

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Estudos Sociais Aplicados

Departamento de Administração

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO

Especialização em Gestão Legislativa

**ANÁLISE DO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO:
A EVOLUÇÃO DAS BANCADAS PARLAMENTARES
NA DÉCADA DE 90**

Orientador: Prof. Dr. Arthur Maranhão
Aluna: Maria Solange Lima

BRASÍLIA / DF
2005

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

**ANÁLISE DO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO:
A EVOLUÇÃO DAS BANCADAS PARLAMENTARES
NA DÉCADA DE 90**

Orientador: Prof. Dr. Arthur Maranhão

Aluna: Maria Solange Lima

**Monografia apresentada no
Curso de Especialização em
Gestão Legislativa.**

BRASÍLIA / DF
2005

RESUMO

No período Colonial, havia uma política totalmente dependente de Portugal. Na época, existiam basicamente dois agrupamentos políticos. Um que defendia a manutenção da dependência a Portugal e outro, que pregava a independência, mas que era dividido em três facções: a) a que pregava a República; b) a que pregava a Monarquia; c) a que defendia uma semi-independência, ficando o Brasil ligado a Portugal, mas não como colônia. Na realidade, o que houve foram agremiações faccionais, sem se constituírem, no entanto, em verdadeiros partidos políticos (Soares, 1973).

Já no período Imperial, as instituições políticas representavam apenas os interesses minoritários, sem poderem ser considerados como partidos políticos (Soares, 1973).

Na época da proclamação da República, o exército destacava-se como estrutura política, intervindo no Estado sempre que julgasse conveniente. A primeira República (1889-1930), fez com que todas as instituições políticas existentes até aquele momento, com exceção ao Partido Republicano, fossem extintas. A justificativa para isto era a de que os partidos haviam provocado a derrubada do trono e eram fatores de extrema instabilidade para qualquer governo. Desta forma, o que havia no Brasil eram somente agrupamentos em torno de alguns homens, sendo a administração pública exercida através de um mecanismo de política dos governadores, isto é, o governo era baseado nas forças hegemônicas de cada Estado. As organizações políticas passaram a surgir e a desaparecer de acordo com as circunstâncias. Nem a legislação brasileira da época fazia referência aos partidos políticos (Soares, 1973).

Este trabalho analisa o sistema partidário brasileiro: a evolução das bancadas parlamentares na década de 90. Discorre sobre o sistema partidário, com a intenção de explorar a hipótese de que, com a seqüência das eleições da década de 90, o quadro partidário brasileiro estaria começando a apresentar sinais de estabilização. Sem discordar totalmente da suposição, pretende-se aqui chamar a atenção para mudanças verificadas nas posições relativas dos principais partidos nacionais. Para tanto, serão objeto de estudo os partidos políticos: PFL, PMDB, PT e PSDB.

SUMÁRIO

CAPÍTULO I. Introdução	1
I.1 Evolução do Sistema Partidário Brasileiro	1
A) Período de 1945 – 1964	1
B) Período de 1964 – 1984	2
C) Período de 1984 – 1988	5
I.2. Objetivo	7
I.3. Justificativa	7
I.4. Pesquisa	8
I.5. Estrutura do Trabalho	8
CAPÍTULO II. Presidencialismo e Sistema Partidário	9
CAPÍTULO III. Eleições de 1990	11
CAPÍTULO IV. Eleições de 1994	14
IV.1. Eficácia e Eficiência Eleitoral	14
IV.2. Eleições de 1994	15
IV.3. Eficácia	19
IV.4. Eficiência	20
CAPÍTULO V. Eleições de 1998	22
CAPÍTULO VI. Eleições de 2002	28
CAPÍTULO VII. Tendências e Ultrapassagens	33
CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	39

LISTAS

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Votos obtidos em 1994 e bancada na Câmara

Tabela 2. Representantes eleitos por PPB, PDT, PT, PTB, PMDB, PFL e PSDB na década de 90.

Tabela 3. Volatilidade eleitoral para a Câmara dos Deputados, volatilidade média nos estados para a Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas.

Tabela 4. Representação do PT, PMDB, PSDB e PFL na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, 1990-2002 (%).

Tabela 5: Cadeiras conquistadas pelos partidos nas eleições realizadas entre 1990 e 2000 (%).

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Distribuição partidária no Senado Federal.

LISTA DE ABREVIATURAS

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

IEE – Indicador de Eficiência Eleitoral

IEP – Indicador de Eficácia do Partido

LSN – Lei de Segurança Nacional

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL - Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PPR – Partido Progressista Reformador

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PV – Partido Verde

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

UDN – União Democrática Nacional

CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO

I.1 Evolução do Sistema Partidário Brasileiro

A) Período de 1945-1964

A partir de 1943, alguns movimentos começaram a surgir reclamando a realização de eleições gerais e um governo democrático. Como resposta a eles, em 28 de fevereiro de 1945, foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 9, que declarava a regulamentação do processo eleitoral que viria a se realizar. Em 28 de maio do mesmo ano, foi publicado o Decreto-Lei n.º 7.586, que previa que, para participar das eleições por vir, a associação política deveria obter o apoio de pelo menos dez mil eleitores, dispersos em, no mínimo, cinco estados, além de possuir personalidade jurídica de acordo com o previsto no código civil e atuar em âmbito nacional. Embora o objetivo fosse impedir a formação de organizações políticas regionais, isto acabou favorecendo-as, à medida que estas eram as únicas organizações que já possuíam algum tipo de estruturação e condições para disputar aquelas eleições. Isto foi o que aconteceu com o Partido Social Democrático (PSD), fundado por Vargas em 1943, e com o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que tinha por base setores do movimento sindical controlados pelo governo. Além disso, o decreto apresentou-se extremamente antipartidário, à medida que possibilitou a inscrição de um mesmo candidato em mais de uma legenda e a concorrência simultânea para diversos cargos. Portanto, se por um lado tentava-se fortalecer as instituições políticas, por outro enfraquecia-as, incentivando o desenvolvimento de lideranças individuais. Com o Decreto-Lei n.º 9.258, de 14 de maio de 1946, passaram a ser considerados partidos políticos somente as associações que possuísem no mínimo cinquenta mil eleitores, distribuídos em pelo menos cinco circunscrições eleitorais, com um mínimo de mil eleitores cada. As organizações políticas que não cumprissem estas especificações, além das que contrariassem os princípios democráticos ou os Direitos fundamentais do homem, e as que recebessem recursos de todo tipo vindos do exterior, teriam seus registros cancelados. Essas possibilidades de cancelamento fizeram com que, inicialmente, dezesseis partidos que já haviam adquirido registro provisório não obtivessem o registro permanente, e também, em médio prazo, que partidos com ideologias radicais não pudessem participar das eleições. Assim, sob a argumentação de que o comunismo não acatava o preceito

da pluralidade partidária, o Partido Comunista Brasileiro teve o seu registro cassado pelo Tribunal Superior Eleitoral, ficando, evidente, portanto, uma continuidade da linha de pensamento presente no Estado Novo, de exclusão de qualquer projeto institucional de governo partidário (Souza, 1996).

A Lei n.º 1.164, de 24 de julho de 1950, estabelecia que o partido político passava a se constituir pessoa jurídica de direito público interno, mediante o registro no Tribunal Superior Eleitoral. Além disso, mantinha o *quorum* previamente estabelecido e acrescentava uma nova situação de cancelamento de registro partidário, que seria quando o partido não elegeisse pelo menos um representante no Congresso Nacional ou quando não alcançasse, em todo o país, cinquenta mil votos em sua legenda. Isto demonstra, acima de tudo, a preocupação do legislador em diminuir o número e desestimular a formação de novas organizações político-partidárias.

Com isso, os pequenos partidos tiveram que fazer alianças que muitas vezes iam contra os seus princípios, com o objetivo de conseguir votos e suprir a necessidade legal. Assim, o quadro político foi sendo sistematicamente ocupado pelo Estado e pelas elites, além dos militares, que logo viriam a ocupar o poder (Kinzo, 1990).

B) Período de 1964-1984

O começo da década de 60 foi marcado pela existência de treze partidos políticos, destacando-se, porém, somente o PSD, a UDN e o PTB. Esses partidos se caracterizavam pela artificialidade, e as disputas eleitorais eram decididas a partir da maquina estatal e de práticas clientelistas. A Lei n.º 4740, de 15 de julho de 1965, estabeleceu regras rígidas para diminuir a quantidade de partidos, baseada nos moldes das leis anteriores. Assim, só seriam mantidos os partidos políticos que possuíssem um mínimo de doze deputados federais, distribuídos em, pelo menos, sete estados, e votação correspondente à pelo menos 3% do eleitorado nacional, distribuído em onze ou mais estado, com no mínimo 2% em cada um. De acordo com as eleições de 1962, o *quorum* de doze deputados foi alcançado por apenas cinco partidos (Jones, 1995).

Em 27 de outubro de 1965, sob o impacto de algumas derrotas eleitorais, o governo Castelo Branco baixou o Ato Institucional n.º 2, que extinguiu todas as organizações partidárias

existentes, sob a alegação de necessidade de paz para trabalhar em prol do país. Depois de extingui-las, o governo tratou de estabelecer as novas regras, criando um bipartidarismo através do Ato Complementar n.º 4, de 20 de novembro de 1965, que entre outras coisas dizia que as novas organizações partidárias deveriam constituir-se a partir do parlamento, com um mínimo de 120 deputados e 20 senadores. Vale destacar que não era de interesse do governo manter um sistema unipartidário, pois este queria uma oposição responsável, capaz de fornecer críticas construtivas. Em 24 de março de 1966, finalmente foram reconhecidas as duas instituições partidárias: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), representando a situação, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), representando a oposição. O que aconteceu, porém, foi que diante de um contexto político instável e dos expurgos rotineiros de seus quadros, o MDB passou a questionar a validade de sua existência, chegando inclusive a cogitar a dissolução da agremiação como prova do unipartidarismo vigente (Mezzaroba, 1995).

A Reforma Constitucional de 24 de janeiro de 1967 ditou uma série de regras sobre a organização e funcionamento dos partidos políticos procurando desmotivar e inviabilizar a formação de novas instituições político-partidárias. Passou-se a exigir 10% de apoio do eleitorado nacional, distribuídos em dois terços dos estados, com pelo menos 7% em cada um, além do apoio expresso de 10% dos deputados federais em pelo menos um terço dos estados e de 10% dos senadores. Com a decretação, em 13 de dezembro de 1968, do Ato Institucional n.º 5, ficou de vez inviabilizada qualquer possibilidade de articulação de novas organizações políticas (Kinzo, 1990).

Em 29 de setembro de 1969, sob a justificativa de combater setores da oposição mais fervorosos, a junta militar promulgou o Decreto-Lei n.º 898, ou seja, a chamada Lei de Segurança Nacional (LSN), estabelecendo como crime tentar reorganizar qualquer instituição política dissolvida por força de decisão legal, bem como tentar subverter a ordem político-social vigente no país, com o fim de estabelecer qualquer tipo de ditadura. Assim, conseguiu-se impedir a formação de qualquer tipo de instituição partidária enraizada socialmente (Santos, 1993).

A edição da Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, teoricamente facilitou a criação dos partidos políticos, à medida que reduziu o *quorum* exigido para 5%, distribuídos em

sete estados e com pelo menos 7% em cada um, e deixou de exigir um número mínimo de deputados e senadores. Estes preceitos foram mais tarde confirmados pela Lei n.º 5.682, de 21 de julho de 1971, chamada de Segunda Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que objetivou basicamente estabelecer o centralismo e o controle de cima para baixo, nas organizações político-partidárias (Kinzo, 1990).

Em 14 de abril de 1977, através do Decreto-Lei n.º 1.541, era permitido que um partido lançasse até três candidatos para o mesmo cargo, o que colaborou para uma perda de valores partidários em função de valores pessoais (Kinzo, 1990).

Com a Emenda Constitucional n.º 11, de 13 de outubro de 1978, foram introduzidas novas alterações para o funcionamento partidário. As condições passaram a ser de filiação de pelo menos 10% dos representantes da Câmara e Senado, ou apoio expresso de 5% do eleitorado nacional distribuídos em pelo menos nove estados, com no mínimo 3% em cada um deles (Sartori, 1996).

Visando desarticular a frente oposicionista crescente, representada pelo MDB, em dezembro de 1979 foi editada a Lei n.º 6.767, que extinguiu as instituições político-partidárias existentes. Fez também com que a situação fosse visualizada não mais como ARENA, mas sim como Partido Democrático Social (PDS). A lei introduziu novas e rígidas exigências a serem cumpridas por qualquer associação política que desejasse obter o registro partidário. Para isso deveriam ser realizadas convenções em nove estados, e em pelo menos um quinto de seus municípios, onde o partido deveria ter um número determinado de filiados. A partir dessas condições, somente três organizações conseguiram o registro: o PDS, o PMDB (originado a partir do MDB) e o Partido Progressista (PP). Ainda como condição de existência, a lei proibia a organização de partidos com denominações baseadas em credos religiosos ou sentimentos de raça ou classe. Esse argumento veio a ser utilizado para tentar inviabilizar o registro do Partido dos Trabalhadores (PT) (Santos, 1993).

Antes de ocorrerem às eleições de 1982, visando beneficiar o PDS, foi promulgada, em 19 de janeiro daquele ano, a Lei n.º 6.978, que introduziu uma profunda reforma no sistema eleitoral,

proibindo as coligações e estabelecendo o voto vinculado, ou seja, devia-se votar apenas em candidatos da mesma legenda para todos os níveis de representação. Exigia-se também que o partido retirasse todos os seus candidatos em caso de renúncia, e instituiu a candidatura nata para senadores, deputados federais e estaduais e vereadores. Esta última foi considerada uma medida extremamente arbitrária e antidemocrática (Lamounier, 1989).

Em termos reais, a reforma de 1979 não conseguiu acabar com o bipartidarismo existente, pois nas eleições de 1982, somente em quatro estados da federação, a soma dos votos dos partidos menores conseguiram superar os 5% previstos. O que na realidade existia era uma continuidade camuflada do bipartidarismo, tendo no PDS o defensor do governo, e no PMDB a oposição. O governo continuava lançando medidas tentando favorecer o PDS, para com isso ter o controle do Congresso e, conseqüentemente, do futuro Colégio Eleitoral (Lavareda, 1991).

C) Período de 1984-1988

Em 1984, o Congresso Nacional rejeitou a proposta de Eleições Diretas e ficou então evidenciado o fracasso do sistema partidário vigente. Como conseqüência houve um esfacelamento do PDS, originando a Frente Liberal, que juntamente com o PMDB, o PTB e o PDT viriam a formar a Aliança Democrática que elegeu Tancredo Neves via Colégio Eleitoral. Com a vitória da aliança, estabeleceu-se uma nova ordem política, que veio a sentir a necessidade de uma nova legislação a respeito dos partidos políticos. Então, em 15 de maio de 1985, foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 25, que amenizou as exigências para a criação de novos partidos políticos, diminuindo o apoio necessário para 3% do eleitorado, distribuídos em no mínimo cinco estados com pelo menos 2% em cada um deles. Além disso, a Emenda permitiu a reorganização de partidos políticos que estivessem com seus registros indeferidos, desde que estes atendessem os princípios previstos na Constituição (Sartori, 1996).

Ainda em 1985, já se podia observar uma nova articulação dos partidos políticos, chegando-se a constatar um número de aproximadamente 30 partidos registrados antes das eleições dos

Constituintes e Governos Estaduais de 1986. No entanto, somente cinco partidos no Senado e treze na Câmara Federal conseguiram fazer-se representar (Lijphart, 1991).

A Constituição de 1988 inaugurou uma nova etapa na organização dos partidos políticos, expressando formalmente a liberdade de criação, funcionamento e autodeterminação dos partidos. Porém, para chegar-se a este resultado foram necessárias diversas discussões em vários níveis, sendo que o artigo que tratava da formação e funcionamento dos partidos políticos foi, entre todos, o mais modificado. Na verdade, o que aconteceu foi basicamente um impasse quanto ao texto a ser publicado, mas ao final chegou-se a um texto que destacava os seguintes pontos (Sartori, 1996):

- **Liberdade Partidária:** Houve um consenso de que a nova Constituição não deveria delimitar a existência de um número de partidos, nem estabelecer condições para a sua criação. Diziam que o próprio partido deveria estabelecer sua estrutura e seu funcionamento, como forma de consagrar a democracia. Porém, em relação ao funcionamento parlamentar, houve divergências, sendo que o anteprojeto aprovado pela Subcomissão estabelecia a necessidade de 5% de filiados em relação à área em que se planejava concorrer. Entretanto, este dispositivo não foi aprovado e a redação do texto final acabou estabelecendo a necessidade de apenas meio por cento de filiados na respectiva área. De qualquer maneira, em relação à liberdade partidária, pode-se dizer que dentre os constituintes formaram-se duas correntes distintas e absolutamente opostas, vencendo no final a corrente libertária.
- **Condicionamentos à liberdade partidária:** A existência dos partidos políticos, pela Constituição de 1988, ficou condicionada a fatores como o caráter nacional, a proibição de recebimento de recursos estrangeiros, a prestação de contas à Justiça Eleitoral e o funcionamento parlamentar de acordo com a lei, além de ter que resguardar o regime democrático, a soberania nacional, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais do homem. Foi defendida uma tese de que a implantação de partidos estaduais no Brasil seria plenamente válida, uma vez que se atenderiam interesses mais específicos. Porém, o

receio da formação de oligarquias regionais fez com que se mantivesse a proposta de necessidade de caráter nacional.

- **Fundo Partidário e acesso aos meios de Comunicação:** Tentou-se submeter o acesso dos partidos políticos aos meios de comunicação a uma votação, de pelo menos 1% nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados, ou 1% das cadeiras da Câmara. Porém, constatou-se que desta forma poucos partidos conseguiriam esse acesso, e isto feriria o princípio do pluripartidarismo, estabelecendo o texto final somente a necessidade de submissão à lei.
- **Sistema de controle dos partidos políticos:** A princípio não foi estabelecido qualquer controle quantitativo dos partidos. Quanto à qualidade, se declarou que os partidos políticos devem resguardar o regime democrático, o pluripartidarismo e os Direitos fundamentais da pessoa humana. Além disso, vedou-se a utilização de organização paramilitar.

I.2 Objetivo

O objetivo do presente trabalho é examinar a evolução recente do sistema partidário nacional, considerando a evolução das bancadas parlamentares.

A intenção é explorar a hipótese de que, com a seqüência de eleições da década de 90, o quadro partidário brasileiro estaria começando a apresentar sinais de estabilização. Sem discordar totalmente da suposição, pretende-se aqui chamar a atenção para mudanças verificadas nas posições relativas dos principais partidos nacionais. Para tanto, será objeto de estudo os partidos políticos PFL, PMDB, PT e PSDB.

I.3 Justificativa

Ocorreram três deslocamentos no interior do sistema partidário, quando comparado o período que se estende de 1982 a 2002: a) o PT venceu a batalha com o PDT, pela liderança no campo da esquerda; b) o PSDB deslocou, a partir de 1994, o PMDB, e passou a deter a iniciativa política no centro do espectro partidário; c) da mesma forma, quanto à direita, o PFL superou o PPB (Jacob et al., 2002).

Em nenhum dos três casos, a superação implica necessariamente uma “crise final” nos partidos que ficaram para trás, mas parece indicar que estes perdem a condição de disputar a liderança de seu campo e tendem a assumir um papel secundário no interior do sistema partidário. A explicação para a ocorrência de tais "ultrapassagens" estaria no impacto das eleições presidenciais, as quais estariam se apresentando como momento, por excelência, de afirmação das legendas (Jacob et al., 2002).

Em virtude do exposto, este trabalho é relevante no sentido de demonstrar qual está sendo a dinâmica dos partidos políticos no sistema partidário brasileiro.

I.4. A Pesquisa

A linha geral que norteou o presente trabalho foi à pesquisa bibliográfica, pois esta possibilita o embasamento teórico, contribuindo para a fundamentação teórica que ajuda a diagnosticar a situação existente e também justificar os limites e contribuições da própria pesquisa.

I.5. Estrutura Do Trabalho

O trabalho consta, na primeira parte, da introdução, objetivo, justificativa, análise da evolução do sistema partidário brasileiro nos períodos de 1945 a 1988, pesquisa e estruturação do mesmo, seguida de mais seis capítulos.

Realiza-se num primeiro momento, ou seja, no capítulo um, o exame sobre a questão do presidencialismo e, conseqüentemente, sua influência sobre o número de partidos.

No segundo capítulo, faz-se uma análise das eleições de 1990, referente aos partidos PFL, PMDB, PT e PSDB, realizando um balanço final.

Nos capítulos seguintes, três, quatro e cinco, faz-se o mesmo tipo de análise com relação aos referidos partidos, quanto às eleições de 1994, 1998 e 2002.

No capítulo seis, será discutida a tendência de ultrapassagem entre os partidos que são o objeto de estudo deste trabalho.

Para finalizar, apresentam-se as considerações finais e a referência bibliográfica citada neste trabalho.

CAPÍTULO II - PRESIDENCIALISMO E SISTEMA PARTIDÁRIO

A literatura tem chamado a atenção para o fato de que dentre os fatores de ordem institucional capaz de exercer influência sobre o número de partidos, a forma de governo merece lugar destacado (Carey & Shugart, 1992).

Na opinião de Carey & Shugart (1992), Jones (1995) e Mainwaring & Shugart (1997), o impacto da eleição presidencial sobre o sistema partidário depende da combinação entre o ciclo eleitoral e a fórmula adotada para a escolha do Executivo, isto é, se por pluralidade (um só turno) ou se por maioria absoluta (dois turnos). As conclusões a que chegaram os autores podem ser assim sistematizadas: 1) se a escolha do Presidente realiza-se por pluralidade e coincide com a eleição para o Congresso, o sistema partidário tende a ser dominado por dois grandes partidos, mesmo que o poder Legislativo seja composto com base na representação proporcional; 2) se as eleições não forem coincidentes e/ou o pleito presidencial requerer a realização de um segundo turno, deve-se esperar que o número efetivo de partido exceda a três, desde que existam distritos de alta magnitude.

A diferença entre as duas situações referidas está em que, segundo Carey & Shugart (1992), países que adotam a eleição presidencial com dois turnos tenderão a apresentar um sistema multipartidário já em nível presidencial, ao passo que a eleição por pluralidade não coincidente, não seria capaz de transpor, para a arena Congressual, a tendência ao bipartidarismo que, no entanto, tenderia a prevalecer para a escolha do Executivo. De acordo com os autores, 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, negociar com os candidatos que passarem para o segundo turno.

Como lembra Lijphart (1991), a relação entre o presidencialismo e a democracia do tipo majoritária é muito estreita. Uma vez que a seqüência de eleições deixa claro quais os partidos que possuem efetivas condições de disputar a cadeira presidencial, esta informação passa a

integrar o cálculo feito pelos líderes partidários na definição de sua estratégia e pelos eleitores na definição de seu voto.

Na primeira experiência democrática brasileira, segundo Lavareda (1991), as eleições presidenciais foram importantes para que UDN, PSD e PTB fixassem sua imagem perante o eleitorado. O argumento é que tal efeito seria perceptível também hoje: as eleições presidenciais têm servido para credenciar alguns partidos, em detrimento de outros, possibilitando “ultrapassagens”.

Evidentemente, a primeira condição para que isso de fato ocorra é que o quadro de competidores se mantenha estável no curso das eleições. Neste ponto vale a pena voltar aos estados, mas agora acrescentando uma nova informação: o índice de volatilidade nas eleições para os governos estaduais (Sartori, 1996).

A observação dos cenários estaduais permite fazer referência ao esquema analítico proposto por Sartori (1996) e segundo o qual, não é apenas o arranjo institucional que exerce influência sobre a maneira como o eleitor vota, mas também o grau de estruturação do sistema partidário. Um sistema partidário nacionalmente estruturado é capaz de servir como freio ao surgimento de novos partidos, mesmo sob a vigência da representação proporcional e distritos de elevada magnitude. Um sistema não estruturado nacionalmente, ou seja, aqueles onde os competidores são diferentes a depender da região, ou ainda, onde os partidos não funcionam como "sistema natural de canalização da sociedade política", não impõe restrições a que, mesmo sob um sistema eleitoral do tipo distrital, um terceiro ou até mesmo um quarto partido consigam sobreviver. Voltando aos cenários estaduais, se o sistema partidário permanece em estado de fluxo, a disputa majoritária poderá influenciar a escolha do eleitor no plano legislativo, mas apenas no pleito em questão, tendendo a apresentar diminuto efeito cumulativo. Por mais que as eleições para o Executivo apresentem uma tendência a dualização, uma polarização que a cada momento se realiza em torno de partidos distintos, não propicia a estabilização de um determinado quadro de alternativas partidárias capaz de, por sua vez, influenciar o comportamento futuro do eleitor (Figueiredo & Limongi, 1999).

CAPÍTULO III - ELEIÇÕES DE 1990

Pode-se considerar o sistema partidário brasileiro bastante frágil, porque, em primeiro lugar, é incipiente, ou seja, não teve tempo de se enraizar na sociedade. A ditadura de Vargas manteve o Congresso fechado de 1937 a 1946. Os governos militares, de 1964 a 1985, não fecharam o Congresso, mas, para o controlar, cassaram mandatos, abriram e fecharam partidos, embaralharam siglas e torceram as regras eleitorais (Meneguello, 1998).

Outros fatores concorrem para retardar a consolidação dos partidos e limitar seu peso institucional. O Brasil é uma federação descentralizada e marcada por agudas disparidades regionais. Os interesses locais costumam contar mais na política do que as clivagens ideológicas e de classe, visto que uma tradição individualista e patrimonialista encaram o mandato popular mais como uma prebenda pessoal do que como função pública. A legislação eleitoral e partidária premia o individualismo, privando os partidos de meios efetivos para controlar a atuação dos seus representantes eleitos (Meneguello, 1998).

Visto pelo lado dos partidos e do Congresso, o Brasil é um caso extremo de "democracia consensual", em que o poder é pouco centralizado, visto que múltiplas forças políticas detêm o poder de veto (Avelar & Lima, 2000).

O diagnóstico do presidencialismo brasileiro no começo da década de 1990 referia-se a bases sociais revolvidas pela urbanização, sistema partidário fraco, Congresso fortemente segmentado por interesses regionais e setoriais, governo às voltas com coalizões partidárias instáveis e risco de paralisação das decisões (Jones, 1995).

O Brasil amargava o fracasso de sucessivos planos de controle da inflação em cinco anos, deixando um rastro de estagnação econômica, desorganização administrativa e exasperação na sociedade. O descontrole do gasto público e o emperramento das reformas estruturais minavam, em última análise, a legitimidade de ambos os poderes, Executivo e Legislativo. Desequilíbrio fiscal, dívida externa e dívida interna, inflação realimentada pela indexação de preços e salários, tudo isso era herança dos governos militares. Mas os governos civis tampouco se mostravam

capazes de produzir soluções para esses problemas, ou ao menos de impedir que eles se agravassem (Santos, 1993).

É certo que a dinâmica dos partidos refletia muito mais a sobrevivência de um jogo eleitoral bipartidário, que ganhou força no crepúsculo do regime militar, do que a emergência de um novo pluralismo partidário com condições de se consolidar. De forma que a fragmentação que se seguiu era esperada, especialmente em reação à camisa de força instaurada pelo bipartidarismo compulsório do regime militar. No entanto, passado este período inicial, esperava-se uma reacomodação das forças políticas no sentido de tornar o sistema partidário mais enxuto. No entanto, o sistema partidário continua tão fragmentado como no início da década de 1990 (Nicolau, 1996).

Entre 1985 e 1990, a matriz bipartidária foi desconstituída, em um processo que teve início com a crise do PDS, em virtude da implosão do PMDB após a Constituinte, e culminou com a criação de novos e muitos partidos no interior do Congresso Nacional. Ao examinar o quadro partidário naquele período, ou nos anos subseqüentes, constata-se um sistema em estado de fluxo, apontando para uma situação de "crise partidária" (Lamounier, 1989). Parte da crise pode ser explicada pela fragilização do PMDB. Cabe lembrar que ocorreu um processo semelhante no período anterior, quando o PSD perdeu a condição de força moderadora do sistema e fiadora da estabilidade política (Kinzo, 1990).

Em virtude da vitória na eleição de 1986, o PMDB despontou como partido responsável pela condução do processo político em curso. Mas o insucesso do governo Sarney atingiu em cheio o partido, fazendo escoar o capital político acumulado. Já na Constituinte, o PMDB se dividiu ao meio nas principais votações (Kinzo, 1990; Mainwaring & Linan, 1998) e rapidamente deixou de reunir as condições mínimas de coesão interna para atuar como força estabilizadora do regime. Sua crise estendeu-se para o restante do sistema partidário, não a ponto de inviabilizá-lo, mas com força suficiente para provocar sua desestabilização.

O nascimento do PSDB levou a uma caótica reacomodação da elite política no Congresso e a um brutal distanciamento entre os sistemas partidários eleitoral e parlamentar (Mainwaring & Linan,

1998). Tal processo trouxe, além da criação de novos partidos, uma outra novidade, ao inaugurar a migração partidária como prática sistemática no interior da Câmara dos Deputados. Nas legislaturas subseqüentes, os partidos passaram a conviver com uma acentuada instabilidade em suas bancadas entre uma eleição e outra (Melo 2000a, 2000b).

O PSDB, desde a sua fundação em 1988, foi o partido que com mais força se bateu pelo parlamentarismo, defendendo a reforma eleitoral (Meneguello, 1998).

No lugar do bipartidarismo imperfeito da década de 80, surgia um multipartidarismo caracterizado pela equalização das forças partidárias e pela presença de agremiações de médio porte (Nicolau, 1996).

Entre 1986 e 1990, quando a eleição deixou de seguir a regra da pluralidade, o número efetivo de candidatos pouco cresceu nos estados, mantendo-se baixo ao longo de toda a década. As disputas para os governos estaduais revelaram uma tendência à formação de dois grandes blocos em torno dos quais se distribuíram as elites políticas locais, cabendo à esquerda, em especial ao PT, a função de modificar o padrão de competição, apresentando candidatura própria (Lavareda, 1991).

Tal como no plano nacional, as eleições estaduais pareciam mostrar que a regra da maioria absoluta nas eleições para o poder Executivo não tornava dominante a estratégia de lançamento de candidatura própria por parte dos partidos. Os líderes partidários preferiam trocar candidaturas avaliadas como pouco competitivas pela garantia antecipada de espaço em uma futura coalizão governista, o que contribuiu para que 42% das eleições estaduais disputadas em 1990 fossem decididas no primeiro turno (Lijphart, 1991).

Quanto à dinâmica presidencialista, os dados parecem confirmar a hipótese de que não coincidindo as eleições para Legislativo e Executivo (1989/1990) ou para este último, sendo necessária à maioria absoluta, deixa-se de impactar o sistema partidário parlamentar. Tampouco, nos estados, o majoritarismo das disputas para o Executivo serviu como freio ao número efetivo

de partidos nas eleições, que cresceu continuamente a partir de 1986 (Figueiredo & Limongi, 1999).

Como resultado do pleito de 1990, 19 partidos conquistaram cadeiras na Câmara de Deputados. Na Câmara eleita, o maior partido, no caso o PMDB, tinha 20% das cadeiras, seguido pelo PFL, com 16,3%. No entanto, para a composição de uma coligação partidária majoritária, era necessária a presença de, pelo menos, quatro partidos, incluindo-se a presença obrigatória dos dois maiores (Jones, 1995).

CAPÍTULO IV – ELEIÇÕES DE 1994

IV.1. Eficácia e Eficiência Eleitoral

No processo eleitoral, o objetivo de cada partido é fazer o maior número possível de parlamentares, ou seja, vencer as eleições. No Brasil, a busca pela vitória exige a opção entre fazer ou não coligações. Entretanto, na disputa eleitoral, os partidos têm outras tarefas: definir a lista de candidatos, combinando “puxadores de voto” com “candidatos de opinião”, além de estratégia de comunicação e de aliciamento dos eleitores (Mainwaring, 2001).

É certo que a disputa política exige dos partidos muito mais do que eficiência eleitoral, mas não há partido que dispute o poder, com chances de vitória, sem que tenha o devido número de parlamentares. Dessa forma, a estratégia eleitoral impõe práticas que envolvem, entre outros, o ajustamento entre a disputa isolada e as coligações necessárias, o balanceamento entre “puxadores” de voto e a dispersão de nomes, rigidez ideológica ou ampliação do eleitorado (Mainwaring, 2001).

O número de cadeiras conquistadas diz respeito à eficácia de cada partido no processo eleitoral, mas não informa sobre a eficiência com que as disputou. Cabe ressaltar que a eficácia pode ser medida de diversas maneiras (Ware, 1996).

Utilizam-se duas medidas de eficácia eleitoral: a primeira, denominada Indicador de Eficácia do Partido (IEP), indica o “peso” do partido na Câmara e é expressa pela participação percentual da bancada do partido, no total de vagas disponíveis; a segunda mede a eficácia possível de cada partido e é expressa pela razão entre o número total de candidatos lançados pelo partido e o número de vagas disponíveis (Mezzaroba, 1995).

Já a eficiência eleitoral associa “vencer eleições” a “custos do voto”. Tornar-se mais eficiente equivale a produzir a mesma quantidade a um custo menor ou, alternativamente, mantido o mesmo nível de custo, produzir maior quantidade (Mezzaroba, 1995).

Processo similar ocorre com os partidos. Cada partido tem custos diferentes na “produção” de parlamentares. Podemos considerar que, quanto menores forem esses custos, mais eficientes será o partido na disputa eleitoral (Ware, 1996).

Uma dessas medidas pode ser definida como “o número médio de votos que cada partido precisou para eleger seus candidatos”. O ideal de eficiência seria converter em parlamentar eleito cada múltiplo do mínimo de votos necessários (quociente) consignado ao candidato e ao partido. Para medir a eficiência eleitoral dos partidos foram criados dois indicadores, definidos, o primeiro, pela razão entre o número de votos da bancada eleita e o número de votos totais do partido; e o segundo, pela razão entre o número de votos da bancada eleita e o número de votos totais do partido, excluídos os votos de legenda (Mezzaroba, 1995).

Esses indicadores registram quanto dos votos recebidos pelos candidatos do partido se converteram em bancada parlamentar. O primeiro deles, denominado Indicador de Eficiência Eleitoral Total (IEE Total), é sensível ao voto de legenda, o que implica que partidos com grande votação na legenda, como o PT, são desfavorecidos no cálculo. Já o segundo, Indicador de Eficácia Eleitoral Restrita (IEE Restrita), calculado como o anterior, mas tendo como denominador somente os votos nominais, desconsidera o voto de legenda (Mezzaroba, 1995).

Uma outra medida de eficiência eleitoral pode ser calculada através da razão entre o número total de candidatos lançados pelo partido e o número de candidatos que foram eleitos, denominado Indicador de Eficiência Eleitoral do Candidato (IEE Candidato) (Mezzaroba, 1995).

A análise de todas essas medidas de eficácia e eficiência pode indicar certas características de cada um dos partidos e, certamente, contribuir para um melhor entendimento da estrutura e da luta partidária no país (Mezzaroba, 1995).

IV.2. Eleições de 1994

Com a renovação parlamentar de 1994, o cenário geral pouco ou nada mudou. O PMDB continuou sendo o partido com maior representação, conseguindo 21% das cadeiras, seguido pelo PFL com 16,8%. Em termos de aquisição de maioria parlamentar, a única coligação de três partidos possíveis, seria uma que englobasse o PMDB, PFL e PSDB, os três maiores partidos na Câmara (Avelar & Lima, 2000).

A eleição de 1994 foi importante para definir a posição do PFL. Naquela ocasião, este se beneficiou da condição de maior bancada à direita do espectro partidário, para acertar a aliança com os tucanos e emplacar a vice-presidência, recuperando-se, desta forma, dos dois insucessos anteriores, a candidatura de Aureliano Chaves em 1989 e o governo Collor. Desde então, o PFL não apenas passou a ocupar uma posição privilegiada no interior da coalizão governista, como também deu passos importantes no sentido de se coesionar em torno de um projeto mais claramente liberal (Figueiredo & Limongi, 1999).

No que se refere às posições relativas do PSDB e PMDB, o momento decisivo foi à eleição presidencial, quando os tucanos obtiveram uma segunda vitória, além daquela obtida sobre Lula (Avelar & Lima, 2000).

Em 1994, o total de candidatos diminuiu de 21 para 8, a polarização se impôs com antecedência e Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, obteve a maioria absoluta dos votos ainda no primeiro turno (Jones, 1995).

Ao apresentar um programa consistente de estabilização econômica e concretizar a aliança com o PFL e o PTB, o PSDB assumiu o papel que o PMDB havia cumprido na transição para a democracia: a condição de agente capaz de operar a partir do centro do sistema partidário, amortecendo as tendências à polarização e funcionando como fiador do processo político. A capacidade de apresentar e perseguir um determinado conjunto de políticas, ainda que tenha obscurecido a *grife* social democrata do partido, foi determinante para que o PSDB ultrapassasse o PMDB. Este último se manteve paralisado por aguda divisão interna, desde a Constituinte.

Seus candidatos à presidência da República, em 1989 e 1994, foram abandonados à própria sorte (Jacob et al., 2002).

Freqüentemente, afirma-se que o PSDB, a partir de 1994, deslocou-se ideologicamente de uma posição de centro-esquerda para a de direita, no espaço político. Esse deslocamento estaria expresso na redefinição de suas diretrizes políticas, deixando de lado o ideário social-democrata para adotar um programa de governo rotulado como neoliberal. Esta guinada para a direita, com políticas mais favoráveis ao mercado, teria sido, sobretudo, o custo que o partido teve de pagar para chegar ao governo e para governar em aliança com o PFL. Entretanto, ao contrário do que se convencionou acreditar, essa orientação programática liberal já estava claramente estabelecida desde a origem do partido (Mainwaring & Linan, 1998).

Esta estratégia adotada possibilitou ao PSDB avançar sobre o eleitorado de direita, devido, em grande parte, ao apoio do PFL e do PTB. Estes dois partidos, por sua vez, objetivando a conquista de cargos no governo e dividendos eleitorais posteriores, deslocaram-se um pouco para o centro. No caso do PFL, por exemplo, fez-se necessário abrir mão de recursos patrimonialistas para apoiar reformas na administração pública (Mainwaring & Linan, 1998).

Nas eleições de 1994, foram eleitos o Presidente da República, 27 governadores de estado, 54 senadores, 513 deputados federais e 1.100 deputados estaduais. Pouco mais de 94,7 milhões de eleitores, que estavam aptos a votar, puderam escolher entre 3.015 candidatos a deputado federal. Mais de 10 milhões não compareceram às urnas e dos que o fizeram, 77,5 milhões, 19,3 milhões votaram nulo e 12,6 milhões não preencheram o voto (Avelar & Lima, 2000).

Terminada a apuração, 18 partidos políticos haviam conseguido representação (tabela 1), número ligeiramente inferior ao das eleições de 1990, quando 20 partidos políticos obtiveram representação (Meneguello, 1998).

Tabela 1: Votos obtidos em 1994 e bancada na Câmara

Partido político	Total de votos	(%)	Bancada	(%)
PMDB	9.287.049	20,50	107	20,86
PFL	5.873.370	12,96	89	17,35
PSDB	6.348.941	14,01	62	12,09
PPR	4.308.878	9,51	52	10,14
PT	5.859.347	12,93	49	9,55
PP	3.169.626	7,00	37	7,21
PDT	3.303.434	7,29	34	6,63
PTB	2.379.773	5,25	31	6,04
PSB	995.298	2,20	14	2,73
PL	1.603.330	3,54	13	2,53
PC do B	567.186	1,25	10	1,95
Demais	1.610.587	3,55	15	2,92
Total	45.306.819	100	513	100

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2004).

Dos 18 partidos que obtiveram representação na Câmara, os três maiores, em conjunto, detinham 50% do total de cadeiras. A variância dos votos pelos partidos foi grande, pois enquanto o PMDB obteve quase 9,3 milhões de votos, o PV conseguiu tão somente 76 mil. A média de votos por partido foi de 2.517.046, valor superado por sete dos 15 partidos que obtiveram representação (Avelar & Lima, 2000).

As eleições confirmaram o PMDB como maior força política do país, além de refletir o peso da eleição casada, ao conferir ao PSDB, dentre os partidos de médio e grande porte, a maior taxa de crescimento entre 1990 e 1994. Com apenas um governador em 1990, no Ceará, o PSDB saiu das eleições de 1994 com seis governadores, dos quais três nas maiores unidades de Federação, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais (Meneguello, 1998).

Na Câmara dos Deputados, a taxa de reeleição entre os que postularam novo mandato foi de 47%, mas somente 65 deputados, aproximadamente 13% do total, podiam ser considerados, de fato, estreantes no exercício parlamentar, pois, entre os “novos”, havia oito ex-governadores, 16 ex-ministros, 40 ex-prefeitos, 58 ex-deputados estaduais, 11 ex-secretários estaduais, três ex-vice-prefeitos e 13 ex-vereadores (Meneguello, 1998).

Confirmando uma característica do sistema partidário brasileiro, que é a mudança da composição partidária ao longo da legislatura, 18 parlamentares (3,51%) mudaram de partido, somente nos três primeiros meses de mandato, e mais 16 mudaram, até abril de 1996, perfazendo um total de 34 (6,63% do total) (Melo, 2000b).

Constataram-se os seguintes fatos: o PFL, segunda maior bancada federal do país, com 89 deputados obteve 5,87 milhões de votos, o PSDB, que ficou com 62 cadeiras, obteve 6,35 milhões de votos, e o PT, com somente 49 parlamentares, conseguiu 5,86 milhões (Figueiredo & Limongi, 1999).

Os resultados da eleição de 1994 mostraram que na Câmara oito partidos, PMDB, PFL, PSDB e PPR, classificados como “fortes”, e PT, PP, PDT e PTB, considerados partidos de “força intermediária”, em conjunto, detinham 89,46% dos votos (40.530.418) e 89,86% das cadeiras (461) (Avelar & Lima, 2000).

De acordo com Nicolau (1996), o resultado das eleições de 1994 já permitia falar de uma possível consolidação do quadro partidário brasileiro em torno de sete partidos, sendo eles: PMDB, PFL, PPB, PSDB, PT, PDT e PTB.

Como demonstraram Figueiredo & Limongi (1999), os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal consagraram um padrão decisório centralizado nos partidos. No Congresso, o tamanho das bancadas partidárias foi uma variável importante na distribuição interna do poder.

Em nítido contraste com o início da década, o que se viu foi à presença dos partidos governistas à frente de importantes Ministérios, o tempo suficiente para que os recursos políticos ali disponíveis pudessem ser canalizados para o desenvolvimento partidário (Mainwaring & Shugart, 1997).

Nas seções subseqüentes serão apresentados dois indicadores de eficácia e eficiência, que buscam representar o desempenho de cada partido na disputa pelas vagas da Câmara dos Deputados, em 1994.

IV.3. Eficácia

O PMDB e o PT, que lançaram respectivamente 396 e 373 candidatos, apresentaram os maiores valores de eficácia possíveis. Em seguida estavam o PDT, PSDB, PPR e o PFL, mostrando, como era de se esperar, que o Indicador de Eficácia Possível mantém relação com o tamanho do partido. O único caso que escapa ligeiramente à regra é o do PFL, que apesar de ser o segundo maior partido, é somente o sexto, em número de candidatos lançados à disputa de vagas na Câmara (Mezzaroba, 1995).

O Indicador de Eficácia de Partido confirma o PMDB como o partido mais eficaz no pleito de 1994. Conseguiu preencher 20,1% do total das cadeiras, sendo seguido pelo PFL, com 17,1% das cadeiras, o PSDB, com 12,1%, e o PPR, com 10,1%. Juntos, obtiveram mais da metade da Câmara (60,1% do total de vagas) (Meneguello, 1998).

A análise do Indicador de Eficácia de Partido revela a inexistência de uma força partidária que congregue amplas parcelas da Câmara ou, dito de outra maneira, que tenha força suficiente para, sozinha, impor projetos, levando-se em consideração que: a) os quatro maiores partidos têm estrutura nacional; b) lançaram candidatos em praticamente todas as unidades de Federação; e c) 20 dos 27 governadores eleitos (74,1%) são filiados aos quatro maiores partidos (Mezzaroba, 1995).

Entre os partidos médios, de “força intermediária”, verifica-se elevada homogeneidade de representação. O PT, o maior deles, participa da Câmara com 9,55% das cadeiras, enquanto o menor, o PTB, com 6,04%, revelando que, entre o maior e o menor desse grupo, a diferença é de pouco mais de 50%. O mesmo ocorre com o grupo de pequenos partidos (Figueiredo & Limongi, 1999).

Já entre os grandes, o PMDB destaca-se dos demais e a distância entre o menor, no caso o PPR, e o maior, o referido PMDB, é de, praticamente, 100% (Figueiredo & Limongi, 1999).

Conclui-se, daí, que a eficácia dos partidos separa o conjunto de partidos em dois grupos relevantes: os maiores, partidos fortes e de força intermediária, que são relativamente próximos entre si, e o grupo dos pequenos partidos. Também no caso da eficiência, como veremos a seguir, percebem-se nítidas diferenças entre eles. Nesse caso, porém, as diferenças parecem ser menores, sobretudo quando se consideram as significativas diferenças de estrutura que há entre eles (Mainwaring, 2001).

IV.4. Eficiência

Nas eleições de 1994, alguns partidos conseguiram resultados. Dentre todos, o que apresenta o melhor desempenho em todos os indicadores de eficiência foi o PFL, que conseguiu 75,6% no Indicador de Eficiência Eleitoral Total. Medido pelo Indicador de Eficiência Eleitoral Restrita, conseguiu transformar em parlamentar eleito 77 votos de cada 100 obtidos. O PMDB aparece em terceiro lugar, visto que conseguiu transformar em parlamentar eleito 61 de cada 100 votos (61,1%) (Mezzaroba, 1995).

Porém, deve-se destacar que, dentre os seis com melhor eficiência, não constam os partidos que ofereceram os principais candidatos à disputa pela Presidência da República, que foram o PSDB e o PT. Dos dois, o PT apresenta o pior desempenho, figurando somente no último terço da

distribuição (37,8%). Mas seu desempenho melhora substantivamente quando considerado o Indicador de Eficiência Eleitoral Restrita. Nesse caso, figura em oitavo lugar, com resultado de 58,4%. É, inclusive, o partido que mais melhora sua posição na passagem de um indicador para outro, o que é explicado por seu elevado percentual de votos de legenda (32,95). O PT, sem sombra de dúvida, foi o partido mais “punido” pela regra de acesso de coligações. Seus votos de legenda foram, em grande parte, apropriados por partidos que com ele disputaram coligados (Jacob et al., 2002).

Considerado o Indicador de Eficiência do Candidato, novamente o PFL se destaca: 38, de cada 100 candidatos lançados pelo partido, conseguiram se eleger. O seu mais próximo adversário, o PMDB, conseguiu transformar em parlamentares eleitos somente 27 de cada 100 candidatos que concorreram pela sigla, isto é, resultado 30% inferior ao obtido pelo PFL (Mezzaroba, 1995).

Por ordem decrescente, os seis partidos, que são inclusive os que estão acima da média geral, com maior eficiência são: PFL (38,2%), PMDB (27%), PSDB (22,9), PC do B (22,7%), PPR (19,6%) e PTB (16,1%). Por esse indicador ainda, o PT ocupa a 9ª colocação (13,1%). Em parte, o baixo resultado do PT deve-se ao fato de ter lançado o segundo maior número de candidatos (373), sendo que boa parte deles com reduzida votação nominal, ficando abaixo somente do PMDB, que lançou 396 candidatos a deputado federal (Figueiredo & Limongi, 1999).

Conclui-se, assim, que a eficiência eleitoral em 1994 foi menos sensível do que a eficácia, e isso se devem a características particulares de nosso sistema eleitoral (Mezzaroba, 1995).

A análise desses indicadores revela que o conjunto de regras existentes em nosso sistema eleitoral distorce, com variado grau de intensidade, à vontade dos eleitores manifestada nas urnas (Mezzaroba, 1995).

CAPÍTULO V - ELEIÇÕES DE 1998

Uma primeira evidência no sentido de uma certa estabilização do sistema, advém do fato de que os sete maiores partidos passaram a dividir, entre si, o grosso da representação política no país (Amorim Neto & Santos, 2001), como mostra a tabela 2.

Tabela 2: Representantes eleitos por PPB, PDT, PT, PTB, PMDB, PFL e PSDB na década de 90.

Nível de representação	Ano					
	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Governo Estadual	85,1%		92,5%		92,5%	
Senado Federal	80,6%		87,1%		96,2%	
Câmara dos Deputados	77,6%		82,6%		89,9%	
Assembléia Legislativa	75,4%		78,8%		79,7%	
Prefeitura Municipal		83,7%		87,4%		85,8%
Câmara de Vereadores				84,9%		79,3%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2004).

Os dados parecem indicar que o grau de estruturação do sistema partidário brasileiro aumenta quando se avança dos níveis inferiores para os superiores de representação. No plano majoritário, os sete partidos fecharam a década tendo sob controle 96,2% das cadeiras no Senado, 92,5% dos governos estaduais e 85,8% das prefeituras municipais. No que se refere aos pleitos proporcionais, os mesmos partidos controlaram 89,9% da Câmara dos Deputados, ocuparam 79,7% das cadeiras nas Assembléias Legislativas e elegeram 79,3% dos vereadores (Avelar & Lima, 2000).

A seguir será mostrado como evoluiu regionalmente a força de cada partido. A tabela 3 contribui neste sentido. A distribuição regional dos votos obtidos por cada um dos partidos para a Câmara

dos Deputados entre 1982 e 1998 é comparada à distribuição padrão para o país, considerado apenas os votos válidos. Valores positivos indicam o quanto à votação de determinado partido excede, em termos percentuais, a votação que deveria receber se os seus votos estivessem homoganeamente distribuídos entre as regiões brasileiras. Valores negativos indicam o quanto à votação do partido esteve abaixo do padrão brasileiro. Quanto menores os valores, em termos absolutos, maior a proximidade entre o peso da votação regional na votação nacional do partido e o peso do eleitorado regional no nacional (Mainwaring, 2001).

O PFL conseguiu eleger mais senadores e governadores em 1998, mas viu cair sua bancada de deputados federais e estaduais. O partido conquistou somente 17,3% dos votos para a Câmara dos Deputados. O recuo do partido pode ser explicado pelo baixo desempenho na eleição de 1990, sendo sustado ao longo da década (Jacob et al., 2002). Porém, o partido apresentou votação mais bem distribuída em 1998 do que em 1986. Sua dependência em relação ao Nordeste diminuiu, pois cresceu no Sudeste, passando da nona para a terceira colocação entre 1990 e 1998 (Avelar & Lima, 2000).

Verifica-se que o PFL avançou no sentido de hegemonizar o jogo partidário. O partido é uma organização que extrai força dos grotões e das regiões menos desenvolvidas (Mainwaring et al., 2000; Avelar & Lima, 2000), no entanto, encontrou-se em condição de disputar as regiões Sul e Sudeste.

O PT apresentou uma votação mais homogênea em 1998, indicando um processo contínuo de nacionalização de sua força. De maneira geral, na década de 90, o PT avançou, em número de votos, do terceiro para o segundo lugar no Sudeste, do sexto para o terceiro no Sul, e do nono para o quarto no Nordeste (Avelar & Lima, 2000).

Quanto à votação do PSDB, os dados revelam que se encontrava, em 1998, distribuída de forma mais homogênea do que em 1990. De fato, o partido cresceu em todas as regiões, ainda que encontrando dificuldades no Sul do país. O PSDB, em 1998, foi o primeiro partido no Sudeste, o segundo no Norte e Centro-Oeste, e o terceiro no Nordeste, aproximando-se do PMDB (Avelar & Lima, 2000).

Entretanto, o PMDB, viu sua situação alterada na eleição de 1998. O partido apresentou déficit no Sudeste e superávit no Centro-Oeste. O recuo no Sudeste fez com que, entre 1990 e 1998, o partido caísse da primeira para a quinta posição na região e que, pela primeira vez, sua maior bancada fosse proveniente do Nordeste (Avelar & Lima, 2000).

Mas, em 1998, o PMDB perdeu os governos de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, além de ter sofrido um inédito racha interno neste último estado, com a saída do ex-governador Antônio Britto e de vários deputados estaduais. O PMDB perdeu densidade eleitoral nas regiões mais desenvolvidas e nas grandes cidades, onde seu lugar passou a ser ocupado, em parte, pelo PSDB (Avelar & Lima, 2000).

O PSDB passou a ocupar o lugar que era do PMDB na região Sudeste, além de havê-lo suplantado no Norte e se colocado, com a conquista do governo de Goiás, em condições de questionar sua longa hegemonia no Centro-Oeste. Apenas no Sul do país, o PSDB não ameaçou o oponente, pois o partido sequer apresentou candidatos ao governo dos três estados em 1994 e 1998 (Avelar & Lima, 2000).

As coligações estabelecidas tanto em 1994 quanto em 1998, foram transpostas ao Congresso Nacional como uma coalizão de governo amplamente majoritária, garantindo um elevado grau de governabilidade (Amorim Neto & Santos, 2001).

Na verdade, desde 1994, o Brasil é governado por uma coalizão envolvendo grandes partidos (PSDB/PFL/PMDB/PPB/PTB), cujo padrão de interação e de votação mantêm-se praticamente inalterados e com considerável grau de coesão (Amorim Neto & Santos, 2001).

Em 1998, novamente uma coligação de centro-direita, integrada por PSDB, PFL, PTB e PMDB, venceu no primeiro turno da eleição (Amorim Neto & Santos, 2001).

Na realidade, a eleição de 1998 foi quase uma repetição da anterior, mas os dados não parecem confirmar a hipótese de que o sistema partidário assumiu um formato multipartidário já no plano

das eleições para o Executivo. O número efetivo de concorrentes caiu sensivelmente já na segunda eleição e a estratégia de lançamento de candidatura própria, mantida até 1994, não valeu para 1998 (Figueiredo & Limongi, 1999).

No caso da ala governista do PMDB, prevaleceu a tese de que, face ao malogro eleitoral anterior e à perspectiva de que a eleição se definiria no primeiro turno, a antecipação da coalizão governista renderia mais frutos do que a manutenção de uma candidatura fadada ao fracasso. Incapaz de articular um projeto nacional e carente de lideranças que pudessem servir como ponto de aglutinação, o partido manteve-se como agregado de interesses regionais precariamente unificados pela maximização de cargos no plano federal, ou seja, um partido estritamente *office seeker* (Amorim Neto & Santos, 2001).

Um outro instrumento útil para a avaliação dos padrões de competição partidária é o índice de volatilidade eleitoral (Mainwaring, 2001). Cálculos realizados por Melo (2000b), revelaram que os índices de volatilidade eleitoral para as eleições majoritárias estaduais, alcançaram valores bastante elevados, superando em muitos aqueles encontrados para as eleições legislativas. Nos anos de 1990, 1994 e 1998 a volatilidade nas eleições para os governos estaduais atingiu valores médios de 57,0, 64,9 e 55,5, respectivamente. A explicação para valores tão expressivos refere-se ao fato dos partidos que encabeçavam as grandes coligações não serem necessariamente os mesmos de uma eleição para outra, seja porque surgiram novas legendas, seja porque os líderes partidários, muitas vezes capitaneados pelo próprio governador ou pelo candidato majoritário, mudaram de partido (Melo, 2000b).

A tabela seguinte mostra a evolução do indicador desde 1982 e compara com a volatilidade média nos estados, considerando as eleições para a Câmara e Assembleias Legislativas. A volatilidade gerada pela eleição de 1998 é comparável à encontrada em países onde a democracia é longa (Melo, 2000b).

Tabela 3: Volatilidade eleitoral para a Câmara dos Deputados, volatilidade média nos estados para a Câmara dos Deputados e Assembléias Legislativas.

Período	Volatilidade eleitoral Câmara dos Deputados	Volatilidade média nos estados Câmara dos Deputados	Volatilidade média nos estados Assembléias Legislativas
1982/1986	48,6	49,3	46,8
1986/1990	45,2	42,9	39,4
1990/1994	21,2	32,9	27,4
1994/1998	14,0	30,6	27,4

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2004).

Conforme aponta Melo (2000b), é possível que pelo menos uma parcela da volatilidade eleitoral brasileira seja explicada pelo fato de que o legislador, e não o eleitor, tenha mudado de partido entre um pleito e outro. A mudança de partido parece dificultar o processo de estabilização do sistema partidário nos estados, onde ocorre com maior intensidade.

No que se refere ao sistema partidário nacional, argumenta-se que o mesmo apresenta maior grau de estruturação à medida que caminha do plano municipal para o federal (Figueiredo & Limongi, 1999).

Um indicativo, certamente precário, de que no plano nacional a competição majoritária tende a sedimentares competidores de forma mais acelerada do que no plano estadual, pode ser encontrado na brusca redução do índice de volatilidade para as eleições presidenciais que, de 59,9 em 1994 passou para 17,8 em 1998. Contribuindo para esta redução está o fato de que dois partidos se firmaram como alternativas de *policies* perante o eleitorado: o PT e o PSDB (Amorim Neto & Santos, 2001).

Ao final da década de 90, não restavam dúvidas quanto à força relativa dos partidos. Brizola era o vice de Lula na disputa presidencial de 1998, ao mesmo tempo em que o PT chegava ao governo do Rio Grande do Sul. A presença do PT nas disputas presidenciais em condição de destaque transformou-se no principal trunfo do partido, aumentando sua votação, seu grau de identificação pelo eleitorado e consolidando sua liderança entre a esquerda (Jacob et al., 2002).

Tendo em conta a diversificação do sistema partidário nos planos estadual e municipal, vale a pena verificar como, nos estados, evoluiu a votação dos partidos considerados. A tabela 5 mostra a correlação entre as votações dos partidos nas diversas unidades de federação, para a Câmara dos Deputados entre 1982 e 1998.

A geografia eleitoral do sistema partidário foi sensivelmente alterada ao longo das duas décadas. Para o PMDB, a votação em determinado estado na primeira eleição fornece pouca ou nenhuma informação sobre o seu desempenho na última. Considerando a seqüência das eleições, foi o PT que apresentou os índices mais consistentes, pois o valor médio para o coeficiente chegou a 0,73 (Avelar & Lima, 2000).

Na década de 90, à exceção do PSDB, os demais partidos apresentaram um padrão de votação mais consistente entre 1994 e 1990, do que entre 1994 e 1998, o que faz com que para o último par de eleições a média dos coeficientes de correlação seja menor do que para o primeiro (0,56 contra 0,70). Apenas o PSDB e o PT apresentaram coeficiente de correlação acima de 0,50, quando comparadas às eleições de 1994 e 1998 (Avelar & Lima, 2000).

Considerando o desempenho eleitoral dos partidos nas eleições de 1990 e 1998, a média do coeficiente de correlação foi de apenas 0,51, praticamente o mesmo valor encontrado quando comparados aos resultados obtidos em 1982 e 1990 (0,52). O fato de não serem observados índices mais consistentes ao longo da década recomenda cautela, pois é preciso atentar para a existência de ritmos bastante diferenciados no interior do sistema partidário (Avelar & Lima, 2000).

CAPÍTULO VI - ELEIÇÕES DE 2002

O sistema partidário brasileiro é muito fragmentado. Tem cerca de uma dezena de partidos com peso eleitoral e político significativo. Os três maiores – PFL, PMDB e PSDB, não têm cada um mais que 1/5 da Câmara dos Deputados. Além de fragmentado, o sistema se caracteriza por um baixo grau de institucionalização, pois os partidos possuem em geral pouca influência sobre o comportamento, tanto dos eleitores como dos representantes eleitos, sobretudo no plano nacional (Jacob et al., 2002).

Mas as eleições de 2002 inverteram fortemente a tendência de crescimento dos partidos mais nitidamente conservadores. Esses partidos, que vinham diminuindo suas bancadas no final do regime militar, retomaram um crescimento no desfecho da transição e nos anos 90, período marcado pelo predomínio de uma forte coalizão de centro-direita (TSE, 2004).

No primeiro turno das eleições, 75% dos eleitores votaram para Presidente em candidatos de oposição. Além disso, os partidos que faziam oposição a Fernando Henrique Cardoso aumentaram suas bancadas de 134 para 188 deputados federais (TSE, 2004).

Essa conjuntura se configurava em quatro movimentos simultâneos: o aumento expressivo da esquerda; o crescimento expressivo do centro-esquerda; a diminuição da força do centro-direita; e o recuo da direita. Esses deslocamentos não indicavam que haveria uma clara maioria de esquerda, mas sugeriam a desestruturação das bases da coalizão de centro-direita que predominou nos anos 90 (Jacob et al., 2002).

Alguns exemplos ilustram estas mudanças, pois em 1998 o PFL elegeu 105 deputados federais e em 2002 esse número baixou para 84. Em um movimento contrário, a esquerda avançou entre 1998 e 2002, visto que o PT havia eleito 59 em 1998, passou para 91 em 2002, se tornando a maior bancada da Câmara (TSE, 2004).

Quanto à concentração regional dos votos, podemos dizer que:

1) A base eleitoral do PT se concentrou nas regiões Sudeste (51,62%), Sul (19,33%) e Nordeste (18,42%) (TSE, 2004).

2) O PFL teve sua base eleitoral concentrada nas regiões Nordeste (46,91%) e Sudeste (29,26%) (TSE, 2004).

3) O PMDB apresentou sua base distribuída nas regiões Nordeste (28,49%), Sudeste (28,24%) e Sul (22,98%) (TSE, 2004).

4) Já o PSDB teve sua base nas regiões Sudeste (48,63%) e Nordeste (26,04%) (TSE, 2004).

5) Mas foi o PFL e o PMDB que elegeram o maior número de representantes (TSE, 2004).

A bancada do PFL foi maior nas regiões Norte (2,14%) e Nordeste (8,58%). O PT teve maior bancada no Sudeste (7,21%) e no Sul (3,70%), sendo a terceira bancada da região Nordeste (3,31%). O PSDB teve a maioria de seus representantes nas regiões Nordeste (4,29%) e Sudeste (5,07%), enquanto que o PMDB, semelhante ao PSDB, teve a maioria de seus representantes nas regiões Nordeste (4,48%) e Sudeste (3,31%) (TSE, 2004).

No entanto, o PT deteve a maior bancada da Câmara dos Deputados, com 91 eleitos (17,74%), em seguida vem o PFL com 84 eleitos (16,37%), o PMDB com 74 eleitos (14,42%) e o PSDB com 71 eleitos (13,84%) (TSE, 2004).

Apesar da bancada da Câmara Federal ser representada por 19 partidos, existe uma concentração maior de vagas em torno de oito partidos efetivos: PT (17,74%), PFL (16,37%), PMDB (14,42%), PSDB (13,84%), PPB (9,55%), PL (5,07%), PTB (5,07%) e o PSB (4,29%) (TSE, 2004).

Fazendo-se um resumo de todas as eleições em questão, verifica-se que concorreram a Câmara de Deputados, em 1990, 36 partidos, sendo que 17 não elegeram nenhum parlamentar. Em 1994, 22 concorreram e quatro não se elegeram. Em 1998 e 2002, foram 30 os partidos concorrentes e, nas duas, 11 não alcançou uma só vaga (Jacob et al., 2002).

A estabilidade no número de partidos elegendo representantes (19, 18, 19, 19) reflete a constância dos partidos que o conseguem. São sempre os mesmos, o que quer dizer que os derrotados também não variam. Em 2002, não mais que 2% dos votos foram destinados aos 11 partidos que não se elegeram (Jacob et al., 2002).

Quanto ao Senado Federal, o PFL teve votação expressiva nos seguintes Estados: Bahia, Maranhão, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Mato Grosso e Tocantins. O PT, em São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Pará, Rondônia, Distrito Federal e Acre. O PMDB teve votação expressiva em: Alagoas, Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí e Rio de Janeiro e o PSDB, no Amazonas, Ceará, Minas Gerais e Roraima (TSE, 2004).

O PFL não elegeu nenhum representante para o Senado em 16 estados: Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Sergipe (TSE, 2004).

O PT não teve representação nos seguintes estados: Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima, Sergipe e Tocantins (TSE, 2004).

O PMDB só teve representação em nove estados: Alagoas, Distrito Federal, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte (TSE, 2004).

Porém, foi o PMDB que deteve a maior bancada no Senado, com 19 senadores (23,43%) e representação em 15 estados, seguido pelo PFL (22,22%), com 18 senadores em 13 estados e pelo PT (17,28%), com 14 senadores em 12 estados (TSE, 2004).

Na verdade, no Senado existe a predominância de cinco partidos efetivos, o PMDB, PFL, PT, PSDB e o PDT, sendo mais fragmentadas as bancadas na região Norte e mais concentradas na região Nordeste (TSE, 2004).

Sem considerar estas alterações na composição do Congresso, originadas nas urnas, não é possível uma compreensão da nova dinâmica político-parlamentar brasileira (Jacob et al., 2002).

Em toda a década de 90, os favorecidos foram o PSDB e o PFL. Estes partidos cresceram de forma extraordinária, recebendo adesões de parlamentares interessados em desfrutar das vantagens e benefícios dos dois partidos, líderes da coalizão governista (Jacob et al., 2002).

Mas, refletindo uma dinâmica inversa, foram esses os partidos que mais perdem. Da eleição de 2002 até à posse, o PFL já havia perdido nove deputados federais eleitos e havia previsão de líderes do próprio partido, que dos 84 deputados federais, o PFL poderia chegar ao final do referido ano com apenas 60. As perdas se davam em estados importantes como Pernambuco e Minas Gerais (TSE, 2004).

Já o PSDB, que havia eleito 70 deputados, sendo a quarta bancada na Câmara, contava com 62 em maio de 2003 (TSE, 2004).

Há um segundo fenômeno envolvido nestas dinâmicas que é o reposicionamento dos atores entre governo e oposição (Jacob et al., 2002).

O grande deslocamento que deve ser mais bem avaliado se deve a entrada do PMDB na base governista, pois esse partido foi estratégico para o governo, já que a sua identidade histórica é a de um grande centro do sistema partidário brasileiro (Jacob et al., 2002).

Além do interesse eleitoral, já que o PMDB manteve um peso predominante nos pequenos municípios, tratava-se também de reposicionar o PSDB frente à crise do paradigma neoliberal após uma década de aliança prioritária com o PFL (Jacob et al., 2002).

De certa forma, com o novo protagonismo da esquerda, havia a possibilidade de formação de um cenário propício para o próprio PMDB retomar algumas das suas identidades ambíguas de centro progressista, fruto da convergência do liberalismo moderado, do antigo PSD, com certos temas do nacional-desenvolvimentismo brasileiro (Jacob et al., 2002).

Entretanto, mais notável ainda foi o desempenho eleitoral do PT, pois, não apenas conquistou a presidência da República com a eleição de Luis Ignácio Lula da Silva, que pela quarta vez se candidatava, como ampliou consideravelmente sua representação nas casas legislativas. Como mostram os dados da tabela 6, o partido ocupou a primeira posição em 2002 na Câmara dos Deputados e no Senado, apesar de sua força relativa não ter crescido da mesma forma, foi suficiente para deter a terceira maior representação nesta casa (TSE, 2004).

Tabela 4: Representação do PT, PMDB, PSDB e PFL na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, 1990-2002 (%).

PARTIDO	CÂMARA				SENADO			
	1990	1994	1998	2002	1990	1994	1998	2002
PT	7,0	9,6	11,3	17,7	1,3	6,2	8,6	16
PMDB	21,5	20,9	16,2	14,4	57,5	27,2	33,3	25,9
PSDB	7,6	12,1	19,3	13,8	1,3	13,6	24,7	14,8
PFL	16,5	17,3	20,5	16,4	18,7	22,2	19,8	23,5

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2004).

Para finalizar, a seguir, será apresentada a distribuição partidária dos senadores eleitos no período de 1982-2002, destacando os partidos que obtiveram mais de 10% das cadeiras no Senado (em destaque) (TSE, 2004).

QUADRO I: Distribuição partidária no Senado Federal.

	1982		1986		1990		1994		1998		2002	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
PMDB	9	36	38	77,6	8	25,8	14	25,9	12	44,4	9	16,7
PFL	-	-	7	14,3	8	25,8	11	20,4	5	18,5	14	25,9
PSDB	-	-	-	-	1	3,2	9	16,7	4	14,8	8	14,8
PT	-	-	-	-	1	3,2	4	7,4	3	11,1	10	18,5

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2004)

CAPÍTULO VII - TENDÊNCIAS E ULTRAPASSAGENS

Os resultados da década de 90 permitiram dizer que o sistema partidário estava caminhando para uma configuração diferente da apresentada até o momento, em função de uma “ultrapassagem” realizada por PSDB, PFL e PT sobre, respectivamente, PMDB, PPB e PDT (Amorim Neto & Santos, 2001), o que leva a uma discussão que pode ter início a partir da apresentação, na tabela 7, do percentual de cadeiras conquistado pelos partidos nas diversas eleições disputadas entre 1982 e 2000 (TSE, 2004).

Tabela 5: Cadeiras conquistadas pelos partidos nas eleições realizadas entre 1990 e 2000 (%).

Nível da representação	Ano	Partido						
		PPB	PDT	PT	PTB	PMDB	PFL	PSDB
Governos estaduais	1982	54,5	4,5	0,0	0,0	40,9	-	-
	1986	0,0	0,0	0,0	0,0	95,7	4,3	-
	1990	7,4	11,1	0,0	7,4	29,6	25,9	3,7
	1994	11,1	7,4	7,4	3,7	33,3	22,2	7,4
	1998	7,4	3,7	11,1	0,0	22,2	22,2	25,9
Senado Federal	1982	60,0	4,0	0,0	0,0	36,0	-	-
	1986	4,1	2,0	0,0	0,0	77,6	14,3	-
	1990	6,5	3,2	3,2	12,9	25,8	25,8	3,2
	1994	3,7	7,4	7,4	5,6	25,9	20,4	16,7
	1998	7,4	0,0	11,1	0,0	44,4	18,5	14,8
Câmara dos Deputados	1982	49,1	4,8	1,7	2,7	41,8	-	-
	1986	6,8	4,9	3,3	3,5	53,4	24,2	-
	1990	8,3	9,1	7,0	7,6	21,5	16,5	7,6
	1994	10,1	6,6	9,6	6,0	20,9	17,3	12,1
	1998	11,7	4,9	11,3	6,0	16,2	20,5	19,3
Assembléias Legislativas	1982	50,3	3,8	1,4	1,9	42,7	-	-

Nível da representação	Ano	Partido						
		PPB	PDT	PT	PTB	PMDB	PFL	PSDB
	1986	9,4	6,5	4,1	4,5	47,0	24,4	-
	1990	8,7	8,5	7,9	7,3	20,0	16,0	7,0
	1994	10,7	8,4	8,8	6,9	19,6	15,1	9,3
	1998	10,1	6,2	8,6	7,5	16,6	16,2	14,5
Prefeituras Municipais	1982	64,3	0,6	0,1	0,2	34,9	-	-
	1985	10,9	6,5	0,5	6,0	63,2	12,4	-
	1988	10,4	4,5	0,9	7,7	37,5	24,7	0,4
	1992	7,6	7,9	1,1	6,4	33,7	20,3	6,7
	1996	11,6	8,1	2,0	7,1	24,1	17,4	17,1
	2000	11,1	5,2	3,4	7,2	22,6	18,5	17,8
Câmara de Vereadores	1996	12,4	7,8	3,2	7,3	22,4	17,4	14,4
	2000	11,7	6,2	4,1	8,3	18,9	16,0	14,1

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2004).

O PDT, depois de haver largado com alguma vantagem sobre o PT, manteve tendência generalizada de crescimento até 1990, quando apresentou uma inversão na sua curva de desempenho, perdendo cadeiras e votos, em todas as eleições que disputou (Amorim Neto & Santos, 2001).

O PT manteve seu crescimento constante, ainda que em ritmo atenuado nas eleições municipais e para as Assembleias Legislativas. A evolução do partido foi impulsionada pela capacidade de polarização que a legenda conseguiu exercer no plano nacional, mas refreada pelo precário enraizamento da máquina partidária (Jacob et al., 2002).

PMDB e PSDB também podem ser contrastados. O PSDB apresentava crescimento consistente em todos os níveis e o PMDB uma tendência geral de recuo, que só encontrava exceção no Senado Federal. O crescimento do PSDB foi ainda mais nítido do que o do PT, enquanto que o

PMDB, cedendo lugar para o PSDB, situava-se em quarto lugar nas maiores cidades (Jacob et al., 2002).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia é um processo e não apenas um sistema. Processo é uma seqüência de estados, evolução, enquanto que um sistema é uma disposição de elementos afins, estrutura organizada. O processo é permanente, capaz de corrigir-se. O sistema, sem o amparo de um processo, pode conter falácias. Processos exigem persistência, constância, vigilância, aperfeiçoamento. O democrático é múltiplo, pois inclui a existência de um mecanismo partidário efetivamente representativo, poderes e contra-poderes independentes, controles legais capazes de evitar trapaças dos interesses políticos, religiosos ou econômicos, imprensa equidistante, padrões morais universalmente aceitos e amplamente discutidos.

Para tanto, o sistema partidário brasileiro é apontado, por parte da literatura, como um sistema frágil e não institucionalizado, principalmente em razão do surgimento e desaparecimento de alguns partidos, e que a organização partidária é fraca, o personalismo e o populismo prevalecem, as elites políticas manifestam pouca lealdade aos partidos, a volatilidade eleitoral é alta, o enraizamento dos partidos na sociedade é frágil e as personalidades individuais predominam sobre os partidos e as campanhas.

Mas analisando como se deu a composição partidária no Brasil, dos partidos referidos como objeto de estudo neste trabalho, observa-se que os mesmos surgiram após o fim do regime militar e são decorrentes de alguns processos, sendo eles:

- A transformação do partido anteriormente vigente, ou seja, o MDB transformou-se no PMDB;
- Com o fim do bipartidarismo surgiu o PT;
- O PFL foi uma dissidência do PDS e o PSDB dissidência do PMDB.

Mas um ponto a ser considerado refere-se ao elevado número de partidos, apesar de que isso parece não afetar o processo decisório, não alterando significativamente a distribuição de postos institucionais no Legislativo, pois a composição dessas instâncias leva em conta critérios de proporcionalidade partidária. Para confirmar isso basta observar que de 1989 a 2000, alternaram-se na Câmara somente dois partidos, o PMDB e o PFL .

No caso das presidências das comissões permanentes, a distribuição desses postos dá-se entre as maiores bancadas partidárias. No período entre 1989 e 1998, em nenhum momento a Presidência de uma comissão permanente foi ocupada por um parlamentar cuja bancada fosse inferior a 15 deputados, o que reforça o argumento de que, do ponto de vista da dinâmica interna dos trabalhos legislativos, um número expressivo de partidos, especialmente de pequenos partidos, não acarreta alterações significativas, quer na ocupação de postos institucionais relevantes, quer na dinâmica do processo decisório.

Na medida em que se avança na conclusão, verifica-se que a disciplina partidária existente é suficiente para tornar o plenário previsível. O Congresso brasileiro, no período pós-88, não parecia ser o reino do parlamentar individual. As indicações de votação das lideranças tendiam a ser apoiadas por suas respectivas bancadas.

O mapeamento das indicações dos votos das lideranças permite demonstrar que os partidos brasileiros distribuem-se de maneira coerente num *continuum* ideológico, podendo-se falar em partidos de direita, de centro e de esquerda, seja para as grandes bancadas partidárias, seja para os pequenos partidos.

Em síntese, mesmo com a existência de um número excessivo de partidos, isso parece não alterar significativamente a dinâmica do processo decisório, a ocupação de postos institucionais, o grau de disciplina partidária ou ainda a composição dos ministérios.

Mas desde o fim do regime militar e do retorno ao multipartidarismo, a discussão acerca da formação dos partidos políticos brasileiros, de sua composição e da atuação de seus membros,

seja na Câmara dos Deputados ou nas Assembléias Legislativas, vem ganhando grandes proporções.

Na realidade, a partir da atuação dos parlamentares na Câmara dos Deputados ou nas Assembléias Estaduais, a partir da influência do sistema ou da composição social preponderante em cada partido e seu impacto no sistema partidário, várias são as discussões que vem aprimorando e complexificando cada vez mais o debate acerca da dinâmica do atual sistema partidário brasileiro.

Em virtude do exposto, este trabalho procurou mostrar que o PT, PSDB e o PFL são hoje os partidos que reúnem as melhores condições para enfrentar o competitivo sistema político brasileiro. Alcançaram tal posição devido a seu desempenho nas eleições presidenciais, a um privilegiado controle de recursos que pudessem ser oferecidos às suas clientelas interna e externa e por terem se mostrado mais capazes, do que seus pares, de se coesionar em torno de um determinado conjunto de políticas.

Mas nada do que foi dito autoriza supor que o PMDB esteja com os seus dias contados. Até porque, a organização federativa do país representa um forte estímulo à presença de partidos de porte médio.

Entretanto, feitas às contas, é possível dizer que o sistema partidário brasileiro parece caminhar para uma configuração onde três partidos de maior porte serão secundados por três ou quatro organizações médias.

Não fosse pela cláusula de barreira, pequenas e micro legendas continuariam a aparecer no Congresso sem, como hoje, interferir no processo político.

Em suma, as condições fundamentais para o funcionamento de um sistema democrático representativo estão instauradas. Trata-se, no entanto, de saber em que medida o jogo democrático tem propiciado a realização de dois importantes princípios associados a um governo democrático: representatividade e responsividade política. Em outras palavras, é preciso analisar

se o funcionamento das instituições e dos mecanismos democrático-representativos tem assegurado que o corpo de representantes seja, de alguma maneira, um retrato da sociedade, e que os governantes eleitos prestem contas à população e exerçam suas funções com responsabilidade e eficiência.

Mas existe um fato extremamente significativo na vida política brasileira: ao mesmo tempo em que se aponta os partidos políticos como instituições fracas, porque são 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, na verdade, só pôde se repetir porque, de fato, os partidos têm sido débeis, incapazes de opor resistência à tão freqüentes e repetidas modificações.

Os partidos políticos devem ser democráticos e disciplinados. Isso quer dizer que deve haver regras que os impeçam de tornar-se propriedade de indivíduos ou grupos e também que devem respeitar, no seu programa e na sua ação, os princípios essenciais da democracia, nestes, obviamente, incluídos o de respeito aos direitos fundamentais e o de limitação do poder.

A vinculação do povo ao governo, por intermédio dos partidos políticos, gera a compreensão de que os partidos políticos são, em verdade, detentores de um componente importante em que o eleitor sufraga seu voto. Ele não vota apenas no candidato, mas, sim, no partido, suas idéias, sua plataforma de governo, suas diretrizes. Ou melhor, em sua ideologia.

Os estudiosos de política são unânimes ao enxergar, no atual quadro partidário marcado pela proliferação de legendas sem nenhum conteúdo, e na ausência de uma legislação eleitoral duradoura, um risco à estabilização da democracia brasileira.

Existe a necessidade de se promover uma ampla reforma política, capaz de fortalecer as instituições democráticas e reforçar a importância do exercício da cidadania e a legitimidade dos mandatos conquistados pelo voto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. "A Conexão Presidencial: Facções Pró-e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil". **Dados**, vol. 44, nº 2, 2001.
- AVELAR, L.; LIMA, F.D. "Lentas Mudanças: o Voto e a Política Tradicional". **Lua Nova**, nº 49, 2000.
- CAREY, J.M.; SHUGART, M.S. **Presidents and Assemblies**. Cambridge University Press, 1992.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro, FGV, 1999.
- JACOB, C.R.; HESS, D.R.; WANIEZ, P.; BRUSTLEIN, V. "As eleições presidenciais no Brasil pós-ditadura militar: continuidade e mudança na geografia eleitoral". **Alceu - Revista de Comunicação Cultural e Política**, vol.1, nº1, 2002.
- JONES, M. **Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies**. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1995.
- KINZO, M.D.G. "O quadro partidário e a Constituinte" in Bolívar Lamounier (ed.) **De Geisel a Collor – o balanço da transição**. São Paulo, IDESP/Sumaré, 1990.
- LAMOUNIER, B. **Partidos e Utopias: o Brasil no Limiar dos Anos 90**. São Paulo, Loyola, 1989.
- LAVAREDA, A. **A Democracia nas Urnas – o processo eleitoral brasileiro**. Rio de Janeiro, Rio Fundo/IUPERJ, 1991.

- LIJPHART, A. "Presidencialismo e Democracia Majoritária", in: Lamounier (org.). **A Opção Parlamentarista**. São Paulo, IDESP/Sumaré, 1991.
- MAINWARING, S. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, Mercado Aberto/ FGV, 2001.
- MAINWARING, S.; SHUGART, M. (eds.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- MAINWARING, S.; LINÑAN, A.P. Disciplina Partidária: o caso da Constituinte. **Lua Nova**, nº 44, 1998.
- MAINWARING, S.; MENEGUELLO, R.; POWER, T. **Partidos Conservadores no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000.
- MELO, C.R. "Porque migram os deputados brasileiros?". **Teoria e Sociedade**, vol.6, 2000a.
- MELO, C.R. "Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados". **Dados**, vol. 43, nº 2, 2000b.
- MENEGUELLO, R. **Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985 – 1997)**. São Paulo, Paz e Terra, 1998.
- MEZZAROBBA, O. **O Partido Político no Brasil: teoria, história, legislação**. Joaçaba: UNOESC, 1995.
- NICOLAU, J. **Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro**. Rio de Janeiro, FGV, 1996.
- SANTOS, W.G. **As Razões da Desordem**. Rio de Janeiro, Rocco, 1993.

SARTORI, G. **Engenharia Constitucional – como mudam as constituições**. Brasília, UNB, 1996.

SOARES, G.A.D. **Sociedade e Política no Brasil**. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1973.

SOUZA, M.C.C. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930/1964)**. São Paulo, Alfa-Ômega, 1976.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em www.tse.gov.br. Acesso: 10/Nov/2004.

WARE, A. **Political parties and Party Systems**. Oxford, Oxford University Press, 1996.