ao período 1996-2004, exceto os valores de administração pública, que somente estão disponíveis nas sondagens de 1996 e 2001. Para a Europa Ocidental, porcentagens correspondentes a 1999 e 2001-2004, exceto para o Poder Judiciário, que não apresenta os dados de 2003 e 2004. Fontes: Para os países da América Latina, Latinobarômetro (1996 a 2004); para a Europa Ocidental, Eurobarômetro 51 (1999), 55 (2001), 57 (2002), 59 (2003) y 61 (2004).

Extraído de: Payne, Mark; Zovatto, Daniel; Díaz, Mercedes Mateo, 2006. p. 323<sup>8</sup>

As instituições são fortes para cumprir seus papéis constitucionais, mas são carentes de confiança por parte da população, que as vê como espaços autônomos, fora de controle social. Pode-se dizer que um grande déficit da democracia brasileira está na ausência ou na precariedade de instituições de controle interno e externo. O controle interno e externo do Legislativo acaba sendo feito pelos próprios pares, e o do Judiciário recém-começou a ser praticado. E isto para não falar das polícias militares, uma das instituições julgadas mais corruptas e perigosas pela sociedade.

Assim, as instituições são fortes, funcionam bem nos momentos de crise e de normalidade, mas não há adequada *accountability*. Protegem o funcionamento da democracia, mas protegem também as elites que ali estão representadas e distorcem interesses da sociedade relacionados com justiça, equidade e direitos. Nestes aspectos a resistência à mudança é muito grande. As elites se autoprotegem e a política

<sup>8</sup> Payne, Mark; Zovatto, Daniel; Díaz, Mercedes Mateo (2006). *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Inter-American Development Bank; New York.

democrática acaba sendo a regra mais conveniente para elas e seus interesses. Este ponto é muito importante para entender o país.

## **2. A importância da representação política no Brasil**

A formalidade da representação política tem sido um recurso usado pela elite brasileira desde os tempos em que o país ainda era uma colônia portuguesa.<sup>9</sup> Desde então as elites convencionaram que a regra formal da representação era mais adequada para formar governos e maiorias do que as disputas armadas. Podemos afirmar que o país tem uma tradição de governos representativos, mas nem por isso populares e democráticos. Desde a proclamação da República, em 1889, até hoje, o Congresso permaneceu sistematicamente fechado apenas de 1937 a 1945. Todos os presidentes, mesmo os ditadores, foram eleitos. O principal ditador civil, Getúlio Vargas, chegou ao poder em 1930 por um golpe de Estado, mas foi eleito pela via indireta em 1934 e se manteve no poder até 1945. Todos os presidentes da ditadura militar (1964-1985) foram eleitos pelo Congresso Nacional, que permaneceu aberto durante todo o período, com três interrupções de curta duração.<sup>10</sup> Ou seja, a representação política é parte da cultura política da elite brasileira, mas esta liberalidade dificilmente pode ser entendida como democratização efetiva do poder. No Brasil o liberalismo ainda não se democratizou, para usar a expressão de Norbert Bobbio.<sup>11</sup> Houve alguma distribuição de poder, ampliação dos direitos políticos, mas faltam transparência e controle desses poderes.

## **3. A descontinuidade partidária no Brasil**

O Brasil, ao contrário da maior parte dos países ibero-americanos, tem sido um exemplo de descontinuidade e de fragilidade partidária. Ao longo da República o país conheceu seis sistemas partidários. O primeiro estende-se de 1889 até a Revolução de 1930, que trouxe Getúlio Vargas ao poder. Tratava-se de um sistema partidário regional, oligárquico, fechado, sem o voto secreto. Com a chegada de Vargas ao poder esse sistema é abolido, assim como a primeira Constituição republicana. Nos anos 1930, em meio ao experimento autoritário de Vargas, recriam-se os partidos políticos (1932), ainda partidos regionais, que serão abolidos em seguida, quando da proclamação da ditadura do Estado Novo (1937-1945). Com a redemocratização do pós-guerra, o Brasil vai conhecer partidos nacionais que serão proscritos pela ditadura militar em 1965. A ditadura militar instaurou o bipartidarismo, que ela mesma reformou em 1979, levando a cabo a quinta reforma partidária do país. Com a redemocratização, temos a reforma partidária de 1985 que criou o sistema vigente.

O objetivo deste breve histórico é fazer duas observações. Primeiro, a elite política do país não tem, ao longo da história, respeitado os partidos como instrumentos de representação da sociedade nem como instrumentos para formar governos partidários. Sempre que eles passam a representar setores da sociedade ou passam a atrapalhar seus projetos de poder, a elite, civil ou militar, opta por sua destruição de forma arbitrária. Ou seja, pairou entre a elite brasileira um sentimento contrário a partidos que se

---

<sup>9</sup> Lamounier, Bolívar, Representação política: a importância de certos formalismos. In: Lamounier, B., Weffort, F. e Benevides, M. V. (orgs.), (1981), *Direito, cidadania e participação*. São Paulo: T.A. Queiroz Editor

<sup>10</sup> Durante a ditadura militar o Congresso Nacional foi fechado de outubro a novembro de 1966; de 13 de dezembro de 1968 a 15 outubro de 1969 e de 1º de abril de 1977 a 15 de abril de 1977.

<sup>11</sup> Bobbio, Norberto (1994). *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Editora Brasiliense.

tornassem fortes e populares. Dessa forma, no Brasil, é freqüente associarmos parte de nossa fragilidade democrática a esta descontinuidade e deslegitimidade do sistema partidário, ao contrário do que aconteceu com os partidos em países como Argentina, Chile, Uruguai, entre outros.

Em segundo lugar queremos chamar atenção para o fato de que grande parte dos países das Américas que estão passando hoje por processos de ampliação da participação popular tem apontado a existência de partidos fortes e permanentes como um obstáculo à democracia (partidocracias). Ou seja, o Brasil seria um caso exemplar de atrofia partidária durante todo o século XX, ao contrário da vitalidade das instituições partidárias de seus vizinhos. Este tópico daria um amplo debate: qual o papel de partidos estáveis para a democracia? Países como a Venezuela e a Bolívia condenam essas experiências. Argentina e Uruguai tentam criar uma terceira força. O Brasil, por sua vez, fragmenta seu sistema de tal forma que a força de qualquer partido mais ideológico se dilui frente às necessidades de compor alianças visando à governabilidade.

#### 4. Desigualdade, déficits sociais e corrupção

Ao lado da precariedade dos valores democráticos, na elite e na sociedade em geral, a forte desigualdade social é um fator importante para deslegitimar a democracia. O país é um dos mais desiguais do mundo, fica atrás apenas da Bolívia quando comparado com os demais países da América do Sul e Central, embora tenha uma renda *per capita* mediana em termos regionais. Em termos gerais, contudo, é o país mais rico da região, o maior PIB, e sozinho responde por 70% da riqueza do Mercosul.

Desigualdade no continente americano

Países	Ano	Índice de Gini * Desigualdade	Renda <i>per capita</i> (US\$) 2004 **
Bolívia	2002	0,614	960
Brasil	2006	0,602	3,090
Honduras	2003	0,587	1,030
Colômbia	2005	0,584	2,000
Nicarágua	2001	0,579	---
República Dominicana	2006	0,578	2,080
Panamá	2006	0,548	4,450
Guatemala	2002	0,543	2,130
Paraguai	2005	0,536	1,170
Equador	2006	0,526	2,180
Chile	2006	0,522	4,910
Argentina	2006	0,510	3,720
México	2006	0,506	6,770
Peru	2004	0,505	2,360
El Salvador	2004	0,493	2,350
Costa Rica	2006	0,478	4,670
Uruguai	2005	0,452	3,950
Venezuela	2006	0,441	4,020

\* Fonte: Cepal - Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas

<http://www.eclac.cl/estadisticas/bases/>

\*\*Fonte: Banco Mundial

[http://siteresources.worldbank.org/EXTMIDINCCOU/Resources/reg\\_dis\\_mic.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTMIDINCCOU/Resources/reg_dis_mic.pdf)

Corrupção e desigualdade funcionam como lados de uma mesma moeda que contribui para deslegitimar a democracia exatamente porque corrói sua qualidade, apesar de algum sucesso econômico. Os partidos políticos acabam sendo vistos pela população como instrumentos a serviço do *status quo*, recursos de *rent seeking*. Com poucas exceções são instrumentos de mobilização popular ou ideológica e, por razões que veremos adiante, não se convertem em propostas claras de governo, pois a grande fragmentação partidária do país obriga a composição de amplas alianças incorporando partidos de diferentes matizes. O país conta com 27 partidos registrados e 21 representados no Congresso Nacional.

O governo Lula, por exemplo, apesar da origem sindical e socialista de seu partido, o PT, tem uma base parlamentar composta por nove partidos, cinco deles perfeitamente identificados com a direita.

A democracia brasileira, com um sistema presidencialista altamente fragmentado do ponto de vista partidário, fortalece a figura pessoal do presidente como centro do poder. Temos um hiperpresidencialismo, ou um presidencialismo imperial, para fazer analogia com os tempos do Império, quando o rei exercia o quarto poder, o Poder Moderador, acima dos outros três poderes. Em geral, acredita-se mais nas pessoas do que nos partidos. Acredita-se mais no presidente do que no governo, e mais no Executivo do que nos demais poderes.

Apesar dessas heranças, as instituições são o *modus operandi* da democracia brasileira. Sobre isso há consenso: é “*the only game in town*”. Mas essas instituições, além de não serem transparentes, não representam a diversidade social e econômica, não são capazes de incluir e contemplar os interesses das camadas mais carentes, os interesses de gênero e de etnias. Não promovem justiça, igualdade, segurança, acessos diversos à educação ou à saúde. Continua-se a formar cidadãos de diferentes categorias, mantém-se o *apartheid* social, apesar da ampla democracia política vivida pelo país. Estas são condições que alimentam a falta de credibilidade na democracia.

Neste contexto os partidos são instituições que garantem a viabilidade da representação política, como em todas as democracias, mas são vistos ao mesmo tempo como evidências de que a política está concentrada em grupos não comprometidos com o bem público. No senso comum, a política é um meio para ficar rico ou mais rico.

O Brasil é definido constitucionalmente com um “Estado democrático de direito”. O soberano é o povo. Não há restrições formais ao exercício das liberdades civis e políticas. Os direitos sociais são universais. Temos o que se convencionou chamar de “Constituição cidadã”. Um belo texto que, no entanto, ainda é mais promessa do que realidade, especialmente no que toca aos direitos à saúde, segurança, educação, trabalho. Nunca o país teve direitos políticos tão vastos. Todos são eleitores, inclusive os analfabetos, o voto é obrigatório dos 18 aos 65 anos e facultativo entre 16 e 18 anos e depois dos 65. Não há restrições à formação de partidos, e o sistema eleitoral é um dos melhores no sentido de garantir pluralidade e diversidade na representação.

Por isso mesmo, o grande déficit dos brasileiros são os direitos civis e sociais.<sup>12</sup> Este déficit se torna maior quando associamos pobreza com raça. No Brasil os negros e afro-

---

<sup>12</sup> Carvalho, José Murilo (2003), *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

descendentes, cerca da metade da população, são os mais pobres, os menos educados. Nunca houve *apartheid* formal, mas há uma sórdida herança racista que faz dos negros cidadãos de segunda classe, pois para eles convergem clivagens superpostas: menos educação, menor salário, pior saúde, pior área de moradia, mais violência etc. Institutos de pesquisa do governo, como o Ipea, têm reconhecido que há a associação entre raça e mobilidade social no Brasil. Estudos recentes mostram ainda que “indivíduos negros e pardos nascidos nos estratos mais altos da estrutura social brasileira (pessoal de nível superior, gerentes, assessores etc.) correm mais risco de descer na estrutura social do que as pessoas brancas, independentemente da escolaridade”.<sup>13</sup>

Em que pese essa herança, o Brasil é um país com grande tolerância religiosa, étnica, cultural, posto que nunca instituiu formalmente qualquer política discriminatória. É um país de imigrantes que carregou o mal de origem de uma minoria branca que escravizou a maioria negra e produziu um fosso social de raízes estruturais. É também, ainda, um país machista do ponto de vista político. Assim como acontece com a presença dos negros no Parlamento, a participação das mulheres na política também é precária. Lentamente a sociedade começa a pensar que esse déficit é expressão de diversas formas preconceituosas de exclusão. As elites, contudo, demoram a introduzir mudanças significativas no governo. No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, três de seus 108 ministros eram mulheres. No governo Lula a situação foi um pouco diferente, mas não espetacular: de 116, apenas oito foram mulheres. E do total de ministros apenas sete eram negros ou indígenas.

## 5. O sistema político e eleitoral

Há liberdade de imprensa e pluralidade de meios de comunicação apesar da alta concentração, a exemplo do que acontece em todo o mundo. O calendário eleitoral tem sido rigorosamente respeitado, mas os controles sobre as campanhas ainda são precários. O financiamento das campanhas tem sido um dos grandes temas na agenda sobre corrupção política. A Justiça Eleitoral tem tido um papel civilizatório, criando regras para a propaganda das campanhas de modo a não sujar a cidade, e tem inovado com a urna eletrônica e agora com o voto biométrico. Mas não tem sido ágil para acompanhar as diversas formas de captação ilícita de recursos, os abusos do poder econômico. O financiamento das campanhas é ainda um dos calcanhares de Aquiles da democracia brasileira. Não há controle eficiente sobre os gastos dos candidatos, não há efetividade no controle do desvio de dinheiro público para beneficiar candidatos governistas.<sup>14</sup>

A propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão está bem regulamentada em lei e é um forte agente democratizador das eleições ao estabelecer regras de equidade para cada partido apresentar seus candidatos. Tornou-se de fato o mais forte instrumento na busca de eleições justas e limpas. Nesses momentos eleitorais observa-se que a identificação dos eleitores com partidos é precária e que o sistema de lista aberta beneficia a escolha de candidatos em detrimento de partidos. Nas campanhas o candidato é obrigado a mencionar o nome do partido pelo qual está concorrendo às eleições, mas esta informação é sempre secundária e às vezes quase imperceptível.

---

<sup>13</sup> Ipea, Fernando Rezende e Paulo Tafner (org.) (2005), *Brasil: o estado de uma Nação*. P. 89.

<sup>14</sup> Sobre os problemas de financiamentos de campanhas na região ver, por exemplo, Daniel Zovato.

Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 2, out. 2005.

Apenas candidatos de partidos de esquerda usam sua legenda como propaganda. A grande maioria dos candidatos praticamente omite esta informação.

Uma vez eleitos, representantes federais, estaduais e municipais passam a se posicionar no campo político em função do apoio, ou da oposição, ao presidente, ao governador ou ao prefeito. A maioria tende a apoiar o Executivo, que controla os recursos financeiros. As assembleias estaduais e municipais caracterizam-se pela precária autonomia frente ao Poder Executivo e pela indiferenciação partidária. No plano nacional a coalizão governista tende sempre a ficar maior depois que o governo começa e os cargos começam a ser negociados. O presidente, não importa o tamanho de seu partido, sempre acaba formando maioria no Congresso. Nos três planos de governo nota-se, portanto, um adesismo sistêmico que, para muitos, contribui para descaracterizar o sistema partidário.

No Brasil, com exceção do Senado, em que os mandatos são de oito anos, o exercício dos demais cargos dura quatro anos, com direito a reeleição indefinida no caso do Legislativo e de uma reeleição para os cargos executivos. Temos eleições a cada dois anos, pois os mandatos municipais não são coincidentes com os estaduais e federais. Fora dos momentos eleitorais, os partidos políticos praticamente inexistem para o eleitor, que relaciona o bom ou mau governo às qualidades ou defeitos dos governantes mais do que às instituições partidárias.

Do ponto de vista partidário, dois partidos acabam dando o norte das sucessões presidenciais: um de esquerda, o PT, e outro de centro-esquerda, o Partido da Social Democracia Brasileira, o PSDB. Este quadro de tendências soa anacrônico em um país de forte tradição conservadora. Os partidos mais influentes na opinião pública estão no campo da esquerda, mas os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula acabaram se compondo com a direita conservadora: candidatos progressistas, uma vez eleitos para a Presidência da República, governam em aliança com os quadros políticos mais tradicionais. Isto, por sua vez, tem levado a uma continuidade nas políticas públicas e nas políticas econômicas e financeiras.

Não obstante estes déficits, ocorrem vários movimentos pela ética na política, e a população parece menos tolerante com o mau uso dos recursos públicos.

Do ponto de vista do sistema partidário e eleitoral, há muita controvérsia entre os especialistas brasileiros quanto aos fatores que comprometem a democracia e, de outra parte, quanto àqueles que poderiam fortalecê-la. A maior parte desse debate detém-se em mudanças nas regras eleitorais destinadas a frear a fragmentação: com partidos pequenos e fracos o sistema partidário seria débil em suas funções de governo. Esta é, contudo, uma tese que encontra fortes opositores, especialmente os que defendem o sistema proporcional como o que melhor pode expressar a pluralidade e a diversidade de uma sociedade.

A rigor, até mesmo no campo da esquerda, os partidos no Brasil não são hoje instrumentos de mobilização popular, nem mesmo em épocas eleitorais. A organização dos partidos obedece mais a requisitos legais do que a demandas sociais ou ideológicas. A filiação partidária é baixa considerando o tamanho do eleitorado. O Brasil tem uma população de 183.987.291 habitantes com 130.604.430 eleitores, ou seja, 70% da população são votantes. A filiação partidária está em torno de 9,5% dos eleitores e está

assim distribuída entre os 27 partidos registrados, segundo os dados referentes ao mês de setembro de 2008:

Filiação partidária no Brasil, por partido

<b>Partido</b>	<b>Eleitores</b>	<b>%</b>
1. PMDB	2.074.331	1.588
2. PP	1.267.336	0.97
3. PSDB	1.191.814	0.913
4. PT	1.152.593	0.883
5. PTB	1.029.729	0.788
6. PDT	1.020.409	0.781
7. DEM	1.002.684	0.768
8. PR	720.529	0.552
9. PSB	413.417	0.317
10. PPS	409.459	0.314
11. PSC	265.349	0.203
12. PV	250.036	0.191
13. PC DO B	238.522	0.183
14. PMN	184.743	0.141
15. PRB	177.830	0.136
16. PRP	177.820	0.136
17. PSL	158.822	0.122
18. PTC	137.963	0.106
19. PSDC	130.398	0.1
20. PT DO B	125.108	0.096
21. PHS	106.419	0.081
22. PTN	92.708	0.071
23. PRTB	87.552	0.067
24. PSOL	29.797	0.023
25. PCB	15.922	0.012
26. PSTU	13.205	0.01
27. PCO	3.084	0.002
Filiados	12.477.579	9,554
Não filiados	118.126.851	90.446
<b>Total de eleitores</b>	<b>130.604.430</b>	<b>100%</b>

Fonte: *site* do TSE, [http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/eleitores\\_filiados.htm](http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/eleitores_filiados.htm)

Embora o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB, seja o que tem mais filiados, o que apresenta maior dinamismo em sua militância é o PT. Mas em geral os partidos não conseguem mobilizar o eleitorado para manifestações de rua, passeatas etc., nem mesmo em momentos eleitorais. O principal recurso para as campanhas eleitorais são o horário gratuito no rádio e na TV e os contatos que os candidatos desenvolvem junto a certas comunidades e bairros. Em geral, os candidatos são de dois tipos: um, mais numeroso, que se caracteriza por uma ação política local e por trabalhos sociais de cunho clientelista, e o outro, chamado de candidato de opinião ou candidato ideológico, que se projeta por definir uma agenda política mais calcada em pontos programáticos como ecologia, gênero, deficientes etc. A tendência predominante é que sejam eleitos os candidatos com vínculos clientelistas mais fortes.

Assim, embora o sistema eleitoral seja o proporcional, muitos candidatos se elegem por um eleitorado concentrado em uma pequena área geográfica. Este aspecto do sistema eleitoral é muito discutido pelos analistas e tem levado a diversos posicionamentos. Há os que defendem o voto distrital (majoritário), há os que defendem um sistema misto e há os que não querem qualquer alteração no sistema. A grande crítica ao sistema proporcional é a de que ele fragmenta o sistema partidário, levando a uma grande quantidade de partidos representados nos parlamentos (nacional e subnacionais), o que teria implicações negativas para a governabilidade. De outra parte, a grande defesa é que ele é o mais adequado para expressar a pluralidade política e social da sociedade.

Para evitar a fragmentação partidária, tem sido discutida, com bastante assiduidade, a introdução de cláusulas de barreira ou cláusulas de desempenho, proposta que até hoje não conseguiu ser levada a cabo. O Congresso chegou a aprová-la, mas o Poder Judiciário a julgou inconstitucional. Da mesma forma, tem-se aventado, em diversas ocasiões, a introdução do sistema majoritário, simples ou misto.

A alta fragmentação partidária é recorrentemente lembrada como um obstáculo ao desempenho do Executivo, o que na verdade não tem evidências empíricas. O Congresso, de fato, graças às coalizões governamentais, tem sido um parceiro e aliado do Executivo e tem aprovado todas as medidas por ele solicitadas.<sup>15</sup> Isto nos remete a outra crítica que se faz à democracia brasileira: a de que o Executivo atropela, tira a iniciativa do Legislativo.

Na literatura brasileira sobre as relações entre Executivo e Legislativo não há consenso acerca desse ponto. Há os que criticam o hiperpresidencialismo como um entrave à democracia, e há os que justificam sua existência em função de uma debilidade estrutural dos partidos brasileiros. Há ainda os que vêem no Legislativo um reduto de clientela e um obstáculo ao Executivo.<sup>16</sup> Esta é uma discussão em aberto, em que todos os lados têm em comum apontar alternativas que aprimorem a democracia no país.

## **6. A criação de novos partidos**

A fragmentação partidária no Brasil é produto de uma lei eleitoral proporcional, mas também de uma lei partidária que facilita a criação de novos partidos. Para se criar um novo partido é necessário reunir 101 fundadores, devidamente identificados e distribuídos em nove estados da federação, que devem apresentar o programa e o estatuto do partido para registro na Justiça Eleitoral. Além disso, é necessário que o novo partido comprove ter o apoio de um mínimo correspondente a pelo menos meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.

A prova desses apoios será feita por meio de assinaturas, em listas organizadas pelo partido, para cada Zona Eleitoral, contendo o nome completo do eleitor e o número do documento eleitoral. A partir daí segue-se uma série de exigências burocráticas junto à

---

<sup>15</sup> Figueiredo, Argelina e Limongi (2001), Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

<sup>16</sup> Mainwaring, Scott (2001), *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Justiça Eleitoral nacional e dos estados. Ou seja, os critérios são trabalhosos em função da burocracia, mas do ponto de vista político não há obstáculos sérios para a criação de novos partidos. Há efetivamente liberdade partidária, não há custos políticos, não há retaliação, os filiados não correm risco e não são objeto de perseguição política.

Sobre o comando interno dos partidos, podemos observar em quase todos a presença de longas “dinastias”. Elites partidárias são reconduzidas com frequência, referendando o que Robert Michels denominou lei de ferro das oligarquias.

## **7. Como são regidos e financiados os partidos políticos**

A Constituição brasileira trata os partidos de forma democrática e moderna. Em seu artigo 17 fica definido que os partidos têm que atuar em âmbito nacional e que 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”. Do ponto de vista das restrições, ela estabelece que os partidos estão impedidos de receber recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de se subordinar a algum outro governo. Precisam prestar contas à Justiça Eleitoral, que no Brasil é um órgão do Poder Judiciário, e, da mesma forma, é-lhes vedado assumir formas de organização paramilitar.<sup>17</sup>

A Constituição e a lei asseguram aos partidos autonomia para “definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais”. Seus estatutos precisam ser registrados no Tribunal Superior Eleitoral, eles têm direito a recursos do fundo partidário e a acesso gratuito ao tempo de propaganda no rádio e na televisão.

De acordo com a lei, o “partido é livre para fixar, em seu programa, seus objetivos políticos e para estabelecer, em seu estatuto, a sua estrutura interna, organização e funcionamento”. No estatuto deve constar o nome da agremiação, a denominação abreviada (sigla), os critérios para filiação e desligamento de seus membros, os direitos e deveres dos filiados, a definição de sua estrutura geral, a composição e competências dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, a duração dos mandatos e o processo de eleição dos seus membros. A sede do partido tem que ser na capital da República, onde serão realizadas as convenções nacionais. Nenhum filiado pode “sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político” e todos têm “amplo direito de defesa”.<sup>18</sup>

Entre os programas partidários há diferenças formais, embora em termos reais todos se pareçam quando chegam ao poder. Por lei, e até mesmo pela Constituição, todos os partidos têm que respeitar o pluripartidarismo e a democracia, o que inviabiliza partidos que defendam a ditadura do proletariado ou experimentos totalitários.

Os requisitos para filiação são formais em todos eles e tratam apenas de aspectos legais, não denotando qualquer impedimento ou incentivo seletivo. A filiação deve ser feita junto ao diretório municipal do partido, no domicílio eleitoral do requerente (ou seja, no município onde o eleitor reside), podendo em alguns casos excepcionais ser analisada

---

<sup>17</sup> A Lei nº 9.096 de 1995 dispõe sobre partidos políticos. Todas as informações aqui contidas foram extraídas de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm) acesso em 21 de outubro de 2008.

<sup>18</sup> Idem

pelos diretórios nacionais. Além dos diretórios municipais e nacionais, a lei prevê diretórios estaduais, os segundos na hierarquia, e diretórios zonais em municípios de maior densidade populacional.

O financiamento dos partidos é feito de duas maneiras: de forma privada e de forma pública. Na forma privada o partido constitui seu patrimônio imóvel e financeiro a partir de doações, contribuições voluntárias ou obrigatórias de seus filiados, donativos, renda própria, entre outros. Praticamente todos os partidos cobram algum tributo de seus filiados que ocupam cargos públicos, eletivos ou não. Até o ano passado o partido que mais praticava essas cobranças obrigatórias era o PT, com valores que variam de 2% a 20% dos salários recebidos por seus filiados. Recentemente foi criado um partido de esquerda, o Partido Socialismo e Liberdade, PSOL, cisão do PT, que cobra 30% da renda de seus parlamentares.

Por lei é vedado ao partido receber doações provenientes de governos ou entidades estrangeiras, órgãos públicos, concessionários ou permissionários de serviço público, sindicatos, pessoas jurídicas sem fins lucrativos que recebam recursos do exterior, entidades beneficentes, religiosas, esportivas e organizações não-governamentais que recebam recursos públicos.

A forma pública de financiamento deriva do Fundo Partidário, um fundo público, previsto na Lei Eleitoral. O uso destes recursos é regulado por lei. Eles podem ser usados em atividades como propaganda política e doutrinária, alistamento e campanhas eleitorais, manutenção de institutos de pesquisa, estudos políticos, econômicos e sociais, manutenção das sedes, dos equipamentos, dos serviços de qualquer natureza, e pagamento de pessoal, este último no máximo de 20% do total recebido.

No que toca ao financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais, a legislação é extensa e detalhada. Falta, contudo, maior vigilância nessas contabilidades. Um recurso muito comum à vida partidária e eleitoral é a existência de duas contabilidades: o “caixa 1”, que seria a prestação de contas para efeitos legais, e o “caixa 2”, um controle de recursos não declarados à Receita Federal ou à Justiça. A Justiça Eleitoral tem sido mais exigente nestes controles, mas ainda assim seu poder de fiscalização tem se mostrado precário.

O Fundo Partidário, também conhecido como Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, é administrado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), e seus recursos provêm do Orçamento da União. Do total orçado, 42% devem ser divididos igualmente entre os 27 partidos com registro definitivo, e 29% divididos proporcionalmente entre os partidos que elegeram deputados federais, de acordo com o tamanho de suas bancadas. Os 29% restantes vão para as legendas que conseguiram obter 1% ou mais dos votos válidos das duas últimas eleições e que elegeram representantes em, no mínimo, cinco estados. O Fundo Partidário em 2008 foi de cerca de 135 milhões de reais (cerca 60 milhões de dólares em valores de início de outubro de 2008).

O Fundo Partidário é composto por multas e penalidades pecuniárias, recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual, doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários

diretamente na conta do Fundo Partidário, e dotações orçamentárias da União a partir de um complicado cálculo baseado no número de eleitores.

O Fundo é responsável também pelo financiamento da propaganda dos partidos no rádio e na televisão, e sua distribuição está determinada da seguinte forma: 5% são igualmente distribuídos entre todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, e 95% são distribuídos na proporção dos votos obtidos por cada partido na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

## **8. Partidos, ideologia e disciplina**

Entrando em mais detalhes sobre as questões ideológicas, analisamos a seguir os conteúdos programáticos dos quatro principais partidos brasileiros, PT, PSDB, PMDB e DEM, levando em conta, basicamente, suas concepções sobre liberalismo, democracia, socialismo, mercado, capitalismo, intervenção do Estado na economia, relações com a sociedade civil e minorias. Começamos pelo PT, partido mais à esquerda no espectro ideológico dos quatro grandes partidos nacionais.

O PT é, segundo seu programa, um partido nitidamente de esquerda e anticapitalista. Defende o “socialismo democrático” com participação popular e uma maior intervenção do Estado na economia. Ainda que em seu programa de governo reconheça alguma importância dos incentivos privados e estrangeiros para o desenvolvimento, vê os investimentos públicos como a melhor forma de fortalecer a economia brasileira. Em seu programa de governo define ainda que “continuará em sua tarefa de constituir um grande mercado de bens de consumo de massas, o que vincula de maneira indissociável crescimento com distribuição de renda. Esse propósito requer prioritária diretriz governamental voltada para a elevação substancial dos investimentos, especialmente públicos e nacionais, bem como privados e estrangeiros”.

Em relação à sociedade civil, o PT defende a participação ativa da massa dos trabalhadores nas decisões políticas tomadas pelo Estado: em suas palavras, o partido “nasce da vontade de independência política dos trabalhadores, já cansados de servir de massa de manobra para os políticos e os partidos comprometidos com a manutenção da atual ordem econômica, social e política”. Assim como o PSDB, menciona claramente a necessidade de estabelecer vínculos mais fortes com movimentos sociais, minorias étnicas e de gênero.

O PSDB possui declaradamente uma agenda social-democrata. Defende a inserção do país na economia global através de um maior e melhor desenvolvimento da indústria brasileira. Segundo seu programa, o problema brasileiro não é o subdesenvolvimento, e sim a desigualdade de renda. Não se define como privatista ou estatista, e sim como um partido “autenticamente nacionalista e moderno, que confia na capacidade do Brasil de traçar e seguir seu próprio rumo no meio das incertezas do mundo globalizado”, e afirma que nenhuma “corporação estatal ou privada pode se arrogar o monopólio do interesse nacional e popular”.

Nas relações com a sociedade civil, faz uma nítida crítica à sua falta de capacidade de mobilizar a sociedade. O PSDB teve em seu grupo de origem um conjunto de importantes intelectuais, o que acabou dando ao partido uma marca elitista. O partido reconhece claramente essa falta de diálogo: “Por convictos que estejamos da pertinência

das nossas propostas, devemos reconhecer que a interlocução do PSDB com a sociedade ficou aquém do que propunham nossos fundadores e do que se mostra necessário. Nossos canais de diálogo com diferentes setores da sociedade e com os cidadãos em geral são injustificadamente estreitos”.

O PMDB é o partido com mais capilaridade geográfica nacional e tem apresentado na prática uma grande plasticidade política. Pode ser considerado um partido de centro. Em seu programa não defende nem o liberalismo, nem o corporativismo, nem o socialismo. Define-se como um partido democrata que busca uma “democracia abrangente sustentada por um Estado soberano”. Apesar de não se caracterizar como um partido anticapitalista como o PT, denomina-se um partido de massas e também defende a participação política das minorias.

O PMDB declara ainda que as fortes marcas corporativistas do Estado brasileiro são dificuldades a vencer, e que o legado liberal foi basicamente promovido por oligarcas coniventes com a absurda negação e desmonte do Estado brasileiro. O socialismo, a seu ver, teria sido ambíguo em suas vertentes nacionalista e internacionalista, e a solução, portanto, estaria “numa democracia abrangente, sustentada por um Estado soberano e protegida por um governo responsável para com a cidadania”. Defende o fortalecimento do mercado interno como forma de aumentar o número de empregos e diminuir a desigualdade social e propõe uma economia mista como forma de promover o desenvolvimento do país.

A economia mista proposta pelo PMDB supõe uma concepção “tripartite da realidade nacional, distinguindo nela uma esfera privada, uma pública e uma estatal. Na esfera estatal, o Estado exerce o monopólio sobre os serviços e bens que produz. Já na esfera pública, misturam-se iniciativas estatais sem caráter monopólico e iniciativas privadas. Na esfera privada predominam todas as iniciativas e liberdades da sociedade civil”. Por sociedade civil o partido entende basicamente a existência de empresários e trabalhadores: “a consciência de que as divisões da sociedade civil são um pressuposto indispensável do Estado e, portanto, a este compete coordenar as paixões sociais para assim viabilizar o desenvolvimento da vida nacional no competitivo concerto das nações”.

À direita do espectro ideológico temos o DEM, que se define claramente contra a centralização do Estado brasileiro e a favor do liberalismo econômico, portanto, da desestatização e da descentralização econômica. Para o partido, “a liberação inclui a proteção do cidadão contra a asfixia burocrática, o controle da voracidade fiscal e a contenção da interferência excessiva do Estado na atividade econômica. (...) Preocupamos o crescimento descontrolado da atividade empresarial do Estado, que transbordou consideravelmente dos limites de sua necessidade”.

Sobre as desigualdades sociais, admite que “não podem ser satisfatoriamente resolvidas pelo livre jogo das forças de mercado. Existe um espaço legítimo, inclusive na área social, para a atuação do Estado, o que não prejudica – antes preserva – a liberdade”. O programa do DEM pouco discorre sobre o papel da sociedade civil, mas refere-se de forma geral à necessidade da “participação comunitária, abrindo-se oportunidade à fecunda manifestação de nossas diversidades”.

Todos os quatro partidos consideram a desigualdade social como o principal problema brasileiro e todos concordam com a necessidade de desenvolver a indústria brasileira. Diferem, contudo, na forma como esse desenvolvimento deve ser levado a cabo. O PT, mais à esquerda, prega a estatização, o PSDB e o PMDB, uma maior harmonia entre Estado e mercado, e o DEM coloca-se claramente como um partido que defende a predominância do mercado nas questões econômicas. O programa do PT é, em última instância, o que traz mais elementos diferentes em relação aos outros partidos. Ao se denominar um partido anticapitalista, coloca toda a ênfase do seu programa na necessidade de consolidação da classe operária como ator político e econômico.<sup>19</sup>

Os graus em que os partidos estabelecem a disciplina partidária dos eleitos são distintos. O PT é o único que pratica de fato o que classicamente se chama de mandato imperativo. Segundo os artigos 63 e 66 dos estatutos, as bancadas eleitas estão subordinadas às deliberações da direção partidária. O mandato é concebido como partidário, e os parlamentares “deverão subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos, às deliberações e diretrizes estabelecidas pelas instâncias de direção partidária”. Caso isso não seja praticado, decide-se pela expulsão.

Nos demais partidos pressupõe-se que haja disciplina, mas admite-se o “voto de consciência” ou de “foro íntimo” para o parlamentar. Admite-se também que o partido, após ouvida sua bancada e seus órgãos de deliberação, possa “fechar questão” sobre determinado tema, o que significa que todos votarão da mesma forma. O “fechamento de questão” é prática corrente, bem como o uso do “voto de liderança”, caso em que o líder do partido vota por toda a bancada.

Estudos têm mostrado que, apesar da precária institucionalização dos partidos no Brasil, os partidos votam de forma coerente e previsível. As votações se dão sobre uma lógica consistente de apoio e oposição e com bastante previsibilidade. Isso indica que dentro do Parlamento a disciplina partidária é alta e efetiva.<sup>20</sup>

Todos os partidos possuem por lei institutos de pesquisa, de educação cívica e de formação de quadros que funcionam como agentes formadores de opinião através da divulgação de trabalhos, realização de eventos e publicações.<sup>21</sup> Nos pequenos partidos esta é apenas uma exigência formal que não chega a dar organicidade à organização.

---

<sup>19</sup> Para a reelação desta parte sobre os programas foram consultados os seguintes sites com acesso em 20 e 21 de outubro de 2008.

PT - Estatuto: <http://www.pt.org.br/portalpt/images/stories/textos/estatutopt.pdf>

Programa: “O Socialismo petista” de 1999 –

<http://www.pt.org.br/portalpt/images/stories/arquivos/osocialismopetista.pdf>

Programa de Governo: [http://www.pt.org.br/portalpt/images/arquivos/plano\\_governo.pdf](http://www.pt.org.br/portalpt/images/arquivos/plano_governo.pdf)

PSDB - Estatuto: [https://www2.psdb.org.br/biblioteca/publicacoes/Estatuto\\_sexta\\_edicao.pdf](https://www2.psdb.org.br/biblioteca/publicacoes/Estatuto_sexta_edicao.pdf)

Programa: <https://www2.psdb.org.br/programadopsdb.asp>

PMDB - Estatuto: [http://www.pmdb.org.br/?ID\\_MATERIA=36](http://www.pmdb.org.br/?ID_MATERIA=36)

Programa: <http://www.pmdb.org.br/?a=programa>

DEM - Estatuto: <http://www.democratas.org.br/pagina-estatuto>

Programa (princípios): <http://www.democratas.org.br/files/Principios%20do%20Democratas.pdf>

<sup>20</sup> Jairo Nicolau (2000), *Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)*. *Dados*, v.43 n. 4.

<sup>21</sup> O PT tem a Fundação Perseu Abramo, o PSDB tem o Instituto Teotônio Vilela, o PMDB a Fundação Ulysses Guimarães e o DEM a Fundação Liberdade e Cidadania.

Não há no Brasil partidos vinculados a movimentos armados. O Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), o mais revolucionário movimento social do país, tem se abrigado no PT, e suas ações oscilam da quebra da lei ao enquadramento institucional. O MST não tem autonomia político-eleitoral. É freqüente, contudo, a vinculação de partidos a movimentos religiosos, especialmente igrejas evangélicas.

Dada a grande fragmentação partidária, é comum formarem-se bancadas suprapartidárias no Congresso em torno de alguns temas. As mais importantes são a bancada ruralista e a evangélica. A primeira reúne cerca de 110 parlamentares, a maioria na Câmara (apenas 16 no Senado). Caracteriza-se por vetar propostas que possam atingir privilégios e direitos da grande propriedade e por ser contra as medidas pleiteadas pelo MST. A segunda, composta por 40 parlamentares, quatro deles senadores, dedica-se a vetar temas considerados comprometedores para a moral brasileira, como o aborto e a programação das TVs, por exemplo. Nos últimos anos seus membros têm sido freqüentemente citados em denúncias de desvio de dinheiro público.

## **9. Partidos e meios de comunicação na propaganda eleitoral gratuita**

No que toca aos meios de comunicação, a propaganda política é bastante controlada pela Justiça Eleitoral, de forma que nenhum candidato pode comprar tempo na TV ou no rádio, nem a imprensa pode dar espaço gratuito diferenciado para os candidatos. Os meios de comunicação têm que noticiar as campanhas com igual destaque para cada candidato, sob o risco de serem processados judicialmente, o que freqüentemente gera atritos com a Justiça Eleitoral.

O tempo que um partido ou candidato tem para se expressar no rádio ou na TV é rigorosamente definido por lei. Os partidos têm direito, a cada semestre, a apresentar um programa gratuito em cadeia nacional e outro em cadeia regional, com duração de 20 minutos, para veicular suas idéias e seu programa. Têm ainda direito a mais 40 minutos a cada semestre para pequenas participações de 30 segundos ou de um minuto em redes nacionais e estaduais.

Durante o período eleitoral o uso dos meios de comunicação aumenta, tanto em pequenas inserções quanto em programas de maior duração. Os horários reservados à propaganda de cada eleição são distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato e representação na Câmara dos Deputados, observados os seguintes critérios: um terço, igualmente; dois terços, proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram.<sup>22</sup>

## **10. Partidos e governo**

PSDB e PT dão as diretrizes da política nacional, revezaram-se na Presidência da República nos últimos 14 anos e governaram ambos com amplas alianças partidárias.

---

<sup>22</sup> Extraído da Lei eleitoral 9.504: <http://www.senado.gov.br/web/codigos/eleitoral/htoc.htm>. Acesso em: 25/10/2008.

Não há possibilidade de um partido se tornar governo e governar sozinho, mas não há qualquer impedimento legal para que um candidato de qualquer partido possa ser eleito.

Em relação à eleição para presidente da República, nos últimos quatro pleitos a disputa se concentrou, basicamente, entre esses dois partidos, embora outros tenham também apresentado candidatos nessas competições que obtiveram um quantitativo considerável de votos (caso do PPS, PSB e PSOL).

Considerando as eleições para os governadores dos estados, temos um quadro diferente. Neste nível de governo, a competição entre os partidos é mais intensa, e é amplo o rol de partidos que consegue obter o posto sob disputa. No quadro abaixo, apresentam-se os partidos dos governadores eleitos, por estado, nas últimas três eleições. São dez diferentes partidos que aparecem nesse quadro, mostrando que a competição partidária que ocorre nos níveis estaduais não reproduz a dinâmica nacional, ou seja, a disputa não tem se concentrado apenas entre PSDB e PT.

Percebe-se que somente em dois estados (AC e SP) as últimas três eleições não produziram alternância no poder. Em 18 estados houve ao menos uma mudança (AL, AP, BA, CE, DF, GO, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RN, SC e TO), enquanto que em sete estados (AM, ES, RJ, RO, RR, RS e SE) três diferentes partidos sucessivamente se alternaram no poder.

## Partidos nos governos dos estados brasileiros

	1998	2002	2006
AC	PT	PT	PT
AL	PSB	PSB	PSDB
AM	PFL	PPS	PMDB
AP	PSB	PDT	PDT
BA	PFL	PFL	PT
CE	PSDB	PSDB	PSB
DF	PMDB	PMDB	PFL
ES	PSDB	PSB	PMDB
GO	PSDB	PSDB	PP
MA	PFL	PFL	PDT
MG	PMDB	PSDB	PSDB
MS	PT	PT	PMDB
MT	PSDB	PPS	PPS
PA	PSDB	PSDB	PT
PB	PMDB	PSDB	PSDB
PE	PMDB	PMDB	PSB
PI	PFL	PT	PT
PR	PFL	PMDB	PMDB
RJ	PDT	PSB	PMDB
RN	PMDB	PSB	PSB
RO	PFL	PSDB	PPS
RR	PPB	PSL	PSDB
RS	PT	PMDB	PSDB
SE	PSDB	PFL	PT
SC	PPB	PMDB	PMDB
SP	PSDB	PSDB	PSDB
TO	PFL	PFL	PMDB

Fonte: *site* do TSE, <http://www.tse.gov.br>

Em dez capitais dos estados, também é possível perceber uma competição mais diversa. No quadro abaixo, nota-se que nas últimas três eleições municipais destas capitais nove partidos venceram a disputa. Percebe-se que em três capitais (Campo Grande, Cuiabá e São Luís) não houve alternância partidária de poder ao longo das três últimas eleições. Em quatro municípios houve ao menos uma mudança (Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Salvador), enquanto que em outros três (Curitiba, Rio de Janeiro e São Paulo) três diferentes partidos sucessivamente se alternaram no poder.

## Partidos no governo das grandes cidades do Brasil

	1996	2000	2004
<b>Belo Horizonte/MG</b>	PSB	PSB	PT
<b>Campo Grande/MS</b>	PMDB	PMDB	PMDB
<b>Cuiabá/MT</b>	PSDB	PSDB	PSDB
<b>Curitiba/PR</b>	PDT	PFL	PSDB
<b>Porto Alegre/RS</b>	PT	PT	PPS
<b>Recife/PE</b>	PFL	PT	PT
<b>Rio de Janeiro/RJ</b>	PFL	PTB	PFL
<b>Salvador/BA</b>	PFL	PFL	PDT
<b>São Luis/MA</b>	PDT	PDT	PDT
<b>São Paulo/SP</b>	PPB	PT	PSDB

Fonte: *site* do TSE, <http://www.tse.gov.br>

Na Câmara dos Deputados a fragmentação partidária tem sido expressiva, embora cerca de metade dos partidos ali representados sempre decida apoiar o governo. O quadro abaixo mostra a dispersão partidária na Câmara dos deputados desde 1994. Mostra também que quatro partidos sempre concentram as maiores bancadas: PFL e PMDB, partidos respectivamente de direita e centro, e PSDB e PT, partidos de centro-esquerda e de esquerda.

Composição partidária da Câmara dos Deputados nas últimas quatro eleições<sup>23</sup>

	1994	1998	2002	2006
<b>PMDB</b>	107	99	75	89
<b>PT</b>	49	59	91	83
<b>PSDB</b>	62	83	70	66
<b>PFL/DEM</b>	89	105	84	65
<b>PTR/PPB/PP</b>	36	60	49	41
<b>PSB</b>	15	18	22	27
<b>PDT</b>	34	25	21	24
<b>PL</b>	13	12	26	23
<b>PPS</b>	2	3	15	22
<b>PTB</b>	31	31	26	22
<b>PCdoB</b>	10	7	12	13
<b>PV</b>	1	1	5	13
<b>PSC</b>	3	2	1	9
<b>PMN</b>	4	2	1	3
<b>PSOL</b>	--	--	--	3
<b>PTC</b>	--	--	--	3
<b>PHS</b>	--	--	--	2
<b>PRONA</b>		1	6	2
<b>PAN</b>	--	--	--	1
<b>PRB</b>	--	--	--	1
<b>PTdoB</b>	--	--	--	1
<b>PDS/PPR</b>	52	--	--	--
<b>PRN</b>	1	--	--	
<b>PRP</b>	1	--	--	--
<b>PSD</b>	3	3	4	--
<b>PSDC</b>	--	--	1	--
<b>PSL</b>	--	1	1	--
<b>PST</b>	--	1	3	
<b>Total</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>	<b>513</b>

Fonte: Nicolau (2004) e *site* do TSE

No Senado a concentração partidária em torno de alguns partidos se repete, embora também seja grande a dispersão. O Senado brasileiro é composto por três senadores de cada um dos 26 estados, mais o Distrito Federal. Seus mandatos são de oito anos, com renovação de um terço e depois dois terços a cada quatro anos. Desde 1994 a composição do Senado é a seguinte:

<sup>23</sup> Durante o período de 1994 a 2006, algumas agremiações do sistema partidário brasileiro passaram por processos de fusão, ou mudaram de nome. E também, ao longo destes 12 anos novos partidos foram criados. O PDS (Partido Democrático Social) fundiu-se com o PDC (Partido Democrata Cristão) em 1993, passando a chamar-se Partido Progressista Reformador (PPR). Em 1995, o PPR fundiu-se com o PP (Partido Progressista), passando-se a chamar Partido Progressista Brasileiro (PPB). Em 2003, o PPB altera sua denominação para PP. O PFL (Partido da Frente Liberal) a partir de 2007 passou a se chamar Democratas (DEM). O PRN (Partido da Reconstrução Nacional) em 2001 alterou sua denominação para Partido Trabalhista Cristão (PTC). O PSD (Partido Social Democrático) em 2002 se incorporou ao PTB (Partido Trabalhista Brasileiro). O PST (Partido Social Trabalhista) se incorporou ao PL (Partido Liberal) em 2003.

Eleitos para o Senado nas últimas quatro eleições (o total de senadores é 81 – 54 mais 27)

	1994	1998	2002	2006
PFL	11	5	14	6
PSDB	9	4	8	5
PMDB	14	12	9	4
PTB	3		3	3
PT	4	3	9	2
PCdoB				1
PDT	4		4	1
PL	1		2	1
PP	4			1
PPS	1		1	1
PRTB				1
PSB	1	1	3	1
PDS/PPR	2			
PPB		2		
PSD			1	
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>27</b>	<b>54</b>	<b>27</b>

Fonte: Banco de dados eleitorais – Iuperj

[http://jaironicolau.iuperj.br/jairo2006/port/cap3/resumo/Cap3\\_tab1.htm](http://jaironicolau.iuperj.br/jairo2006/port/cap3/resumo/Cap3_tab1.htm)

A identificação ideológica desses parlamentares é facilmente perceptível, ou seja, não procede a idéia de que partidos brasileiros são indiferenciados. A título de exemplo podemos ver as tabelas abaixo, que mostram claramente o alinhamento das profissões e da renda de acordo com o espectro ideológico de cada partido.

Principais grupos de profissões/ocupações por bloco ideológico

Profissões/ocupações	Direita	Centro	Esquerdo	Total
	PPB/PFL	PMDB/PSDB	PDT/PT	
Empresários	63,6	42,3	8,4	43,5
Profissões liberais	21,2	30,2	33,3	27,1
Setor público	20,6	20,9	6	17,5
Magistério	8,5	15,9	29,7	15,8

Fonte: Rodrigues, 2002, p. 65.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Rodrigues, Leôncio Martins (2002), *Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados*. São Paulo: Edusp.

### Distribuição interpartidária do patrimônio

Partido	Faixas patrimoniais				
	Baixo	Médio-Baixo	Médio-Alto	Alto	N
PT	80,4	19,6	0	0	51
PDT	40,9	31,8	18,2	9,1	22
PMDB	19,3	24,2	40,4	16,1	62
PSDB	20,2	30,9	35,8	13,1	84
PFL	12,8	24,3	34,3	28,6	70
PPB	9,8	23,5	45,1	21,6	51
Outros	31,1	31,1	23	14,8	61

Fonte: Rodrigues, 2002, p 85.<sup>25</sup>

Quanto ao Poder Executivo, a participação dos partidos pode ser expressa nas tabelas abaixo. Nelas examinamos a composição ministerial dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002) e dos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-). O gráfico abaixo mostra de que forma os partidos estiveram distribuídos nos ministérios dos dois presidentes, ou seja, desde 1995 até 2008.

Nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), contabilizamos um total de 108 ministros, mas apenas 69 deles possuíam filiação partidária: 43,5% pertenciam ao partido do presidente (PSDB) e os outros 56,5% aos partidos da base aliada (PMDB, PPB/PP, PPS, PTB e PFL).<sup>26</sup>

Em relação ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva, temos um total de 116 ministros, 98 deles com vinculação partidária: 60,2% com filiação ao partido do presidente (PT) e 39,8% filiados aos partidos que formam a coalizão do governo (PCdoB, PDT, PL, PMDB, PPB/PP, PR, PRB, PSB e PTB) ou a outras agremiações (PV).

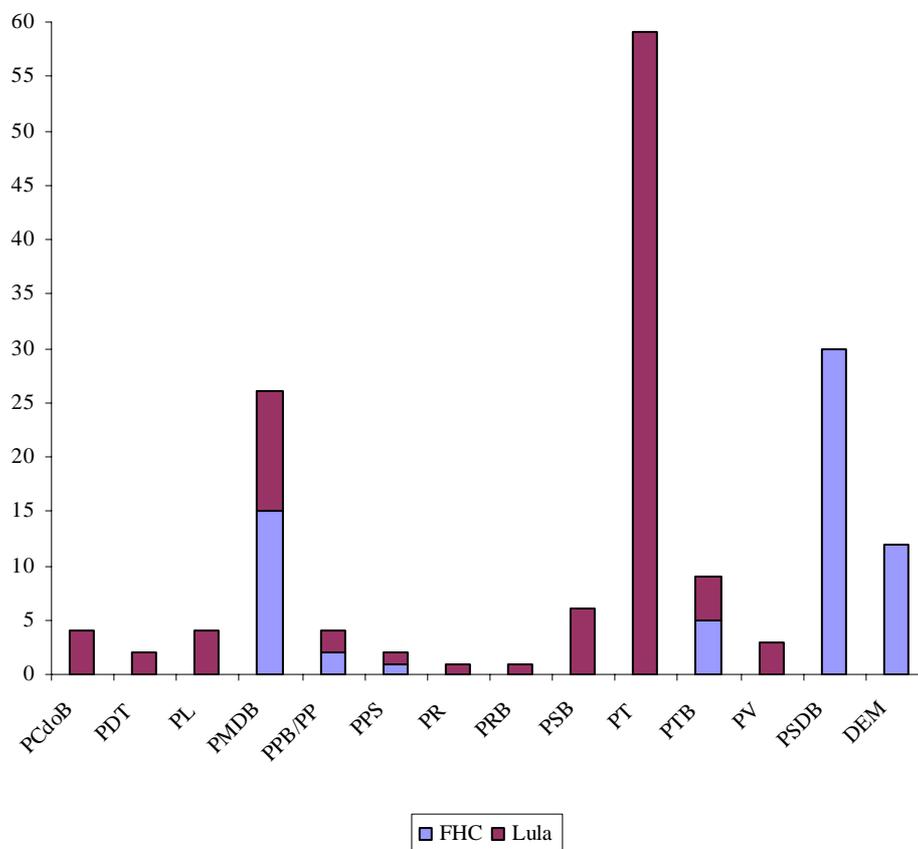
Pelos dados abaixo notamos que quatro partidos estão presentes nos dois governos. Um grande partido, o PMDB, um partido médio, o PTB, e dois pequenos partidos: PPB/PP e PPS, o primeiro de direita e o segundo de esquerda. Como observamos, apenas um grande partido participa dos dois governos, o PMDB, tradicionalmente um partido que tem servido como fiel da balança para os presidentes da República.

Outro dado importante é que PSDB e PT são excludentes no governo. Não há participação de um partido no governo do outro. Da mesma forma o PFL/DEM estão associados a uma aliança com o PSDB e ficam excluídos do governo do PT. Assim, dos quatro grandes partidos nacionais, dois têm andado juntos (PSDB e DEM), em oposição ao PT. O, quarto, o PMDB, compõe com ambos os centros de poder.

<sup>25</sup> Idem.

<sup>26</sup> Um ministro, o da Cultura, era filiado ao PT, mas para assumir o Ministério teve que se desfiliar pois o partido não aceitava a participação de filiados seus nesse governo.

**Governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2008) - partidos da coalizão presentes no gabinete presidencial**



Segundo Maurice Duverger,<sup>27</sup> existem dois tipos de efeitos do sistema eleitoral sobre o sistema partidário: 1] a fórmula majoritária de um só turno tende ao dualismo dos partidos; e 2] a fórmula majoritária de dois turnos e a representação proporcional tendem ao multipartidarismo. De acordo com Anastasia *et alii*,<sup>28</sup> a eleição presidencial em dois turnos, se combinada com a existência de representação proporcional e distritos de alta magnitude, pode funcionar como um estímulo para que líderes partidários lancem candidatos à Presidência com o objetivo de aumentar sua bancada no Congresso e, posteriormente, negociem com os candidatos que passarem ao segundo turno.

É possível afirmar que a segunda proposição de Duverger corresponde ao atual quadro eleitoral e partidário brasileiro, na medida em que as eleições para o Senado e para os cargos do Poder Executivo nas três esferas de governo (prefeito, governador e presidente da República) se dão pelo método majoritário. No caso do Senado, o candidato é eleito por maioria simples dos votos (em um só turno), enquanto nos pleitos para o Executivo a escolha ocorre por maioria absoluta. Se não houver essa maioria no primeiro turno, é realizado um segundo com os dois candidatos mais votados.<sup>29</sup> Na disputa para os postos legislativos (vereadores, deputados estaduais e federais), vigora o sistema de representação proporcional em distritos de grande magnitude, isto é,

<sup>27</sup> Duverger, Maurice (1987), *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara.

<sup>28</sup> Anastasia, F., Ranulfo, C., Santos, F. (2004), *Governabilidade e Representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer; São Paulo: UNESP.

<sup>29</sup> No caso dos prefeitos, o segundo turno só acontece em cidades com mais de 200 mil habitantes.

circunscrições eleitorais que elegem vários representantes. As cadeiras são distribuídas proporcionalmente à votação obtida por cada partido.

Nicolau<sup>30</sup> aponta que na literatura sobre sistemas eleitorais há o consenso de que a magnitude do distrito eleitoral é um dos aspectos centrais no conjunto de regras que regula o processo eleitoral, uma vez que, nos sistemas de representação proporcional, quanto maior a magnitude do distrito, mais fácil para um pequeno partido obter representação. Nas eleições para a Câmara dos Deputados, o distrito de maior magnitude (70) é o estado de São Paulo, enquanto que Rio Grande do Norte, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, Amazonas, Santa Catarina, Rondônia, Tocantins, Acre, Amapá e Roraima são os estados cujo distrito tem a menor magnitude, apenas oito. Embora o Brasil pratique a proporcionalidade, as bancadas federais de cada estado estão limitadas a um mínimo de 8 e a um máximo de 70, as estaduais a um mínimo de 24 e a um máximo de 94, e as das câmaras municipais a um mínimo de 9 e a um máximo de 55. Assim, ao definir mínimos e máximos, o Brasil pratica de fato uma proporcionalidade imperfeita

Outro dispositivo legal que influencia o fracionamento do sistema partidário refere-se à possibilidade de formação de coligações tanto para as eleições majoritárias como para as proporcionais. O estabelecimento das coligações nas eleições proporcionais tende ao multipartidarismo, uma vez que incentiva os partidos menores, pouco competitivos, a buscar coligações com outros partidos a fim de atingir o quociente eleitoral que condiciona o acesso aos postos sob disputa. Ao invés de serem excluídos da competição eleitoral, caso tivessem que concorrer sozinhos, esses partidos permanecem no sistema partidário, contribuindo para sua fragmentação.

## **11. Resumindo a permanência dos déficits mais visíveis – gênero e baixa transparência**

O Brasil experimenta hoje sua mais ampla democracia política. Cresce o sentimento de justiça e de igualdade, e as instituições democráticas e econômicas se fortalecem, dando ao país mais credibilidade para seus cidadãos e para a comunidade internacional. Se pensarmos que o país vive uma democracia emergente, há muito a comemorar. A Constituição democrática de 1988 acabou de completar 20 anos, e o país avançou em direitos. Mas mantêm-se velhas estruturas de privilégios e de clientelismo e, especialmente, um antigo e perverso traço de patrimonialismo que continua gerando formas espúrias de apropriação privada de recursos públicos. Isso se agrava com a fragilidade das instituições de polícia e de segurança, contaminadas por falta de controle e por corporativismo, que continuam não sendo capazes de prover segurança e confiança ao cidadão.

Novas institucionalidades jurídicas surgiram no âmbito da redemocratização, mas ainda não são capazes de atender à demanda reprimida por direitos. Conta a favor da democracia e do cidadão a liberdade de imprensa, que nos últimos anos tem sido mais crítica ao estelionato eleitoral praticado pelos mandatários: prometem uma coisa e fazem outra completamente diferente. Em meio a isso, persistem polícias corruptas, crime organizado contaminado a política, polícias corrompidas, partidos usados como legenda de aluguel, como moeda de troca política.

---

<sup>30</sup> Nicolau, Jairo (2004), *Multipartidarismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Por todas essas razões o país tem mantido constantemente uma agenda de reformas políticas. A idéia é rever algumas liberalidades criadas pela nova democracia, entre elas a que permitia a troca constante de partidos por parte do parlamentar eleito. Recentemente uma lei de fidelidade partidária foi aprovada impedindo essa prática, que era usada, em geral, para engrossar os partidos da base no governo.

Um assunto que ainda permanece inalterado é a baixa participação feminina na política. Desde 1996 o Brasil vem adotando cotas partidárias para as mulheres (30% dos candidatos), mas os resultados foram decepcionantes. Atualmente o país tem um dos piores índices do mundo – 105ª posição entre 134 – com 9% de mulheres na Câmara e 12% no Senado.<sup>31</sup> Uma proposta inovadora a esse respeito está tramitando no Congresso: introdução da lista fechada obrigando os partidos a apresentar, a cada três vagas, dois candidatos de um sexo e um candidato de outro, sistema que a Argentina adotou e a fez ocupar a quinta posição no ranking mundial. Da mesma forma, a representação dos negros na política permanece irrisória. Traços elitistas persistem junto com patrimonialismo, privilégios, baixo controle dos gastos públicos e esforços insuficientes por parte dos governos para elevar a ética na política.

## **Bibliografia**

- Anastasia, F., Ranulfo, C., Santos, F. (2004), *Governabilidade e Representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer; São Paulo: UNESP.
- Bobbio, Norberto (1994). *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Carvalho, José Murilo (2003), *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Duverger, Maurice (1987), *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara.
- Figueiredo, Argelina e Limongi (2001), Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Ipea, Fernando Rezende e Paulo Tafner (org.) (2005), *Brasil: o estado de uma Nação*. P. 89.
- Jairo Nicolau (2000), *Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)*. *Dados*, v.43 n. 4.
- Lamounier, Bolívar, *Representação política: a importância de certos formalismos*. In: Lamounier, B., Weffort, F. e Benevides, M. V. (orgs.), (1981), *Direito, cidadania e participação*. São Paulo: T.A. Queiroz Editor
- Mainwaring, Scott (2001), *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

---

<sup>31</sup> Dados da Inter-Parliamentary Union.

- Moisés, José Álvaro (2008), Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 23, no. 66, pp. 11-43.
- Morlino, Leonardo. Calidad democrática entre líderes y partidos. Istituto Italiano di Scienze Humane, Florença, abril de 2008.
- Nicolau, Jairo (2004), *Multipartidarismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Payne, Mark; Zovatto, Daniel; Díaz, Mercedes Mateo (2006). *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Inter-American Development Bank; New York.
- Pior-Berlin, David e Trinkunas, Harold (2008), *Civilian Praetorianism, Regime Crises and Military Responses in Comparative Perspective*. Paper prepared for IPSA, Santiago, Chile, June 25-28.
- Putnam, Robert (2002), *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Rodrigues, Leôncio Martins (2002), *Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados*. São Paulo: Edusp.
- Zovato, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 2, out. 2005.