

# Eleições no Brasil: a caminho de um sistema político moderno

*Fabián Echegaray\**

Dossiê

## 1. Introdução

No último 29 de outubro, o Brasil encerrou sua quinta eleição presidencial, em pouco menos de 17 anos, na contramão da maioria das democracias latino-americanas. A sua direção, de acordo com vários indicadores tradicionais de análise política, é a de uma modernização político-eleitoral gradativa. Não nos referimos a alguns sinais plausíveis, como a informatização bem-sucedida do processamento dos votos (exportada, inclusive, a alguns países da região) nem à democratização da competição política como gênero (exibindo um quinto das disputas estaduais de segundo turno lideradas por mulheres).

Notamos, sim, essa modernização como processo de secularização tanto das relações eleitor-sistema quanto da normalização institucional alcançada em termos da dinâmica organizacional do próprio sistema político.

Em muitos sentidos, a oportunidade de realizar mais eleições significou mudanças favoráveis comemoradas como sinais de maturidade democrática e estabilidade política: a emergência de um bipartidarismo nacional (que simplifica o processo de representação e identificação política), o ocaso eleitoral das oligarquias estaduais e a crise de representatividade da direita pré-moderna fundamentada no clientelismo ou na glorificação do caudilho.

---

\* Doutor em Ciência Política pela Universidade de Connecticut, EUA, e Diretor da Market Analysis Brasil. Endereço eletrônico: [fabian@marketanalysis.com.br](mailto:fabian@marketanalysis.com.br).

Indicou ainda o triunfo de uma dinâmica competitiva orientada para o centro político por parte dos principais partidos (ao invés de alimentada na polarização e em posições extremas), a adoção de um voto equilibrado ou estratégico nas eleições subnacionais (cuja consequência é a desconcentração de poder e o fortalecimento de um sistema de pesos e contrapesos) e a cristalização de uma racionalidade eleitoral baseada no uso repetido de um voto retrospectivo, principalmente “voto econômico”, para chegar a uma conclusão rápida e eficaz sobre em quem votar.

O avanço rumo à secularização institucional significa que a arena político-eleitoral brasileira apresenta, hoje, características muito diferentes das que acompanharam a transição na metade dos anos 1980, quando a ditadura renunciou a um governante civil, José Sarney, na fase final da abertura democrática. Repassar alguma delas ilustrará a singularidade do rumo seguido pelo Brasil e permitirá compreender melhor as implicações políticas do recente pleito nas urnas.

## **2. Da fragmentação multipartidária à formalização de um sistema federal bipartidário**

Na primeira eleição presidencial pós-ditadura, realizada em 1989, oito partidos disputaram a representação política dos eleitores, deixando clara a natureza multipartidária da arena político-eleitoral. Nenhum deles conseguiu alcançar um terço dos votos totais. Quando, um ano antes, durante a votação da Constituição de 1988, 21 partidos discutiam e ajudavam a moldar a nova carta magna brasileira, o que eles deixavam evidente era a intensidade com que a representação política estava pulverizada, a futilidade de pensar a política brasileira como articulada e organizada em linhas partidárias e a institucionalização de um sem número de interesses particulares (antes que universais) traduzido em tamanha fragmentação. Em claro contraste, a Argentina, a Venezuela, o Uruguai e até mesmo o Peru exultavam vitalidade partidária, com sinais claros de sólida estruturação política a partir da permanência de duas grandes forças organizando a representação.

Quase duas décadas depois, os sistemas políticos dos vizinhos do Brasil são irreconhecíveis em suas variadas expressões de pulverização institucional e fragmentação partidária. O Brasil, pelo contrário, abandonou, pelo menos no que concerne ao poder Executivo nacional, a fragmentação inicial e, hoje, é visto como ordenado a partir de dois grandes conglomerados partidários: um, centralizado na liderança do Partido dos Trabalhadores (PT) e seus satélites — Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Republicano Brasileiro (PRB) e Partido Liberal (PL) —, que serviu como trampolim à vitoriosa reeleição de Lula; e outro, ao redor do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e seu satélite principal, Partido da Frente Liberal (PFL).

Vários indicadores no plano eleitoral apontam nesse sentido. Em outubro do ano passado, por exemplo, mais de 90% dos votantes optaram por um ou outro partido no primeiro turno. Em 1989, era necessário somar o voto recebido por sete partidos para chegar a essa porcentagem.

Outra evidência de formalização bipartidária é a capacidade de retenção de votos dentro do mesmo partido ou aliança eleitoral ao longo das eleições: de 2002 a 2006, o PT conseguiu manter 64% de seu apoio e o PSDB, 53,5% — sinais claros de preferências eleitorais traduzidas em identificação partidária<sup>1</sup>. A situação oposta (de substituição integral dos alinhamentos políticos) foi raríssima: somente 13% dos que votaram no PT em 2002 optaram pelo PSDB em 2006 e 16% fizeram o caminho oposto: do PSDB em 2002 ao PT em 2006 — todos os dados estatísticos deste trabalho foram extraídos de uma pesquisa da empresa Market Analysis, entre os meses de julho e agosto (MARKET ANALYSIS, 2006). Ao que tudo indica, a continuidade da política macroeconômica e em outras esferas, que caracterizou o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, não teve forças suficientes para eclipsar as disposições partidárias já em andamento. Em outras palavras, as identificações políticas ganharam

1 Dados de pesquisas eleitorais coletados pela Market Analysis com base em amostras nacionais nos meses de julho e agosto de 2006. A pergunta sondou a intenção de voto presidencial para 2006 e o *recall* do voto praticado em 2002.

suficiente autonomia e peso para resistir vitoriosamente à difusão com que se praticam promessas programáticas.

Um último sinal de bipartidarismo federal é sugerido pelas pesquisas que avaliam a capacidade de diferentes partidos (ou de seus candidatos) para resolver os principais problemas do país. Em situações de fragmentação partidária, cada força política consegue projetar-se eleitoralmente como símbolo da excelência em resolver um ou outro problema-chave. Esse foco nutre sua clientela política e alimenta seu relativo êxito nas urnas. É o caso típico de partidos de extrema direita, que se consagram por sua posição quanto ao crime ou à defesa da moral; os de esquerda, que se consagram por sua oposição ao capital estrangeiro e o repúdio à dívida externa; os liberais de direita, por suas propostas de privatização e abertura comercial; e assim o mesmo ocorre com as outras forças políticas. No Brasil, em 2006, semelhante pulverização de *expertise* programática parece ser coisa do passado. Avaliados em sua competência para resolver diferentes assuntos – da violência à corrupção, do desemprego à educação, do crescimento econômico ao meio ambiente –, somente os dois grandes agrupamentos partidários do PT e do PSDB são reconhecidos como capazes por uma maioria expressiva. O resto da oferta eleitoral-partidária simplesmente carece de força suficiente em qualquer uma dessas áreas específicas para disputar um espaço com o atual bipartidarismo.

### **3. O ocaso das oligarquias estaduais e a crise de representatividade da direita**

Uma característica universal dos sistemas políticos pré-modernos reside na construção de laços entre governados e governantes, a partir de instituições definidas pela desigualdade entre ambos e sua justificativa em argumentos extrapolíticos. Aqueles que comandam o governo o dizem não para defender valores ou representar interesses, mas sim em função de virtudes pessoais, gratidão particular ou mandatos religiosos ou supersticiosos. O clientelismo, o personalismo e o culto à supremacia de um clã ou uma família são três formas tradicionais de construção de poder e relação entre eleitores e eleitos. No Brasil, essas formas solidificaram as bases do

poder de oligarquias familiares (principalmente no Nordeste, mas também em outros estados) e nutriram a vitória eleitoral de boa parte das forças de direita por décadas.

A eleição de 2006, contudo, sugere que esses tipos de vínculos já não são efetivos e foram substituídos por modismos modernos de representação. Essa situação ocorreu na Bahia, no Maranhão, em Tocantins e em Santa Catarina, dentre os que mais se destacam. Nesses estados, os clãs familiares, virtuais donos da política local durante décadas, perderam seu acesso ao governo e obtiveram uma soma de votos baixíssima em perspectiva histórica. Conseqüentemente, os partidos que tradicionalmente representavam a direita – PFL, PP e PTB – reduziram de maneira drástica seus peso e influência tanto na esfera estadual quanto nas esferas federal e do poder Legislativo. Somente considerando os cargos obtidos para deputados federais, estes passaram de 40% em 1994 para 25% em 2006.

A modernização da relação cidadão-sistema emerge como a síntese interpretativa de tamanha mudança. Em vez de se vincular a partir de favores, lealdades pessoais, inércia cultural ou da idolatria a um líder como “salvador da pátria”, muitos brasileiros acham mais pertinente fazê-lo a partir de um acerto de contas. Essa tendência foi impulsionada desde o mandato de Fernando Henrique Cardoso, no final dos anos 1990, quando ele dividiu mais claramente as responsabilidades e atribuições das esferas estadual e federal, federalizou e tornou mais direta a concessão de recursos públicos e planos sociais aos grupos necessitados (condicionando as bases materiais do clientelismo estadual) e profissionalizou parte da burocracia nacional atuante nesses estados. Hoje, tal tendência concretiza-se em um eleitorado que se recusa decidir a partir de intercâmbios de favores ou obediência política cega.

#### **4. Política orientada ao centro**

Os comentaristas brasileiros adoram destacar a paz política que cerca as eleições presidenciais em contraste com outros países latino-americanos. É verdade, os eventos violentos foram mínimos, embora a eleição tenha mobilizado mais de 100 milhões de votantes. Essa moderação reflete menos uma virtude cívica do eleitorado do

que a própria estratégia seguida, há mais de cinco anos, pelos elementos constitutivos do bipartidarismo federal. Em vez de suscitar o debate e mostrar as diferenças entre ambas as forças a partir da polarização sobre assuntos-chave, o que prevalece é o consenso programático. Conseqüentemente, a competição orienta-se em direção ao centro da curva política, e a aspiração é mobilizar e capturar o eleitor moderado.

As bases dessa mobilização deixam de ser políticas públicas radicalmente opostas e passam a ser o sucesso obtido em administrações estaduais ou em atuação nacional, a personalidade dos candidatos e a capacidade de persuadir sobre quem representa, em termos gerais, um futuro melhor. Uma conseqüência irônica desse movimento é que um mesmo candidato pode representar a continuidade e a mudança simultaneamente. É o que aconteceu com Lula: de cada 100 que defendiam o desejo por mudanças como o principal fator de decisão eleitoral, 53 votavam em Lula. Ao mesmo tempo, 81% dos que privilegiavam a continuidade de políticas públicas também escolhiam Lula. A noção de mudança proveniente desse fato é a moderação ímpar para muitas democracias da região, deixando claro que, no jogo eleitoral, prevalece uma dinâmica centrípeta em que não se questionam decisões básicas (por exemplo, estabilidade econômica) e sim quem é melhor em garantir dito objetivo comum.

## 5. Desenvolvendo um voto estratégico

Eleição após eleição, o bipartidarismo federal coexiste com um claro multipartidarismo do poder Legislativo e governamental. Para o votante, a reação de como se deve estabelecer a composição política de cada esfera é diferente, e ele não hesita em gerar uma situação de equilíbrio a partir de um voto dividido entre partidos distintos. O eleitor brasileiro, nesse sentido, se manifesta abertamente a favor de uma desconcentração do capital político, na qual quem governa em nível federal deve abrir mão de qualquer aspiração hegemônica e negociar com as outras forças nas esferas do poder Legislativo, estadual e, inclusive, municipal.

Assim, enquanto o PT e seus satélites conquistaram a presidência somando mais de 60% dos votos, eles controlaram somente 26% e 29% da bancada entre senadores e deputados federais, respectivamente. Ao todo, ganharam representação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal 21 forças, das quais 16 sem vínculo com a aliança que reelegeu Lula.

Essa realidade de um sistema de pesos e contrapesos revela um eleitor que decide estrategicamente, cuja prioridade aparente é minimizar a concentração de poder e evitar reduzir a uma única força partidária a representatividade e a eficácia políticas, colocando, assim, impedimentos ao exercício de uma presidência imperial.

## 6. Racionalidade retrospectiva

Durante décadas, os baixos índices educacionais e a escassa mobilização política dos brasileiros acostumaram observadores e acadêmicos a pensar o eleitorado local como passivo e politicamente “amorfo”. Tais condições tornavam lógico o império de votos clientelistas ou fascinados com a personalidade de candidatos e descartavam qualquer semelhança com o modelo de eleitor racional clássico, que acumulava informação sobre partidos, suas promessas e seus desempenhos e calculava distâncias com suas próprias preferências temáticas e agenda pública para chegar a uma decisão coerente.

Hoje, apesar do crescimento na matrícula escolar e uma infra-estrutura educacional maior, evidências sobre a esquilada qualidade do conhecimento compartilhado deixam dúvidas sobre a possibilidade de potencializar um votante plenamente informado. Além disso, as ambigüidades das políticas seguidas pelos diferentes partidos e o mesmo jogo centrípeto que diminui as diferenças entre propostas de alianças distintas conspiram contra a coleta de informação singularmente clara para o eleitor. Entretanto, com o enfraquecimento das oligarquias, a redução do uso perdulário de recursos públicos por forças locais e a simplificação do quadro partidário a duas grandes forças, o contexto de eleição individual mudou radicalmente para o brasileiro.

Como em outras democracias, o único dado “duro” da realidade com que conta o votante para aplicar um mínimo de racionalidade à sua decisão é a sua percepção de como sua vida evoluiu durante a atual administração e, a partir desse conhecimento retrospectivo, concluir se vale a pena premiar ou castigar o oficialismo nas urnas. Essa noção de avaliação retrospectiva – quase obrigatoriamente – tem significado quão positiva ou negativamente comportou-se a situação financeira pessoal ou familiar nos últimos tempos. Assim, um voto “pelo bolso” ou econômico tem predominado no Brasil, pelo menos, desde 1994, quando o Plano Real estabilizou a economia e gerou uma nítida percepção de ganhos (e de perdas sem ele).

As pesquisas realizadas (MARKET ANALYSIS, 2006) oferecem evidências: 74% dos que julgaram sua posição econômica como melhor em retrospectiva votaram pela reeleição do Presidente Lula (contra apenas 48% de intenção do público em geral no primeiro turno). Com intensidade parecida, 68% dos que desfrutavam de algum benefício material concedido pelo Governo (bolsa-família, seguro-desemprego, bolsa-escola) não hesitaram em votar no Presidente durante o primeiro turno.

## 7. Por que Lula reelegeu-se?

A vitória eleitoral de Lula sintetiza, de maneira exemplar, como esses diversos movimentos paralelos em direção à secularização do vínculo eleitor-sistema político projetam-se em resultados nas urnas. Lula ganhou graças à força adquirida por um sistema bipartidário (já que a fragmentação multipartidária teria pulverizado sua quantidade de votos). Ganhou pela lógica centrípeta que hoje alimenta o cálculo e o posicionamento político de atores e eleitores, os quais funcionam como barreira ao crescimento de opções de esquerda (como a de Heloísa Helena). Sua vitória também pode ser explicada graças ao enfraquecimento financeiro das oligarquias e da direita tradicional, além da familiarização e satisfação do votante típico com uma abordagem retrospectiva (essencialmente materialista em suas aspirações, antes que ético ou expressivo) como atalho para decidir em quem votar.

O cenário macropolítico, que serve de contexto para a decisão de cada votante, estimula, portanto, um tipo de avaliações

micropolíticas, as quais resultaram amplamente favoráveis ao Presidente Lula. Se o contexto mais amplo reduz o leque de opções a duas grandes forças, o primeiro desafio eletivo do votante é decidir se vale a pena manter o atual governo ou mudá-lo. Há semanas do primeiro turno, pesquisas de opinião indicavam que uma maioria nítida (52,5%) entendia que o Presidente Lula merecia a reeleição e mais de nove em cada dez dos que tinham essa visão intencionavam votar nele. Curiosamente, um em cada oito que aspirava ver um novo líder no Palácio da Alvorada admitia orientar seu voto a favor de Lula em vez de apoiar seu principal rival.

O mérito eleitoral percebido em Lula originou-se tanto dos resultados produzidos pela sua administração como da projeção comparativa que teria sua futura administração comparada a de seu adversário, Geraldo Alckmin. Há semanas do primeiro turno, mais de 43% dos votantes diziam acreditar que Lula havia cumprido suas promessas de 2002 e 46% viam o país indo na direção certa – aí residia boa parte do capital político da candidatura de Lula, expressado em eleitores de carne e osso. Todavia, como vimos, mesmo para aqueles que desejavam uma nova liderança e viam o caminho sem receio, existiu uma inclinação significativa a votar em Lula. É, então, nesse momento que se manifesta um cálculo prospectivo de alguns eleitores. Produto do quadro macropolítico, Lula disputava as eleições com apenas um candidato de peso e, na cabeça dos eleitores, era ele, e não seu adversário, quem emergia também como o mais preparado para resolver os principais problemas nacionais.

## **8. A construção do voto: identificação de problemas, avaliação presidencial e projeção de melhor administração**

Enquanto Alckmin e o PSDB-PFL colocaram ênfase nos escândalos de corrupção e nas lacunas éticas do oficialismo, a população percebia o tema “corrupção” como muito menos relevante do que o desemprego ou a violência – assuntos em que Lula era mais bem avaliado tanto retrospectivamente quanto em termos prospectivos, por meio de uma atribuição de idoneidade maior.

TABELA 1 – IDENTIFICAÇÃO DO PRINCIPAL PROBLEMA NACIONAL E SUA ASSOCIAÇÃO COM A COMPETÊNCIA POLÍTICA PERCEBIDA DOS CANDIDATOS, POPULARIDADE PRESIDENCIAL E INTENÇÃO DE VOTO

| PRINCIPAL PROBLEMA | ORDEM E % DE MENÇÕES | CAPACIDADE DE RESOLVER O PROBLEMA |         | AVALIAÇÃO POSITIVA DO PRESIDENTE* | INTENÇÃO DE VOTO* |         |
|--------------------|----------------------|-----------------------------------|---------|-----------------------------------|-------------------|---------|
|                    |                      | LULA                              | ALCKMIN |                                   | LULA              | ALCKMIN |
| Desemprego         | 1) 32,8%             | 49%                               | 24%     | 42%                               | 57%               | 30%     |
| Violência          | 2) 18,7%             | 42%                               | 25%     | 45%                               | 60%               | 31%     |
| Corrupção          | 3) 11,7%             | 40%                               | 20%     | 29%                               | 43%               | 36%     |

**FONTE:** Market Analysis (2006).

**NOTA:** \* Entre aqueles que destacam cada um dos problemas como sendo o principal.

Em poucas palavras, a familiarização do votante com um processo eleitoral baseado no voto retrospectivo e a simplificação de um marco bipartidário e centrípeto com baixa margem para tentações clientelistas ou caudilhistas acabam facilitando uma decisão construída essencialmente em termos binários: premiar o oficialismo, que se projeta como garantia de novas vitórias em áreas de relevância individual, ou castigá-lo em função de aspectos de importância secundária na agenda pública, em meio a dúvidas sobre as reais vantagens que um governo de Alckmin poderia trazer. Uma vez motivado a decidir dentre essas condições, o favoritismo claro de Lula não demorou para cristalizar-se.

## 9. Nuvens políticas

As lições da quinta eleição presidencial abrem lugar a vários aspectos positivos que reforçam o caminho secularizador da relação entre o eleitor e o seu sistema político. São progressos objetivos para o gigante sul-americano, um dos países com menor história política democrática, se contarmos desde o momento da sua independência. Todos eles apontam para uma regularização institucional e previsibilidade lógica desse vínculo entre votante e sistema. Um verdadeiro contraste com as incertezas

e instabilidades político-eleitorais que cercam as eleições da grande maioria de seus vizinhos<sup>2</sup>.

No entanto, nem tudo é cor-de-rosa. A última eleição, como também a de 2002, revelou lineamentos políticos que sobrepõem preferências políticas e regiões geográficas, deixando explícitas as fronteiras de dois países ao interior do Brasil. Uma nação supostamente separada entre um Sul (a parte rica do país), que, com certa sistematicidade, posiciona-se ao lado do PSDB e manifesta atitudes políticas antipartidárias e um Norte (a parte mais pobre), que o faz pelo PT e revela níveis de confiança em partidos políticos muito superiores.

A normalização institucional não conta, entretanto, com um eleitor que se percebe como seu protagonista. O que vem à tona como conquista comportamental do sistema (seu crescimento de estabilidade, previsibilidade e coerência) parece alheio às ações ou às expectativas do votante típico. De fato, o brasileiro tem sentimentos ambíguos com relação ao sistema político, que o levam à apatia política e à desmotivação eleitoral. Assim, enquanto 77,5% opinam que o voto é capaz de fazer diferença para o futuro do país, os índices de abstinência, anulação ou voto de protesto (voto em branco) superam um quarto do total de votos. Também paradoxalmente, há semanas do primeiro turno, uma maioria (55,4%) admitiu sentir-se impotente para influenciar o rumo seguido pelo Brasil.

O formalismo eleitoral e a sensação de incompetência política subjetiva não refletem contradições ou incoerências lógicas. Surpreendentemente, um se nutre do outro: 76% daqueles que se consideram politicamente impotentes mantêm um discurso formalista quando se trata de eleições. Essa relação ambígua com a arena política traduz, com eloquência, a frustração cidadã com o caráter elitista e pouco transparente das organizações partidárias, assim como a distância entre o discurso cívico e a prática hermética ou autocrática de muitas de suas instituições e de seus membros.

2 Lembramos a espetacular paridade em número de votos com que terminaram muitas das eleições presidenciais de 2006 (para citar os casos mais recentes: Peru, Equador, México).

Sem superar a atual alienação do eleitor típico e aproximar os partidos às bases, os indicadores atuais de modernização político-eleitoral podem ter seus dias contados. Ambos os desafios requerem desenvolver um sentido de pertencimento do poder ao cidadão comum.

## Referências Bibliográficas

ECHEGARAY, F. **Economic Crises and Electoral Responses in Latin America**. Lanham: University of America, 2005.

ECHEGARAY, F. & ELORDI, C. Public Opinion, Presidential Popularity, and Economic Reform in Argentina, 1989-1996. *In*: STOKES, S. (ed.). **Public Support for Market Reforms in New Democracies**. Cambridge: Cambridge University, 2001.

MARKET ANALYSIS BRASIL. **Pesquisas eleitorais**. Eleição presidencial de 2006. Pesquisa registrada no Tribunal Superior Eleitoral sob o n. 14 160. Florianópolis, 2006.