

PARTIDOS POLÍTICOS, SISTEMA PARTIDÁRIO E ELEIÇÕES NO BRASIL

*Por Rui Tavares Maluf**

Sumário

Apresentação

Introdução

Itens para análise

Partidos Políticos

Sistema Partidário

Eleições Gerais

Últimas palavras

Referências bibliográficas

Apresentação

Este documento foi produzido originalmente para apoiar aula específica da disciplina de Formação e Desenvolvimento Político do Brasil do curso de Sociologia e Política da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, do 7º semestre de 2020, embora o mesmo se pretenda aberto para o público em geral após sua utilização acadêmica.

Introdução

Partido político é a designação que se costuma dar no mundo contemporâneo, especialmente nos países de regime democrático, para as organizações voltadas para a obtenção do poder político em todos os espaços institucionais nos quais sua participação se faça possível, preferencialmente pela lei, embora também designe as organizações colocadas fora da lei nos países nos quais uma força autoritária se impôs pela força das armas e reprimiu a existência destes provisória ou definitivamente a depender da sua capacidade e objetivos. Os partidos perseguem o poder seja para por em prática interesses de parcelas da sociedade que representam ou pretendem representar, simultaneamente aos interesses pessoais dos membros que a estes se dedicam, e, concomitantemente afirmam esposar doutrinas políticas diversas que embasem suas ações. Os partidos são fenômenos do mundo moderno e quase invariavelmente evoluíram nos países que foram firmando o estado de direito, bem como a democracia enquanto regime político. São conhecidas frequentemente por facções, as formações precárias, com surgimento rápido e duração efêmera, sem que se preocupem muitas vezes em disputar formalmente o poder. As facções também podem existir no interior de partidos políticos. Todavia, os partidos dificilmente podem ser integralmente conhecidos voltando-se exclusivamente para seu interior, pois nas democracias jamais haverá um partido e sim de dois para mais partidos com capacidade de governar seja em nível nacional quanto nos níveis subnacionais. É isto que forma o sistema partidário, o qual substantivamente é um subsistema do sistema político, e, assim, enquanto determinado partido pode ser estudado individualmente de forma mais satisfatória pela sociologia política, o sistema partidário se faz mais consistentemente entendido pelo concurso da ciência política. E o próprio entendimento do sistema partidário depende, e, muito das eleições uma vez que é por este método que se dá a disputa pelo poder em regimes democráticos e até em regimes de democracias imperfeitas ou em muitos dos autoritários. Na história política do Brasil que reuniu e reúne elevada quantidade de partidos cujas existências muitas vezes se entenderam como dependentes das situações políticas vividas, a literatura tendeu a trata-los como de baixa ou nenhuma coesão doutrinária efetiva na maioria dos casos, e quando os poucos que se forjaram em rigorosas doutrinas atraindo disciplinados militantes tiveram menor capacidade de atrair eleitores, ou foram proscritos por decisões político judiciais por terem objetivos incompatíveis com a democracia e/ou interesses de grupos sociais dominantes, ou assim percebidos por estes. Assim, nestas páginas, tentarei fazer uma análise geral destes tópicos.

Itens para análise

A fim de se extrair análise robusta sobre este tema, é recomendável listar os diversos itens sobre os quais é necessário dirigir a atenção, ainda que não me proponha neste documento a tratar de todos. Reconheço que a depender da investigação produzida, isto é, do objeto definido, isto nem se faça necessário. De qualquer forma, como este é um campo no qual se

mistura não raras vezes debates acalorados¹ nos quais se pretende afirmar verdades científicas a partir majoritariamente de afinidades políticas e ideológicas, é preciso levar em conta que os tópicos a serem examinados indicam a complexidade do tema para que se possa sustentar asserções mais próximas de algo definitivo.

Faço, portanto, uma lista a seguir que contempla alguns dos itens a serem examinados por um interprete que espere extrair conclusões seguras sobre um partido ou mais partidos:

- Estatuto e programa do partido;
- Conjuntura política nacional e internacional à época da fundação do partido;
- Legislação existente sobre partidos e sobre eleições;
- Conjunturas políticas nacionais e internacionais durante sua existência (caso tenha existido por tempo considerável);
- Conjuntura política nacional e internacional à época em que foi extinto (caso tenha sido);
- Espaços de poder institucionais nos quais conquistou representação (nacional, subnacionais, legislativo e executivo em âmbito nacional e subnacional);
- Disputas eleitorais e resultados em todos os níveis de governo e de poder que disputou mandatos;
- Trajetória eleitoral das principais lideranças (número de disputas eleitorais tanto internas à direção da organização quanto públicas, incluindo derrotas, e desistências de candidaturas);
- Filiações de personalidades da política ou de fora desta no decorrer de sua existência;
- Mudanças partidárias de filiados e de portadores de mandatos populares;
- Perda de dirigentes (por dissidência ou expulsão) no decorrer de sua existência;
- Perfil básico de seus membros em diferentes épocas de filiação, bem assim dos dirigentes do partido;
- Programa executado de governo em nível nacional e subnacionais em tendo os alcançado;
- Comportamento de suas bancadas em votações de representantes no poder legislativo nos âmbitos nacional e subnacionais, cotejando as posições com o programa partidário e/ou orientação da liderança do partido (considerando ainda o fato de o partido ser da situação ou da oposição);
- Organização do partido no território nacional, ou seja, diretórios nacional, estaduais e municipais;
- Relações travadas com outros partidos assemelhados em suas doutrinas e programas;

¹ - Foi muito comum, especialmente no Brasil, que os pesquisadores e cientistas políticos e sociais fossem também militantes políticos, engajados na vida partidária.

- Relações travadas com partidos opostos ou mesmo antagônicos à sua doutrina;
- Trabalho de propagação de suas ideias junto à sociedade em período não eleitoral;
- Opinião pública simpática ao partido;
- Penetração nos principais meios de comunicação.

Partidos Políticos

Cada período da vida do Brasil independente assistiu a emergência, ocaso e eventual proibição de um conjunto de partidos políticos que desapareceu quase por completo no período seguinte. Os poucos que sobreviveram na história até os dias atuais, formados já durante a República, foi o Partido Comunista do Brasil (PC do B, mais tarde PCB), mas colocado na ilegalidade na maior parte de sua vida por esposar a ideia de uma ditadura do proletariado, bem como o fim da propriedade privada. Quando se tornou legal a partir da década de 80 do século XX, o mesmo não conseguiu se apresentar como alternativa para o eleitorado da esquerda brasileira, o qual já se sentia majoritariamente representado pelo novo partido que surgia do final do regime autoritário militar, o Partido dos Trabalhadores (PT), embora este se tratasse mais de uma confluência de diferentes tendências algumas das quais comunistas.

A dificuldade existencial dos partidos poderia, em tese, sugerir interpretações antagônicas. Por um lado, a efêmera existência das agremiações resultaria da ausência de efetiva doutrina que fosse capaz de orientar a atuação de seus membros para além de questões conjunturais, ou mesmo circunstanciais. Ou seja, seus integrantes se reuniram tão somente para cooperar no estrito interesse da chegada ao poder. E, de outro lado, a existência de menor duração indicaria que os partidos surgem ao sabor dos desafios que se apresentam, das novas teses que surgem na sociedade, desaparecendo quando não há mais razão para continuar, evitando, assim, se tornarem organizações nas quais o poder se descola por completo de um programa e de um ideal.

As duas interpretações opostas assinaladas acima podem ter certa consistência, mas também conter exageros. No primeiro caso, dificilmente os desafios que se apresentam são tão passageiros a ponto de desaparecerem por completo no lapso de tempo de duas décadas e, mesmo que fosse fato incontroverso, problemas próximos à doutrina do partido poderiam se apresentar no meio tempo impelindo a formulação de novos objetivos, e, assim, justificando a perpetuação da organização². No segundo caso, o exagero parece residir em desconhecer o que a história e sociologia políticas apontam, isto é, os partidos ao obterem algum grau de representação popular, conquistando alguns postos no poder legislativo e executivo, tendem a se apegar ao mesmo e isto os faz se confundirem com o Estado não raras vezes. Há também, independentemente de orientação doutrinária das agremiações, grupos que se perpetuam no controle do partido. E ainda neste caso, é impossível a qualquer partido

² - A sociologia das organizações já demonstrou o quanto organizações nascidas para alcançar objetivos específicos, independentemente de sua natureza e finalidades, são capazes de criar novos objetivos no decorrer assegurando sua continuidade. Há casos interessantes e justificáveis e outros não. Para tanto vide ETZIONE (1984).

conseguir prever por completo o futuro, ou seja, os diferentes problemas que os levarão a ter de tomar decisões que podem ser de feitio jamais imaginado quando de sua fundação.

Outro aspecto que necessita ser considerado sobre a existência e duração dos partidos políticos é o tempo que os mesmos exigem de dedicação para que a organização funcione, seja na propagação de seu programa (e tudo o que isto implica), como de se preparar para as eleições, fato este que tende a drenar tempo de outras atividades da vida de seus membros, como da vida pessoal e profissional. Isto pode ser factível para aqueles que possuem condições materiais de vida que lhes permitam se afastar do dia a dia de suas vidas profissionais, mas para a grande maioria das pessoas isso é impossível ou quase (sem que se verifiquem grandes sacrifícios pessoais e familiares).

Sistema Partidário

Sistema partidário é algo diferente de partido político sob o ângulo da análise, pois se trata das regras que presidem a vida dos partidos, assegurando seu funcionamento, bem como os limites nos quais devem operar e ser punidos no caso de desrespeitá-los. Portanto, envolve a legislação que obriga a todas as agremiações cumprirem no decorrer de sua vida, dinheiro público ou privado recebido, passando pelas disputas eleitorais, e, até mesmo mediante a fórmula adotada pela legislação a fim de identificar quem é eleito nas eleições (executivas e legislativas, via adoção de fórmulas majoritárias e proporcionais. Desse modo, a legislação eleitoral³, à parte a dos partidos políticos, é elemento que compõe o sistema partidário, embora não se possa entender o sistema apenas como expressão das regras estatais que organizam os partidos, mas, igualmente na relação existente entre os mesmos, o que é por si só uma dimensão quase estritamente da política. E dos mesmos em relação ao eleitorado. Tal relação pode se dar de determinada maneira no plano nacional e bem diferente nos planos subnacionais quando se trata como no caso do Brasil, de países federativos, extensos em termos territoriais e de elevada população, e, eventualmente com grande população. É fato, porém, que tal relação não está totalmente dissociada da legislação, pois a própria lei pode facilitar, dificultar ou vedar a possibilidade das organizações partidárias se coligarem eleitoralmente

Portanto, parece razoável afirmar que o sistema partidário, conquanto fenômeno em grande medida legal seja político em grande medida e, assim, seja parte e, também, fomentador de uma cultura política, pois as regras além de serem politicamente decididas e modificadas em maior ou menor velocidade induzem ao desenvolvimento de táticas e estratégias por parte das mesmas forças.

O Brasil adotou a partir da presente Constituição o princípio da maioria absoluta nas eleições para o poder executivo em nível nacional, estadual e dos municípios a partir de 200 mil eleitores. Ou seja, se o candidato que obteve a primeira colocação não tiver alcançado esta maioria, haverá segundo turno com os dois mais votados. Até então, desde o início da República, vencia aquele que obtivesse qualquer maioria. As eleições legislativas no Brasil são

³ - É comum que trabalhos na ciência política enquadrem a legislação eleitoral como sistema eleitoral. Todavia, no caso brasileiro isto carece de sentido, pois não há possibilidade de algum cidadão se candidatar a cargo eletivo popular sem estar inscrito em partido político. É fato, porém, que o processo eleitoral, no qual a legislação eleitoral se inclui, demarca um campo específico de investigação sobre os partidos que poderia ser definido como subsistema.

proporcionais à exceção da eleição para o Senado, que é majoritária, incorporando um elemento interessante, mas discutível que é a existência de três suplentes de senador para cada titular, os quais não recebem votos do eleitor, mas se prestam a composições entre partidos. A eleição para o vice-presidente, vice-governador e vice-prefeito igualmente se presta a tais alianças e era ainda mais atrativa quando os eleitores votavam separadamente no cargo de vice. Portanto, todas as regras eleitorais condicionam as escolhas partidárias.

Ao se focar o sistema partidário o que acaba por mais interessar à pesquisa é saber o quanto este contribui para a estabilidade e funcionamento do governo e do regime democrático, ou, se é altamente conflitivo e produz dificuldades e entraves para o mesmo. O Brasil se ressentido de um sistema partidário que tem dificuldade de os partidos majoritários obterem maiorias sólidas no Poder Legislativo devido à elevada fragmentação partidária combinada à discutível coesão interna dos representantes populares nas votações de temas considerados polêmicos os quais podem ameaçar suas reeleições. Ou seja, o País conta com muitos partidos de sorte a que vários destes que tem pouca representatividade popular ainda assim conseguem ter mais importância nas decisões políticas do que sua importância nas urnas. Os principais partidos por sua vez tem votações para o Poder Legislativo que os fazem ter menos cadeiras do que sua importância eleitoral nas eleições majoritárias.

Finalmente, o sistema político partidário brasileiro convive com situação quase esdruxula porque o candidato eleito para chefiar o governo obtém clara e indiscutível maioria, especialmente depois da adoção dos dois turnos, mas o partido ao qual pertence, mesmo que tenha eleito o maior número de representantes dificilmente se aproxima de 30% das cadeiras em nível nacional.

Eleições Gerais no Brasil

As eleições gerais no Brasil contemporâneo são destinadas ao preenchimento de praticamente todos os cargos elegíveis popularmente à exceção dos municipais (prefeito e vereadores). É necessário que a data das eleições e os cargos para os quais ocorrem as disputas sejam considerados em qualquer análise sobre os partidos políticos. Tenha-se presente o seguinte: como o calendário brasileiro atual prevê eleições a cada dois (2) anos (gerais e municipais), bem como inexistem limites de mandatos para legisladores em qualquer nível e para o executivo, a única limitação se dá para mais de dois (2) mandatos sucessivos, isto facilita às pessoas o planejamento de suas carreiras políticas vivendo exclusivamente da política⁴, e, também, tendem a favorecer quem já está no mandato sobre quem não tem, e, especialmente, sobre quem jamais o teve⁵. Na hipótese de que todos os cargos eletivos no Brasil fossem eleitos simultaneamente, no mesmo ano e data, tal realidade afetaria a vida pessoal e dos partidos políticos porque os portadores de mandatos parlamentares, especialmente municipais, não poderiam se arriscar a disputar mandato parlamentar em outro nível sem correr alto risco de não ser eleito e ficar sem o mandato municipal. E os senadores, deputados federais e estaduais que fracassassem na tentativa de reeleição em níveis estadual

⁴ - Não se esquecendo que todos os mandatos eletivos são remunerados e o valor dos vencimentos é decidido pelos legisladores em cada nível de governo para seus respectivos níveis, valendo tanto para o próprio Poder Legislativo quanto para o Poder Executivo.

⁵ - Tal realidade vem mudando nas eleições mais recentes e também há diferença nas possibilidades de reeleição de quem dispõe de mandato no poder executivo de quem se encontra no legislativo.

e federal não teriam a oportunidade de recuperar força se candidatando às eleições municipais como atualmente se dá.

No Brasil, as eleições gerais reunindo federal e estaduais deveriam, em princípio, favorecer o fortalecimento dos partidos políticos uma vez que tais organizações são de âmbito nacional como exige a legislação. Questões nacionais e também de estados maiores são mais afins à vida partidária do que as municipais. Desse modo, as eleições gerais assim desenhadas permitiriam a consecução de tal objetivo, mas uma vez que outros fatores importantes estão presentes, seja na própria legislação eleitoral quanto nos partidos políticos, o efeito não é exatamente o preconizado.

Vale acompanhar na tabela a seguir o exemplo das últimas três eleições gerais comparando os votos nominais em primeiro turno recebidos por aquele(a) que se elegeu presidente com os votos nominais dados aos candidatos do partido do presidente eleito para a Câmara dos Deputados (CD). É fácil perceber a enorme diferença de votos obtidos pelo candidato(a) presidencial frente aos votos nominais recebidos pelos deputados eleitos do seu partido. Mesmo que o partido do candidato a presidente tenha efetuado coligações para as eleições na câmara baixa, ainda assim estará longe de obter 50% das cadeiras, e, ainda assim as coligações nem sempre apresentam alto grau de fidelidade nas votações. Portanto, muitas alianças precisam ser forjadas depois do pleito, e, não raras vezes são feitas com partidos que não participaram da coligação, acarretando várias incertezas e, ainda, riscos de desmandos político-administrativos devido às indicações feitas pelas agremiações para representantes seus ocuparem espaços de poder na administração pública direta e indireta.

Tabela 1						
<i>Votos dados aos candidatos a presidente da República em Primeiro Turno, com percentual de votos dados, votos nominais dados no total aos eleitos pelo Partido do candidato a Presidente em todo o Brasil, e percentual de votos válidos do Partido do presidente na Câmara dos Deputados, e o total de cadeiras obtidas por estes partidos</i>						
ANO	PRESIDENTE	VOTOS	PARTIDO	% VÁLIDOS	VOTOS NOMINAIS DOS ELEITOS CD*	VAGAS CONQUISTADAS
2018	Jair M Bolsonaro	49.275.358	PSL	46,03	7.607.558	52
2014	Dilma V Rousseff	43.267.668	PT	41,59	7.375.308	69
2010	Dilma V Rousseff	47.651.434	PT	46,91	9.634.014	73

Observações do autor: 1) a Câmara dos Deputados tem 513 cadeiras, sendo a bancada de São Paulo a maior com 70 vagas; 2) o autor não incluiu os percentuais de votos válidos para a Câmara dos Deputados porque os mesmos são computados por Unidade Federativa (UF). Isso pode ser feito, mas seria necessário trabalhar com outro arquivo de dados, o que foge ao escopo do presente documento

Na tabela seguinte é possível verificar mais detidamente as votações para a Câmara dos Deputados (CD). Mesmo incluindo nestas votações o total de votos nominais recebidos pelos candidatos lançados pelo partido do(a) presidente, a votação conjunta fica longe de se aproximar da do futuro(a) chefe do Poder Executivo. Observe, ainda, a diferença entre o total de candidatos lançados e de eleitos, bem como a quase desprezível representação obtida em número de cadeiras e o que estas significam em termos percentuais. Portanto, mesmo que os partidos políticos possam ter atuações pré-eleitorais interessantes, dificilmente isto tem como

se sustentar no exercício do mandato, pois o partido nuclear da situação é extremamente frágil.

Tabela 2

Votos Nominais dados aos que foram eleitos deputados e total de votos nominais pelo partido do(a) candidato(a) a presidente da República nas eleições de 2010, 2014 e 2018

ANO	PARTIDO DO PRESIDENTE	VOTOS NOMINAIS TOTAIS	VOTOS NOMINAIS DOS ELEITOS	TOTAL DE CANDIDATOS	CADEIRAS OBTIDAS	% DAS CADEIRAS SOBRE O TOTAL (513)
2018	PSL	10.425.894	7.607.558	464	52	10,13
2014	PT	11.803.985	7.375.305	364	69	13,45
2010	PT	14.251.798	9.634.014	340	73	14,23

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Observação do autor: há de se ter presente que o partido podia fazer coligações com outros partidos (aqui não incluídos), mas isso variava muito a depender da Unidade Federativa (UF). Em seis (6) estados, SP incluído, o PSL não se coligou a ninguém em 2018

Últimas palavras

Ao tratar dos partidos políticos no Brasil neste artigo tive como um dos principais objetivos argumentar que para analisar tais organizações não basta olhar para o seu interior em busca de suas virtudes ou defeitos, o que não deixa de ser importante. E nem é suficiente mirar em cada uma dos aspectos isoladamente caso se deseje dispor de sólida compreensão sobre a evolução do sistema político de nosso País. Dai a razão de se estudar detidamente o sistema partidário e dentro deste a legislação eleitoral, bem como a dinâmica das eleições, especialmente as eleições gerais, o que vai bem além de investigar os resultados, mas a própria campanha realizada pelos partidos políticos, entre outros fatores. É neste sentido que imagino persuadir o leitor de que neste e nos demais temas a envolver a ciência política e as demais ciências sociais há de se ter muito critério e objetivos muito bem definidos para se lograr êxito e, mesmo assim, estar ciente do caráter provisório e, provavelmente, muito limitado das respostas que vierem a ser oferecidas.

***RUI TAVARES MALUF** – Professor da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESP). Ex-coordenador da Pós-Graduação em Opinião Pública e Inteligência de Mercado (OPIM) da mesma instituição (2010-2019). Doutor em Ciência Política (USP), mestre em Ciência Política (UNICAMP). Autor dos livros *Amadores, Passageiros e Profissionais* (2010), e *Prefeitos na Mira* (2001), ambos pela editora Biruta.

Referências bibliográficas e fontes de pesquisa

AI-2. Ato Institucional número 2 editado em 27 de outubro de 1965.

CPDOC-FGV. Centro de Pesquisa e Documentação da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Verbetes: Partido Comunista Brasileiro (PCB).

ETZIONE, Amitai. *Organizações Modernas*. Livraria Pioneira Editora. São Paulo. 1984.

FLEISCHER, David V. *Os Partidos Políticos no Brasil (Org)*. Volumes I e II. Cadernos da UNB. Editora da Universidade de Brasília. Brasília. 1981.

LEI 9.096/95. Lei dos Partidos Políticos.

LEI 13.831/18. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a fim de assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios; e dá outras providências.

NICOLAU, Jairo Cesar Marconi. *O Sistema Eleitoral Brasileiro. A questão da proporcionalidade da representação política e seus determinantes.* **In** Sistema Eleitoral Brasileiro, Teoria e Prática. Organizador: Olavo Brasil de Lima Junior. IUPERJ-Rio Fundo Editora. 1991. Rio de Janeiro.

SOUZA, Maria do Carmo Campello. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (193-1964)*. Editora Alfa-Omega. São Paulo. 1983.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas. Direção eletrônica: www.tse.gov.br
