

Sobre partidos e qualidade da democracia no Brasil

Maria Celina D'Araújo*

Resumo

Em que pese o processo inédito de democratização do país, a qualidade da democracia no Brasil ainda apresenta aspectos precários. Ao lado de uma cultura política não democrática, instituições partidárias e práticas eleitorais contribuem para corroborar esta situação. Partidos e regras políticas interferem na reprodução de hábitos políticos que não contribuem para o fortalecimento da democracia em seus aspectos procedimentais e de conteúdo. O Brasil ainda se ressentida da falta de controles eficazes sobre suas ações no campo da política. Em suma, ao contrário do que usualmente se diz sobre o discernimento do eleitor, defendemos aqui que instituições e elites partidárias têm responsabilidade direta sobre os baixos níveis da qualidade da democracia no país.

Palavras-chave: qualidade da democracia; partidos políticos no Brasil; *accountability*.

Abstract

About parties and quality of democracy in Brazil

Although the present process of democratization in Brazil is unprecedented, the quality of Brazilian democracy is still precarious in some ways. The political culture remains undemocratic, and political parties and electoral practices contribute to this state of affairs. The parties and political rules reinforce the reproduction of political habits that do not contribute to the strengthening of the procedures and the content of democracy. Brazil still lacks mechanisms of effective control of political action. In short, contrary to received wisdom as to voters' discernment, the article stresses that the political institutions and party leaderships are directly responsible for the low quality of Brazilian democracy.

Key words: quality of democracy; political parties in Brazil; *accountability*.

* Doutora em ciência política, professora da Professora do Departamento de Sociologia e Política da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, PUC-Rio. Uma versão ampliada deste trabalho foi apresentada no Seminário Internacional "Partidos políticos y calidad de la democracia", 26, 27 e 28 de novembro de 2008, Auditorio del Instituto Federal Electoral (IFE), Ciudad de México. O conteúdo da pesquisa foi em parte pautado por um roteiro preparado por Leonardo Morlino, presidente da International Political Science Association (Ipsa) e por Jesus Tovar, ambos coordenadores da *Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina*.

Introdução

Pesquisa publicada pelo *O Estado de S. Paulo* (9/11/2008), o maior jornal do país, em fins de 2008, revela dados preocupantes: 38,5% dos funcionários públicos brasileiros admitem que se deixam corromper com frequência, ou de vez em quando. Entre os brasileiros que trabalham na iniciativa privada, os números são também preocupantes: 41% admitem não agir de forma ética, sempre ou de vez em quando.

A corrupção não é, portanto, apenas um problema da política representativa. É uma característica da sociedade brasileira como um todo, mas tem espaço privilegiado junto ao poder, formando um círculo vicioso tão bem estudado por Putnam (2002) no caso do Sul da Itália. A descrença nos políticos e na política é maior do que a descrença na sociedade em geral, e a falta de confiança nos atores e no sistema político contamina todas as estruturas. O Brasil apresenta, não por acaso, um dos mais baixos níveis de adesão à democracia na América Latina¹ embora apresente altos índices de democracia eleitoral, como vemos nos dois quadros a seguir.

Índice de democracia eleitoral na América Latina (IDE)

País	Média de 1990 a 2002
Bolívia	1,00
Brasil	1,00
Costa Rica	1,00
Honduras	1,00
Panamá	1,00
Uruguai	1,00
Argentina	0,99
Nicarágua	0,99
Venezuela	0,97
Equador	0,93
El Salvador	0,91
Rep. Dominicana	0,87
Paraguai	0,81
México	0,80
Peru	0,78
Chile	0,75
Guatemala	0,65
Colômbia	0,57
Média da América Latina	0,89

Fonte: *A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs*. PNUD, 2004.

Índice de apoio à democracia na América Latina (IAD)

País	Média de 1990 a 2002
Costa Rica	7,32
Uruguai	4,31
Venezuela	4,30
República Dominicana	3,52
Peru	3,47
Nicarágua	3,01
Honduras	2,82
Guatemala	2,81
México	2,54
El Salvador	2,40
Argentina	1,94
Panamá	1,60
Chile	1,44
Bolívia	1,28
Brasil	1,12
Colômbia	0,69
Paraguai	0,44
Equador	0,35
Média da América Latina	2,03

Fonte: *A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs*. PNUD, 2004.

Da mesma forma, o *Economist Intelligence Units Democracy Index* de 2008 classifica o país como uma democracia falha (*flawed democracy*). Segundo esse índice, as democracias falhas das Américas, além do México e alguns países da América Central e do Caribe, incluiriam os seguintes países da América do Sul: Brasil, Chile, Argentina, Colômbia, Paraguai, Bolívia, Peru e Guiana. Com pequenas variações, esta mesma posição do Brasil é repetida, em 2008, pelos indicadores do Latinobarómetro e da Politas-IDD-Lat².

Ao lado da precariedade dos valores democráticos, na elite e na sociedade em geral, a forte desigualdade social é um fator importante para deslegitimar a democracia. Dados do PNUD de 2009 indicam que o país continua entre os mais desiguais do mundo, deixando para trás apenas Namíbia, Ilhas Comores, Botsuana, Haiti, Angola, Colômbia, Bolívia, África do Sul e Honduras. Em termos gerais, contudo, é o país mais rico da região, o maior PIB, e, sozinho, responde por 70% da riqueza do Mercosul.

Corrupção e desigualdade funcionam como lados de uma mesma moeda que contribui para deslegitimar a democracia e corroer sua qualidade. Apesar disso, as instituições são o *modus operandi* da democracia brasileira. Sobre isto há consenso: é “*the only game in town*”. Mas essas instituições, além da pouca transparência, não representam a diversidade social e econômica e nem sempre estão orientados por princípios que promovam justiça e direitos ou acesso a bens sociais como saúde, justiça e educação. Continua-se a formar cidadãos de diferentes categorias mantendo-se um camuflado *apartheid* social, apesar da ampla democracia política vivida pelo país.

Desde a redemocratização o calendário eleitoral tem sido rigorosamente respeitado, mas os controles sobre as campanhas ainda são limitados. A Justiça Eleitoral tem tido um papel civilizatório, criando regras para a propaganda das campanhas e tem inovado com a urna eletrônica e agora com o voto biométrico; mas não tem sido ágil para acompanhar as diversas formas de captação ilícita de recursos, os abusos do poder econômico. O financiamento das campanhas é ainda um dos calcanhares de aquiles da democracia brasileira. Não há controle eficiente sobre os gastos dos candidatos, nem há efetividade no controle do uso de dinheiro público para beneficiar candidatos governistas³.

Não obstante esses percalços, o Brasil é um dos países da região com mais solidez e estabilidade em suas instituições políticas, econômicas e jurídicas. Desde que os militares deixaram o poder, em 1985, depois de 21 anos de ditadura, tem predominado o estado de direito, a divisão formal de poderes e o afastamento dos militares da política. Não houve qualquer prontidão nos quartéis nem manifestos militares. O país ganhou uma Constituição democrática em 1988 e poucos anos depois enfrentou uma das piores crises de sua história republicana. Ou seja, em 1993 houve o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, presidente da República, depois de longo confronto político e jurídico e de grande mobilização popular. A corrupção foi o grande fator a impulsionar as denúncias que levaram ao seu afastamento, mas tudo foi equacionado pelas vias constitucionais.

Naquela ocasião tivemos uma crise de legitimidade de um presidente e seu subsequente afastamento, mas todos os procedimentos legais foram seguidos, ao contrário do que se observa em outros países da América Latina, conforme nos mostram Pion-Berlin e Trinkunas (2008). Estes autores demonstram que, entre 1991 e 2006, oito países do Continente tiveram treze casos de interrupção democrática que levaram a deposições, ou afastamento temporários, de presidentes eleitos. Grande parte desses acontecimentos ocorreu fora das normas constitucionais, ou resultou de algum tipo de “golpe popular”. Ou seja, trata-se de substituições de poder que ocorreram sem golpes “tradicionais” de Estado, sem intervenções explícitas ou autônomas dos militares, mas que foram efetivamente substituições de poder que violentaram a ordem legal estabelecida. Nada disso ocorreu no Brasil desde 1985, como também não tem havido um movimento explícito pela reforma da Constituição em moldes de uma demanda por um pacto fundador, ou refundador, como vem ocorrendo em outros países da região, em particular os andinos.

No Brasil, esse movimento “refundador” não ganhou legitimidade entre a

população, nem entre as elites. A personalização do poder é baixa, mesmo considerando a popularidade do presidente Lula, cujos índices de aprovação chegaram a mais de 80% em 2009. A aprovação do presidente, contudo, não se converte automaticamente em votos para os candidatos que ele apóia. Isto ficou claro nas eleições municipais de outubro de 2008, quando seus candidatos perderam na maior cidade do país, São Paulo, e em outras capitais importantes.

Apesar da institucionalização crescente, as instituições políticas ainda são carentes de confiança por parte da população. O mesmo ocorre em relação aos três poderes da República: nenhum goza de prestígio popular equivalente ao que se passa no Uruguai e no Chile. Os mais bem avaliados são o Judiciário e o Executivo, enquanto o Legislativo e os partidos políticos recebem avaliações bem baixas (25 e 17), conforme se pode ver nas informações abaixo

Avaliação dos poderes e das instituições em diversos países das Américas

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

Extraído de: Payne, Zovatto e Díaz (2006, p. 323). Para a América Latina, os autores usaram porcentagens correspondentes ao período 1996-2004, exceto os valores de administração pública, disponíveis apenas nas sondagens para 1996 a 2001. Para a Europa Ocidental, porcentagens correspondentes a 1999 e 2001-2004, exceto para o Poder Judiciário, cujos dados vão de 2003 e 2004. As fontes utilizadas foram: Latinobarômetro (1996 a 2004); Eurobarômetro 51 (1999), 55 (2001), 57 (2002), 59 (2003) e 61 (2004).

Certamente, um grande déficit da democracia brasileira é a fragilidade das instituições de controle interno e externo, isto é, a precariedade da *accountability*, bem como a morosidade do Judiciário. Os controles interno e externo do Legislativo acabam sendo feitos pelos próprios pares, e o do Judiciário só recentemente começou a ser praticado⁴.

A importância da representação política e a descontinuidade partidária no Brasil

A formalidade da representação política tem sido um recurso usado pela elite brasileira desde os tempos em que o país ainda era uma colônia portuguesa (cf. Lamounier, 1981). Desde então as elites convencionaram que a regra formal da representação era a mais adequada para formar governos e maiorias do que as disputas armadas. Podemos afirmar que o país tem uma tradição de governos representativos, mas nem por isso populares e democráticos. Desde a proclamação da República, em 1889, até hoje, o Congresso permaneceu sistematicamente fechado apenas de 1937 a 1945. Todos os presidentes, mesmo os ditadores, foram eleitos. O principal ditador civil, Getulio Vargas, chegou ao poder em 1930 por um golpe de Estado, mas foi eleito pela via indireta em 1934 e se manteve no poder até 1945. Todos os presidentes da ditadura militar (1964-1985) foram eleitos pelo Congresso Nacional, que permaneceu aberto durante todo o período, com três interrupções de curta duração⁵. Ou seja, a representação política é parte da cultura política da elite brasileira, mas esta regra não reflete necessariamente democratização do poder. No Brasil o liberalismo ainda não se democratizou, para usar a expressão de Norberto Bobbio (1994). Houve distribuição de poder, ampliação dos direitos políticos, mas falta transparência, controle dos poderes e justiça social.

Quando se examina o sistema partidário nota-se que, ao contrário da maior parte dos países sul-americanos, o Brasil tem sido um exemplo de descontinuidade e de fragilidade. Ao longo da República o país conheceu seis sistemas partidários. O primeiro estende-se de 1889 até a Revolução de 1930, que trouxe Getulio Vargas ao poder. Tratava-se de um sistema partidário regional, oligárquico, fechado, sem o voto secreto. Com a chegada de Vargas ao poder esse sistema é abolido, assim como a primeira Constituição republicana. Nos anos 1930, em meio ao experimento autoritário de Vargas, recriam-se os partidos políticos (1933), ainda partidos regionais, que serão abolidos em seguida, quando da proclamação da ditadura do Estado Novo (1937-1945). Com a redemocratização do pós-guerra, o Brasil vai conhecer partidos nacionais que serão proscritos pela ditadura militar em 1965. A ditadura militar instaurou o bipartidarismo tutelado, que ela mesma reformou em 1979, levando a cabo a quinta reforma partidária do país. Com a redemocratização, temos a reforma de 1985, que criou o sistema vigente, caracterizado por ampla pluralidade e liberdade partidária.

O objetivo deste breve histórico é destacar dois pontos. Primeiro, a elite política do país, embora aceite a regra formal da eleição para formar governos, não tem, ao longo da história, respeitado os partidos como instrumentos de representação da sociedade. Sempre que os partidos passam a representar setores mais amplos da sociedade ou interesses classistas

dos trabalhadores, a elite, civil ou militar, opta por sua destruição de forma arbitrária. Ou seja, até recentemente pairou entre a elite brasileira um sentimento contrário a partidos que se tornassem fortes e populares. Dessa forma, no Brasil, é frequente associarmos parte de nossa fragilidade democrática a esta descontinuidade e deslegitimidade do sistema partidário, ao contrário do que ocorreu em países como Argentina, Chile, Uruguai, entre outros, marcados por fortes estruturas partidárias.

Em segundo lugar, queremos chamar a atenção para o fato de que grande parte dos países das Américas que estão passando hoje por processos de ampliação da participação popular tem apontado a existência de partidos fortes e permanentes como um obstáculo à democracia (partidocracias). Ou seja, o Brasil seria um caso exemplar de atrofia partidária durante todo o século XX, ao contrário da vitalidade das instituições partidárias de seus vizinhos. Este tópico daria um amplo debate: qual o papel de partidos fortes e estáveis para a democracia? Países como a Venezuela e a Bolívia condenam essas experiências; Argentina e Uruguai tentam criar uma terceira força; o Brasil, por sua vez, com a reforma de 1985, fragmentou seu sistema de tal forma que qualquer partido no poder tem que firmar amplas e híbridas alianças visando à formação de maiorias e à governabilidade⁶.

Partidos e programas

Apesar de não se dar muita atenção aos conteúdos programáticos dos partidos eles ainda são, de fato, fontes de tendências doutrinárias e ideológicas sobre as relações do Estado com o mercado e sobre as questões sociais. Examinaremos, aqui, quatro principais partidos brasileiros – Partidos dos Trabalhadores (PT), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), e Democratas (DEM) –, levando em conta, basicamente, suas concepções sobre liberalismo, democracia, socialismo, mercado, capitalismo, intervenção do Estado na economia, relações com a sociedade civil e minorias. Começamos pelo PT, partido mais à esquerda no espectro ideológico dos quatro grandes partidos nacionais.

O PT é, segundo seu programa, um partido nitidamente de esquerda e anticapitalista, e defende o “socialismo democrático” com participação popular e uma maior intervenção do Estado na economia. Ainda que em seu programa de governo reconheça alguma importância dos incentivos privados e estrangeiros para o desenvolvimento, vê os investimentos públicos como a melhor forma de fortalecer a economia brasileira. Em seu programa de governo define, ainda, que “continuará em sua tarefa de constituir um grande mercado de bens de consumo de massas, o que vincula de maneira indissociável crescimento com distribuição de renda. Esse propósito requer prioritária diretriz governamental voltada para a elevação substancial dos investimentos, especialmente públicos e nacionais, bem como privados e estrangeiros”⁷.

Em relação à sociedade civil, o PT defende a participação ativa da massa dos trabalhadores nas decisões políticas tomadas pelo Estado: em suas palavras, o partido “nasce da vontade de independência política dos trabalhadores, já cansados de servir de

massa de manobra para os políticos e os partidos comprometidos com a manutenção da atual ordem econômica, social e política”. Assim como o PSBD, menciona claramente a necessidade de estabelecer vínculos mais fortes com movimentos sociais, minorias étnicas e de gênero.

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

Nas relações com a sociedade civil, faz uma nítida crítica à sua falta de capacidade de mobilizar a sociedade. O PSDB teve em seu grupo de origem um conjunto de importantes intelectuais, o que acabou por lhe cunhar uma marca elitista. O partido reconhece claramente essa falta de diálogo: “Por convictos que estejamos da pertinência das nossas propostas, devemos reconhecer que a interlocução do PSDB com a sociedade ficou aquém do que propunham nossos fundadores e do que se mostra necessário. Nossos canais de diálogo com diferentes setores da sociedade e com os cidadãos em geral são injustificadamente estreitos”.

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

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

A economia mista proposta pelo PMDB supõe uma concepção “tripartite da realidade nacional, distinguindo nela uma esfera privada, uma pública e uma estatal. Na esfera estatal, o Estado exerce o monopólio sobre os serviços e bens que produz. Já na esfera pública, misturam-se iniciativas estatais sem caráter monopólico e iniciativas privadas. Na esfera privada predominam todas as iniciativas e liberdades da sociedade civil”. Por sociedade civil o partido entende basicamente a existência de empresários e

trabalhadores. Dessa forma, estabelece que “a consciência de que as divisões da sociedade civil são um pressuposto indispensável do Estado e, portanto, a este compete coordenar as paixões sociais para assim viabilizar o desenvolvimento da vida nacional no competitivo concerto das nações”.

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

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

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

Quando associamos os programas dos partidos aos perfis dos eleitos para a Câmara Federal, notamos com nitidez o alinhamento das profissões e da renda de acordo com o espectro ideológico, deixando claro um *continuum* esquerda/direita. Essas evidências estão expostas nas duas tabelas a seguir.

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

Fonte: Rodrigues (2002, p. 65).

Distribuição interpartidária do patrimônio

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

Fonte: Rodrigues (2002, p. 85).

Partidos nos planos nacional e estadual

PSDB e PT dão as diretrizes da política nacional, revezaram-se na Presidência da República nos últimos 15 anos e governaram ambos com amplas alianças partidárias. Nas eleições para presidente da República, nos últimos quatro pleitos, a disputa se concentrou, basicamente, entre esses dois partidos, embora outros tenham apresentado candidatos que receberam considerável votação (PPS, PSB e PSOL).

No entanto, considerando as eleições para os governadores dos 27 estados do país temos um quadro diferente. Neste nível de governo, a competição entre os partidos é mais intensa, e é amplo o rol de partidos que consegue obter o posto sob disputa. No quadro abaixo apresentam-se os partidos dos governadores eleitos, por estado, nas últimas três eleições. São dez diferentes partidos que aparecem neste quadro, mostrando que a competição partidária que ocorre nos níveis estaduais não reproduz a dinâmica nacional, ou seja, a disputa não tem se concentrado entre PSDB e PT.

Percebe-se que somente em dois estados (AC e SP) não se produziu alternância no poder no decorrer das eleições de 1998, 2002 e 2006. Em dezoito estados houve ao menos uma mudança (AL, AP, BA, CE, DF, GO, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RN, SC e TO), enquanto em sete (AM, ES, RJ, RO, RR, RS e SE), três diferentes partidos sucessivamente se alternaram no poder.

Partidos nos governos dos estados brasileiros

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

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

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

Rotatividade dos partidos no governo das grandes cidades do Brasil

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

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

Esta dissonância entre uma dinâmica política mais polarizada visando às eleições presidenciais e outra, mais fragmentada, para lidar com as eleições estaduais produz normalmente um choque de orientações e de contradições partidárias. Ou seja, a inteligibilidade do sistema partidário e eleitoral torna-se extremamente opaca para o eleitor, que em meio a essa complicada e imbricada rede de alianças e acordos enxerga com mais clareza as pessoas (os candidatos) do que os partidos.

Partidos no Congresso Nacional

Na Câmara dos Deputados a fragmentação partidária tem sido expressiva, embora cerca de metade dos partidos ali representados sempre decida apoiar o governo. O quadro abaixo mostra a dispersão partidária na Câmara dos Deputados desde 1994. Mostra, também, que quatro partidos sempre concentram as maiores bancadas: PFL e PMDB, partidos respectivamente de direita e centro, e PSDB e PT, partidos de centro-esquerda e de esquerda. Verifica-se, ainda, que em 2006, ano da reeleição de Lula, a fragmentação partidária na Câmara aumentou significativamente.

Composição partidária da Câmara dos Deputados nas últimas quatro eleições⁸

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

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

No Senado a concentração partidária em torno de alguns partidos se repete, embora também seja grande a dispersão. Desde 1994 a composição do Senado é a seguinte:

Senadores eleitos, por partido, para o Senado nas últimas quatro eleições

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

Fonte: Banco de dados eleitorais – Iuperj. http://jaironicolau.iuperj.br/jairo2006/port/cap3/resumo/Cap3_tab1.htm

Segundo Maurice Duverger (1987), existem dois tipos de efeitos do sistema eleitoral sobre o sistema partidário: 1) a fórmula majoritária de um só turno tende ao dualismo dos partidos; e 2) a fórmula majoritária de dois turnos e a representação proporcional tendem ao multipartidarismo. De acordo com Anastasia, Ranulfo e Santos (2004), a eleição presidencial em dois turnos, se combinada com a existência de representação proporcional e distritos de alta magnitude, pode funcionar como um estímulo para que líderes partidários lancem candidatos à Presidência com o objetivo de aumentar sua bancada no Congresso e, posteriormente, negociem com os candidatos que passarem ao segundo turno.

É possível afirmar que a segunda proposição de Duverger corresponde ao atual quadro eleitoral e partidário brasileiro, na medida em que as eleições para o Senado e para os cargos do Poder Executivo nas três esferas de governo (prefeito, governador e presidente) se dão pelo método majoritário. No caso do Senado, o candidato é eleito por maioria simples dos votos (em um só turno), enquanto nos pleitos para o Executivo a escolha ocorre por maioria absoluta. Se não houver essa maioria no primeiro turno, é realizado um segundo, com os dois candidatos mais votados⁹. Na disputa para os postos legislativos (vereadores, deputados estaduais e federais), vigora o sistema de representação proporcional em distritos de grande magnitude, isto é, circunscrições eleitorais que elegem vários representantes. As cadeiras são distribuídas proporcionalmente à votação obtida por cada partido.

Nicolau (2004) aponta que na literatura sobre sistemas eleitorais há o consenso de que a magnitude do distrito eleitoral é um dos aspectos centrais no conjunto de regras que regula o processo eleitoral, uma vez que, nos sistemas de representação proporcional, quanto maior a magnitude do distrito, mais fácil para um pequeno partido obter representação. Nas eleições para a Câmara dos Deputados, o distrito de maior magnitude (70) é o estado de São Paulo, enquanto que Rio Grande do Norte, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, Amazonas, Santa Catarina, Rondônia, Tocantins, Acre, Amapá e Roraima são os estados cujo distrito tem a menor magnitude, apenas oito. Embora o Brasil pratique a proporcionalidade, as bancadas federais de cada estado estão limitadas a um mínimo de 8 e a um máximo de 70; as estaduais a um mínimo de 24 e a um máximo de 94; e as das Câmaras Municipais a um mínimo de 9 e a um máximo de 55. Assim, ao definir mínimos e máximos, o Brasil pratica, de fato, uma proporcionalidade imperfeita, o que, para muitos, afeta a efetividade da representação e a qualidade da democracia.

Outro dispositivo legal com efeitos duvidosos sobre o sistema partidário refere-se à possibilidade de formação de coligações, tanto para as eleições majoritárias, como para as proporcionais. O estabelecimento das coligações nas eleições proporcionais incentiva os partidos menores, pouco competitivos, a buscar coligações com outros partidos a fim de atingir o quociente eleitoral que condiciona o acesso aos postos sob disputa. Em vez de serem excluídos da competição eleitoral, caso tivessem que concorrer sozinhos, esses partidos permanecem no sistema partidário graças a subterfúgios legais.

Responsabilidade dos partidos para a qualidade da democracia

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

Novas institucionalidades jurídicas surgiram no âmbito da redemocratização, mas ainda não são capazes de atender à demanda reprimida por direitos. Conta a favor da democracia e do cidadão a liberdade de imprensa, que nos últimos anos tem sido mais crítica ao estelionato eleitoral praticado por alguns mandatários.

Por todas essas razões o país tem mantido constantemente uma agenda de reformas políticas. A ideia é rever algumas regras dúbias criadas pela nova democracia, entre elas a que permitia a troca constante de partidos por parte do parlamentar eleito. Em março de

2007, uma lei de fidelidade partidária foi aprovada, impedindo essa prática, que era usada, em geral, para engrossar os partidos da base no governo.

Um assunto que ainda permanece inalterado é a baixa participação feminina na política. Desde 1996 o Brasil vem adotando cotas partidárias para as mulheres (30% dos candidatos), mas os resultados foram decepcionantes. Atualmente o país tem um dos piores índices do mundo – 105ª posição, entre 134 – com 9% de mulheres na Câmara e 12% no Senado¹⁰. Uma proposta inovadora a esse respeito foi apresentada ao Congresso: introdução da lista fechada, obrigando os partidos a apresentar, a cada três vagas, dois candidatos de um sexo e um candidato de outro, sistema que a Argentina adotou e a fez ocupar a quinta posição no *ranking* mundial. Da mesma forma, a representação dos negros na política permanece irrisória. Traços elitistas persistem junto com patrimonialismo, privilégios, baixo controle dos gastos públicos e esforços insuficientes por parte dos governos para elevar a ética na política.

Relacionando a qualidade da democracia com os partidos políticos pode-se notar que, em tempos de redes internéticas, os partidos não são polos de atração para a mobilização política, nem espaços legitimados pela população para expressar suas demandas. A participação política é baixa em termos de mobilização popular, mas a participação eleitoral é alta, em função do voto obrigatório. Há tolerância política, respeito formal às liberdades civis, o calendário eleitoral é respeitado e há revezamento no poder. Predomina, contudo, a ideia de que políticos “são todos iguais”, ou seja, não são confiáveis.

Essa percepção não é casual. De fato, segundo dados da Transparência Internacional para novembro de 2009, numa lista de 180 países, o Brasil está na desconfortável 75ª posição em termos de corrupção, ao lado de Colômbia, Peru e Suriname¹¹. Corrupção, poucos controles e desigualdades comprometem a qualidade da democracia e se autorreproduzem. Do nosso ponto de vista, a responsabilidade dos partidos em relação a esse quadro tem a ver com três pontos fundamentais:

- a) Falta de responsabilidade das lideranças e dos dirigentes dos partidos no momento de escolher seus candidatos. É comum partidos aceitarem em sua lista pessoas de reputação questionável. Por razões pecuniárias ou de amizade, criminosos e corruptos acabam entrando na vida política pela via legal com a anuência de chefes partidários.¹²
- b) Em segundo lugar, os partidos não costumam punir com rigor os representantes denunciados na Justiça e sobre os quais há evidências de práticas ilícitas. Os custos de transgressão são ainda baixos.
- c) Da mesma forma, os partidos têm usado artimanhas variadas para mascarar suas contas de campanha, usando até expedientes ilícitos. Alguns recebem dinheiro de procedência duvidosa, aceitam candidaturas de pessoas comprometidas com o crime organizado e falsificam dados junto à Justiça Eleitoral¹³.

A lei de fidelidade partidária que começou a vigir em março de 2007 é, sem dúvida alguma, um primeiro indicador de responsabilidade por parte do Legislativo e do Judiciário no sentido de impedir que a ocupação de um cargo eletivo se torne objeto de obscuras transações financeiras.

Como um mesmo deputado podia trocar de partido várias vezes, observamos, por exemplo, que de 2003 a 2006, período correspondente ao primeiro governo Lula, 195 deputados trocaram de partido, mas o total de mudanças partidárias foi de 345. Na Legislatura anterior, 174 deputados trocaram de partido, mas o total de trocas foi de 281¹⁴. Em 2008, apenas um deputado trocou de partido dentro das possibilidades previstas pela nova lei.

Até a lei de fidelidade partidária de 2007 a mudança de partido já se dava antes mesmo da posse dos deputados. Em 2002, por exemplo, o PTB elegeu 26 deputados, mas no momento da posse, em 2003, apresentava 51. O quadro abaixo dá uma ideia aproximada do problema. Os partidos que eram oposição ao governo nesse momento, como PDT, PFL e PSDB, foram os que mais perderam cadeiras. Os que mais ganharam com essas transferências foram o PTB e o PL, partidos que aderiram ao governo eleito.

Bancada eleita em 2002 e bancada média por partido em 2003

Partidos	Eleita	Média 2003
PT	91	92
PTB	26	51
PL	26	39
PSB	22	22
PDT	21	14
PPS	15	20
PCdoB	12	11
PMDB	75	74
PPB/PP	49	48
PFL	84	69
PSDB	70	56
Demais partidos*	22	17

Fonte: Santos e Vilarouca (2005), pág. 12. Disponível em:

http://necon.iuperj.br/arquivos/home/relatorio_primeiro_ano_lula.pdf.pdf

*PRONA (6), PV (5), PSD (4), PST (3), PSC (1), PMN (1), PSL (1), e PSDC (1).

Ao longo deste trabalho deixamos claro que há aspectos legais e formais que contribuem para a baixa qualidade da democracia, mas que há, também, características culturais que incentivam essas práticas. Entre elas o patrimonialismo e a cultura da

corrupção. Os partidos, em meio a isso, foram, por muito tempo, mais agentes do *status quo* do que agentes de mudança.

Apesar deste legado histórico-cultural, o país vem desenvolvendo maior sentido de justiça, mesmo que os valores democráticos continuem baixos em comparação às democracias estáveis. Ajustes e reformas vêm sendo discutidas de forma a mudar a cumplicidade entre as práticas políticas e o crime, e algumas já foram implementadas, como a proibição de troca indiscriminada de partido.

Transparência e controles estão formalmente definidos como necessários, mas na prática são variáveis ainda frágeis na vida política brasileira. Este é o campo em que a democracia brasileira precisa avançar mais, e desse avanço depende, em grande parte, a maior confiança dos brasileiros na política e na democracia.

Concluindo, se a qualidade da democracia é precária no país e se a responsabilidade das elites é notória a esse respeito, a existência de procedimentos democráticos e de instituições políticas fortes é um fato a ser festejado. Isso constitui a única plataforma possível de onde podemos disparar qualquer artifício inovador visando ao aprimoramento democrático.

Notas

¹. Ver, por exemplo, Moisés (2008).

². Uma avaliação crítica destes dados pode ser encontrada em Almeida (2008). O autor questiona a consistência dos indicadores que classificam o Brasil como uma democracia falha.

³. Sobre os problemas de financiamentos de campanhas na região ver, por exemplo, Zovato (2005).

⁴. O controle externo do Judiciário no Brasil começou a ser feito a partir da instauração, em 2005, do Conselho Nacional da Justiça criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004. Cabe ao Tribunal de Contas da União fazer o controle externo do Poder Executivo.

⁵. Durante a ditadura militar o Congresso Nacional foi fechado de outubro a novembro de 1966; de 13 de dezembro de 1968 a 15 outubro de 1969 e de 1º de abril de 1977 a 15 de abril de 1977.

⁶. Quanto à filiação partidária, em setembro de 2008, o Brasil tinha uma população de 183.987.291 habitantes com 130.604.430 eleitores, ou seja, 70% da população eram votantes. A filiação partidária estava em torno de 9,5% dos eleitores. Apenas o PMDB possuía mais de 2 milhões de filiados. Fonte: *site* do TSE, http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/eleitores_filiados.htm

⁷. Para a realização desta parte sobre os programas forma consultados os seguintes sites com acesso em 20 e 21 de outubro de 2008.

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

Programa: “O Socialismo petista” de 1999 –

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

Programa de Governo: http://www.pt.org.br/portalpt/images/arquivos/plano_governo.pdf

PSDB - Estatuto: https://www2.psdb.org.br/biblioteca/publicacoes/Estatuto_sexta_edicao.pdf

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

PMDB - Estatuto: http://www.pmdb.org.br/?ID_MATERIA=36

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

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

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

⁸. Durante o período de 1994 a 2006, algumas agremiações do sistema partidário brasileiro passaram por processos de fusão, ou mudaram de nome. E também, ao longo destes 12 anos, novos partidos foram criados. O Partido Democrático Social (PDS) fundiu-se com o Partido Democrata Cristão (PDC) em 1993, passando a chamar-se Partido Progressista Reformador (PPR). Em 1995, o PPR fundiu-se com o Partido Progressista

(PP), passando a se chamar Partido Progressista Brasileiro (PPB). Em 2003, o PPB altera sua denominação para PP. O Partido da Frente Liberal (PFL), a partir de 2007 passou a se chamar Democratas (DEM). O Partido da Reconstrução Nacional (PRN), em 2001 alterou sua denominação para Partido Trabalhista Cristão (PTC). O Partido Social Democrático (PSD), em 2002 incorporou-se ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). O Partido Social Trabalhista (PST) incorporou-se ao Partido Liberal (PL) em 2003.

⁹. No caso dos prefeitos, o segundo turno só acontece em cidades com mais de 200 mil habitantes.

¹⁰. Dados da Inter-Parliamentary Union.

¹¹. Numa escala de 1 a 10, em que quando mais alta a nota menor a corrupção, o Brasil alcançou 3,7.

¹². Segundo dados de ONGs noticiados pela imprensa no decorrer das eleições para as prefeituras das grandes capitais, em 2008, cerca de 20% a 30% dos candidatos tinham algum processo na Justiça. Isso não significa, claro, que todos os processados são criminosos, mas alguns o são e contra eles os partidos nem sempre se posicionam. As “malas” de dinheiro já se tornaram parte do folclore político nacional.

¹³. No momento em que entrego o original deste artigo aos editores (30 de novembro de 2009) todas as manchetes dos grandes jornais falados e impressos do país destacam uma operação da polícia Federal no governo do Distrito Federal, governado pelo DEM. Fitas foram divulgadas com imagens de políticos recebendo dinheiro em situações suspeitas, um deles colocando-o dentro das meias. Ainda recentemente também, o recém eleito presidente do PT, Eduardo Dutra, declarava em entrevista à imprensa que o modelo de financiamento eleitoral no Brasil estava “absolutamente esgotado”, e era “indutor” de ações irregulares e ilegais. Segundo ele, em “toda eleição há risco de você ter desvios, caixa 2. É inerente ao modelo” (*O Globo*, 29/11/2009).

¹⁴. Melo (2000), Roma (2007) e *site* da Câmara dos Deputados.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Rodrigo de. As inconsistências dos inspetores da democracia. **Insight Inteligência**, nº 43, 2008, p. 61-75.
- ANASTASIA, F., RANULFO, C. e SANTOS, F. **Governabilidade e representação política na América do Sul**. Rio de Janeiro/São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer/UNESP, 2004.
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- IPEA. **Brasil: o estado de uma nação**. Fernando Rezende e Paulo Tafner (orgs.), 2005.
- LAMOUNIER, Bolivar. Representação política: a importância de certos formalismos. *In* LAMOUNIER, B., WEFFORT, F. e BENEVIDES, M. V. (orgs.), **Direito, cidadania e participação**. São Paulo: T. A. Queiroz Editor, 1981.
- MAINWARING, Scott. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- MELO, Carlos Ranulfo F. de. Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados. **Dados**, vol. 43, nº 2, 2000.
- MILL, Stuart. **On liberty**, New York: Liberal Arts Press; Bobbs-Merrill, 1956.
- MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 23, nº 66, 2008, pp. 11-43.
- MORLINO, Leonardo. **Calidad democrática entre líderes y partidos**. Ciudad de México: IFE, 2008.
- NICOLAU, Jairo. **Multipartidarismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- _____. Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Dados**, vol. 43, nº 4, 2000.
- PAYNE, Mark, ZOVATTO, Daniel e DÍAZ, Mercedes M. **La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina**. Nova York: Inter-American Development Bank, 2006.

- PION-BERLIN, David e TRINKUNAS, Harold. *Civilian Praetorianism, Regime Crises and Military Responses in Comparative Perspective*. Trabalho preparado para a IPSA, Santiago do Chile, 25-28 de junho, 2008.
- PNUD. *A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs*, 2004.
- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e social democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. *Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados*. São Paulo: Edusp, 2002.
- ROMA, Celso. Os efeitos da migração interpartidária na conduta parlamentar. *Dados*, vol. 50, nº 2, 2007, pp. 351-392.
- SANTOS, Fabiano e VILAROUCA, Márcio. Relatório do primeiro ano do governo Lula. NECON, 2005, disponível apenas em versão on line em: http://necon.iuperj.br/arquivos/home/relatorio_primeiro_ano_lula.pdf.pdf
- SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: Editora UnB, 1982.
- ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 11, nº 2, outubro, 2005.