

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/317068192>

# Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994–2014), Journal of Democracy em Português, vol.6/1, 2017

Article · May 2017

CITATIONS

0

READS

309

1 author:



Jairo Nicolau

Federal University of Rio de Janeiro

27 PUBLICATIONS 175 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Ciência Política no Brasil [View project](#)

# Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994-2014)

*Jairo Nicolau*

*Jairo Nicolau, professor titular de ciência política da UFRJ e bolsista do Cnpq. É autor dos livros História do voto no Brasil (Zahar, 2002), Sistemas eleitorais (2012) e Representantes de quem? Os (des) caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados (Zahar, 2017).*

O quinquênio que se seguiu à promulgação da Constituição de 1988 foi um dos mais instáveis da vida política brasileira. Os sinais de que os partidos tradicionais passavam por uma fase crítica eram evidentes. Nas eleições presidenciais de 1989, os candidatos do PMDB e PFL – partidos responsáveis pela vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral, e que se tornariam núcleo do apoio parlamentar ao governo Sarney – tiveram somados apenas 5,6% do total de votos no primeiro turno. No ano seguinte, o presidente Collor organizaria o ministério com menor participação de membros de partidos políticos da história da democracia no país. Após o impeachment de Collor em 1992, a presidência passaria a ser ocupada por Itamar Franco, que já havia se desligado do PRN e governaria sem se inscrever em um novo partido.

A partir de meados da década de 1990, o cenário de crise dos partidos tradicionais da era Collor foi dando lugar a um quadro mais estável, caracterizado por uma reconfiguração do sistema partidário e um novo formato de competição política em âmbito nacional. Em linhas gerais, o novo modelo seria organizado em torno de quatro pilares:

consolidação do PT como o partido central do sistema partidário, alta fragmentação partidária, disputa presidencial polarizada por duas legendas (PT e PSDB), e campanhas eleitorais altamente dependentes do financiamento de empresas privadas.

Este modelo conferiu uma razoável estabilidade ao país. Independentemente de algumas características negativas, particularmente na dimensão representativa (alta taxa de trocas de legenda ao longo do exercício do mandato, partidos frágeis na arena eleitoral e alta fragmentação partidária), o sistema político brasileiro passou a ser visto como um caso de sucesso, sobretudo na sua dimensão governativa: o Executivo conseguiu aprovar a sua agenda no Congresso, e implementar políticas públicas que impulsionaram o crescimento econômico e reduziram a pobreza. Tanto cientistas políticos brasileiros como analistas estrangeiros destacaram os aspectos positivos da forma de gestão da política em âmbito nacional.<sup>1</sup>

Nesse texto discuto cada um dos quatro fundamentos do modelo de competição política vigente no país desde meados da década de 1990. Minha sugestão é que este modelo foi bem sucedido por duas décadas (1994-2014), mas vive uma grave crise. Suas bases estariam seriamente abaladas devido à crescente desconfiança dos eleitores em relação aos políticos e aos partidos, e sobretudo, por conta da grave crise política iniciada em 2015, que culminaria no afastamento da presidente Dilma Rousseff em 2016.

Cada uma das seções deste artigo trata de um desses quatro fundamentos. Na parte final de cada seção mostro algumas evidências para sustentar meu argumento de porque considero que este modelo pode estar chegando ao fim: o PT perde seu papel como força dominante do sistema partidário; o modelo de alta fragmentação partidária dá lugar a um quadro de hiper-dispersão e declínio das grandes legendas; a bipolaridade na disputa presidencial pode ser substituída por um quadro mais competitivo, com a entrada de forças políticas emergentes; o fim

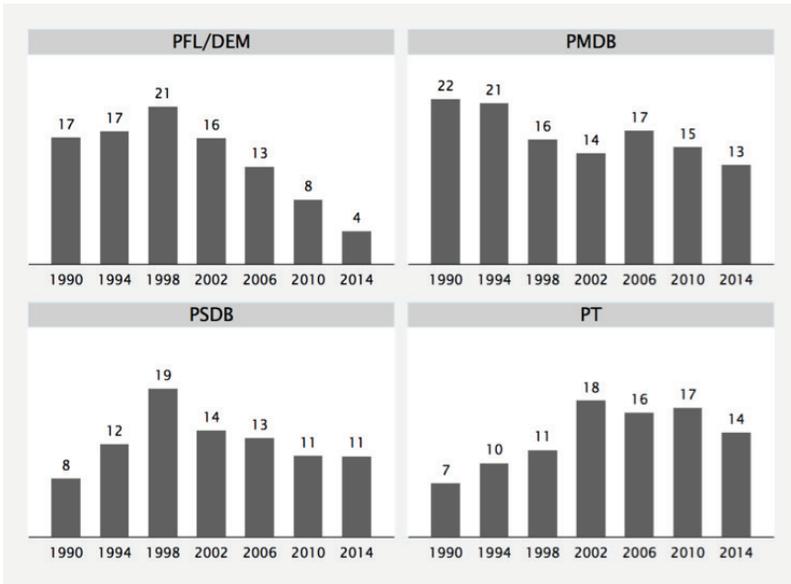
do financiamento empresarial tira o privilégio de segmentos tradicionais da elite política, e pode tornar a competição mais aberta à entrada de novas forças.

## **A centralidade do PT no sistema partidário brasileiro**

O Partido dos Trabalhadores é uma das organizações partidárias mais importantes da história da República brasileira. Fundado por centenas de militantes em fevereiro de 1980, com menos de uma década de existência o partido conseguiria disputar o segundo turno da eleição de 1989, a primeira realizada após a redemocratização. A eficiência do PT nas eleições presidenciais é impressionante. Nos doze turnos disputados entre 1989 e 2014, o partido ficou em segundo lugar em quatro disputas (primeiro e segundo turno de 1989; primeiro turno de 1994 e 1998), e chegou em primeiro lugar nos dois turnos nos pleitos de 2002, 2006, 2010 e 2014. Ao longo do período, o PT ampliou sua bancada no Congresso, elegeu milhares de vereadores e prefeitos, e centenas de deputados estaduais e diversos governadores de estado.

Um bom indicador do crescimento do PT é seu desempenho nas eleições para deputado federal. A Figura 1 mostra o percentual de cadeiras conquistadas pelos quatro maiores partidos nas eleições para a Câmara dos Deputados nas sete eleições realizadas entre 1990 e 2014. O PT tem um crescimento constante ao longo da década de 1990, mas é em 2002 (ano da primeira vitória de Lula) que a bancada mais cresce; somente em 2014 o partido tem um decréscimo mais expressivo. Em contraste, o PMDB e o PFL/DEM, os dois principais partidos da década de 1980, têm perdido posições na Câmara dos Deputados para outros partidos de centro-direita. O PFL/DEM chegou a obter a maior bancada em 1998, mas a partir da eleição seguinte sofreu um declínio contínuo. O PMDB só conseguiu reverter a tendência de declínio em 2006. O PSDB é o mais estável entre os maiores, mantendo-se entre 10% e 15% de cadeiras ao longo do período, a exceção é 1998, quando o partido teve seu melhor desempenho.

**Figura 1:** Percentual de cadeiras conquistadas pelo quatro maiores partidos nas eleições para a Câmara dos Deputados (1990-2014)



Fonte de dados brutos: Tribunal Superior Eleitoral

Para além do sucesso eleitoral, o aspecto que sempre chamou a atenção dos estudiosos dos partidos brasileiros é a capacidade de organização do PT.<sup>2</sup> Enquanto os outros partidos criados a partir de 1980 mantiveram uma estrutura organizacional tênue, com baixo envolvimento dos filiados em suas atividades, o PT inovou ao apostar em uma estrutura capaz de mobilizar milhares de quadros para as suas fileiras; seja na versão de militância voluntária predominante nos anos 1980, seja na versão de profissionalização dos dirigentes que passaria a predominar a partir da década de 1990.

O “diferencial petista” pode ser observado em dois indicadores. O primeiro é o apoio obtido nas pesquisas de opinião. Desde o começo dos anos 1990, quando ultrapassou o PMDB, o PT se tornaria o partido preferido dos brasileiros. Nas sondagens de opinião, metade dos

cidadãos que tinham preferência por um dos partidos declaravam-se petistas.<sup>3</sup> O segundo indicador da força do partido é o volume de votos de legenda conquistado nas eleições para vereador e deputado, que entre 1986 e 2010 foi o proporcionalmente o mais alto entre os maiores partidos. Nas eleições de 2014, por exemplo, o PT obteve 20% dos votos de legenda para deputados federais; ou seja um 1/5 dos deputados do partido foram eleitos pelos votos dados à legenda.

Obviamente, o maior feito do PT é ter eleito quatro presidentes em sequência nas sete eleições diretas realizadas desde a promulgação da Constituição de 1988 – fato incomum na história eleitoral de outras democracias. À frente do governo federal o partido implementou uma série de programas sociais - Bolsa Família, Minha Casa, Minha Vida, Fies e programa de cotas nas universidades - que, provavelmente estarão associados a futuras discussões sobre o legado da “era petista”.

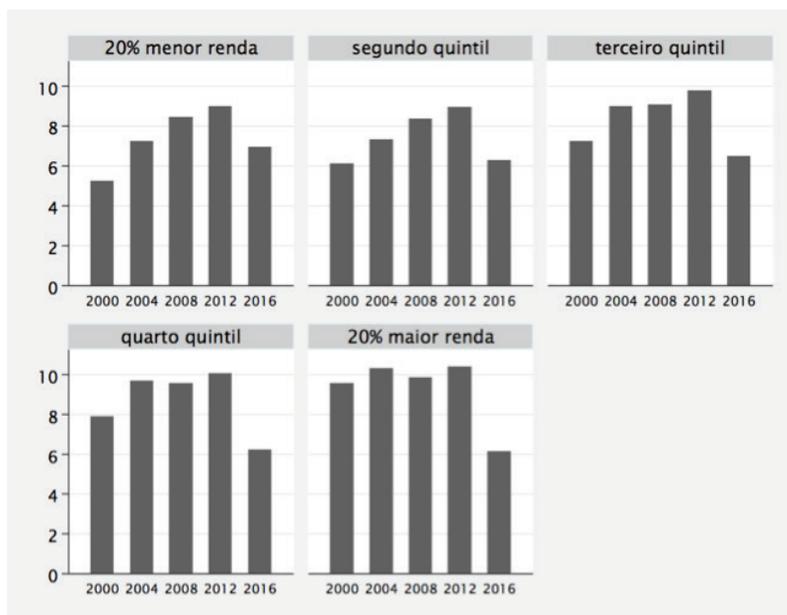
O conjunto de fatos brevemente enumerados são suficientes para mostrar porque o PT deve ser considerado como a peça central do sistema partidário organizado após a crise do governo Collor-Itamar. Além de comandar um dos polos do espectro político, o partido inovou em uma série de aspectos, particularmente na capacidade de mobilizar militantes para um trabalho voluntário (anos 1980) e, posteriormente, de remunerar seus dirigentes para trabalharem fora do período eleitoral.<sup>4</sup> O PT conseguiu ainda se tornar uma força na opinião pública e traduzir este apoio em alto percentual de votos de legenda.

O PT foi o primeiro partido a sofrer o desgaste decorrente das crises política e econômica vividas pelo Brasil a partir de 2015. A condenação de antigos dirigentes (José Dirceu e João Vaccari Netto) e os inquéritos contra outros, particularmente, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o ex-ministro da Fazenda, Antônio Palocci produziram enorme desgaste à imagem do partido. Uma pesquisa realizada pelo IBOPE em novembro de 2015 mostra que o percentual de entrevistados que tinham preferência pelo PT era de apenas 12%, metade da média observada em pesquisas realizadas na década anterior.<sup>5</sup>

O sinal mais expressivo da crise petista foi o desempenho do partido nas eleições municipais de 2016, quando teve o declínio eleitoral mais acentuado de sua história. Em cidades importantes que governava (São Paulo e São Bernardo), ou havia governado por longo período (Porto Alegre e Diadema) o partido sequer chegou entre os dois primeiros colocados. Entre as 100 cidades com maior população, o PT foi vitorioso apenas em Rio Branco (AC).

A Figura 2 mostra o percentual médio de votos obtidos pelo PT nas eleições para vereador nas eleições realizadas entre 2004 e 2016. A opção de observar a votação para a Câmara Municipal é que ela oferece um bom quadro do enraizamento dos partidos em âmbito municipal; já que mesmo não concorrendo para prefeito os partidos tendem a apresentar nomes na disputa para a Câmara dos Vereadores. A figura está segmentada em cinco gráficos, segundo a renda per capita da população (dados do Censo de 2010). Cada um deles mostra a média de votos obtidas pelo PT naquele tipo de cidade; por exemplo, no canto superior esquerdo observamos a votação média do partidos nas cidades que estão entre as de menor renda per capita. Em 2016, o partido encolheu em todas os tipos de cidades, com destaque para as 20% de maior renda, justamente as que concentram a maior parte do eleitorado brasileiro.

**Figura 2:** Média de votos do PT nas eleições para as Câmaras Municipais, segundo a renda per capita dos municípios (2000-2016)



Fonte de dados brutos: Tribunal Superior Eleitoral

Quais são as consequências que a crise iniciada em 2015 e o declínio eleitoral vivido em 2016 terão sobre o futuro do PT? Será que o partido perderá seu lugar como ator central na organização da competição política em âmbito nacional em 2018? A resposta a estas perguntas depende, sobretudo, de dois fatores. O primeiro é o aprofundamento da disputa entre as diversas correntes internas pelo controle da direção do partido, que pode levar segmentos insatisfeitos a abandoná-lo. A segunda é a eventual candidatura de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República; nesse caso, a opção seria apostar no prestígio do ex-presidente para ajudar recuperação do partido.<sup>6</sup>

Independente de como o partido lidará com eventuais deserções e com a escolha do candidato para disputar a eleição presidencial, a perda de apoio da legenda na opinião pública – sobretudo nas maiores

idades e nos estratos de renda média – devem ser obstáculos importantes para que o PT recupere, a curto prazo, o seu papel como ator central do sistema partidário.

### **Sistema partidário altamente fragmentado**

A principal característica do sistema partidário do Brasil pós-1988 é a alta dispersão do poder. Uma evidência clara dessa dispersão é que nas últimas quatro eleições para Câmara dos Deputados (2002, 2006, 2010 e 2014) nenhum partido obteve mais de 20% da cadeiras. O mesmo quadro se repete nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais. Para ficar em dois exemplos das últimas eleições municipais (2016): a Câmara de Vereadores eleita em São Paulo é composta por 18 partidos, o maior deles (PSDB) elegeu apenas 11 vereadores 20% do total; na Câmara do Rio de Janeiro 19 partidos elegeram vereadores, o mais votado, o PMDB, elegeu 10 vereadores (18% do total).

A Câmara dos Deputados eleita em 2014 bateu todos os recordes. Ela não é somente a que tem a maior dispersão do poder partidário da história brasileira, como também supera a dispersão partidária de qualquer eleição realizada para Câmara Baixa em outras democracias. Dito de outra maneira, a atual Câmara dos Deputados tem a maior fragmentação partidária da história das democracias.<sup>7</sup>

Uma consequência de legislativos com alta dispersão de poder partidário é a necessidade de organização de governos de coalizão. E esta tem sido a prática corrente na democracia brasileira: os presidentes, os governadores e os prefeitos organizam seu ministério/secretariado com a participação de partidos de modo que possam garantir o apoio para suas iniciativas no legislativo. Desse modo, a distribuição de cargos do Executivo para partidos que apoiam o governo (prática que na literatura comparada recebe o nome de *patronagem*) faz parte do *modus operandi* do presidencialismo brasileiro.<sup>8</sup>

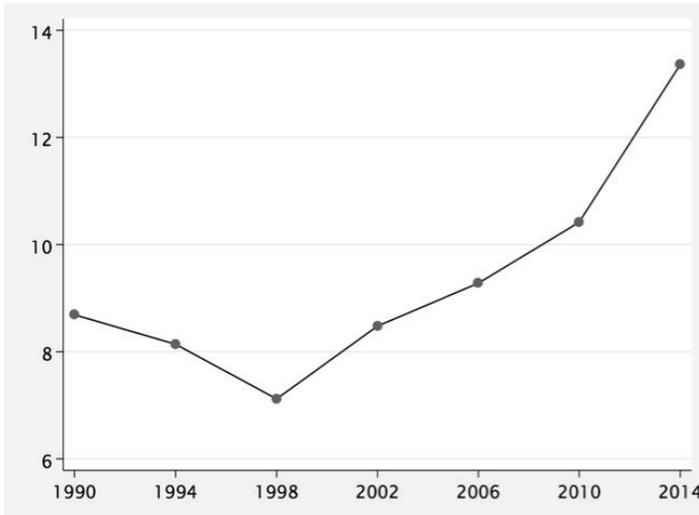
Uma dimensão pouco salientada a respeito do sistema partidário brasileiro é que a alta fragmentação não é acompanhada por uma alta polarização ideológica. Em que pese termos observado uma maior radicalização do debate político no país desde 2010, a composição ideológica do Congresso Nacional mantém-se relativamente estável desde meados dos anos 1990, com as seguintes características: predomínio dos partidos de centro-direita; somatório bancadas dos partidos de esquerda variando entre 20% a 25%; ausência de partidos relevantes que apoiem a tradicional agenda defendida pela direita em outros países (restrição às políticas sociais, agenda conservadora no campo dos costumes, defesa de aumento expressivo nos gastos de segurança pública).

Essa configuração ideológica do Congresso Nacional foi decisiva para o sucesso dos governos eleitos pelo PT e PSDB. Embora nenhum dos dois partidos tenha ultrapassado 1/5 dos representantes na Câmara dos Deputados, os governos de Fernando Henrique Cardoso, de Lula e o primeiro de Dilma Rousseff contaram com ampla base parlamentar. Talvez, o segredo da governabilidade observada entre 1994 e 2014 decorra da existência de um grande conjunto de partidos de centro-direita dispostos a participar dos governos em âmbito nacional. O PMDB, pelo tamanho de sua bancada e pela importância de seus líderes, é a legenda tradicionalmente reconhecida por exercer o papel de pivô da sustentação parlamentar dos governos petistas e tucanos, mas outras legendas menores exerceram a mesma função: PTB, PP, PR e, mais recentemente, PSD.

As eleições de 2014 levaram a dispersão partidária a um grau muito maior do que o conhecido a partir da década de 1990, sobretudo por conta da redução da bancada dos três maiores partidos (PT, PMDB e PSDB) na Câmara dos Deputados - somados elegeram 47% dos deputados em 2006, 44% em 2010 e apenas 37% em 2014. A Figura 3 mostra a evolução da dispersão partidária da Câmara dos Deputados medida pelo tradicional índice do número efetivo de partidos.<sup>9</sup> A evo-

lução da linha mostra um aprofundamento que a fragmentação cresce constantemente desde 2002, mas dá um salto nas eleições de 2014.

**Figura 3:** *Número efetivo de partidos (NEP)*. Distribuição de cadeiras da Câmara dos Deputados brasileira, segundo o resultado das eleições (1990-2014).



Fonte de dados brutos: Tribunal Superior Eleitoral

Um fator fundamental para a mudança do sistema partidário brasileiro, (passagem de um patamar de alta fragmentação para a hiperfragmentação) foi a criação de três novas legendas que dispersaram ainda mais o campo de centro-direita: O PSD (2011), o SD (2013) e o Pros (2011). Na legislatura da Câmara dos Deputados que começaria em 2015, mais três partidos foram organizados (Rede, PMB e o Novo), o que contribuiu para aprofundar ainda mais a dispersão de poder partidário derivado das eleições de 2014.

Quais são as consequências de um sistema partidário hiperfragmentado para o funcionamento da democracia no Brasil? A principal

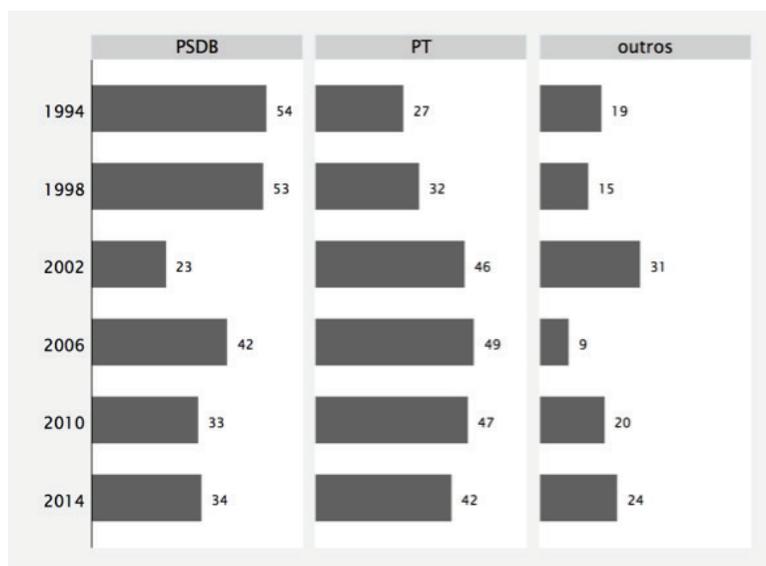
delas é o aumento de custos na formação e manutenção da base de apoio às iniciativas do Executivo. O presidente precisa convocar um número maior de partidos para participar do ministério, ou ocupar cargos no segundo e no terceiro escalão, o que leva quase sempre a uma maior diluição da identidade programática do governo. Sem contar, que a negociação com um grande número de legendas, sobretudo em votações de temas controversos, fica mais trabalhosa. Num cenário de alta fragmentação partidária, pequenas legendas acabam ganhando um papel desproporcional nas negociações, pois seus votos podem ser decisivos para o resultado final de uma votação no legislativo.

Caso não sejam adotadas algumas mudanças na legislação eleitoral para restringir o acesso de legendas com reduzida votação ao legislativo, a Câmara dos Deputados eleita em 2018 provavelmente será ainda mais fragmentada. O que, inevitavelmente, aprofundará os custos políticos para a formação do ministério e criação de uma base de sustentação parlamentar para o próximo governo.

### **A polarização das disputas presidenciais entre PT e PSDB**

Em um quadro com um grande número de legendas estão aptas a concorrer à Presidência da República, como acontece desde o final dos anos 1980 no Brasil, dois fatos chamam a atenção. O primeiro é o número relativamente reduzido de partidos que têm lançado candidatos próprios. O segundo é que apenas duas legendas, o PT e o PSDB, polarizaram a disputa presidencial nas seis eleições disputadas desde 1994. A Figura 4 apresenta o percentual de votos obtidos pelos candidatos à presidente dos dois partidos e pelo outros partidos somados. O duopólio fica claro. Por conta do bom desempenho dos candidatos Anthony Garotinho (PSB) e Ciro Gomes (PPS) em 2002, esta foi a única eleição que a soma de votos dos outros concorrentes ultrapassou  $\frac{1}{4}$  dos votos.<sup>10</sup>

**Figura 4:** Percentual de votos válidos na eleições presidenciais. Primeiro turno (1994-2014)



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Nos debates durante a Assembleia Constituinte de 1987/1988 a respeito de qual regra seria adotada nas eleições para os chefes do Executivo, dois argumentos apareceram com mais recorrência em defesa da adoção do modelo de dois turnos. O primeiro deles foi invocar a experiência das eleições presidenciais realizadas no Brasil entre 1945 e 1960. Na época, os presidentes eram escolhidos em um único turno por maioria simples (mesma regra usada atualmente para escolher prefeitos de cidades com menos de 200 mil eleitores). Embora essa fosse a norma, houve muita contestação de um dos partidos (UDN), pelo fato de dois presidentes terem sido eleitos com votações abaixo dos 50%: Vargas que concorreu pelo PTB obteve 47% (1950), e Juscelino Kubitschek, candidato do PSD obteve apenas 34% (1955). Curiosamente, as lideranças do partido silenciaram quando o candidato Jânio Quadros, apoiado pela UDN, venceu as eleições de 1960, sem também obter mais da metade dos votos (45%).

O segundo argumento usado pelos constituintes em defesa da regra de dois turnos é que ela incentiva os pequenos partidos a apresentarem candidatos no primeiro turno, deixando as alianças prioritariamente para o segundo turno. Como consequência, os eleitores teriam um amplo leque de escolhas. A principal referência do pleito em dois turnos é a França, que usa já por muitas décadas esse sistema eleitoral para eleger deputados e o presidente. Lá, os principais partidos tradicionalmente apresentam candidatos à presidência no primeiro turno, e fazem alianças no segundo turno.<sup>11</sup>

De fato, as primeiras eleições (1989) em que as novas regras foram empregadas no Brasil seguiram o modelo esperado pelos constituintes. Dos 27 partidos então registrados, 21 apresentaram candidatos próprios à presidência, entre eles os cinco partidos surgidos no fim do Regime Militar (PMDB, PDS, PTB, PT e PDT), e algumas das novas legendas criadas nos primeiros anos do período democrático (PSDB, PRN, PL e PCB). Nas eleições seguintes, porém, o número de concorrentes diminuiu, e alguns partidos com razoável organização no território nacional preferiram apoiar candidatos de outras legendas, ou sequer participar formalmente de alianças nacionais.

A Tabela 1 mostra as escolhas feitas pelos principais partidos nas eleições presidenciais realizadas entre 1989 e 2014. Apenas PT e PSDB apresentaram candidatos próprios em todas as eleições. Em seguida aparecem com três nomes o PDT (Leonel Brizola em 1989 e 1994, e Cristovão Buarque em 2006) e o PPS (Roberto Freire em 1989 e Ciro Gomes em 1998 e 2002). O PMDB, partido que conquistou mais postos eletivos no período, apresentou candidato próprio apenas em 1989 (Ulysses Guimarães) e 1994 (Orestes Quércia); nas outras disputas o partido apoiou o PT duas vezes, o PSDB duas vezes, e em 2006 não apresentou nomes, nem participou formalmente de nenhuma aliança. O PFL/DEM e PCdoB seguiram a mesma estratégia, de apoiar candidatos de outras legendas: o primeiro apoiou o PSDB em seis das sete disputas, enquanto o segundo sempre fez parte da coligação petista.

**Tabela 1:** Escolha dos principais partidos nas eleições presidenciais (1989-2014)

<b>Partido</b>	<b>1989</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>
<b>PT</b>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
PSDB	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
PMDB	✓	✓	PSDB	PSDB	X	PT	PT
<b>PFL/DEM</b>	✓	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB
<b>PDS/PPR/PPB/PP</b>	✓	✓	PSDB	X	X	X	PT
<b>PDT</b>	✓	✓	PT	PPS	✓	PT	PT
<b>PTB</b>	✓	PSDB	PSDB	PPS	X	PSDB	PSDB
<b>PL/PR</b>	✓	X	PPS	PT	PT	PT	PT
<b>PPS</b>	✓	PT	✓	✓	X	PSDB	PSB
<b>PSB</b>	PT	PT	PT	✓	X	PT	✓
<b>PCdoB</b>	PT						

✓ = candidato próprio

X = não participou formalmente de nenhuma coligação à presidência.

Fonte de dados brutos: Tribunal Superior Eleitoral

Por que partidos relevantes e bem estruturados nacionalmente deixaram de apresentar candidatos na disputa presidencial durante o período? Ainda não temos respostas bem fundamentadas para responder a esta questão. Minha hipótese é que dois fatores conjunturais contribuíram para que as eleições presidenciais brasileira assumissem esse formato de disputa em um turno, em vez da configuração imaginada pelos constituintes de 1988. O primeiro é a dificuldade que os partidos têm de organizar uma estrutura de campanha competitiva, com desafios que vão desde a arrecadação de recursos até a organização de palanques estaduais que possam dar suporte aos seus candidatos que disputam a presidência.

O segundo é a força inercial da polarização entre PT e PSDB iniciada em 1994. Após a vitória nesta eleição, o PSDB, uma legenda

recém-criada (o partido foi fundado em 1988), com dificuldades de se institucionalizar, aproveitou a presença à frente do governo federal para organizar diretórios em grande número de municípios e atrair novos filiados. As eleições de 1994 foram importantes para o PSDB também por conta da conquista dos governos dos três maiores estados: São Paulo (Mário Covas), Minas Gerais (Eduardo Azeredo) e Rio de Janeiro (Marcelo Alencar). Do outro lado, o PT se consolidaria ao longo da década de 1990 como o maior partido de esquerda do país, desbancando tradicionais lideranças e seus partidos: Leonel Brizola (PDT), Miguel Arraes (PSB) e a esquerda de extração comunista (PCdoB e PPS). Nas eleições de 1998, a candidatura oposicionista de Lula conseguiria o feito de indicar Leonel Brizola para vice-presidente, e ainda contar com o apoio do PSB de Miguel Arraes, que concorria à reeleição para governador de Pernambuco.

Por conta da forma de sua organização na origem, privilegiando cidades em que havia previamente setores da sociedade civil organizada (sindicatos, movimentos sociais e grupos da Igreja Católica progressistas), o PT teve dificuldades de criar diretórios nas pequenas cidades do país nas décadas de 1980 e 1990. O fato de estar à frente do governo federal por mais de uma década foi decisivo para que o partido conseguisse se organizar nas pequenas cidades. Estas se tornariam, inclusive, os principais redutos dos candidatos presidenciais petistas a partir de 2006.<sup>12</sup> Na oposição parlamentar aos governos petistas, o PSDB não seria tão eficiente quanto o PT havia sido durante o governo Fernando Henrique Cardoso. O contraponto do partido ao petismo derivou, em larga medida, do controle dos governos de São Paulo e Minas Gerais. O PSDB está a frente do governo de São Paulo há mais de duas décadas, no que é o mais longo controle de um governo estadual por um mesmo partido desde 1945. Em Minas Gerais, o partido ganhou as eleições de 1994, perdeu a disputa de 1998 para Itamar Franco, e ficou à frente do governo do estado por doze anos (2003-2015). Não é coincidência que os candidatos à presidência apresen-

tados pelo PSDB desde 2002 sejam lideranças dos dois estados: José Serra, Geraldo Alckmin e Aécio Neves.

Não há dúvida que o sistema partidário consolidado a partir da década de 1990 vive uma crise profunda. A tradicional desconfiança dos brasileiros em relação aos partidos ganhou alento com as manifestações de junho 2013, e se aprofundou com as investigações da Lava-Jato, que teve seu início em março de 2014. A melhor expressão desta desconfiança, talvez seja o crescimento acentuado dos votos nulos e em branco nas eleições para deputado federal e estadual em todos os estados em 2014, e para vereador e prefeito nas grandes cidades brasileiras na disputa de 2016

A grande dúvida é como se dará o realinhamento das forças partidárias no país. Acredito que as eleições de 2018, particularmente a campanha presidencial, terão um papel fundamental nesse processo. Podemos imaginar dois cenários. O primeiro é de renovação. Num regime presidencialista com um quadro partidário tão atomizado e com baixa confiança na elite política tradicional, as candidaturas a presidente podem ser fundamentais para expressar a emergência de novas forças políticas. Foi o que aconteceu, por exemplo, em 1989, com o surgimento de um candidato outsider (Collor), que concorreria por um partido criados há meses antes do pleito, e de um candidato (Lula) que galvanizou os segmentos emergentes da nova esquerda brasileira. Um segundo cenário seria de conservação, com o prolongamento da polarização PT/PSDB. Nesse caso, os dois partidos com mais apoio na opinião pública, mais experiência de fazerem campanhas eleitorais e mais redes nos estados se sobreporiam aos candidatos de outras legendas.

### **Campanhas eleitorais financiadas por empresas privadas**

Nas primeiras eleições após a redemocratização havia proibição para que empresas contribuíssem financeiramente para partidos e

campanhas. As eleições presidenciais de 1989 constituem no primeiro grande teste para esta restrição. Neste ano, as duas principais campanhas adotaram modelos diferentes de financiamento. A de Lula foi baseada em pequenas doações de militantes e teve um gasto total de 19,4 milhões.<sup>13</sup> Não existem fontes seguras a respeito dos recursos arrecadados por Collor de Mello, mas sabemos que seus recursos vieram basicamente de doações feitas por grandes empresários brasileiros.<sup>14</sup> Na CPI que investigou a corrupção no governo Collor apareceram diversas menções ao grande volume de valores obtidos de maneira ilícita por Paulo Cesar (PC) Farias, tesoureiro de sua campanha a presidente.

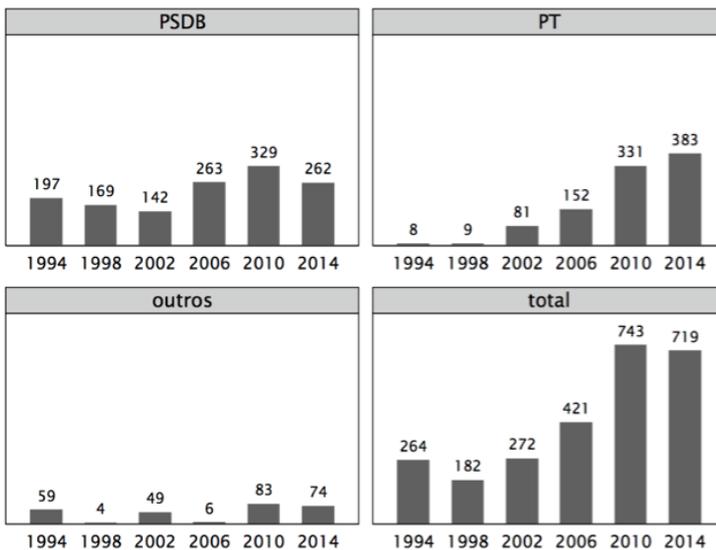
Um dos desdobramentos da investigação PC/Collor foi a aprovação, em meados da década de 1990, de uma série de mudanças na legislação eleitoral. A principal delas foi a criação do Fundo Partidário - que se tornaria umas das principais fontes de financiamento dos partidos - e a permissão que as campanhas pudessem ser financiadas pelas empresas.

Uma das questões que sempre atormentou os cientistas políticos é até que ponto as informações sobre arrecadação e gastos de campanhas declaradas pelos candidatos eram fidedignas e poderiam servir como fonte de dados para as suas pesquisas. Quem acompanha campanhas eleitorais no Brasil tem consciência de que o financiamento ilícito acontece, mas que é impossível dimensionar sua abrangência.<sup>15</sup> Antes de 1994, as empresas burlavam a proibição e doavam secretamente para os candidatos. A partir desta data, por uma série de razões, alguns candidatos e empresas preferiam não registrar oficialmente seus recursos (caixa dois). Mesmo conscientes de que havia muita burla, a opção dos estudiosos foi por utilizar os dados oficiais, já que elas permitiriam identificar importantes padrões de arrecadação de gastos das campanhas no Brasil.<sup>16</sup>

A Figura 5 apresenta o volume total de gastos das campanhas para presidente realizadas entre 1994 e 2014. Os números são das presta-

ções de conta oficiais dos candidatos e foram corrigidos pelo IPCA em valor de moeda corrente (março de 2017). A campanha mais barata foi a de 1998 (182 milhões) e a mais cara a de 2010 (743 milhões). Os gastos do PSDB são relativamente altos em todas as disputas, variando entre 142 milhões (2002) até 329 milhões (2010), curiosamente as duas disputas em que José Serra foi o candidato do partido. O que mais chama a atenção na figura 5, porém, é o crescimento constante dos gastos do PT: a campanha de Dilma em 2014 custou 48 vezes mais a de Lula em 1994, passando de 8 milhões para 383 milhões. Ainda é um enigma entender porque mesmo com as restrições introduzidas ao longo do período – proibição de usar *outdoors*, pendurar galhardetes nos postes e fixar placas nas ruas, oferecer brindes e realizar showmícios – as campanhas tiveram seus custos globais aumentados, particularmente as de 2010 e 2014.

**Figura 5:** Gastos totais de campanha para deputado federal e presidente (1994-2014).



\* Valores corrigidos pelo IPCA para 03/2017.

Fonte: Transparência Brasil/As Claras.

Durante a primeira década de vigência da regra que permitia o financiamento empresarial, era visão corrente no meio político que alguns candidatos preferiam não declarar ao TSE o total de recursos recebidos. Mas foi somente com as apurações do escândalo do mensalão (2005-2006) que apareceram as comprovações do amplo uso de caixa dois para financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais no Brasil. As investigações no âmbito da Operação Lava-Jato mostraram que o financiamento ilícito da política brasileira atingiu uma escala inimaginável, a ponto de o TSE começar, em 2015, um longo processo de investigação das contas de campanha da Dilma Rousseff; investigação inédita na história das eleições presidenciais brasileiras.

Em 2013, a OAB entrou no STF com um pedido de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra dispositivos da legislação partidária e eleitoral que permitiam que as empresas privadas contribuíssem para as campanhas e os partidos. Somente dois anos depois, em setembro de 2015, o STF conclui a votação da matéria, decidindo favoravelmente à proibição. Assim, após vinte anos de vigência, a era de financiamento empresarial da política chegaria ao fim. É interessante observar que a ação da OAB foi ajuizada antes que viessem a público as denúncias da Lava-Jato, mas a decisão do STF ocorreria em um momento em que as mesmas já eram de amplo conhecimento da sociedade.

Onze eleições (1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014) foram disputadas sob a égide do financiamento empresarial. O pleito de 2016 foi o primeiro a ser realizado sob a vigência da proibição. As campanhas passaram a ser financiadas exclusivamente por pessoas físicas (que podem doar até 10% do rendimento declarado no Imposto de Renda) e por intermédio do uso dos recursos do Fundo Partidário. Uma resolução do TSE estabeleceu tetos de gastos segundo o tipo de município, tomando como patamar os gastos nas eleições anteriores (2012): nas cidades acima de 200 mil eleitores os candidatos poderiam gastar até 50% do maior valor declarado; nas cidade acima de 10 mil e com menos de 200 mil eleitores até 70% do

maior gasto; e nas cidades abaixo de 10 mil eleitores, apenas 100 mil reais.

A Justiça Eleitoral ainda não apresentou um relatório completo com a prestação de contas das eleições de 2016. A expectativa é que a vigência do teto de gastos e a ausência recursos vindos das empresas tenham reduzido significativamente o custo global da campanha. O mais importante, porém, é sabermos se as fraudes e o uso de caixa dois realmente diminuíram. Uma das vantagens do novo modelo é que foi possível descobrir muitas ilicitudes ao longo da campanha. A razão é simples: hoje com a unificação dos sistemas de informação da Receita Federal, do TSE e de outros órgãos do Governo Federal é relativamente simples identificar fraudes dos indivíduos. O antigo modelo, baseado em um complexo sistema de prestação de contas envolvendo centenas de empresas (muitas vezes, embora com CNPJs diferentes fizessem parte de um mesmo grupo econômico) era uma dor de cabeça não só para os fiscais da Justiça Eleitoral, mas também para os pesquisadores que estudam o financiamento das campanhas no Brasil e tentam analisar o cipoal de informação contido na prestação de contas.

As eleições municipais são mais baratas e mais simples do que as eleições gerais, já que apenas dois cargos estão em disputa. O desafio maior é como os partidos farão campanhas para presidente, governador, senador e deputado sem os recursos tradicionalmente obtidos juntos às empresas. Os candidatos a deputado federal, por exemplo, aumentaram sua dependência em relação à doação empresarial ao longo do período; nas eleições de 2014, por exemplo, 8.630 empresas doaram 375,6 milhões aos candidatos a deputado federal.<sup>17</sup>

Após denúncias da operação Lava-Jato é pouco provável que o Congresso aprove nos próximos anos uma emenda constitucional garantindo retorno do financiamento das empresas. O mais provável é que se mantenha a atual configuração, com parte dos recursos derivados do Fundo Partidário, e parte obtido junto a doações de indivíduos.

O fim do financiamento empresarial, um dos pilares do sistema político organizado a partir de meados da década de 1990, deixa uma série de dúvidas: Será que campanhas mais baratas produzirão um quadro mais equânime na disputa presidencial? Será que a ausência de financiamento empresarial beneficiará candidatos com redes particulares (igrejas, sindicatos, corporações), que podem compensar a redução de obtenção do dinheiro? Em que medida, nomes tradicionais do mundo parlamentar, acostumados a um estilo de campanha com alto dispêndio de recursos, se adequarão a um modelo com muito menos dinheiro?

### **Considerações finais**

Neste trabalho discuti os que quatro fundamentos do modelo da gestão da política brasileira em âmbito nacional: a centralidade do PT; a bipolarização na disputa presidencial; a alta fragmentação do sistema partidário, com consequente necessidade de governos de coalização; e o financiamento empresarial das campanhas. Sugeri que por duas décadas (1994-2014) esses quatro pilares foram fundamentais para dar estabilidade e racionalidade ao aparente caos da política brasileira. Adicionalmente, apresentei um conjunto de evidências que apontam para uma crise deste modelo.

O financiamento de empresas, um dos fundamentos do sistema representativo nestas duas décadas, já não existe; os partidos e candidatos terão que buscar outras formas para financiar suas atividades. A fragmentação partidária mudou de patamar nas eleições de 2014; o sistema com alta dispersão partidária deu lugar a um quadro de hiperfragmentação na Câmara dos Deputados, com os maiores partidos perdendo sua importância. O PT sofreu um enorme desgaste por conta das investigações da Lava Jato e da crise econômica do segundo governo Dilma. Ainda que possa manter-se como uma das mais importantes legendas do país, é pouco provável que o partido retome à centralidade que teve até 2014. Quanto à bipolarização na disputa presidencial, porém, o cenário é mais nebuloso. A incerteza produzida

pela crise que afeta o Brasil desde 2015, associada à crise dos partidos tradicionais, cria um ambiente propício ao surgimento de novas lideranças e forças políticas.

## Notas

1. Ver por exemplo: Marcus André Mello and Carlos Pereira, *Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System* (New York: Palgrave Macmillan, 2013); Argelina Cheibub Figueiredo and Fernando Limongi, *Executivo E Legislativo Na Nova Ordem Constitucional* (Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999).

2. Entre os trabalhos mais recentes que ressaltam a singularidade petista, ver: Pedro Floriano Ribeiro, *Dos Sindicatos Ao Governo: A Organização Nacional Do PT de 1980 A 2005* (São Carlos: Edufscar, 2010); Oswaldo E. Do Amaral and Timothy J. Power, “The PT at 35: Revisiting Scholarly Interpretations of the Brazilian Workers’ Party,” *Journal of Latin American Studies*, no. December (2015): 1–25; Oswaldo E. Amaral, “As Transformações Nas Formas de Militância No Interior Do PT: Maior Inclusão E Menor Intensidade,” *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 28, no. 82 (2013); Paulo Leal, *O PT E O Dilema Da Representação Política* (Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005).

3. Sobre o partidarismo da opinião pública, ver: Yan Carreirão and Maria D’Alva Kinzo, “Partidos Políticos, Preferência Partidária E Decisão Eleitoral No Brasil (1989/2002),” *Dados* 47, no. 1 (2004): 131–68; Luciana Fernandes Veiga, “O Partidarismo No Brasil (2002/2010),” *Opinião Pública* 17, no. 2 (2011): 400–425.

4. Partidos influenciados pela modelo leninista de organização (PCdoB, PSTU) e o PSOL também atraem militantes voluntários e profissionalizam seus dirigentes, mas numa escala muito inferior a do PT.

5. O Globo, 22/03/2016, p.8.

6. Para a identificação do lulismo como um processo político distinto do petismo, ver: André Singer, *Os Sentidos Do Lulismo* (São Paulo: Companhia das Letras, 2012).

7. A comparação envolve 1167 eleições. Ver: Jairo Nicolau, *Representantes de Quem? Os (Des)caminhos Do Seu Voto Da Urna À Câmara Dos Deputados* (Rio de Janeiro: Zahar, 2017), 90–91.

8. A combinação brasileira de presidencialismo e governos multipartidários passou a ser convencionalmente chamada de *presidencialismo de coalizão*, termo cunhado pelo cientista político Sérgio Abranches em uma reflexão sobre a República de 1946. Sérgio Abranches, “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro,” *Dados* 31, no. 1 (1988): 5–34. Para ser justo com autor, devemos lembrar que uma das dimensões apontadas por ele (federalista) do presidencialismo brasileiro é completamente esquecida pela maioria dos estudos sobre o tema.

9. Sobre o cálculo do índice do número efetivo de partidos, ver: Jairo Nicolau, *Sistemas Eleitorais*, Sexta Edição (Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012), p. 90–94.

10. Sobre o papel das disputa presidencial como organizadora do sistema partidário brasileiro, ver: Carlos Ranulfo Melo, “Eleições Presidenciais , Jogos Aninhados E Sistema Partidário No Brasil,” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, no. julho-dezembro (2010): 13–41.

11. Estudos sobre eleições presidenciais mostram que, de fato, o número de concorrentes maior nos países que utilizam os dois turnos. Ver: John M. Carey and Matthew S. Shugart, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge University Press, 1992).

12. Ver: Sonia Terron, “A Composição de Territórios Eleitorais No Brasil: Uma Análise Das Votações de Lula (1989-2006)” (Tese de Doutorado. Cência Política, IESP/UERJ., 2009).

13. Um levantamento cuidadoso do padrão de arrecadação e gastos da campanhas presidenciais do PT é encontrado em Giliard Gomes Tenório, “Do Tostão Para O Milhão; Um Estudo Sobre Financiamento Das Campanhas Presidenciais Do PT (1989-2014)” (Tese de Doutorado. Cência Política, IESP/UERJ, 2015).

14. O presidente Collor alega ter obtido 160 milhões de dólares na sua campanha, ver: Mário Sérgio Conti, *Notícias Do Planalto: A Imprensa E Fernando Collor* (São Paulo: Companhia das Letras, 1999), p.294.

15. O volume de financiamento ilícito das campanhas revelado pela Operação Lava-Jato já é muito maior do que poderia supor o mais realista dos estudiosos sobre o tema.

16. A literatura sobre financiamento das campanhas e dos partidos no Brasil é extensa. Para um balanço, ver: Wagner Pralon Mancuso, “Investimento Eleitoral

No Brasil: Balanço Da Literatura (201-2012) E Agenda de Pesquisa,” *Revista de Sociologia E Política* 23, no. 54 (2015): 155–83. Entre os estudos mais recentes, com ampla utilização de dados ver: Vitor Peixoto, *Eleições E Financiamento de Campanhas No Brasil* (Rio de Janeiro: Garamound, 2016); Tenório, “Do Tostão Para O Milhão; Um Estudo Sobre Financiamento Das Campanhas Presidenciais Do PT (1989-2014)”]; Bruno Wilhelm Speck, “Influenciar as Eleições Ou Garantir Acesso Aos Eleitos?,” *Novos Estudos Cebrap* 104 (2016): 39–59.

17. Sobre os gastos totais ver: *Ibid.*, p.45.