
Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / www.aslegis.org.br

As eleições de 1945 e o atual Sistema Partidário Brasileiro

Márcio Nuno Rabat

Assessor Legislativo da Câmara dos Deputados (Área de Ciência Política)

Introdução

Este artigo procura trazer uma pequena contribuição para o conhecimento da dinâmica partidária no período que começou com a eleição de 1945 para a Assembléia Nacional Constituinte e terminou pela decisão autoritária do regime implantado em 1964.

Para que se possa acompanhar, de uma forma mais precisa que a habitual, a evolução dos partidos, em termos de candidatos eleitos para a Câmara dos Deputados, resolvi recalcular os resultados eleitorais de 1945 com base nas regras que vigoraram para as eleições seguintes. É que a Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950 (Código Eleitoral), introduziu uma alteração nas regras de distribuição de cadeiras entre partidos e/ou coligações que torna algo distorcida a comparação direta do percentual de lugares obtidos por cada partido em 1945 com o mesmo percentual nas eleições posteriores.

O artigo contém, ainda, uma comparação entre o sistema pluripartidário implantado em 1945 e o de 1982. Estou convencido de que análises comparativas dos dois períodos trazem lições importantes sobre o sistema partidário em formação no Brasil.

I. Eleições de 1945 para a Câmara dos Deputados

De acordo com a legislação eleitoral brasileira, o cálculo da distribuição de cadeiras nas casas legislativas começa pela determinação dos quocientes partidários¹ – primeira indicação do número de cadeiras obtido por cada partido e/ou coligação. No entanto, é altíssima a probabilidade de que a soma das cadeiras obtidas pelos partidos e/ou coligações após essa operação seja menor que o número de lugares a preencher, tornando necessária a distribuição das cadeiras sobranes. Aí, a eleição de 1945 apresentou uma peculiaridade.

¹O total dos votos válidos depositados nas urnas é dividido pelo número de lugares a preencher (obtendo-se o quociente eleitoral) e o total de votos recebidos por cada partido ou coligação é dividido pelo resultado da divisão anterior (obtendo-se, após excluídas as frações, os quocientes partidários).

O Código Eleitoral de 1950 determinava que as cadeiras sobranes em cada circunscrição fossem distribuídas de maneira que cada partido ou coligação pudesse apresentar a maior média de votos por lugar obtido (excluídos da distribuição aqueles cuja votação fosse inferior ao quociente eleitoral). Em 1945 a regra foi mais simples. O partido ou coligação mais votado na circunscrição recebeu todos os lugares que sobraram após a determinação dos quocientes partidários.

A simulação proposta neste artigo consiste em calcular o número de deputados federais que teria sido eleito por cada partido caso a regra de distribuição das sobras do Código de 1950 estivesse em vigor na data das eleições de 1945. O resultado da recontagem é apresentado na tabela 1, localizada no fim do artigo.² Vale a pena tecer algumas considerações sobre ela.

Uma observação rápida da tabela 1 mostra que a mudança do resultado global não é das mais impressionantes. Na verdade, a observação é algo enganoso. É certo que as regras influenciam os resultados eleitorais (principalmente, talvez, porque influenciam a forma como as forças político-sociais se organizam para participar das eleições). No entanto, se o sistema eleitoral for minimamente confiável, os resultados não poderão deixar de refletir, em alguma medida, a representatividade social efetiva daquelas forças, não devendo mudar inteiramente pela mera mudança da lei.

Vistas mais de perto, as mudanças mostram sinais diversos, a depender da circunscrição que se analisa. Essa observação é importante. A partir dela, pode-se conjecturar que medidas legais adotadas no Brasil para se obter um determinado tipo de ordenamento partidário eventualmente não alcançarão o objetivo almejado pelo simples fato de que terão efeitos distintos e mutuamente compensadores nas várias circunscrições. Assim, por exemplo, uma regra como a adotada em 1945 não teve o efeito (esperável?) de aumentar sistematicamente a representação do partido mais votado no País. A razão é simples: em alguns Estados o partido mais votado foi o PSD, em outros foi a UDN (ou a coligação UDN-PR), em um foi o PTB. Alguns resultados compensaram outros.

Um outro exemplo da dificuldade para prever os resultados de modificações legais é encontrado ao se recalcular o desempenho eleitoral do PTB. Em princípio, o PTB, partido mais votado em apenas uma circunscrição, deveria ser beneficiado pela recontagem dos votos com base nas novas regras. No entanto, a regra vigente em 1945 favoreceu-o de tal modo na Guanabara que

²As fontes dos dados e as dificuldades encontradas para se chegar a um resultado confiável são indicadas em apêndice a este artigo, acompanhando a tabela 1.

eventuais perdas em outras circunscrições ficaram compensadas. Na verdade, a representação total do PTB decaiu com a recontagem. *

Além de considerações sobre a lógica das relações entre legislação eleitoral e resultados eleitorais, a simulação proposta neste artigo permite acompanhar melhor a evolução do sistema partidário, pois passamos a dispor de dados análogos para todas as eleições do período 1945-1964. A tabela 2 mostra a evolução partidária, focalizando os 4 maiores partidos.

Tabela 2
Percentual de cadeiras obtidas, na Câmara dos Deputados, pelos quatro maiores partidos, após uniformização das regras eleitorais (entre parênteses o resultado oficial da eleição de 1945)³

	1945	1950	1954	1958	1962
PSD	49,3% (52,8%)	36,8%	35,0%	35,3%	28,8%
UDN	31,1% (28,3%)	26,6%	22,7%	21,5%	22,2%
PTB	6,6% (7,7%)	16,8%	17,2%	20,2%	28,4%
PCB	5,6% (4,9%)	—	—	—	—

Fontes: Tabela 1 e "*Que Brasil é este?*" (ver apêndice).

A tabela 2 confirma a imensa vantagem eleitoral do PSD nas eleições de 1945; mostra, contudo, que o partido, se estivessem em vigor as regras posteriormente adotadas, não obteria a maioria absoluta dos lugares na Câmara dos Deputados. Do ponto de vista da evolução partidária, constata-se que a regressão do PSD entre 1945 e 1950, embora significativa, foi menor do que os dados anteriores indicavam.

No caso da UDN, a mudança talvez seja mais significativa. Os resultados oficiais das eleições de 1945 insinuavam que o partido só começara a decrescer substancialmente, em termos de votação para a Câmara dos Deputados, na elei-

³Os percentuais da UDN, em 1945, incluem os quatro deputados eleitos em coligação com o PR, para que a comparação com os anos posteriores não fique distorcida. Na tabela 1, a inclusão foi evitada para não destoar das fontes usadas (ver apêndice) e da prática que tem sido mais comum; no entanto, essa prática pode induzir a erro. Em "*Que Brasil é este?*" (p. 243), por exemplo, pode parecer, à primeira vista, que o percentual de cadeiras da UDN passou de 26,9%, em 1946, para 26,6%, em 1950. Para identificar a filiação partidária dos candidatos eleitos pela coligação UDN-PR, usei a publicação "*Deputados Brasileiros: repertório biográfico dos senhores deputados, abrangendo o período de 1946-1967*" (pesquisa de David Fleischer), Centro de Documentação e Informação / Câmara dos Deputados, Brasília, 1981.

ção de 1954, já que sua participação na Câmara, entre 1945 e 1950, se alterara apenas de 28,3% dos deputados para 26,6%. No entanto, após a homogeneização das regras de apuração, o decréscimo passa a ser de 31,1% dos deputados federais para 26,6%. A decadência em direção a um percentual de cadeiras de cerca de 22% (que a UDN manteria nas eleições de 1954, 1958 e 1962) já é bem clara, portanto, na passagem de 1945 para 1950.

Na linha de raciocínio seguida para o PSD e a UDN, a primeira constatação em relação ao desempenho do PTB é que seu crescimento entre 1945 e 1950 é ainda maior que o indicado pelos resultados oficiais das eleições para a Câmara dos Deputados (de 6,6% dos deputados para 16,8%). No entanto, pretendo abordar a situação do PTB e do PCB por outro viés.

Em geral, a recontagem dos votos de acordo com a regra do Código de 1950 mostrou que a situação política nos Estados era menos concentrada do que pareceria à primeira vista: nem a UDN foi tão forte no Ceará, nem o PSD foi tão forte em Minas (embora fossem realmente predominantes). Mas o caso do PTB é especialmente significativo. Pelos resultados oficiais da eleição de 1945, nada menos que 41% dos deputados do partido foram eleitos no Distrito Federal. Tal fato, como mostra a tabela 1, decorre em grande parte da peculiar regra de distribuição de lugares adotada na eleição de 1945. Na verdade, o PTB era um partido mais homogeneamente distribuído pelo território nacional. É analisando esse fato, e acrescentando a situação do PCB à análise, que pretendo comparar a eleição de 1945 com a eleição de 1982 para a Câmara dos Deputados.

II. O sistema partidário atual e o sistema que surgia em 1945

É comum, e não é inconsistente, afirmar-se que o pólo dominante do sistema político posterior ao Estado Novo se gestou no interior do próprio regime que findava. Do ponto de vista partidário, a coligação PSD-PTB representaria essa continuidade.⁴ A partir de tal constatação, tornou-se usual caracterizar o PSD e o PTB principalmente como partidos que se articulavam ao redor de recursos disponibilizados pelo Estado para a barganha política.

⁴A referência principal é, provavelmente, o livro de Maria do Carmo Campello de Souza, *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*, São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1976. Luiz Werneck Vianna, no artigo "O Sistema Partidário e o Partido Democrata Cristão", incluído no livro *Os Partidos Políticos no Brasil*, organizado por David Fleischer (Brasília, Editora UnB, 1981), chama a atenção para o fato de que a argumentação da autora, ainda que correta, deixa em aberto questões fundamentais, como a do conteúdo programático da coligação e a das aproximações e contradições entre os partidos coligados.

Neste artigo, os partidos principais que participaram das eleições de 1945 são classificados de outra perspectiva, que contrapõe PSD e UDN a PTB e PCB. O que caracterizava o PTB e o PCB, em 1945, era o fato de se constituírem explicitamente como partidos de representação e de mobilização de trabalhadores. A força eleitoral deles seria construída a partir daí – não assentaria no potencial das oligarquias favoráveis e desfavoráveis ao regime varguista para carrear votos para suas agremiações. Nesse sentido, são partidos cuja construção, do ponto de vista da eficácia eleitoral, apenas começava.

O PSD e a UDN, ao contrário, eram partidos destinados ao exercício do poder imediatamente depois da queda do Estado Novo, pois dispunham de bases sociais capazes de atrair votos independentemente do processo de construção de estruturas partidárias mobilizadoras. Não por acaso, o PSD e a UDN foram os partidos mais votados, em praticamente todos os Estados, nas eleições para a Câmara dos Deputados de 1945; além disso, nas eleições de 1947 para os governos estaduais, os dois partidos elegeram a maioria dos governadores. É importante acentuar que a UDN foi capaz de ascender rapidamente ao governo em Estados populosos como Minas Gerais e Bahia.⁵

Ora, em geral, o surgimento e o crescimento de partidos de mobilização de trabalhadores, fenômeno paralelo à expansão do sufrágio, tiveram um papel importante na conformação de sistemas partidários nos moldes dominantes nos países centrais da ordem capitalista, notadamente na Europa. Portanto, se o Brasil, a partir de 1945, estivesse destinado a seguir o mesmo caminho, a atenção do estudioso interessado em acompanhar a evolução futura do sistema partidário que então se formava deveria concentrar-se no desempenho do PTB e do PCB. Uma recontagem como a proposta neste artigo lhe facilitaria perceber que o PTB se encontrava menos concentrado regionalmente do que o resultado da eleição de 1945, em termos de cadeiras efetivamente ocupadas na Câmara dos Deputados, fazia crer.

Após a recontagem, o PTB passa a mostrar certa semelhança com o PCB, em termos de disseminação pelo território nacional. Não apenas as bancadas totais dos dois partidos se tornam aproximadamente iguais (6,6% dos deputados para o PTB e 5,6% para o PCB), como ambas as agremiações apresentam um perfil semelhante de inserção eleitoral pelo país afora. Basicamente, são dois partidos pequenos, mas bem implantados em muitos Estados.⁶

Se passamos da análise fundada no número de deputados eleitos para a

⁵Informação contida no anexo 5 do livro *De Raposas e Reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira, 1945-1964* (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995), de Lúcia Hippólito.

do número de votos obtidos pelos partidos em cada unidade da Federação, sai fortalecida a imagem do PTB e do PCB como partidos nacionalmente implantados, embora muito menores que o PSD e a UDN. É que, em muitos Estados, o PTB e o PCB só não elegeram deputados devido à magnitude da circunscrição e ao elevado quociente eleitoral. Um exemplo esclarece a situação.

Em 1945, tanto o PCB como o PTB foram capazes de eleger um deputado federal na Bahia,⁷ circunscrição de certa magnitude e, portanto, de quociente eleitoral não tão difícil de alcançar. O PTB elegeu seu deputado com 6,4% dos votos baianos e o PCB com 5,3%. Ora, em Alagoas e Santa Catarina, circunscrições de menor magnitude, o PTB obteve percentual de votos maior que na Bahia (7,2% e 6,6%, respectivamente), sem chegar a eleger qualquer deputado federal. Já o PCB obteve percentual de votos maior que na Bahia em cinco Estados onde não elegeu deputado federal: Amazonas (5,9%), Alagoas (7,1%), Sergipe (8,9%), Goiás (8,4%) e Mato Grosso (6,9%).⁸

O resultado das eleições de 1950 para a Câmara dos Deputados reforça a idéia de que um papel importante na conformação do sistema partidário brasileiro estava reservado a um partido de mobilização dos trabalhadores. Infelizmente, o registro do PCB foi cassado em 1947, o que impede que se acompanhe a evolução “espontânea” do sistema em seu processo de formação. No entanto, o crescimento significativo do PTB é suficiente para justificar a afirmação acima. Não esqueçamos que esse crescimento, além de acompanhar a eleição de Getúlio Vargas para a Presidência da República, deve ter obtido parte de sua força da atração sobre votos que, em outra circunstância, iriam para o PCB.

⁶Essas considerações não devem ocultar o fato de que o PCB e o PTB eram partidos diferentes. A distinção pode ser observada, inclusive, a partir dos próprios dados eleitorais. Devido à possibilidade de concorrer em vários Estados, Getúlio Vargas obteve mais de 50% dos votos conferidos ao PTB nas eleições de 1945 para a Câmara dos Deputados, enquanto o candidato mais votado do PCB, Luiz Carlos Prestes, provavelmente não chegou a receber 18% dos votos do partido. Além disso, ao contrário de Getúlio, Prestes nem sempre foi o candidato mais votado de seu partido nos Estados em que se apresentou ao eleitorado (em quatro dos seis Estados onde o PCB elegeu deputados, embora Prestes fizesse parte das listas de candidatos, outros foram os comunistas mais votados). Calculei a votação de Prestes e Getúlio a partir de informações do volume 1 dos Dados Estatísticos do TSE (ver apêndice).

⁷É curioso anotar que o deputado federal mais bem votado do PTB baiano foi Getúlio Vargas, enquanto o do PCB foi Carlos Marighela.

⁸“*Que Brasil é este?*”, ps. 222 e 223 (ver apêndice). Note-se que a implantação nacional do PCB era muito mais homogênea que a do PTB, principalmente pela forte inserção do primeiro nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A comparação dos resultados de 1945 com os das primeiras eleições para a Câmara dos Deputados, após a extinção do bipartidarismo autoritariamente implantado em 1965, pode ser reveladora. Uma distinção importante entre 1945 e 1982 é que, no segundo momento, o pluripartidarismo se implantou “sobre” um sistema bipartidário em funcionamento (durante longos anos de exclusão de forças políticas de esquerda importantes). O PDS e o PMDB, herdeiros de agremiações com quinze anos de atuação eleitoral contínua (Arena e MDB), estavam preparados, tal como a UDN e o PSD em 1945, para ganhar os cargos eletivos mais importantes nos anos seguintes à implantação do novo regime, seja sob as legendas originais, seja nas novas formas que adotaram (PPB, PMDB, PFL, PSDB).⁹

Dois partidos, o PT e o PDT, apareciam, em 1982, como alternativas à contraposição PDS *versus* PMDB. Ambos se apresentavam como partidos de representação dos trabalhadores e de mobilização popular. No entanto, eles estavam longe de mostrar a penetração eleitoral da dupla PTB-PCB em 1945. O PDT era um partido praticamente restrito a dois estados, o Rio de Janeiro e o Rio Grande do Sul, embora muito forte em ambos¹⁰. Em nenhum outro Estado o PDT obteve mais de 2% dos votos). Já o PT, apenas em seis circunscrições obteve mais de 2% dos votos, com destaque para São Paulo (10,6%) e Acre (6,1%).¹¹

Em resumo, se a atuação de um ou mais partidos de representação dos trabalhadores e de mobilização popular desempenha papel decisivo na conformação dos sistemas partidários, e se esses partidos foram o PTB e o PCB, em 1945, e o PT e o PDT, em 1982, o sistema partidário surgido em 1982 e 1986

⁹José Antônio Giusti Tavares escreveu o capítulo intitulado “Rio Grande do Sul: o sistema partidário eleitoral e parlamentar”, do livro *O Sistema Partidário Brasileiro* (Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997), organizado por Olavo Brasil de Lima Jr. Nele, a análise do sistema partidário atual é também relacionada com a do sistema de 1945-1964. Embora de uma perspectiva algo diferente da deste artigo, seu texto não deixa de identificar, nos quatro maiores partidos brasileiros da atualidade, semelhança significativa: “*quatro dos partidos relevantes no sistema partidário brasileiro e rio-grandense entre 1982 e 1994 possuem em comum com os dois principais partidos do regime constitucional de 1946, o PTB e o PSD, o fato de terem sido gerados no interior do sistema estatal (...) dois, mediatamente, por decisão do governo autoritário — o PMDB (ex-MDB) e o PPR (outrora PDS, originariamente Arena e, hoje, PPB); dois, o PFL e o PSDB, como resultado de cisões no universo intra-elites, também operadas no Congresso*”.

¹⁰A força do PDT se manifestou pela obtenção de 33,8% dos votos para a Câmara dos Deputados no Rio de Janeiro e de 21,8% no Rio Grande do Sul (“*Que Brasil é este?*”, p. 238). Em grande parte, essa força era herança do antigo PTB, na pessoa de seu líder, Leonel Brizola.

¹¹As outras quatro circunscrições foram, por ordem decrescente de votação, Rondônia (3,5%), Amapá (3,4%), Rio de Janeiro (3%) e Minas Gerais (2,1%).

encontrava-se, dessa perspectiva, "atrasado" em relação ao do período partidário anterior, no momento da implantação.

A análise dos resultados da eleição de 1994 para a Câmara dos Deputados, contudo, mostra um quadro novo.¹² Embora tenha perdido terreno nos dois Estados em que obtivera resultados mais expressivos em 1982, o PDT cresceu no resto do País. Em treze Estados, o partido alcançou 5% dos votos ou mais. Por seu turno, o PT tornou-se um partido fortemente implantado no território nacional, com 5% ou mais dos votos em 21 Estados, marca só ultrapassada naquela eleição pelo PMDB.

Essa situação fica algo obscurecida porque a medição da força dos partidos se dá, normalmente, em termos de candidatos eleitos, e não em termos de votos obtidos, o que esconde nuances importantes. Uma análise fundada nas votações, do tipo da realizada há pouco para a eleição de 1945, mostra que, em 1994, o PT obteve, na Bahia e no Rio de Janeiro, um percentual de votos inferior ao obtido em Rondônia, no Mato Grosso do Sul e no Amapá, embora tenha conseguido eleger deputados federais nos dois primeiros Estados e não nos três últimos.¹³

APÊNDICE: algumas informações sobre a tabela 1¹⁴

Neste apêndice, apontam-se as fontes dos dados usados na elaboração da tabela 1 (basicamente, as votações obtidas pelos partidos e os quocientes eleitorais em cada circunscrição), assim como algumas dificuldades encontradas ao lidar com elas.

As votações obtidas por cada partido ou coligação, nos vários Estados, no Distrito Federal (Guanabara) e no território do Acre, foram retiradas de publicação do Tribunal Superior Eleitoral: "Dados Estatísticos: eleições federal, estadual e municipal realizadas no Brasil a partir de 1945" (Departamento de Imprensa Nacional, 1964).

A votação do PSD no Maranhão e a do PCB no Amazonas foram corrigidas de acordo com a publicação do IUPERJ, com a Editora Vértice, "Que Brasil é este? Manual de indicadores políticos e sociais" (1990), coordenada por Wan-

¹²As informações sobre as eleições de 1994 e 1996 foram recolhidas junto ao TSE.

¹³Depois das eleições de 1982, outros partidos surgidos no espectro partidário podem se apresentar como disputando a mesma área do PT e/ou do PDT. A julgar pelos resultados das eleições municipais de 1996, o PSB é a agremiação eleitoralmente mais forte entre eles.

¹⁴Agradeço a Webster Spiguel Cassiano e a Marcos Palhares Couto a ajuda na confecção da tabela.

Tabela 1

Eleições de 1945: número de deputados de acordo com a regra de 1945 (A) e de acordo com a regra de 1950 (B)

	Total	PSD		UDN		PTB		PCB		PR		PSP		PPS		UDN/PR		PL		PDC	
		A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
AC	2	2	2																		
AM	5	3	2	1	2	1	1														
PA	9	6	6	2	2								1	1							
MA	9	6	6													3	3				
PI	7	3	3	4	4																
CE	17	5	6	10	8								2	3							
RN	7	4	3	2	3							1	1								
PB	10	3	4	7	6																
PE	19	10	9	4	5			3	3	1	1									1	1
AL	9	6	5	3	4																
SE	5	2	2													3	3				
BA	24	9	10	12	11	1	1	1	1				1	1							
MG	35	20	18	7	8	2	2			6	7										
ES	7	6	5	1	2																
RJ	17	10	9	4	5	1	1	2	2												
DF	17	2	3	3	5	9	5	3	4												
SP	35	16	14	7	8	6	6	4	5			1	1							1	1
PR	9	6	5	2	2	1	2														
SC	9	7	6	2	3																
RS	22	17	16	2	2	1	1	1	1									1	2		
MT	5	3	3	2	2																
GO	7	5	4	2	3																
Total	286	151	141	77	85	22	19	14	16	7	8	2	2	4	5	6	6	1	2	2	2

Fontes: ver apêndice

derley Guilherme dos Santos, com Violeta Maria Monteiro e Ana Maria Lustosa Caillaux. No caso do PSD do Maranhão, a alteração foi significativa. A votação teria sido, segundo volumes posteriores da própria publicação do TSE, de 40.981 votos, e não de 4.981, como indicado no volume pesquisado. Embora esse último número seja obviamente errado, a correção levanta algumas dúvidas. É que a soma dos votos obtidos pelos candidatos do PSD no Maranhão representa 81% de 40.981, enquanto, nos outros Estados, os votos nominais representam, quase sempre, mais de 95% da votação do partido (os demais votos são dados diretamente à legenda partidária).

As três fontes que consultei apontam quocientes eleitorais ligeiramente distintos nas eleições de 1945 para a Câmara dos Deputados. As fontes são: a publicação já citada do TSE; o encarte 1, publicado junto com a revista Monitor Público, nº 8, de responsabilidade do Laboratório de Estudos Experimentais – LEEX / Conjunto Universitário Cândido Mendes (na verdade, o encarte 1 indica os votos válidos e os votos em branco por unidade da Federação, cuja soma, dividida pelo número de lugares a preencher, corresponde ao quociente eleitoral); o encarte 3, publicado junto com o nº 10 da mesma revista “Monitor Público”. No caso das duas primeiras fontes, os quocientes eleitorais de alguns Estados coincidem, enquanto os quocientes indicados na terceira fonte são sempre distintos dos demais (a diferença, quanto ao Ceará, é muito grande; certamente, há um erro no encarte 3). Por outro lado, os resultados finais dos cálculos não difeririam caso eu usasse os dados da segunda ou da terceira fonte – e teriam um erro evidente caso usasse a primeira fonte. Privilegiei os dados do encarte 1, da revista “Monitor Público”, nº 8.

Em todos os casos, conferi se, a partir dos dados usados, se chegaria a números coincidentes com os do resultado oficial da eleição, caso as contas fossem feitas com base na regra vigente em 1945.