

# PENT



Fundación para la integración  
de la Argentina en el mundo

## **O Sistema Político Brasileiro e as Eleições de 2002.**

NICOLAU, Jairo.

Portugués

5 de Diciembre de 2002

2002-008

Título

Autores

Idioma

Fecha de  
Publicación

Documento de  
Trabajo Nro.

Los juicios y opiniones expresados en los documentos de trabajo de la Fundación PENT son exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a la institución que los publica.

# **O Sistema Político Brasileiro e as Eleições de 2002**

**Jairo Nicolau**

O propósito deste texto é apresentar algumas informações básicas sobre o sistema representativo brasileiro e discutir possíveis impactos das eleições de 2002. Ele está dividido em quatro seções: a primeira apresenta um quadro geral das instituições brasileiras. A segunda mostra quais são os principais partidos brasileiros. A terceira discute as eleições de 2002. A última faz alguns comentários sobre o futuro governo Lula.

## **1.O Sistema Político**

Uma palavra resume com precisão o atual sistema representativo brasileiro: dispersão. As principais escolhas institucionais feitas durante o processo de democratização do país vão na direção de desconcentrar e dispersar o poder político: federalismo, bicameralismo com o Senado forte, representação proporcional, eleição em dois turnos para presidência, corpos representativos no âmbito estadual e municipal. Vejamos, de maneira breve, algumas características gerais do sistema representativo brasileiro:

a. *O presidente é eleito por maioria absoluta (50% mais um dos votos)* – caso nenhum candidato obtenha maioria no primeiro turno (primeira volta), é realizado uma nova eleição (segunda volta), quando disputam apenas os dois mais votados. Os governadores dos 26 estados, do Distrito Federal e dos grandes municípios (mais de 200 mil eleitores) também são eleitos pelo mesmo sistema de maioria absoluta. Já os prefeitos das cidades com menos de 200 mil eleitores são eleitos pelo sistema de maioria simples (o mais votado é eleito). O mandato do presidente, governadores e prefeitos é de quatro anos.

b. *Representação proporcional* – A Câmara dos Deputados é composta por 513 deputados federais, eleitos nos estados por intermédio do sistema proporcional para

um mandato de quatro anos. Cada circunscrição eleitoral tem no mínimo oito e no máximo 70 deputados. Diferentemente da Argentina que utiliza um sistema de lista fechada, o Brasil utiliza um sistema de lista aberta nas eleições para a Câmara dos Deputados. Os partidos apresentam uma lista de candidatos sem ordem de preferência. O eleitor pode votar no partido ou no candidato. No primeiro caso, o voto contribui apenas para distribuição das cadeiras. Os candidatos de cada partido que recebem mais votos ocupam as cadeiras que os partidos obtiveram. Esse sistema acaba estimulando o personalismo na campanha eleitoral e enfraquecendo os partidos. O Poder Legislativo dos estados (Assembléias Legislativas) e dos municípios (Câmaras Municipais) também é eleito da mesma maneira.

c. *Senado Federal* - Cada Unidade da Federação elege três senadores pelo sistema de maioria simples para um mandato de oito anos. Em cada eleição uma parte do Senado é renovada (2/3 em um pleito, 1/3 no seguinte). O Senado brasileiro tem fortes poderes legislativos: iniciativa para propor nova legislação e para revisar legislação aprovada na Câmara dos Deputados.

d. *Federalismo* - Desde a Proclamação da República em 1889, o Brasil adota um sistema federalista. Atualmente, os estados repetem nos estados o mesmo arranjo institucional do plano nacional e não têm autonomia para criar legislação concorrente com a legislação nacional. Com a Constituição de 1988, os governos estaduais perderam recursos financeiros. Nos anos 1990, com o fim dos bancos estaduais e o processo de privatização, os governadores perderam importantes recursos de barganha política. Hoje, ainda que sejam importantes, os governadores têm uma reduzida influência sobre as bancadas estaduais na Câmara dos Deputados e perderam visibilidade na política nacional.

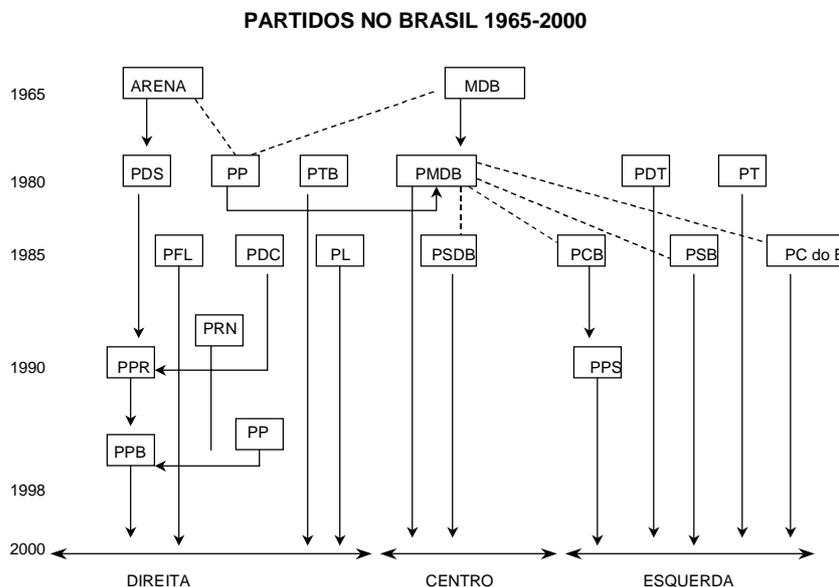
e. *Relação entre os Poderes Executivo e Legislativo* - Este é o único aspecto do sistema político brasileiro que contraria a tendência na direção da dispersão do poder. Não existe uma relação equilibrada entre os dois Poderes, pois a Constituição de 1988 concentrou recursos no Executivo. O presidente pode emitir medidas provisórias, tem exclusividade de iniciativa legislativa em determinadas matérias, pode pedir urgência para apreciação de matérias de seu interesse no Legislativo e vetar total ou parcialmente as proposições aprovadas no Congresso.

## **2.Os Partidos**

Uma característica do sistema partidário brasileiro desde os anos 1990 é a fragmentação. Não há hoje no Brasil um partido hegemônico e o controle dos postos políticos importantes (Presidência, Câmara dos Deputados, Senado, Governos Estaduais e Prefeituras de Capital) encontra-se dividido entre diversos partidos. Mas desde meados dos anos 1990 a disputa nas eleições presidenciais vem sendo polarizada por dois partidos. De um lado, o centrista Partido da Social-Democracia (PSDB) liderado por Fernando Henrique Cardoso. De outro, o Partido dos Trabalhadores (PT) liderado pelo recém-eleito Luís Inácio Lula da Silva. Outros dois partidos importantes (o conservador Partido da Frente Liberal-PFL, e o centrista Partido do Movimento Democrático Brasileiro-PMDB) não apresentaram candidatos próprios para presidente em 2002, mas controlam significativas bancadas no Congresso Nacional e têm governadores de importantes estados.

O Quadro abaixo apresenta a evolução do sistema partidário brasileiro recente. Os principais partidos foram colocados em um eixo direita/esquerda, segundo uma tradicional classificação feita no meio político. Mas é importante salientar que os

partidos do campo de esquerda são, em geral, mais programáticos do que os de centro-direita.



Embora existam 30 partidos registrados no Brasil, apresento abaixo informações sumárias sobre os mais significativos deles:

- *Partido dos Trabalhadores (PT)* - Partido de esquerda liderado por Luís Inácio Lula da Silva. Tem presença no movimento sindical e social e conta com simpatia nas camadas médias das maiores cidades. Hoje tem posições próximas à da Social-democracia europeia e é o partido mais organizado do país.

- *Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB)* - Partido de centro, cujo maior líder é o presidente Fernando Henrique Cardoso. Tem apoio na moderna classe média urbana, mas com bases residuais no meio sindical.

- *Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)* - Partido de centro que opera como uma espécie de confederação de lideranças estaduais. Apesar de

controlar o maior número de prefeituras e ser um partido significativo em muitos estados, não apresentou candidato próprio nas eleições presidenciais de 1998 e 2002.

- *Partido da Frente Liberal (PFL)* - Partido de centro-direita. Importante no Legislativo, mas não disputou as três últimas eleições presidenciais com candidato próprio. Foi fundamental na base de apoio ao governo Cardoso, mas no começo de 2002 resolveu sair do Governo.

- *Partido Progressista Brasileiro (PPB)* – Partido de centro-direita liderado pelo ex-prefeito de São Paulo (Paulo Maluf). Permanece significativo em alguns estados, mas está em franco declínio. Também não apresentou candidato a presidente.

- *Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)* - Pequeno partido de centro-direita, que opera como uma confederação de lideranças estaduais. Apoiou Cardoso em 1994 e 1998 e Ciro Gomes (primeiro turno) e Lula (segundo turno) em 2002.

- *Partido Liberal (PL)* – Pequeno partido de centro-direita. Diversos dirigentes do partido são lideranças evangélicas, sobretudo da Igreja Universal do Reino de Deus. Participou formalmente da coligação que apoiou Lula.

- *Partido Democrático Trabalhista (PDT)* – Pequeno partido de esquerda nacionalista, dirigido por Leonel Brizola. Vem perdendo espaço político, mas ainda tem alguma relevância nos estados do Rio de Janeiro e Rio grande do Sul.

- *Partido Socialista Brasileiro (PSB)* – Pequeno partido de esquerda moderada, cujas maiores lideranças são o ex-governador de Pernambuco, Miguel Arraes e o candidato à presidência Anthony Garotinho.

- *Partido Popular Socialista (PPS)* – Antigo Partido Comunista Brasileiro (PCB), é atualmente um micro-partido de esquerda moderada. Lançou Ciro Gomes à presidência e apoiou Lula no segundo turno.

- *Partido Comunista do Brasil (PCdoB)* - Micro partido de esquerda, também em processo de moderação política. Participou formalmente da coalizão que apoiou Lula.

### **3. As Eleições de 2002**

As eleições gerais de 2002 foram um marco na história política brasileira. Menos pelos 94,7 milhões de eleitores que compareceram para votar, ou por ter sido o primeiro pleito para cargos nacionais em que todos os eleitores utilizaram a urna eletrônica, e mais pelo aspecto simbólico das eleições. No pleito de 2002, a marca da outra experiência democrática (1946-64) foi igualada: cinco eleições para o Legislativo Nacional (1986, 1990, 1994, 1998 e 2002) e quatro eleições para a presidência (1989, 1994, 1998 e 2002). A regularidade eleitoral é uma marca inequívoca da consolidação da democracia no Brasil.

Depois de duas eleições, nas quais o candidato (Fernando Henrique Cardoso) obteve a vitória no primeiro turno (1994 e 1998), as eleições de 2002 foram marcadas por intensa disputa entre quatro candidatos. Luis Inácio Lula da Silva (PT) concorreu por uma coligação que recebeu o apoio do esquerdista PCdoB, e do PL, partido de direita - pela primeira vez, em uma eleição presidencial, o PT recebeu o apoio de um partido de fora do campo da esquerda. José Serra (PSDB), ministro da saúde do governo Cardoso e candidato governista, obteve o apoio do PMDB. Anthony Garotinho (PSB), ex-governador do estado do Rio de Janeiro, concorreu sem o apoio de outros partidos, mas contou com uma forte rede de apoio entre os fiéis das igrejas evangélicas. Ciro Gomes (PPS), ex-governador do Ceará, contou com o apoio de dois tradicionais partidos brasileiros (PDT e PTB). O PFL, partido com maior bancada na Câmara dos

Deputados, não apoiou formalmente nenhum candidato, mas seus dirigentes dividiram-se entre o apoio a candidatura de Ciro Gomes e a de José Serra.

Nas duas eleições anteriores para a presidência (1994 e 1998), Lula obteve 1/3 dos votos. A enorme rejeição ao seu nome, fez com que poucos analistas acreditassem na sua vitória na eleição de 2002. Alguns fatores foram fundamentais para que Lula ultrapassasse a sua votação tradicional e recebesse o apoio de eleitores que tradicionalmente não votavam nele. A primeira delas foi a mudança pelo qual o PT passou. Até recentemente um partido socialista, o PT sofreu um acelerado processo de moderação política nos dois últimos anos. O programa de governo apresentado nesta eleição foi extremamente moderado, com compromissos de manter a rigorosa política fiscal implementada pelo Governo Cardoso. Um segundo aspecto importante para reduzir a rejeição do candidato Lula foi a contratação de um dos mais famosos publicitários políticos do Brasil (Duda Mendonça) para fazer a campanha nos meios de comunicação. O publicitário fez uma campanha com forte apelo emocional, apresentando propostas de governo bastante moderadas. Uma última mudança importante foi a do próprio Lula, que se apresentou como um candidato mais preparado e mais prudente do que em outras campanhas.

## Resultado das Eleições Presidenciais - 2002

	1º Turno	% Votos	2º Turno	% Votos
Lula (PT)	39.443.765	46,4	52.793.261	61,3
José Serra (PSDB)	19.700.395	23,2	33.370.723	38,7
Garotinho (PSB)	15.175.729	17,9		
Ciro Gomes (PPS)	10.167.597	12,0		
<i>Outros</i>	440.648	0,5		
<i>Total</i>	84.928.134	100,0	86.163.984	100,0

Nas eleições para o Congresso, a grande surpresa foi a votação obtida pelo PT. Nenhum analista imaginava que o partido passasse de quarta para primeira força na Câmara dos Deputados. Os candidatos do partido acabaram beneficiando-se indiretamente da onda eleitoral capitaneada por Lula. O PT cresceu 6,4 pontos percentuais: tem atualmente 58 deputados federais (10,3%) e passará para 91 (17,7%). No Senado, o partido passou a ser a terceira maior bancada, com 14 senadores.

Mas em um aspecto, a Câmara dos Deputados que assumirá em 1º de fevereiro é muito parecida com a atual: a dispersão de poder entre os partidos. Dezenove legendas elegeram representantes; sete delas (PT, PSDB, PFL, PMDB, PPB, PTB e PL) obtiveram mais de 5% das cadeiras. O PT, o partido mais votado, terá apenas 18% das cadeiras. Entre os países democráticos, a fragmentação partidária da nova Câmara dos Deputados só é inferior a da Bélgica, país com enormes diferenças étnicas e religiosas.

**Percentual de Cadeiras da Câmara dos Deputados. Bancada Atual e**

**Bancada eleita em 2002**

<b>Partido</b>	<b>Bancada Atual (%)</b>	<b>Bancada Eleita/ 2002 (%)</b>
<b>PFL</b>	18,9	16,4
<b>PSDB</b>	18,5	13,8
<b>PMDB</b>	17,0	14,4
<b>PT</b>	11,3	17,7
<b>PPB</b>	10,3	9,6
<b>PTB</b>	6,4	5,1
<b>PL</b>	4,3	5,1
<b>PSB</b>	3,3	4,3
<b>PDT</b>	3,1	4,1
<b>PPS</b>	2,3	2,9
<b>PCdoB</b>	1,9	2,3
<b>Outros</b>	2,3	4,3

## Percentual de Cadeiras do Senado Federal. Bancada Atual e Bancada de 2003

<b>Partido</b>	<b>Bancada Atual (%)</b>	<b>Bancada 2003 (%)</b>
PMDB	29,6	23,5
PFL	19,8	23,5
PT	9,9	17,3
PSDB	17,3	13,6
PDT	6,2	6,2
PTB	6,2	3,7
PSB	3,7	4,9
PL	1,2	3,7
PPS	2,5	1,2
PPB	3,7	1,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	

### 4. A Governabilidade

A combinação de um sistema político que favorece a dispersão, com um sistema partidário com alta fragmentação sugerem algumas perguntas óbvias: como é possível que exista governabilidade neste sistema? Por que o Brasil não tem passado por graves crises institucionais? Será que o governo Lula encontrará mais dificuldades do que os outros governos para aprovar as suas propostas?

Para se compreender os mecanismos que garantem a governabilidade no país, é preciso levar dois fatores em conta. O primeiro é o conjunto de recursos legislativos em poder do Presidente, que garantem predomínio da agenda presidencial. A segunda é a

natureza dos partidos brasileiros. Com exceção do PT, os partidos mais importantes são pouco ideológicos, orientados para as eleições e para a política estadual. Esse caráter volátil dos partidos brasileiros permite que o chefe do executivo (presidente, governadores e prefeitos) receba apoio de partidos que não participaram da coalizão eleitoral que o elegeu.

As negociações entre os dirigentes do PT e dos outros partidos ainda estão em curso, por isso ainda não sabemos com precisão qual será a base de sustentação parlamentar do governo Lula. Se considerarmos que todos os partidos que apoiaram Lula no segundo turno participarão do governo, a maioria absoluta de cadeiras não seria obtida nem na Câmara dos Deputados, nem no Senado. No primeiro caso o governo teria o apoio de 41% dos deputados, e no segundo, de 37% dos senadores. O governo Lula será, provavelmente, um governo de minoria, que terá que negociar com outros partidos - sobretudo com o PMDB - para a aprovação de legislação polêmica e de alterações na Constituição.

Possível Posição dos Partidos em Relação ao Governo Lula na Câmara  
dos Deputados

	<b>Cadeiras</b>	<b>%</b>
- Partidos que devem Apoiar Lula	213	41
PT	91	18
PL	26	5
PTB	26	5
PSB	22	4
PDT	21	4
PPS	15	3
PCdoB	12	2
<b>- Partidos Indefinidos</b>	<b>149</b>	<b>29</b>
PMDB	74	15
PPB	53	10
Outros	22	4
<b>- Partidos de Oposição</b>	<b>156</b>	<b>30</b>
PFL	85	16
PSDB	71	14
<b>Total</b>	<b>513</b>	<b>100</b>

## Possível Posição dos Partidos em Relação ao Governo Lula no Senado

	<b>Cadeiras</b>	<b>%</b>
<b>- Partidos que devem Apoiar Lula</b>	<b>30</b>	<b>37</b>
PT	14	17
PDT	5	6
PSB	4	5
PL	3	4
PTB	3	4
PPS	1	1
<b>- Partidos Indefinidos</b>	<b>20</b>	<b>25</b>
PMDB	19	24
PPB	01	1
<b>- Partidos de Oposição</b>	<b>31</b>	<b>38</b>
PFL	19	23
PSDB	11	14
PSD	01	1
Total	81	100

Uma implicação direta deste cenário para o próximo governo é que as mudanças constitucionais - para qual se exige 3/5 dos votos - serão muito difíceis de serem aprovadas. Como é sabido, o Governo Fernando Henrique Cardoso, sobretudo no primeiro mandato, foi pródigo em propor alterações na Constituição. Mas será que ainda existem questões fundamentais para o país que necessitem passar pela mudança da ordem constitucional? Dois tópicos que apareceram nesta campanha merecem destaque. O primeiro é a reforma tributária, tema no qual o governo Cardoso praticamente não andou. O fato de afetar interesses tanto de prefeitos como dos governadores faz com que qualquer tentativa de mudança da estrutura tributária seja um tema explosivo. O segundo é a reforma da previdência do setor público. Em que pese a importância da reforma previdenciária, o candidato Ciro Gomes foi o único que deu a devida

importância ao tema durante a campanha. Outra dificuldade é que este tema afeta interesses de diversos setores do funcionalismo público que temem perder seus privilégios. Mas nesse aspecto em particular, a deterioração das contas públicas pode ser uma injunção inevitável para que o Congresso abra uma discussão séria sobre um novo sistema de previdência para o setor público.

Outro aspecto fundamental da relação Executivo–Legislativo no próximo governo refere-se às novas regras das medidas provisórias. Há um ano atrás (setembro de 2001) uma Emenda Constitucional alterou as regras para emissão de medidas provisórias pelo Executivo. No sistema anterior, as medidas que não fossem convertidas em lei perdiam a eficácia em 30 dias. Mas a reedição era permitida. Fernando Henrique Cardoso utilizou intensamente o instituto da reedição. No primeiro governo, houve uma média de 35 medidas provisórias reeditadas por mês. Nos três primeiros anos do segundo governo o número passou para uma média de 78. A possibilidade de reedições constantes, era um mecanismo que permitia que o Executivo implementasse uma série de políticas sem que essas fossem aprovadas pelo Legislativo.

O Executivo perdeu poderes com a introdução das novas regras. Agora, uma medida provisória tem validade por 60 dias. Se não for votada neste período, pode ser reeditada e vigorar por mais 60 dias. Uma forma de constranger o Congresso a deliberar sobre uma medida provisória em tramitação foi introduzida: caso esta não seja apreciada em 45 dias, entra em regime de urgência, impedindo a votação de outras matérias (o que no jargão parlamentar é chamado de trancamento de pauta). A Tabela abaixo apresenta o número total de medidas provisórias editadas e reeditadas em cada governo. O segundo governo de Fernando Henrique Cardoso foi dividido em (a) e (b), identificando a vigência de cada uma das regras. É interessante observar que durante o último ano em que a nova regra esteve em vigor, foram apresentadas uma média de cinco novas

medidas provisórias por mês, média semelhante a do governo José Sarney e Itamar Franco.

Em resumo, comparativamente aos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, o próximo presidente deve ter menos poderes parlamentares. Em primeiro lugar, porque dificilmente conseguirá uma aliança tão ampla. Em segundo, por que a reforma dos procedimentos da medida provisória retirou poderes do presidente. Fundamental será observar até que ponto o presidente eleito superará estas dificuldades, utilizando-se do enorme capital eleitoral com que venceu as eleições.

### Número de Medidas Provisórias por Governo

	Originais	Média Mensal	Reedição	Média mensal
Sarney	125	5,2	22	0,9
Collor	89	2,9	70	2,3
Itamar	142	5,3	363	13,4
FHC1	160	3,3	2449	35,4
FHC2a	103	3,1	2587	78,4
FHC2b	62	5,2	-	-