

A MENTALIDADE ANTIPARTIDÁRIA NO BRASIL

AYRTON CAPELLA*

1. Introdução

No início da República manifestou-se nos meios políticos brasileiros uma nítida mentalidade antipartidária. Na verdade, essa mentalidade é anterior à mudança do regime. Manifestou-se no fim do Império, persistiu durante muitos anos e até hoje dá evidentes sinais. Essa mentalidade antipartidária explica dois aspectos bem característicos do nosso processo político:

- a dificuldade de se fixar regras para a organização de partidos de âmbito nacional;
- a inexistência de partidos tradicionais, as siglas partidárias têm, via de regra, vida muito curta.

É de Afonso Arinos, no livro *História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil*, a seguinte afirmativa sobre os partidos políticos imperiais: "O desprestígio dos partidos era completo ao fim do reinado. Contra eles se levantavam os políticos, os militares, os positivistas e grandes camadas da opinião pública."

Essa hostilidade aos partidos é visível nos homens mais representativos da primeira geração de políticos da república.

Paulo Roberto Mota no livro *Movimentos Partidários no Brasil* considera que contribuiu para essa realidade, no começo da república, o autoritarismo de Floriano que constituiu um real obstáculo ao surgimento de qualquer partido político. As tentativas para a organização de partidos nacionais fracassaram e fracassam até hoje. Para se ter um exemplo da instabilidade do nosso sistema partidário basta lembrar um dado. No período de 1945 a 1948, segundo Olavo Brasil — *Os Partidos Políticos Brasileiros de 1945 a 1964* — trinta e um partidos pleitearam registro e todos eles receberam registro provisório. No entanto, presentemente, desse

*Ayrton Capella é Professor e Ex-Coordenador de Estudos de Problemas Brasileiros da UFSC.

período, raras siglas persistem. O PC, cuja sigla também se conservou, inclusive na clandestinidade, não era, efetivamente, um partido genuinamente brasileiro.

Atribui-se a Floriano, no início da República, a dificuldade para a organização de partidos políticos nacionais. Mas, a presença e a influência de Floriano foram passageiras. A realidade nos mostra que o problema persiste, os líderes políticos se consideram mais importantes do que os partidos. Isto nos leva a acreditar que existe, efetivamente, uma mentalidade antipartidária no Brasil.

2. Na Primeira República

Em 1934 o Professor João Cabral, em livro intitulado Código Eleitoral, referindo-se aos partidos políticos no Brasil, expressou-se assim:

"É verdade que não há quase partidos tradicionais entre nós. Mas a verdade também é que eles eram até aqui, no deposto regime, quase impossíveis, pela falta de garantias eleitorais dos governantes. Mas é também evidente que agora a oposição começa a manifestar-se, a dividir-se e a subdividir-se em correntes mais ou menos nítidas, o que por certo é agradável ao espírito novo da República".

Esse trecho encerra muitas idéias importantes. Importantes, não somente no que se refere ao estudo do sistema partidário brasileiro mas, também, porque essas idéias se relacionam com o próprio processo político nacional. Pensamos que há uma íntima e inseparável relação, no Brasil, entre a instabilidade política e a fragilidade do nosso sistema partidário no período republicano.

O autor vislumbra uma possibilidade de mudança a partir da Revolução de 30. No antigo regime, na República Velha, diz ele, faltavam garantias eleitorais. Essa falta de garantias, que era efetiva, resultava do seguinte:

- O voto não era secreto.
- Inexistia a Justiça Eleitoral.

- Os sistema eleitorais, estadual e nacional, eram distintos.
- O processo eleitoral era muito dependente da influência do governador do Estado.

Essas condições eleitorais explicam, em parte, as dificuldades do sistema partidário se consolidar, dando lugar aos famosos Partidos Republicanos Estaduais, os célebres "P.Rs" de quase todo o Brasil.

É nesse quadro, e torna-se perfeitamente compreensível que tenha acontecido, que se desenvolveu a célebre "Política dos Governadores, nome, aliás, que Campos Sales, considerado oficialmente como seu criador, repele, preferindo chamá-la "Política dos Estados".

É importante repetir que a idéia do Prof. João Cabral, já mencionada, de relacionar o sistema partidário com o sistema eleitoral, é de uma importância fundamental.

A existência de dois sistemas eleitorais distintos, um estadual e outro nacional, estabelecia dois compartimentos para a atividade política. Isto, por si só, criava uma barreira, dificilmente transponível, para a organização de partidos políticos nacionais.

Mas, não era somente esse fato que contribuía para essa realidade. Havia, na verdade, uma mentalidade que conspirava contra os partidos nacionais. No nosso entendimento era a compreensão, distorcida no nosso ponto de vista, que havia na época, sobre a idéia de federação.

Na terminologia brasileira federalismo era, e ainda é, predominantemente, o movimento favorável às franquias políticas regionais. Nos Estados Unidos era o contrário. O movimento federalista pregava a supremacia do poder central. Naturalmente que razões históricas que explicam essa diversidade. Mas, o que se pretende ressaltar é que a nossa concepção de federalismo contribuiu para fortalecer o regionalismo político-partidário na Primeira República.

É nossa conclusão que a mentalidade antipartidária na República Velha está evidenciada nos seguintes fatos:

- 1) a exarcebção de idéia federalista;
- 2) a inexistência de qualquer motivação preponderantemente nacional, capaz de criar uma corrente de opinião política de maior amplitude;
- 3) a instituição da chamada "Política dos Governadores que, praticamente, institucionalizou as oligarquias regionais;
- 4) os dois sistemas eleitorais vigentes na época;
- 5) as condições políticas do primeiro período presidencial, de Deodoro e Floriano, cuja maior preocupação foi a efetiva consolidação do regime.

3. Depois de 1930

O Código Eleitoral de 1932 (decreto nº 21.076 de 24/2/1932) representou um marco importante nas mudanças eleitorais do país, estabelecendo:

- o voto secreto;
- a criação da justiça eleitoral;
- a unificação dos sistemas eleitorais;
- o princípio eleitoral proporcional.

O voto secreto e a criação da justiça eleitoral fortaleceram a oposição política permitindo que, já a partir das eleições de 1933, as oposições tivessem maior representação.

A unificação dos sistemas eleitorais de um sentido nacional ao processo eleitoral.

O sistema proporcional influenciou diretamente o pluripartidarismo, contribuindo para viabilizar a representação política dos pequenos partidos.

Apesar dessas importantes conquistas políticas, algumas prescrições do Código de 1932 e da Constituição de 1934 influenciaram negativamente no sistema partidário:

- 1) foram mantidos os partidos regionais;
- 2) as candidaturas avulsas foram legalizadas;

- 3) a representação profissional existente na Câmara, nos termos da Constituição, eleita pelas associações de classe;
- 4) em nenhuma passagem a Constituição de 1934 fala em partidos.

Entretanto, deve-se registrar que nesse período foram introduzidas no país três condições fundamentais para o fortalecimento do sistema partidário, embora não tenham produzido, de imediato, nenhum resultado:

- o voto secreto;
- a criação da justiça eleitoral;
- a introdução do princípio proporcional.

Somos de opinião que isso aconteceu porque nesse período, entre 1930 e 1937, ainda era muito acentuado o regionalismo no país. O estado nacional iria nascer mais tarde, fruto do Estado Novo. Só depois de 1945 é que se começa a legislar em termos de partidos políticos nacionais.

Paulo Roberto Motta, no livro já citado, refere-se ao período compreendido entre 1930 e 1945 da seguinte maneira:

- "até 1937, período revolucionário sem qualquer partido político com exceção da Ação Integralista Brasileira;
- depois de 1937, os partidos foram oficialmente abolidos."

4. A Redemocratização de 1945. Primeiros Passos

4.1. A deposição de Getúlio Vargas em 1945 criou as condições políticas necessárias para a redemocratização do país. Dois aspectos, com origens ainda no Estado Novo, deveriam ter grande importância no estabelecimento das bases do sistema partidário nacional:

- O Código Eleitoral de 1932, já referido anteriormente, e
- a idéia de estado nacional, que se consolidou durante o Estado Novo.

É interessante registrar como os períodos de transição são longos. As conquistas políticas da Revolução de 30, embora ma-

terializadas no Código Eleitoral de 32, só encontraram condições adequadas para serem aplicadas quinze anos depois.

O instrumento legal que prescreveu as regras eleitorais para o novo período foi o decreto-lei nº 7.586 de 28/05/1945 promulgado, portanto, ainda no governo de Getúlio Vargas. Por esta razão é que há estudiosos do nosso processo político, que consideram que o Código Eleitoral de 1945 serviu também para o continuismo da estrutura do poder vigente no Estado Novo.

O Código Eleitoral de 1945 régulou as eleições que foram realizadas em 2 de dezembro de 1945. Em relação aos partidos foi estabelecido o seguinte:

- partidos de âmbito nacional;
- obrigatoriedade de filiação de, no mínimo, 10.000 eleitores, para ser o partido considerado nacional;
- somente poderiam concorrer às eleições candidatos registrados por partidos;
- apresentação de programa.

Pode-se dizer, com segurança, que o estado partidário no Brasil nasceu em fevereiro de 1945, com esse código eleitoral. As duas últimas condições eram promissoras em relação à consolidação do nascente sistema partidário.

A condição estabelecida para caracterizar o partido nacional era, na verdade, muito tímida. Dez mil eleitores era um número inexpressivo e isso se refletiu, de imediato, no elevado número de partidos (trinta e um) que obtiveram o registro provisório.

Presentemente, estamos novamente assistindo ao mesmo quadro. As facilidades para a organização de partidos na Nova República repete, sem inovar, o que foi feito depois de 1945. A redemocratização de 1985 repete a redemocratização de 1945.

Um aspecto altamente positivo para a valorização dos partidos foi a exigência do candidato ser registrado por partido político. Desapareceu a candidatura avulsa.

Pode-se registrar, como primeira conclusão, que, em 1945, estavam definidas as bases para a organização do sistema parti-

dário brasileiro:

- partido nacional;
- filiação obrigatória dos candidatos;
- apresentação de programa.

Entretanto, parece-nos que o germe da mentalidade antipartidária estava também presente nessa legislação:

- o candidato a cargo eletivo poderia concorrer por mais de um partido, ou coligação partidária para os cargos regidos pelo princípio majoritário.

Esse dispositivo foi um estímulo à despersonalização partidária. Afinal, qual é a importância de um programa partidário quando um candidato pode se registrar por dois partidos? Se esses partidos tivessem o mesmo programa, o que não é admissível, não deveriam ser dois, e sim um só. A própria condição de ser o candidato inscrito por partido perdia qualquer sentido.

4.2. Segundo o Código Eleitoral de 1945, os candidatos não poderiam disputar eleições sem o apoio de partidos ou alianças de partidos. A proliferação de alianças, a partir de 1950, constituiu uma característica importante do sistema partidário brasileiro nesse período. Olavo Brasil e Maria do Carmo Campello analisaram esse problema com detalhes. Como os partidos não se mostravam capazes de manter uma imagem pública distinta e não possuíam bases ideológicas suficientemente nítidas, as alianças representavam apenas instrumentos eleitoreiros, usados por líderes personalistas, sendo, portanto, tanto a consequência como a causa da falta de representatividade do sistema partidário.

Maria do Carmo Campello, analisando diversas teses sobre a crise institucional de 1964, estuda o problema das alianças partidárias, registrando o aumento considerável da proporção de eleitos por alianças no período de 1945 a 1962. Considera a autora que esse fato contribuiu para despersonalizar os partidos, com significativos reflexos na crise política.

Tomada pela maioria dos observadores como uma espécie de perversidade do sistema partidário as alianças representaram, na verdade, a evidência da inadequação dos partidos, constituindo um dos fatores de rejeição dos partidos aos olhos do eleitorado.

Analisando-se a participação das alianças nas eleições parlamentares nesse período, verifica-se um aumento constante do número de alianças e, também, de parlamentares eleitos por elas, culminando, em 1962, com uma situação sintomática do esfacelamento do sistema partidário. Nas eleições desse ano, para a Câmara Federal, foram formadas quarenta e cinco alianças, que representaram 48% dos eleitos.

As alianças partidárias, realizadas com exclusivo propósito eleitoral, careciam de racionalidade política e, na medida em que contribuíam para o enfraquecimento dos partidos, como unidades ideológicas distintas, eram uma prática claramente antipartidária.

Não se discute a validade da prática de alianças quando elas resultam do estabelecimento de um programa mínimo de partidos, ou nas eleições em segundo turno, quando se procura a definição de uma maioria. O que não nos parece racional é a prática exclusivamente eleitoreira, destituída de qualquer acordo programático. É pois, com muita propriedade que Maria do Carmo Campello, como já nos referimos, procurou identificar nessa prática uma das causas da crise institucional de 1964.

5. Na Nova República

O período de outubro de 1965, com o estabelecimento do bipartidarismo, a março de 1985, constitui uma fase excepcional da vida política brasileira, não apresentando as condições ideais para a atividade partidária. Nesse período adotaram-se regras que foram logo repudiadas pela Nova República. A fidelidade partidária e a proibição de coligações não se ajustavam ao espírito liberal da redemocratização de 1985. Essas regras pretendiam, com a força da lei, fazer o que na prática não acontecia.

A Nova República restabeleceu as condições políticas ideais para a existência de partidos, bem ao gosto da nossa tradição. Em 15 de maio de 1985, através da Emenda Constitucional nº 25, foram alterados dispositivos da Constituição Federal, regu-

lando a organização e o funcionamento dos partidos políticos.

Dois pontos da nova redação interessam ao nosso estudo, os parágrafos 1º e 2º do artigo 152, que estabeleciam o seguinte:

"Parágrafo 1º - Não terá direito à representação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados o partido que não obtiver o apoio, expresso em votos, de 3% do eleitorado, apurado em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, 5 (cinco) Estados, com o mínimo de 2% do eleitorado de cada um deles.

Parágrafo 2º - Os eleitos por Partidos que não obtiverem os percentuais exigidos pelo parágrafo anterior terão seus mandatos preservados desde que optem, no prazo de 60 (sessenta) dias, por qualquer dos partidos remanescentes."

O que ressalta claro desse dispositivo é que o mandato vale mais do que o partido. O partido é, apenas, o veículo legal para a participação na eleição. Também fica claro que o eleitor não é considerado nessa questão. É a evidência, mais uma vez, da persistente mentalidade antipartidária presente na vida brasileira. Não seria mais lógico restabelecer, como na Velha República, as candidaturas avulsas?

6. Conclusões

Na República Velha, os fenômenos do coronelismo e das oligarquias foram fatores determinantes para inviabilizar qualquer idéia de partido político. O sistema eleitoral em vigor nessa época, estabelecendo uma democracia extremamente restrita, refletia essa realidade.

Depois de 1932 e, principalmente, depois do Código Eleitoral de 1945 os partidos políticos cresceram de importância. A partir de 1945, com o monopólio da representação política conferida aos partidos, pode-se considerar que passamos a praticar uma democracia de partidos. Entretanto, essa circunstância era apenas formal. Na prática os partidos nunca foram efetivamente valorizados pela opinião pública. Paralelamente às medidas le-

gais que valorizam os partidos, surgem outras que produzem justamente um efeito contrário. Valorizam o personalismo. Exaltam o mandato. Desconsideram o eleitor. São essas medidas, persistentes na nossa organização partidária, que procuramos ressaltar e que constituem na nossa opinião, a manifestação de uma efetiva mentalidade antipartidária.

Bibliografias

- 1) MOTTA, Paulo Roberto. **Movimentos Partidários no Brasil**. Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- 2) BRASIL, Olavo. **Partidos Políticos no Brasil 45 a 64**. Biblioteca de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, 1983.
- 3) FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil**. Editora Alfa-Ômega, 1980.
- 4) CAMPELO, Maria do Carmo. **Estado e Partidos Políticos no Brasil**, 1980.
- 5) CAPELLA, Ayrton. **Considerações sobre os Movimentos Partidários na República Velha**. Revista do Centro de Ciências Humanas da UFSC.
- 6) Código Eleitoral de 1932.
- 7) Código Eleitoral de 1945.