

EM DEBATE

OPINIÃO PÚBLICA E CONJUNTURA POLÍTICA

Um Periódico do Grupo de Pesquisa "Opinião Pública:
Marketing Político e Comportamento Eleitoral"

Ano 2 - N. 10
Outubro de 2010
ISSN: 2176-4883



DOSSIÊ

O PRIMEIRO RECADO DAS URNAS: LEGISLATIVO, GOVERNO E AGENDA DE CAMPANHA

Paolo Ricci
Fernando Guarnieri
Maurício Michel Rebello
André Borges
Glauco Silva
Alan Freire de Lacerda
Heloísa Dias Bezerra

Opinião

Eduardo Meira Zauli

Resenha

Moritz Lohe



ELEIÇÕES 2010: A APARENTE FRAQUEZA DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS

The apparent weakness of the brazilian political parties

Fernando Guarnieri

Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP

✉ fhguarnieri@gmail.com

Paolo Ricci

Universidade de São Paulo - USP

✉ paolo.ricci@terra.com.br

Qual o papel dos partidos políticos durante as eleições no Brasil? A resposta a esta pergunta não parece ser difícil, pelo menos de imediato. Folheando qualquer jornal popular ou uma simples revista de divulgação, qualquer leitor, também o mais atento e interessado ao tema, poderia facilmente concluir que os partidos são organizações que pouco importam. A campanha eleitoral atual confirmaria esse quadro. Tende a prevalecer a figura do candidato individual, mero caçador de votos que, inclusive, dada a estrutura dos incentivos eleitorais, concorre sozinho contra políticos do mesmo partido. Entre quem faz do estudo da política sua profissão habitual – como cientistas políticos, sociólogos e outras categorias do mundo acadêmico - não se chega a desenhar um quadro alternativo. Afirma-se que, ainda hoje, após mais de vinte anos de democracia representativa, os partidos brasileiros pouco representam clivagens sociais claras ou, ainda menos, caracterizam-se por uma ideologia que, nos moldes dos partidos europeus, permita a identificação do eleitor com o partido ao invés de ressaltar a “qualidade” individual de cada candidato.

Esse quadro é dominante, mas, a nosso entender, certamente equivocados. O equívoco – do jornalista, do leitor atento, tanto quando do próprio especialista – nasce da incompreensão sobre como atuam os partidos no âmbito eleitoral. Para melhor elucidar esse ponto, aqui importa fazer uma reflexão sobre o papel dos partidos no âmbito pré-eleitoral, levando em conta o jogo das candidaturas e das alianças políticas. Vamos partir do recente quadro que resultou das eleições de 2010. No dia 03 de outubro, milhões de eleitores brasileiros compareceram aos seus locais de votação para escolher o sucessor do presidente Lula, do PT, que governou o Brasil por mais de sete anos com grande aprovação popular (cerca de 80%). O resultado do primeiro turno mostrou a candidata do presidente, Dilma Rousseff, em primeiro lugar, com 46% dos votos válidos. José Serra, do principal partido de oposição, o PSDB, chegou a segundo lugar, com 32%. Apesar de a mídia ter dado destaque à votação de Marina Silva, candidata do PV, que obteve cerca de 20% dos votos válidos, os candidatos à presidência do PT e PSDB concentraram perto de 80% do eleitorado.

O mais interessante a ser observado é que essa concentração de cerca de 80% dos votos no PT e PSDB não é novidade e de fato vem ocorrendo sistematicamente, em maior ou menor grau, nas últimas quatro eleições. Se em 1989 PT e PSDB somavam apenas 28,7% dos votos no primeiro turno, já na eleição de 1994 o percentual era de 81,3%. Na de 1998, o percentual passou a 84,9%, em 2002 para 69,6%, subindo novamente em 2006 (90,3%) e 2010 (78,6%). Seria esse resultado fruto do acaso? Ou, ainda, deveríamos entender que tudo depende de candidaturas individuais? Mais do que mostrar que uma “terceira via” tem pouco espaço na política brasileira, essa preponderância do PT e PSDB mostra a capacidade destes partidos em “fechar” o mercado eleitoral na corrida presidencial. Os dois principais partidos brasileiros concentram mais de 2/3 do eleitorado porque costumam alianças eleitorais que impedem ou tornam inviável eleitoralmente que outros partidos grandes lancem candidatos à presidência. De fato, se considerarmos como grandes os partidos com mais de um milhão de filiados, o número total de candidatos à presidência se estabiliza em torno de oito. Em 1989, todos os sete grandes partidos lançam candidatos. Em 1994, apenas quatro destes partidos participam da disputa. Depois de 1994, em apenas uma ocasião um destes partidos lança um candidato. No período entre 1994 e 2010, o PMDB, maior partido brasileiro em número de filiados, só lançou candidato próprio uma vez. O PDT,

quinto maior partido, tentou a presidência em duas ocasiões. Os outros partidos que possuem mais de um milhão de filiados, PP, PFL/DEM, e PTB não lançaram candidato próprio em nenhuma das eleições neste período.

Portanto, grande parte do sucesso eleitoral do PT e do PSDB se deve ao que, no jargão da ciência política, denominamos de coordenação pré-eleitoral. As lideranças dos partidos políticos calculam a relação entre o custo de lançar uma candidatura própria e o benefício da vitória ponderado pela chance de vencer a eleição. Se a chance de vitória for suficientemente grande para que os benefícios de lançar um candidato superem os custos de uma candidatura, o partido participará da disputa. Se a chance de vitória for remota, as lideranças tenderão a apoiar outro partido que apresente propostas parecidas com as suas e que tenha maior probabilidade de vitória. Como se vê, aqui é o partido – via lideranças partidárias – que decide sobre quem serão as candidaturas a serem lançadas.

Os partidos que abrem mão de uma candidatura à presidência geralmente negociam apoio a candidatos em outros pleitos como nas eleições para governador e para senador. Nas eleições de 2010, o PT apoiou o candidato a governador do PMDB em vários estados, inclusive em estados onde havia grande chance real de vitória, como Minas Gerais. O PSDB, por sua vez, desde que se aliou ao PFL/DEM, não lança candidatos ao governo de estados tradicionalmente dominados por este partido.

A coordenação pré-eleitoral, por definição, ocorre antes do começo da campanha eleitoral propriamente dita e se concretiza no período das convenções partidárias. Não é à toa a atenção que a mídia dá a estas convenções, já que neste momento, devido à ação de uma ínfima parcela de cidadãos - mais precisamente devido à ação dos filiados a partidos políticos -, o leque das opções dos eleitores é reduzido drasticamente. As opções de candidatos que chegam ao eleitor são decididas nas convenções partidárias e não no momento eleitoral, no ato do voto.

A questão central é, portanto, tentar entender como funcionam as convenções partidárias. A convenção é o principal órgão deliberativo de qualquer partido político. Cabe à convenção escolher os dirigentes partidários e os candidatos do partido ao Executivo e ao Legislativo. A convenção nacional escolhe os candidatos à presidência e à vice-presidência da República e as convenções regionais

e municipais escolhem os candidatos ao Executivo e Legislativo em seu nível de atuação. Consideremos aqui a eleição para Presidente da República. Participam da convenção nacional os delegados de todos os estados. Estes delegados, escolhidos nas convenções estaduais, votam em chapas de pré-candidatos aos cargos em jogo. A chapa que obtiver o maior número de votos será a chapa oficial do partido às eleições. No caso das alianças, ocorre a mesma coisa: são os convencionais que decidem se haverá aliança ou não.

Esse modo formal segundo o qual os partidos organizam suas convenções faz com que quem controla o maior número de delegados às convenções tenha mais força dentro do partido. Como os delegados são escolhidos nos níveis regionais, muitos especialistas concluíram que forças políticas regionais teriam maior controle sobre seus delegados e os partidos seriam verdadeiras federações, sem um comando central. Nesse raciocínio, o fantasma do regionalismo como determinante da competição política nacional é freqüentemente lembrado. No caso, as lideranças partidárias nacionais teriam jogo difícil em controlar os interesses regionais defendidos por verdadeiros “caciques” políticos locais. Entretanto, na prática, as lideranças têm um recurso normativo que poucos reconhecem e que permite o mais absoluto controle sobre a formação das listas. Trata-se do Instituto das Comissões Provisórias, criado pela Lei Orgânica dos Partidos de 1971, a mesma legislação que criou as bancadas partidárias. Quando um partido surge, conforme a legislação, ele tem um ano para conseguir um número mínimo de filiados que permita a realização de convenções e a constituição de diretórios em pelo menos nove estados. Durante este período, todo partido se constitui com comissões executivas provisórias em todos os níveis em que se faz presente. O nível mais alto nomeia as comissões provisórias dos níveis inferiores. Depois de um ano, se o partido conseguiu um número mínimo de filiados em uma localidade, a comissão provisória deve convocar as primeiras convenções que irão formar o partido. Essas convenções irão criar os diretórios de caráter permanente. Uma vez formado o partido, as próximas convenções serão convocadas pelos diretórios constituídos.

Assim, na origem do partido temos uma situação precária e pouco institucionalizada, na qual quem determina as regras e escolhe os dirigentes é uma pequena parcela de pessoas que forma a Comissão Provisória Executiva Nacional (CPEN). Teoricamente, passado um ano, o partido entraria em sua forma

organizada com chapas concorrendo pelo voto de membros das convenções partidárias e essas convenções decidindo quem serão os futuros dirigentes; a não ser naquelas localidades onde não haveria um número mínimo de filiados.

Dados recentes mostram que, porém, a grande parte dos partidos ainda funciona como se estivesse no momento de origem, isto é, ainda se constituem, em grande parte, como comissões provisórias. É possível distinguir três tipos de partidos: I) partidos onde há um terço ou menos de comissões provisórias e que poderíamos considerar como partidos organizados (PT, PMDB, PSDB); II) partidos onde o número de comissões provisórias se aproxima do número de diretórios permanentes e que, portanto, considerariamos como de organização mista (PP, PDT e DEM); III) partidos quase totalmente dominados por comissões provisórias, que iremos considerar partidos não organizados (PTB). As implicações disto para o controle partidário são claras: como são os dirigentes partidários que escolhem os membros das comissões provisórias, são eles também que escolhem os delegados às convenções. Quando as comissões provisórias formam parte significativa dos órgãos partidários, esses dirigentes possuem grande controle sobre as convenções, pois controlam parte significativa dos votos. Isso tem efeito direto sobre a política das alianças e a seleção dos candidatos, já que a grande quantidade de comissões provisórias garante o poder das lideranças sobre os partidos e facilita a construção de alianças. Isso explicaria o observado anteriormente para a evolução das candidaturas à presidência da república. Quanto mais comissões provisórias, maior a probabilidade de os dirigentes partidários estabelecerem coordenação pré-eleitoral e apoiar o candidato de outro partido. Nos partidos onde existem poucas comissões provisórias e as lideranças têm que dividir o poder com forças locais (caso típico do PMDB), as convenções acabam divididas e a probabilidade de se estabelecer alianças é menor. No caso do PT e PSDB, que são os partidos com mais diretórios fixos, a decisão de lançar candidatos se dá em virtude da coordenação interna, dada a alta chance de seus candidatos de vencer a eleição presidencial.

Em síntese, a despeito das características do sistema eleitoral, que promove a competição entre indivíduos, a vida partidária dos partidos brasileiros é elevada e mostra a capacidade de as lideranças políticas controlarem a dinâmica no momento pré-eleitoral. Esse quadro foi apresentado tratando das eleições presidenciais, mas pode, certamente, ser expandido para os demais níveis majoritários e proporcional.

O quadro, apenas descrito, talvez tenha deixado o leitor (e o especialista) um pouco inconformado com a realidade que enfrentamos no dia-a-dia da política brasileira.

De fato, não há como desconhecer o baixo nível de credibilidade que têm nossos partidos políticos na opinião pública. Os freqüentes escândalos e vários “mensalões” que perpassam a vida da maioria dos partidos ou, ainda, as vitórias dos “Tiriricas”, que a mídia (nacional e estrangeira) gosta de destacar, são alguns exemplos que poderiam lembrar o quadro inicialmente descrito no texto: partidos fracos, reféns de candidaturas pessoais. Entretanto, é preciso ir além dessa versão. Pelo menos deveria ser essa a tarefa do especialista. Reconhecer a força dos partidos – considerando a capacidade de se estruturarem na fase pré-eleitoral - não significa afirmar que deveríamos, necessariamente, estar satisfeitos com o quadro partidário brasileiro. Essa é outra questão. Antes de refletir sobre as razões relativas à baixa confiança que têm os partidos na sociedade brasileira ou, ainda, de criticá-los por ser pouco representativos, o analista deveria inicialmente compreender como de fato eles funcionam. Pouco se fez até agora nesse sentido e a causa principal disso repousa na perspectiva dominante – na mídia, na sociedade, no próprio mundo acadêmico - que assume que os partidos pouco importam dada a enorme influência que individualmente têm os políticos. O desafio para a academia está posto nestes termos: após a descoberta da força dos partidos na arena parlamentar, mostrando níveis elevados de disciplina partidária e de coordenação parlamentar, tratar-se-ia de passar a estudar a dinâmica partidária na arena eleitoral. A nosso entender, essa é a única forma para contribuir no que se refere ao fortalecimento da democracia representativa brasileira.