

Estudos Eleitorais

TSE - N.1, jan./abr. 1997

A Lei Eleitoral e os Partidos no Brasil

JEAN BLONDEL

Nascido em Toulon, França, e formado pelo Instituto de Ciências Políticas de Paris, Blondel ingressou no St. Antony's College, de Oxford. Tornando-se docente da Universidade de Keele, ensina, agora, na Universidade de Essex, na cidade inglesa de Old King Cole. Hoje um dos mais respeitados cientistas políticos, ele é autor, entre outros livros, de *Introduction to comparative government* e *Thinking politically*.

A lei eleitoral

A lei eleitoral brasileira é original e merece seja descrita minuciosamente. É, com efeito, uma mistura de escrutínio uninominal e de representação proporcional da qual há poucos exemplos através do mundo. Fora das eleições municipais, a circunscrição de base é o estado, não só para as eleições federais, como para as eleições que devem prover os postos nos estados. No interior deste quadro, como no interior do quadro municipal, quando se trata de eleições municipais, o sistema é análogo. Quanto aos postos do Executivo, não existe problema: é sempre utilizado o sistema majoritário simples. Assim, o Sr. Vargas foi eleito em 1953 com 3.849.040 votos contra 2.342.284 e 1.697.193 votos que obtiveram, respectivamente, os Srs. Eduardo Gomes e Cristiano Machado. O mesmo sistema de escrutínio serve aos cargos de senadores, embora haja três senadores por estado.

Mas, para a Câmara Federal, para as Câmaras dos estados e para as Câmaras Municipais, o sistema é muito mais complexo. O princípio de base é que cada eleitor vote somente num candidato, mesmo que a circunscrição comporte vários postos a prover; não se vota nunca por lista.

Nisto o sistema é uninominal. No entanto, ao mesmo tempo, cada partido apresenta vários candidatos, tantos quantos são os lugares de deputados, em geral, menos se estes são pequenos partidos. De algum modo, os candidatos de um mesmo partido estão relacionados, pois a divisão das cadeiras se faz por representação proporcional, pelo número de votos obtidos por todos os candidatos de um mesmo partido.

De fato, tudo se passa da seguinte maneira. Os votos obtidos pelos candidatos de um mesmo partido são totalizados para toda a circunscrição – estado ou município. Atribuem-se as cadeiras pela representação proporcional, seguindo as regras da média mais forte. Sejam oito cadeiras a preencher. O partido I tem 50 mil votos, o partido II, 30 mil: aquele terá 5 cadeiras, e o II, 3.

É preciso, em seguida, dar as cadeiras aos representantes, e é então que se levam em conta os votos obtidos para cada candidato. No interior dos partidos atribuem-se as cadeiras por simples maioria. Se os candidatos do partido I tiverem obtido respectivamente:

A: 12.000	E: 4.500
B: 11.000	F: 3.500
C: 9.000	G: 2.000
D: 8.000	H: 500

são eleitos A, B, C, D e E.

Calcula-se do mesmo modo para o partido II, que teve os seguintes resultados:

J: 21.000	N: 900
K: 4.000	O: 700
L: 1.500	P: 600
M: 1.000	Q: 300

São eleitos J, K e L. Este exemplo mostra que o sistema pode permitir a eleição de determinados candidatos que tenham menos votos que outros – que não são eleitos. F, com 3.500 votos, não é eleito, enquanto que L o é com 1.500. É suficiente, como é o caso para a lista II, que o candidato à frente da chapa obtenha um número considerável de sufrágios, os quais serão aproveitados aos outros candidatos do mesmo partido, pois que ele não pode ser eleito senão uma vez. São essas as conseqüências técnicas do processo do escrutínio. Em verdade, elas não são tão injustas, porque o eleitor que vota para um partido é considerado como preferindo todos os candidatos do seu partido em relação àqueles do partido oposto.

Votando num candidato, de fato o eleitor indica, de uma vez, uma preferência e um partido. Seu voto parece dizer: “Desejo ser representado por um tal partido e mais especialmente pelo Sr. Fulano. Se este não for eleito, ou o for de sobra, que disso aproveite todo o partido”. O sistema é, pois, uma forma de voto preferencial, mas as condições técnicas são tais que este modo de escrutínio é uma grande melhora sobre o sistema preferencial tal qual existe na França. Nesse país, a existência de uma lista preparada pelo comitê diretor é, com efeito, preponderante, pois o eleitor não escolhe e se contenta, por passividade ou ignorância, em depositar a lista sem modificações. No Brasil, não há ordem preparada pelo comitê diretor. O eleitor, votando num determinado indivíduo, indica por isso mesmo a sua preferência. Ele pode, aliás, votar num partido sem indicação de nome. Age, então, como se aceitasse *a priori* a ordem dos candidatos que farão não os comitês diretores, mas os outros eleitores que terão votado, também eles, num nome.

Este sistema tem a vantagem de deixar ao eleitor uma escolha muito grande no quadro dos partidos. Ele pode, se quiser votar por uma tendência, escolher um homem entre os candidatos do partido. Trata-se, pois, de um sistema majoritário no interior duma prévia representação proporcional. Vamos ver como este escrutínio majoritário se torna praticamente uninominal. Os eleitores têm, teoricamente, a escolha entre todos

os candidatos da legenda. Nas cidades, eles utilizam-se, de fato, muitas vezes, deste direito. Mas, no interior, os diversos candidatos de um partido, ligados uns aos outros pela repartição à representação proporcional, desejam não se fazer concorrência. Eles chegam a uma divisão geográfica de fato, senão de direito. Cada um deles escolhe, para si, uma região do interior do estado, geralmente aquela de que ele é originário, correspondendo grosso modo a um município. Obtém dos outros candidatos do partido que eles não façam propaganda nesta zona, mediante a promessa de não fazer na deles. Disso decorre um *modus vivendi* que cria, de fato, o escrutínio uninominal, se nos colocarmos em cada pequena zona de influência.

A liberdade do eleitor é, pois, parcialmente restrita. Mas é preciso notar que, em cada região, o candidato do partido, como acontece na França com o escrutínio uninominal, é o homem que os eleitores conhecem melhor. Em consequência do caráter parcialmente uninominal do escrutínio, o eleitor está mais próximo da pessoa do candidato. Apesar da representação proporcional, o deputado não é, pois, um desconhecido para os eleitores.

Tal é a modalidade principal da lei eleitoral. A maior parte das outras apresenta pouquíssimos caracteres excepcionais; são, sobretudo, diferenças técnicas de segunda ordem. O direito de sufrágio é dado aos brasileiros de ambos os sexos, maiores de 18 anos, e, coisa importante para o País, que saibam ler e escrever (art. 132 da Constituição). É, em princípio, obrigatório. Tem lugar nas seções eleitorais, comportando poucos eleitores: 300 a 400, somente, enquanto que elas atingem 1.500 a 2.000 na França; a divisão das seções é geográfica. Nas aglomerações urbanas existem evidentemente várias seções eleitorais, divididas por setores geográficos. Encontram-se, em geral, nas sedes distritais; mas estas seções são, o mais das vezes, muito pequenas para que se possa reunir todos os eleitores do distrito numa só; são, então, divididos por ordem alfabética, e uma seção compreende não só os eleitores da sede, como os do quadro rural. Donde a impossibilidade de fazer o estudo geográfico de uma zona inferior à do distrito. Em verdade, as dificuldades da geografia eleitoral

são ainda acrescidas em consequência da autorização dada aos eleitores de votar *em separado*, não importa em que seção eleitoral do município. Para impelir os eleitores a votar, quis-se permitir-lhes a ida à seção eleitoral mais próxima do lugar onde se encontrassem, de fato, no dia da eleição, que não é sempre um domingo. Também lhes foi permitido votar, não importa em que seção do município estejam inscritos. Não se alargou ainda mais o sistema, porque a circunscrição, isto é, o registro das inscrições que o juiz eleitoral detém – é o município. Por aí o sistema é um pouco claudicante. Tal como é, ele chega, entretanto, a perigos de fraudes, porque se autorizam os eleitores a votar com a simples apresentação do seu título de eleitor, que pode ser falsificado. E não há em nenhuma seção eleitoral, senão naquela em que o eleitor está inscrito, nenhuma folha permitindo controlar se ele já votou ou não. Ele vota numa folha separada, donde a expressão de voto *em separado*. O estudo da geografia eleitoral deve sempre levar em conta a proporção dos votos dessa categoria; ela se ressent, portanto, de uma certa margem de incerteza. Em certos casos, o número dos votos *em separado* é tão grande que ele deve limitar-se a não ficar abaixo do município.

Assim a geografia eleitoral subordina-se a dificuldades que a tornam bem mais vagas que na França, porque não se poderá descer a um estudo microscópico dos fenômenos. Embora se possua instrumento de trabalho extremamente preciso, com seções eleitorais de apenas 300 ou 400 eleitores, obter-se-ão, entretanto, resultados pouco concludentes, em consequência das disposições particulares da lei eleitoral.

II

Os partidos políticos

A reforma eleitoral implicou uma transformação completa dos partidos políticos. Estes não podem mais ser regionais como eram os partidos

republicanos da *República Velha*. São numerosos: cerca de 15. O Partido Comunista (PCB), por algum tempo legal, foi interdito em 1948, após ter obtido de 7 a 8% dos sufrágios. Muitos são pequenos partidos, ora influentes, em virtude da personalidade de um homem, ora existindo por motivos ideológicos – ao menos teoricamente – como o Partido Socialista Brasileiro (PSB), que jamais ultrapassou alguns milhares, ou algumas dezenas de milhares de votos. Quatro são os principais: o Partido Social Democrático (PSD), a União Democrática Nacional (UDN), Partido Democrático Brasileiro (PDB), e o Partido Social Progressista (PSP). A primeira observação que faz sempre um brasileiro, quando fala dos partidos políticos de sua pátria, é dizer que não possuem nenhum conteúdo ideológico e que todos querem a mesma coisa. Cada partido tem o seu programa, que se obtém facilmente nos *diretórios*. Mas os próprios representantes dos partidos dizem que não se deve atribuir importância verdadeira ao programa. Salvo um partido, como o Partido Libertador (PL), cujo chefe, o Sr. Raul Pita, combate pelo parlamentarismo, nenhum outro procura verdadeiramente pôr em prática o programa; por motivos táticos, eles podem, como um dia me disse um membro influente de um grande partido, fazer o contrário do que prometem. Também tentaremos descrever os quatro grandes partidos, realçando, sobretudo, suas características essenciais e traçando o retrato das personalidades influentes que eles agrupam.

Entre as quatro grandes agremiações políticas, duas entre elas parecem talvez ter estrutura aristocrática (o PSD e a UDN), e duas, uma estrutura monárquica (o PTB e o PSP), ainda que estes caracteres não sejam absolutamente nítidos no plano local.

A UDN e o PSD são os dois partidos mais antigos. Nasceram diretamente, um e outro, da queda da ditadura, em 1945. A UDN continua sendo a agremiação em luta contra a ditadura e nasceu nos últimos meses desta, no momento da vitória dos aliados, que significava a vitória das Democracias. Ao contrário, o PSD era o partido dos homens que tinham

estado no poder durante a ditadura, os adeptos do Sr. Vargas, mesmo sem o Sr. Vargas. Foram estes homens que sustentaram a candidatura do general Dutra, que foi eleito em 1945, contra o candidato da UDN, o brigadeiro Eduardo Gomes, conhecido no Brasil como o *Brigadeiro*.

Estes dois partidos são, de algum modo, os partidos da geração antiga, da geração da *República Velha*, mas renovada depois de 1930. Têm um traço comum, que é serem um pouco de *panelinhas*, de círculos aristocráticos. A UDN tem, aliás, este caráter de forma mais acentuada que o PSD. A UDN é, sempre, nas cidades, o partido da *gente bem*, da burguesia intelectual, espiritual, um pouco *voltairiana*, em todo o caso irônica.

Encontra-se um pouco de tudo na UDN. Nasceu do liberalismo, e muitos homens de esquerda ainda se ligam a ela porque ela representa, mesmo hoje, uma defesa contra uma possível volta à ditadura. Não se pode dizer que ela seja socialmente da esquerda, mas intelectualmente ela é da oposição. Se fôssemos compará-la a um partido europeu, este seria o Partido Liberal da Restauração ou os *Whigs* ingleses da época pré-vitoriana.

Todavia, ela se distingue igualmente por suas bases eleitorais do Partido Liberal Francês, que era, sobretudo, urbano. A UDN é, com efeito, o partido das regiões do Nordeste, desde Minas até o Rio Grande do Norte. Ela é muito mais fraca no Centro e no Sul, especialmente no Rio de Janeiro (Distrito Federal) e no estado de São Paulo. É aí, sobretudo, que ela se limita à burguesia das cidades. No Nordeste, ao contrário, é bastante rural: parece que a oposição ao Sr. Vargas foi mais acentuada no Norte que no Sul. Vê-se, por exemplo, que no estado da Paraíba ela agrupa essencialmente elementos rurais. Mas a UDN conserva feição de partido aristocrático e, por sua situação em relação ao governo, uma atitude de oposição que lhe permite não renunciar a suas origens nem olvidar seu espírito.

O PSD, ao contrário, é o partido da *situação*, o partido governista por excelência. Diz-se no Brasil que é esta a sua definição. Ele foi, é, e parece dever ser sempre governista. Isso gera entre seus adeptos um certo

estado de espírito. O *pessedista* é menos culto, menos independente que o *udenista*. Não se pode permitir o luxo de estar *contra*. O PSD agrupa os homens menos seguros de si mesmos, os homens que nasceram com o Sr. Vargas e que a este devem sua ascensão social.

Como a UDN, e mais ainda que ela, o PSD é rural e se estende por todo o País, sendo, entretanto, um pouco mais forte no Centro e Sul que no Norte. Mas à semelhança da UDN, o PSD tem seus caracteres definidos não por elementos rurais que lhe dão a massa de seus votos, mas por seus dirigentes. Estes lhe dão um aspecto flutuante, uma aparência de não ter vontade definida: o PSD não é como a UDN, composta de homens rígidos e admirados; ele tem mais habilidade para aproveitar a situação. A UDN tem caráter mais definido, ou ela se dá a esse luxo, mas o PSD veio a se manter num grande número de lugares. A UDN é, em resumo, constituída de políticos amadores, de intelectuais ou industriais que em seus momentos de folga fazem política. Tem menos nobreza, mas talvez mais eficácia.

Entretanto, com seus sete anos de existência, o PSD e a UDN, de uma certa maneira, representam velhos partidos e estão em perda de impulso. Permanecem como os dois partidos mais importantes, mas já não são os únicos, ou quase, como em 1945; tiveram que abrir espaços a novos partidos mais dinâmicos e menos conservadores. Os dois partidos novos importantes são o PTB e o PSP. Sua estrutura é muito menos colegial que a dos dois precedentes. Não se sabe quem é o chefe do PSD, e o *Brigadeiro* é mais porta-estandarte da UDN que seu verdadeiro chefe. Ao contrário, o chefe do PTB é o Sr. Vargas e o do PSP é o Sr. Ademar de Barros. Na mesma condição encontra-se o Partido Trabalhista Nacional (PTN), do Sr. Hugo Borghi. Estes partidos são os partidos de um homem, de um chefe. Não existiriam sem este homem; os dirigentes fazem viver o partido pela popularidade que tem o chefe. Também são mais acentuadamente demagógicos que os anteriores. Exploram as qualidades passadas ou futuras que o povo brasileiro atribui a seu líder. Recrutam seu

eleitorado nas cidades, entre a massa dos pequenos comerciantes, empregados ou operários. Têm certo eleitorado rural resultante de determinadas situações pessoais, mas estas exceções não transformam a fisionomia geral destes agrupamentos políticos.

No entanto, o PTB se distingue nitidamente do PSP. O primeiro, partido do Sr. Vargas, encontra-se, ainda, bem ao lado do PSD. Num e noutro caso são homens que o Sr. Vargas escolheu: foram os que constituíram o PSD; foram os que eram talvez mais independentes; os que formaram o PTB foram os que permaneceram mais fiéis. Esta condição aplica-se aos dois partidos. Além disso, o PTB tende também para os corrilhos, os grupos; atravessou crises sucessivas, que a autoridade do chefe nem sempre impediu de rebentar. Enfim, o prestígio do Sr. Vargas ultrapassa amplamente o quadro do PTB e ele deve, para ser bem-sucedido, apoiar-se numa maioria que compreende o PSD. Sozinho, o PTB seria um partido de esquerda; os *slogans* o provam; seu eleitorado exige esta atitude. Mas o Sr. Vargas o aproxima constantemente do PSD, e assim o torna mais conservador.

O PSP não possui este caráter híbrido. Talvez seja porque o Sr. Ademar de Barros não foi ainda eleito Presidente da República, como ele tem fortes possibilidades de o ser em 1955. A necessidade de governar com uma maioria parlamentar forçá-lo-á, sem dúvida, então, a aproximar-se de outros partidos e a se afastar um pouco mais do PSP. Mas até o presente o PSP é Ademar e Ademar é o PSP. O Sr. Ademar de Barros, industrial que acumulou por seus esforços uma fortuna colossal, foi o personagem que teve mais sucesso entre todos aqueles que, como ele, tentaram tornar-se grandes na política. Por certo, o Sr. Vargas é maior do que ele no País, mas este é ainda de outra escola. Era já governador de um estado no tempo da *República Velha*. Tem mantido em sua carreira mais gosto pelos métodos parlamentares. O Sr. Ademar de Barros, como os Srs. Hugo Borghi e Euvaldo Lodi e muitos outros, é um conquistador ou um homem da Renascença. O Sr. Vargas é um proprietário de terras,

estes outros homens são industriais extremamente ricos, que utilizam recursos consideráveis a serviço da ambição política e de seu dinamismo.

Dois, entre eles, o Sr. Hugo Borghi e o Sr. Ademar de Barros, construíram especialmente para si próprios um partido. Mas foi o segundo, mais rico e mais perseverante, que teve mais sucesso.

O Sr. Ademar de Barros dirigiu o estado de São Paulo durante a ditadura, com o título de *interventor* e não de governador, demasiado democrático e que havia sido abandonado. O Sr. Vargas forçou-o, em seguida, a deixar este cargo, e ele permaneceu durante algum tempo afastado da política. Após a queda da ditadura, fundou um partido que teve sucesso suficiente no estado de São Paulo para lhe permitir ser eleito governador em 1947. O PSP se aliou a certo número de pequenos partidos que tinham expressão eleitoral no Nordeste ou no Centro, dando, assim, ao agrupamento, uma fisionomia relativamente nacional. Desde 1950, data em que findou seu governo (não podia mais ser reeleito, segundo o princípio brasileiro), oficialmente nada mais é que o presidente de seu partido, mas sua propaganda no País é intensa. Imediatamente ele abriu a campanha eleitoral de 1955, após ter dado seus votos ao Sr. Vargas, em 1950. Suas campanhas são de um tipo bastante esportivo: fez, por exemplo, cobrir de ridículo o exército e o governo federal quando, após a queda de um avião americano no Amazonas, sua coluna de reconhecimento chegou antes da oficial.

Esta espécie de propaganda é própria mesma do PSP. Está nitidamente orientada para o grandioso ou para o melodramático, e não para o ideológico, como acontece com o PTB e o Sr. Vargas.

O programa do partido é assaz banal, um pouco socialista, pois que fala de participação dos trabalhadores nos lucros, mas a ênfase não é de todo colocada, do ponto de vista prático, sobre este aspecto. O que visa o Sr. Ademar de Barros é atingir a imaginação através de expedientes, ao invés de desenvolver temas políticos. Parece ser bem-sucedido, porque sua popularidade cresce rapidamente.

Tal é, em traços rápidos, o esquema da vida política brasileira. Tais são os partidos políticos, vistos do Rio ou de uma grande cidade. Este aspecto dá aos grandes homens e aos comitês diretores papel importante. Mas esta situação não é possível, porque existe certa infra-estrutura eleitoral: ela é posta de lado nos meios dirigentes, mas se tem consciência dela. A vida dos partidos e a prática constitucional não são agora o que eram antes de 1930. Tudo se transformou. Mas a causa dessas transformações não está nos costumes políticos do Rio, mas, sobretudo, nas transformações da prática local. Também devemos estudar bastante esta organização eleitoral de base que constitui o assento das lutas na capital. É o que vamos tentar fazer tomando, por exemplo, o estado da Paraíba.





Tribunal Superior Eleitoral
Secretaria de Documentação e Informação
Coordenadoria de Comunicações
Serviço de Reprografia e Encadernações
Maio 1997