

GT 01 – Partidos, eleições e representação política.

**O SURGIMENTO DO PSD E O SISTEMA PARTIDÁRIO
BRASILEIRO**

Autor (a) **Ricardo Mendes Ribeiro, DCP/USP**
ricardomribeiro@uol.com.br

Co autor (a): **Sergio Simoni Junior, DCP/USP – Capes**
sergiojr_ssj@yahoo.com.br

ISSN: 2317-6334 para a publicação online - Anais III Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em
Ciência Política – UFPR - Curitiba 31 de julho de 2013 a 02 de agosto de 2013.

O SURGIMENTO DO PSD E O SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO

Ricardo Mendes Ribeiro
Sergio Simoni Junior

RESUMO: O novo PSD (Partido Social Democrata) estreou com sucesso nas urnas em 2012. Em 2011, o PSD foi também bem sucedido no esforço de atrair a adesão de número significativo de deputados federais eleitos por outras legendas, tornando-se, o quarto maior partido na Câmara dos Deputados, abaixo de PT, PMDB e PSDB. O surgimento de um partido tão grande em tão pouco tempo merece ser investigado com mais atenção. Acreditamos que, ao examinar a criação do PSD, possamos contribuir para a discussão e o entendimento do atual sistema partidário brasileiro. Estabelecemos três elementos analíticos para a compreensão desse fenômeno: as disputas internas no DEM, o federalismo e a existência de lógicas partidário-eleitorais nacionais e estaduais e a “estrutura da competição presidencial”.

PALAVRAS-CHAVE: PSD ; partido político; sistema partidário

O surgimento do PSD e o sistema partidário brasileiro

Ricardo Luiz Mendes Ribeiro e Sérgio Simoni Jr.

Introdução

É conhecida a afirmação de Skidmore, numa entrevista em 1994, de que “o sistema partidário [*brasileiro é*] o mais fragmentado de qualquer democracia no mundo” (Nicolau e Schmidt, 1995 :129). Em tons mais ou menos parecidos, esse diagnóstico perpassa grande parte das análises sobre o sistema partidário brasileiro. Por outro lado, outros autores apontam que a dinâmica eleitoral presidencial recente estaria consolidando um sistema partidário estável. Qualquer que seja a posição ou o ângulo analítico que se adote, é inegável a importância de se compreender a criação recente de um partido como o PSD (Partido Social Democrático).

O novo PSD, oficializado pelo TSE (Tribunal Superior Eleitoral) em 27 de setembro de 2011, estreou com sucesso nas urnas em 2012. Elegeu 497 prefeitos, sendo um deles de uma capital de estado (Florianópolis). Em termos de número de prefeitos, tornou-se o quarto maior partido brasileiro, atrás apenas do PMDB, PSDB e PT. Em 2011, o PSD foi também bem sucedido no esforço de atrair a adesão de número significativo de deputados federais eleitos por outras legendas, tornando-se, logo em seu primeiro ano de existência, o quarto maior partido na Câmara dos Deputados, também abaixo de PT, PMDB e PSDB.

Embora em outras esferas – principalmente Senado (dois senadores) e governos estaduais (dois governadores: Amazonas e Santa Catarina) – o PSD não exiba a mesma força, já pode ser considerado como um dos principais partidos do país. O surgimento de um partido tão grande em tão pouco tempo merece ser investigado com mais atenção.

Neste artigo exploratório, estamos guiados por basicamente duas questões. Qual foi a lógica política e institucional que guiou a construção do partido? A origem do PSD tem algo a dizer a respeito do sistema partidário brasileiro? Ambas tocam em pontos importantes da agenda de pesquisas em Ciência Política

Apontamos três fatores ou elementos que seriam essenciais para compreensão dessas questões: (1) a disputa de poder por facções internas do DEM, (2) o federalismo

e a existência de lógicas partidário-eleitorais nacionais e estaduais e (3) a “estrutura da competição presidencial”.

Metodologicamente, esse texto é um estudo de caso exploratório, por meio do qual, a partir da reconstrução histórica e de informações quantitativas, buscaremos iluminar aspectos importantes do funcionamento do sistema partidário brasileiro.

O artigo está organizado como segue. Na primeira seção, proporemos o marco teórico geral que, a nosso juízo ajuda no entendimento da criação do PSD. A segunda seção terá caráter mais descritivo. Abordará os eventos que motivaram um grupo de políticos liderados por Gilberto Kassab a deixar o DEM a fim de formar o novo partido, bem como a conjuntura política do momento e os aspectos institucionais relevantes que moldaram o surgimento do PSD. Na terceira seção, compararemos a criação do PSD à do PFL e PSDB, agremiações que também nasceram a partir da movimentação de políticos que se desgarraram de seus partidos originários e investiram na criação de novas legendas. Na quarta seção, analisaremos os primeiros políticos que formaram o PSD, tanto os que migraram para o partido, quanto os que foram eleitos no primeiro teste eleitoral pelo qual passou o PSD. A quinta seção tratará dos aspectos organizacionais do novo partido. Por fim, na conclusão, tentaremos alinhar todos esses pontos em uma narrativa capaz de explicar o surgimento do PSD lançando mão de pressupostos teóricos acerca do sistema partidário brasileiro. Discutiremos diretamente o debate sobre institucionalização do sistema partidário no Brasil, o qual, a nosso juízo, talvez não seja muito profícuo, pois, ao invés de ajudar a entender o sistema partidário brasileiro, pode ampliar a dificuldade de se chegar a diagnósticos mais precisos a respeito dele.

1. Marco Teórico

Nesta seção elaboramos as referências teóricas que pensamos serem essenciais para a compreensão da criação do PSD e da sua relação com o funcionamento do sistema partidário brasileiro. Panebianco (2005) é a referência que usaremos para pensar os processos de disputas internas no DEM e a conformação organizacional inicial do PSD, que detalharemos na próxima seção. Em seguida, notamos que grande parte da imprensa política localizou como uma das razões para o surgimento do PSD o represamento à migração partidária estabelecida pelo TSE em 2007. Assim, discutiremos rapidamente as análises sobre essa temática no caso brasileiro, chamando

atenção principalmente para um dos mecanismos levantados: a importância da arena estadual. Isso nos leva a defender que, para a compreensão do PSD, é necessário relacionar as dinâmicas político-partidárias nacionais e estaduais. Por fim, utilizaremos a tipologia elaborada por Melo e Câmara (2012) sobre os partidos para localizar o PSD como pertencente ao grupo de partidos “à disposição”.

Para Panebianco (2005), é essencial para a compreensão dos partidos a disputa entre seus dirigentes com vistas ao domínio das “zonas de incerteza”, que são as dimensões que estabelecem as linhas de autoridade dos partidos, como o saber especializado no manejo das relações internas e externas do partido, o controle das regras organizativas, as fontes de financiamento e de recrutamento político, etc.

As disputas entre as coalizões de poder internas ao partido constitui um dos principais mecanismos para se identificar o processo de evolução e de institucionalização dos partidos. Veremos adiante como a disputa por posições internas de poder entre duas facções do DEM ajuda a explicar o surgimento do PSD.

Além disso, outra perspectiva expressa em Panebianco (2005) é a importância do momento genético do partido para a compreensão das suas características futuras. Das dimensões levantadas pelo autor, é de interesse aqui a dicotomia penetração/difusão territorial. Penetração diz respeito a um “centro” que controla o desenvolvimento de organizações locais do partido; difusão se refere a um processo onde as elites locais constroem a organização partidária e somente depois se integram numa organização nacional. Veremos nas próximas seções como o processo de criação do PSD envolveu elementos relacionados à política nacional, mas também conteve um forte componente estadual.

Na imprensa política é comum apresentar o represamento à migração partidária estabelecida pela Resolução nº 22.526 do TSE em 2007 como uma das razões para o surgimento do PSD.

Como se sabe, o fenômeno da troca de partidos por parlamentares foi uma característica marcante da história política recente do Brasil. Alguns autores, como Lima Jr. (1993), afirmam que ele contribuiu por enfraquecer o caráter representativo dos partidos no Brasil.

Do ponto de vista explicativo, a literatura costuma destacar que esse comportamento é fruto de decisões estratégicas do político que busca maximizar sua força política e eleitoral e que as variações observadas são fruto de diferentes constrangimentos a depender do partido de origem, do estado da federação e da base eleitoral do parlamentar. (Melo, 2000; Desposato, 2006). Um mecanismo explicativo em particular para o fenômeno da migração interessa ao presente artigo. Trata-se da competição eleitoral estadual. Como se sabe, os deputados federais no Brasil são eleitos em distritos estaduais, os mesmos que escolhem governadores, senadores e deputados estaduais. Araújo (2000) afirma que as migrações são fruto das dissonâncias entre as forças partidárias estaduais de cada parlamentar e as forças partidárias nacionais. Freitas (2009) também confere importância a essa dinâmica, levantando a hipótese de que a migração pode ser uma estratégia conjunta de parlamentares e partidos para se fortalecer nos estados.

Essa linha de argumentação ganha contornos mais fortes se a ela juntarmos as teses defendidas por Cortez (2009), Limongi e Cortez (2010) e Melo (2010) acerca da estruturação partidária no Brasil. Os autores argumentam que a lógica da estabilidade da disputa presidencial entre PSDB e PT encontra na estrutura da competição nos estados um elemento crucial: esses partidos coordenam com seus aliados a participação nas disputas para governador, aninhando as disputas.

É importante ainda acrescentar a essa análise as disputas para a Câmara dos Deputados. Como ressaltam Melo e Câmara (2012, 84) – da e aqui já entramos no terceiro elemento analítico importante –, “tomar como prioritária (...) a eleição de boas bancadas no Congresso não implica uma saída do jogo presidencial”. Os autores se referem especificamente a um grupo de partidos (PMDB, PP, PTB e PR) que, mesmo não participando do pleito nacional, ainda assim se mantém como importantes para o funcionamento do presidencialismo de coalizão.

Os autores denominam esse grupo de partidos “disponíveis”, pois eles não teriam restrições a se aliar a qualquer dos dois polos que lideram as disputas presidenciais: o bloco PT-PSB-PCdoB-PDT, e o bloco PSDB-DEM-PPS.

Nessa tipologia, entendemos que o PSD se soma ao grupo de partidos “em disposição”. Em maio deste ano um de seus mais importantes quadros, Guilherme Afif Domingos, assumiu a Secretaria da Micro e Pequena Empresa, sem abrir mão do cargo

de vice-governador de São Paulo, estado-fortaleza, por assim dizer, do PSDB, que o governo desde 1995. Com a indicação de Afif para o ministério de Dilma Rousseff, cumpriu-se uma etapa fundamental do processo aproximação do governo federal não explicitamente anunciado mas claramente apontado pelo comportamento e decisões da cúpula do PSD. A participação no governo petista, contudo, provavelmente – e estamos aqui no campo da especulação – não impedirá o PSD de se aliar ao PSDB caso este retorne no futuro ao governo federal.

Não se pode esquecer, por fim, que o PSD adota o mesmo nome e sigla da agremiação partidária mais importante do período 46-64, que, de acordo com Hippólito (1985), sendo a legenda de centro, garantiu, enquanto permaneceu como tal, a estabilidade do regime democrático naquele período.

Poder-se-ia dizer que hoje tal papel é ocupado pelo PMDB¹. E aqui queremos levantar outro ponto interessante no campo da especulação. Dentro da lógica de funcionamento do mercado partidário brasileiro, o PMDB pode ser o principal adversário do PSD. Panebianco (2005: 25) afirma que cada partido define e compete por seu “território de caça”. Esse é uma espécie de parcela dos recursos (eleitores, cargos, etc.) que cada partido define como sendo seu objetivo conquistar. Partidos que disputam os mesmos recursos estão em relações de conflito.

2. A criação do PSD

O PSD é uma decorrência direta do fracasso do projeto de refundação do PFL, o qual culminou, em 2007, na troca do nome da legenda para Democratas, ou simplesmente DEM, como passou a ser conhecida.² A operação, cujo artífice principal foi o ex-senador Jorge Bornhausen, então presidente do partido, partiu da avaliação de que o PFL tendia a encolher após ter rumado para a oposição em consequência da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República em 2002. O PFL, ponderavam seus dirigentes, não dispunha de conexões sociais e programáticas sólidas com segmentos relevantes da sociedade que pudessem sustentar o partido na oposição. Além disso, o PFL era forte no Nordeste, região que, na visão dos próprios pefelistas, tendia a se alinhar politicamente com o governo federal. Para sobreviver na oposição, portanto, o partido precisaria se reformular. Reforçar sua linha programática de caráter

¹ Ainda que alguns analistas, como Marcos Nobre, falariam não em estabilidade, mas em imobilismo do sistema político.

² Sobre a transformação do PFL em DEM, ver Ribeiro (2011).

liberal e renovar seus quadros políticos para, dessa maneira, tentar obter a simpatia de eleitores de centro-direita avessos ao PT. Outra vantagem da reformulação e da troca de nome seria mascarar a relação histórica do partido com o regime militar, o qual foi apoiado por quase todos os políticos que ainda comandavam o PFL. Além da troca de nome, a renovação envolveu também a ascensão de uma nova geração de políticos aos postos de direção do partido, processo estimulado pelos antigos dirigentes. Quando o PFL se transformou em DEM, Jorge Bornhausen cedeu a presidência do partido ao deputado federal Rodrigo Maia, então com 37 anos. Ao mesmo tempo, Gilberto Kassab assumiu a presidência do Conselho Político do DEM, órgão concebido por Bornhausen com poderes de decisão a respeito da formação de coligações e indicação de candidatos a presidente e a vice-presidente da República.

A refundação do PFL, contudo, fracassou de maneira retumbante. A operação não foi capaz de revitalizar o partido nem de impedir que continuasse a encolher em virtude do mal desempenho eleitoral e por conta do êxodo de políticos em direção, na maioria dos casos, a siglas próximas ao campo petista em nível federal.

Já antes da eleição, diante das previsíveis dificuldades que o DEM enfrentaria nas urnas, surgiram na imprensa especulações a respeito da possibilidade de o DEM, ou de parte substancial do partido, se juntar a outra legenda. PSDB, PMDB e PSB eram os mais citados³. Começaram a aparecer também notícias a respeito de desentendimentos entre dois grupos importantes dentro do partido, um liderado por Gilberto Kassab e Jorge Bornhausen e outro pelos Maia: Rodrigo Maia, Cezar Maia e José Agripino Maia.⁴ A causa primária da desavença, dizia a imprensa política, estava relacionada à disputa que se desenrolava no PSDB entre José Serra e Aécio Neves pela candidatura presidencial tucana. Os Maia preferiam Aécio Neves. Já Kassab e Bornhausen estavam mais alinhados a José Serra. Pouco depois das eleições, contudo, surgiram os primeiros sinais de que, mais do que preferências e afinidades políticas com ou outro candidato do PSDB, o que estava de fato em jogo no confronto entre os dois grupos era a disputa pelo controle do partido.

Passada a eleição, Gilberto Kassab acusou Rodrigo Maia de, sem consultar outros membros da cúpula partidária, ter alterado, o estatuto do partido a fim de reduzir

³ Cf. *O Estado de São Paulo*, 17/11/2010.

⁴ Apesar do mesmo sobrenome, José Agripino não é parente de Rodrigo e Cezar Maia.

as atribuições do Conselho Político, retirando-lhe o poder de decisão a respeito de candidaturas. A manobra feita por Rodrigo Maia passou a ser utilizada por Gilberto Kassab como argumento para justificar as desavenças entre os dois grupos. Para os Maia, contudo, a razão principal da dissidência construída por Kassab era o desejo de se aproximar do governo Dilma então recém iniciado. A desavença em torno da alteração estatutária seria apenas uma desculpa para precipitar o racha. A favor dessa interpretação a respeito da disputa do poder dentro do partido pesa o fato de que a limitação ao poder do Conselho Político ocorreu em dezembro de 2007. Não é crível que Kassab somente a tenha notado em 2010. Os conflitos entre os dois grupos ganharam intensidade crescente no começo de 2011. A eleição de ACM Neto para a liderança do DEM na Câmara dos Deputados em janeiro de 2011, com apoio dos Maia, acentuou as rivalidades internas. Houve uma tentativa de acordo com base no encurtamento do mandato de Rodrigo Maia na presidência do DEM, o qual se expirava em dezembro de 2011. Porém, não foi possível chegar a um nome de consenso entre os dois grupos. Kassab e seus aliados defendiam Kátia Abreu para a presidência do partido. Agripino Maia era o candidato do grupo rival e acabou sendo eleito em março de 2011 sem precisar enfrentar um concorrente, pois, ciente do favoritismo do senador potiguar, Kátia Abreu nem sequer oficializou sua candidatura. A essa altura, o grupo liderado por Kassab já estava decidido a abandonar o DEM para criar um novo partido.

2.1. Conjuntura política

Mais do que a confirmação da força momentânea do PT na política nacional, a eleição de 2010 criou nos atores políticos a percepção de que a hegemonia petista poderia se estender além dos quatro anos de mandato da presidente Dilma Rousseff.

Em primeiro lugar, porque a própria Dilma teria a chance de disputar a reeleição em 2014 com boas chances de continuar no poder dada a vantagem que o incumbente, em condições normais, dispõe frente à oposição. E, no caso de fracasso de sua administração, Dilma poderia ser substituída por Lula como candidato presidencial petista. Lula terminou seu período de oitos anos de mandato politicamente consagrado pela elevada aprovação a seu governo – mais de 80%, de acordo com pesquisas de opinião pública – e pela ousadia de ter apostado na possibilidade de Dilma Rousseff – alguém que nunca antes havia disputado uma eleição, relativamente novata no PT,

partido ao qual se filiou apenas em 2001, e desconhecida da maioria do eleitorado nacional – lhe suceder. As debilidades políticas e eleitorais de Dilma ressaltaram a força de Lula, como eleitor e como articulador político.

Se Lula e o PT se fortaleceram, a oposição saiu mais combatida da disputa eleitoral. O PSDB enfrentou problemas parecidos aos do DEM, embora em escala menor. As bancadas do PSDB na Câmara dos Deputados e no Senado diminuíram e a terceira derrota seguida do PSDB para o PT reativou as desavenças entre tucanos paulistas e mineiros.

Ainda no campo político, a ampla coligação que sustentou a candidatura Dilma formada por 10 partidos – PT, PMDB, PSB, PDT, PR, PCdoB, PRB, PTN, PSC e PTC – indicava que a nova presidente disporia de expressivo apoio no Congresso, maior até do que o desfrutado por Fernando Henrique Cardoso e por Lula.

Condições socioeconômicas também ajudaram a compor um ambiente favorável à aposta de que a hegemonia petista poderia durar bastante tempo. No plano econômico, a despeito da crise econômica internacional, a economia brasileira cresceu 7,5% em 2010. Os economistas não esperavam que essa taxa de crescimento se repetisse nos anos seguintes, mas as perspectivas a respeito do comportamento da economia eram relativamente otimistas. Segundo o relatório Focus do Banco Central da primeira semana de março de 2011⁵, a mediana das previsões para o crescimento do PIB naquele ano era de 4,3%. Para 2012, a aposta era de 4,5% de crescimento. Quanto à inflação, os números eram de 5,8%, em 2011, e de 4,8%, em 2012. Ou seja, não se vislumbravam problemas econômicos relevantes no caminho do governo que se iniciava.

A ascensão da chamada nova classe média (Singer 2012, especialmente capítulo 3) somada ao alcance do programa Bolsa Família que beneficiava mais de 11 milhões de famílias de baixa renda complementaram o quadro socioeconômico favorável à continuidade do PT no poder.

2.2. Condicionantes institucionais

Atualmente, a lei que rege os partidos políticos no Brasil é a lei nº 9.096 de 1995 conhecida como Lei dos Partidos. De acordo com Nicolau (1996), é possível dividir as

⁵ O relatório Focus agrega semanalmente as previsões de mais de um centena de instituições financeiras, consultorias e institutos de pesquisa na área econômica.

leis que regulam as atividades dos partidos em quatro tópicos: normas para registro dos partidos, normas para participação eleitoral, normas para acesso ao Parlamento e normas para acesso ao fundo partidário e outros recursos políticos.

Três marcos legais regeram os partidos políticos na redemocratização até a lei de 95: a lei nº 6.767, de 1979, que extinguiu o bipartidarismo do regime militar, a Emenda Constitucional nº 25, de 1985, que garantiu a reorganização dos partidos que tiveram seus registros cassados (como o Partido Comunista), e a Constituição Federal de 1988, que consagrou a autonomia partidária.

Todas essas legislações foram marcadas por um espírito de abertura e liberalidade em relação aos novos partidos ao estabelecer poucas exigências para que usufruíssem do direito de participarem das eleições e de acessarem recursos públicos⁶. Nas palavras de Nicolau (p. 13): “a legislação que regulou a atividade partidária no Brasil até 1995 pode ser caracterizada como excessivamente minuciosa na definição das normas para registro definitivo dos partidos e liberal nos critérios para participação e acesso destes ao parlamento e aos recursos políticos”. Mesmo as legendas organizadas sob registro provisório podiam apresentar candidaturas e tinham acesso ao Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) e ao HGPE (Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral). Além disso, não havia limites mínimos de votos ou cadeiras conquistadas para um partido ter funcionamento parlamentar.

A Lei dos Partidos de 1995 apresentou um caráter diferente. Ela buscou tornar mais rígidos dois pontos da tipologia de Nicolau (1996): a criação de partidos e o acesso ao parlamento. O projeto original foi apresentado em 1989 pelo deputado Paulo Delgado, do PT, e, durante seis anos, passou por intensas discussões, substitutivos e emendas. O projeto finalmente foi sancionado pelo Executivo em 19 de setembro de 1995, e continha 54 artigos, além de 18 disposições finais transitórias. Um ponto controverso marcou sua deliberação: a existência do que ficou conhecido como

⁶ Ainda que algumas normas que regeram eleições específicas tivessem restringido indiretamente a participação de partidos, como foi o caso do pleito de 1982, que obrigou as legendas a apresentarem candidatos a todos os níveis de disputa: governador, senador, deputado federal, estadual e em alguns casos, prefeito e vereador.

“cláusula de barreira”. A lei especificava que um partido, para obter funcionamento parlamentar pleno, deveria ter um patamar mínimo de votos⁷.

No que se refere ao registro de partidos, a lei também especificou procedimentos mais rígidos em relação à lei de 1979. O artigo 7, no parágrafo primeiro diz que:

§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.

A lei deixa explícito que os partidos políticos no Brasil devem ter caráter nacional. Não existe a figura jurídica de partido regional, que existe, por exemplo, na Argentina. O *apoio* especificado na lei consiste em assinaturas, tal como regulado na artigo 9 § 1º do mesmo código:

§ 1º A prova do apoio mínimo de eleitores é feita por meio de suas assinaturas, com menção ao número do respectivo título eleitoral, em listas organizadas para cada Zona, sendo a veracidade das respectivas assinaturas e o número dos títulos atestados pelo Escrivão Eleitoral.

Um ponto importante regulamentado pela legislação é o Fundo Partidário. Os artigos 38 e 41 especificam suas características.

Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

De acordo com o Artigo 41-A da Lei nº 9.096/95

- 5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos aptos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

⁷ Tal medida estava prevista para entrar em vigor três eleições gerais após a sua promulgação, ou seja, em 2006. No entanto, no final daquele ano o STF, ao ser provocado por uma ADIN, determinou a inconstitucionalidade desse dispositivo. Os ministros que adotaram essa posição basearam-se, de modo geral, no princípio do pluralismo partidário.

- 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Outro recurso importante no sistema político brasileiro, a distribuição do HGPE, foi regulamentado pela lei nº 9.504/97, conhecida como lei das eleições. No artigo 47, parágrafo segundo, terceiro e quarto dizem que:

§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do parágrafo anterior, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato e representação na Câmara dos Deputados, observados os seguintes critérios:

I – um terço, igualmente;

II – dois terços, proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram.

§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição.

§ 4º O número de representantes de partido que tenha resultado de fusão ou a que se tenha incorporado outro corresponderá à soma dos representantes que os partidos de origem possuíam na data mencionada no parágrafo anterior.

Além da legislação apresentada acima, duas decisões do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e uma do Supremo Tribunal Federal (STF) foram fundamentais para a determinar o marco legal vigente no momento da criação do PSD.

A primeira ocorreu em outubro de 2007, quando, provocado por uma consulta formulada pelo PFL, o TSE consagrou o entendimento de que os mandatos eletivos de ocupantes de cargos do poder executivo ou parlamentares pertencem aos partidos (Resolução-TSE nº 22.610, de 25.10.2007). Assim, políticos que se transferissem sem justa causa para legenda distinta da que os elegeu passaram a ficar sujeitos à perda de mandato. De acordo com o § 1º do art. 1º da Resolução, justas causas são a incorporação ou fusão do partido, a criação de novo partido, a mudança substancial ou o desvio reiterado do programa partidário vigente no momento da eleição e a grave discriminação pessoal ocorrida no interior do partido. Esta decisão do TSE, posteriormente referendada pelo Supremo Tribunal Federal, estancou o fluxo de migração partidária.

A segunda decisão do TSE relevante para o PSD, estabelecida em sessão administrativa do tribunal em 29 de junho de 2012, foi considerar que o novo partido estava apto a participar, na proporção do tamanho de sua bancada na Câmara dos Deputados, do rateio de 95% do Fundo Partidário. Como o PSD foi criado após a eleição de 2010, o partido foi inicialmente enquadrado no grupo de partidos sem representação parlamentar na Câmara dos Deputados, aos quais se destinam 5% do Fundo Partidário, divididos igualmente. Após o PSD ter sido promovido ao conjunto de partidos com representação parlamentar, qualificou-se a receber cerca de R\$ 1 milhão por ano do Fundo Partidário ao invés dos R\$ 40 mil coletados até então.

Por fim, em consonância com a resolução do TSE, o STF, em julgamento finalizado no dia 28 de junho, definiu que novos partidos, mesmo não tendo participado da eleição para deputado federal, teriam direito a participar da divisão dos dois terços do HPGE destinados aos partidos com representantes na Câmara dos Deputados na proporção do tamanho de suas bancadas.

3. Comparação com PFL e PSDB

O processo de criação do PSD pode ser comparado ao de dois outros importantes partidos do atual ciclo democrático brasileiro: PFL e PSDB. Assim como o PSD, PFL e PSDB surgiram a partir de dissidências internas que culminaram na saída de um grupo relevante de políticos dos partidos onde se encontravam com o objetivo de fundar uma nova agremiação. São três exemplos do que Duverger (1980) chamava de “partidos de origem interna”, isto é, formados a partir da ação de políticos que já ocupavam cadeiras eletivas especialmente no Parlamento e não em consequência da organização de forças sociais.

Como se sabe, o PFL nasceu a partir de uma dissidência do PDS no ocaso do último governo militar, presidido pelo General João Baptista de Figueiredo. O anti-malufismo, a percepção de que o governo militar estava com os dias contados e que a redemocratização era inevitável, a disputa entre os civis que apoiaram o regime militar e a falta de habilidade política do presidente João Batista Figueiredo na condução de sua própria sucessão são as razões comumente apontadas para que Aureliano Chaves, José Sarney, Marco Maciel, Jorge Bornhausen, José Agripino Maia, Guilherme Palmeira, Roberto Magalhães, Luiz Gonzaga Mota, entre outros, se afastassem do governo e do PDS para apoiar Tancredo Neves no Colégio Eleitoral e formar o novo partido.

Para Lavareda (1985), o segundo fator foi mais relevante. Lavareda reconhece que se o candidato incumbente escolhido pelo PSD fosse Mário Andreazza ou Aureliano Chaves e não Paulo Maluf, o partido não teria se fragmentado tanto. Entretanto, na interpretação dele, Maluf foi uma espécie de catalizador da percepção entre os futuros pedelistas de que a rejeição ao regime militar era crescente entre os eleitores. Portanto, permanecer no PDS, especialmente após Maluf ter batido Mário Andreazza na convenção do pedessista, poderia prejudicá-los eleitoralmente. É bom lembrar que vários desses políticos haviam sido eleitos governadores em eleições diretas em 1982. Conforme Lavareda (1985: 49), “opor-se à candidatura Paulo Maluf passou a representar para a esmagadora maioria da opinião pública posicionar-se corretamente com relação à linha divisória que separou a expressiva maioria da nação do grupo autoritário remanescente. Aos pessedistas que o fizeram significou libertar-se do ‘handicap’ da imagem de ‘sócios do regime’ que, como preliminar lhes condenava a defrontar-se nas áreas urbanas com fenômenos como a ‘síndrome de Santos’”.⁸

Com relação a Maluf, Saulo Queiroz, um dos deputados fundadores do PFL e membro da primeira Comissão Diretora Nacional do partido, faz uma avaliação distinta a respeito das razões que motivaram muitos pedessistas a se oporem à ascensão do ex-governador de São Paulo. De acordo com ele, o problema foi que Maluf

“no afã de assegurar sua escolha como candidato do PDS para presidente em convenção na qual concorreria com outros candidatos qualificados (Marco Maciel, Andreazza e Aureliano) subverteu os comandos estaduais, estabelecendo conflitos explícitos com as lideranças tradicionais do partido. Para muitos, a vitória de Maluf representaria mudanças no eixo de comando do partido nos Estados, razão principal do empenho de derrotá-lo. Por isso foi possível convergir interesses antípodos em muitos Estados, como em Minas (Tancredo e Aureliano), em Pernambuco (Marco Maciel e Roberto Magalhães/Marcos Freire e Jarbas Vasconcelos), na Bahia (Antônio Carlos Magalhães e Waldir Pires), em Santa Catarina (Jorge Bornhausen e Luiz Henrique) e outros tantos”. (Queiroz 2009: 4).

Mainwaring, Meneguello e Power (2000: 29), por sua vez, seguem a mesma linha de Lavareda. Para eles, “a divisão do PDS e a fundação do PFL deram aos antigos defensores da ditadura a oportunidade de se desligarem publicamente de um regime

⁸ Lavareda explica que “síndrome de Santos” foi “a denominação utilizada pela imprensa referindo-se ao desastroso desempenho do PDS nas primeiras eleições municipais registradas após 1982. O partido obteve, somados os votos de seus dois candidatos, apenas 3,2% dos votos” (Lavareda 2005: 58, nota de rodapé 19).

autoritário cada vez mais impopular”. Ou seja, a operação política empreendida pelos futuros pefelistas os levou diretamente do último governo do ciclo militar para o primeiro do novo ciclo democrático. Fizeram valer o fato de que sem o apoio deles Tancredo Neves não teria derrotado Paulo Maluf no colégio eleitoral.

Quando o PFL foi formalmente criado, em janeiro de 1985, conseguiu reunir 5 governadores⁹, 14 senadores e 77 deputados federais. Todos os governadores e senadores eram pedessistas. Dentre os deputados federais, apenas 4 não vieram do PDS: dois migraram do PMDB e dois do PTB (Tarouco 1999: 30-31). No mesmo ano, conseguiu posicionar 7 (32%) representantes do partido no ministério formando por Tancredo Neves e posteriormente comandado por José Sarney.

A primeira eleição disputada pelo PFL foi a de 1985. Foi uma eleição extemporânea, restrita apenas a prefeitos de capitais, estâncias hidrominerais e áreas de segurança nacional. O PFL conseguiu vencer em 25 (12,4%) das 201 cidades onde ocorreu o pleito. Em 1986, em sua segunda eleição, o PFL elegeu apenas um governador (Sergipe). Vale lembrar que essa foi uma eleição atípica, dominada pelo PMDB, que, embalado pelo sucesso efêmero do Plano Cruzado, elegeu todos os demais 22 governadores. Mesmo assim, o PFL logrou eleger 118 deputados federais (24,2%) e 7 senadores (14,6%). Já em 1988, na primeira eleição municipal geral da qual participou, o PFL conquistou 1.058 prefeituras, 24,6% do total. Praticamente a metade (525) se localizavam no Nordeste, o que equivalia a 36,6% do total de municípios da região. Assim, já em seus primeiros anos de existência, o PFL se qualificou como o segundo maior partido do país, atrás apenas do PMDB e bem à frente do PDS. Este, que até 1984 era o partido de maior bancada no Congresso e em número de prefeitos, tornou-se uma legenda pequena.

O PSDB não nasceu tão grande quanto o PFL. Em 1988, ano de sua criação, o PSDB contava com 40 deputados federais e 8 senadores. A maioria desses parlamentares era proveniente do PMDB.

A narrativa oficial, por assim dizer, do grupo de dissidentes que deixou o PMDB para formar o PSDB atribuiu a cisão a divergências programáticas e ideológicas. Ao contrário do PMDB, que não teria posições claras, os futuros tucanos se definiam como

⁹ João Durval Carneiro (BA), Luiz Gonzaga Mota (CE), Roberto Magalhães (PE), Hugo Napoleão (PI), José Agripino Maia (RN).

socialdemocratas. Desavenças com a cúpula do PMDB em relação à condução dos trabalhos da Assembleia Constituinte e a pontos importantes da nova Carta Magna – especialmente a opção entre parlamentarismo (apoiado pelos dissidentes) e presidencialismo e a definição da extensão do mandato do então presidente José Sarney – foram os argumentos mais comumente utilizados pelos dissidentes para justificar o racha. Outra razão admitida pelos fundadores do PSDB foi o controle cada vez maior exercido pelo ex-governador Orestes Quércia sobre o PMDB de São Paulo. Não foi por acaso que os principais nomes do novo partido eram paulistas – Franco Montoro, Mário Covas, Fernando Henrique Cardoso, José Serra, entre outros – e adversários de Quércia.

Roma (2002), contudo, relativiza a importância desses fatores para o surgimento do PSDB. Segundo ele, “há três elementos importantes que influenciaram na decisão de fundar o PSDB e que ainda não foram devidamente considerados. O primeiro é o pouquíssimo espaço político que o governo Sarney concedeu aos políticos fundadores deste partido. O segundo é a exclusão destes políticos do processo sucessório à presidência da República. Já o terceiro elemento articula-se, de forma estratégica, com os anteriores, pois consiste na abertura de um mercado de eleitores de centro descontentes com o governo federal.” (Roma 2002: 73) Portanto, na interpretação desse autor, razões pragmáticas, relacionadas ao cálculo a respeito da evolução a conjuntura política do país e, particularmente, do estado de São Paulo, pesaram mais do que eventuais motivações ideológicas. No plano nacional, José Sarney caminhava para encerrar o seu mandato bastante desgastado por conta da fragilidade da economia, desorganizada por anos de inflação altíssima. Como o PMDB foi esteio importante do governo Sarney, também sofria as consequências da impopularidade do presidente. Já em São Paulo, o grupo de dissidentes dispunha de nomes fortes para disputar o governo, mas que dificilmente conseguiriam sair candidatos pelo PMDB paulista comandado por Orestes Quércia.

Assim, levando em conta tais elementos, Roma avalia que o PSDB foi gestado por “um grupo de deputados federais e senadores que acreditavam somente ter possibilidade de conquistar cargos no governo federal, principalmente a presidência da República, aproveitando-se do capital político acumulado pelo e no PMDB, mas por meio de outro partido. Nesse contexto, as lideranças peessedebistas apresentaram-se, na sua origem, com um discurso de centro-esquerda, diferenciando-se do governo José

Sarney, do qual estavam excluídos, e da sua base de sustentação formada por parlamentares de centro-direita, filiados ao PMDB e PFL”. (Roma 2008: 49)

Percebe-se que, tanto no caso do PFL quanto do PSDB, houve uma combinação de fatores nacional e estaduais que insuflaram as disputas pelas zonas de incerteza, como diz Panebianco, nos partidos dos quais se desgarraram pefelistas e tucanos. Derrotados por facções majoritárias, os dissidentes resolveram fundar novos partidos, sem perder de vista que, a bordo dos novos partidos, possuíam perspectivas mais promissoras de alcançar o poder no âmbito federal e estadual.

4. Os primeiros políticos do PSD

4.1. Os migrantes

À exceção de prefeitos e vereadores, todos os políticos pessedistas ocupantes de cargos eletivos foram eleitos por outros partidos e posteriormente migraram para o PSD.

No âmbito federal, o partido que mais forneceu quadros ao PSD foi o DEM. Dos 50 deputados federais do PSD (sete não estão em exercício), 17 (34%) vieram do DEM. Os demais migraram de partidos diversos como mostra a tabela abaixo. Um dos governadores do PSD, Raimundo Colombo, de Santa Catarina, também foi eleito pelo DEM, bem como a senadora Kátia Abreu (TO). Omar Azis, o outro governador pessedista era filiado ao PMN, mesmo partido do segundo senador do PSD.

Tabela 1 – Partidos de origem dos deputados federais do PSD

DEM	17	34%
PMDB	4	8%
PPS	4	8%
PR	4	8%
PDT	3	6%
PMN	3	6%
PSC	3	6%
PV	3	6%
PP	2	4%
PSDB	2	4%
PTB	2	4%
PCDOB	1	2%
PHS	1	2%
PSB	1	2%
Total	50	100%

Fonte: Câmara dos Deputados.

A tabela 2 mostra a distribuição dos deputados federais do PSD por estado. São Paulo é o estado com maior número de deputados federais pessedistas. Contudo, levando-se em conta o tamanho das bancadas estaduais, Amazonas, Mato Grosso, Piauí e Bahia são os que mais se sobressaem. No Amazonas, 37,5% da bancada é composta por deputados do PSD.

Tabela 2: Distribuição dos deputados federais do PSD por Estado*

Estado de origem	Número deputados	% Total PSD	% Total bancadas estaduais
AM	3	7,0%	37,5%
MT	2	4,7%	25,0%
PI	2	4,7%	20,0%
BA	6	14,0%	15,4%
RN	1	2,3%	12,5%
RO	1	2,3%	12,5%
RR	1	2,3%	12,5%
TO	1	2,3%	12,5%
GO	2	4,7%	11,8%
AL	1	2,3%	11,1%
MA	2	4,7%	11,1%
RJ	5	11,6%	10,9%
SP	7	16,3%	10,0%
MG	5	11,6%	9,4%
SC	1	2,3%	6,3%
CE	1	2,3%	4,5%
PR	1	2,3%	3,3%
RS	1	2,3%	3,2%
Total	43	100,0%	-

* Deputados em exercício.

Fonte: Câmara dos Deputados.

A maior parte dos deputados federais do PSD (21) está em seu primeiro mandato na Câmara. Outros 11 deputados já haviam sido eleitos uma vez. Somados, esses dois contingentes correspondem a 64% do total de deputados do PSD. Ou seja, a bancada do PSD é formada majoritariamente por deputados relativamente novatos na Câmara dos Deputados. Há, contudo, alguns veteranos. Hugo Napoleão (PI), por exemplo, que já ocupou diversas posições de destaque na política brasileira, inclusive o de governador de estado, foi eleito deputado federal pela primeira vez em 1974. Outro veterano é Arolde de Oliveira (RJ), eleito deputado pelo primeira vez em 1982 e consecutivamente reeleito deste então. Está, portanto, em seu sétimo mandato seguido de deputado.

Com relação à trajetória partidária dos deputados federais, todos obviamente já passaram por pelo menos um partido além do PSD. Os que estão no segundo partido formam a maioria. Exatamente os 21 que estão no primeiro mandato. Outros 10 já haviam sido filiados a dois partidos diferentes antes de se juntarem ao PSD. Sete deputados estão no quarto partido. Vale destacar que o PSD é a oitava legenda de um deputado do PSD: Sérgio Brito (BA), que se elegeu em 2010 pelo PSC.

Tabela 3: Deputados estaduais do PSD por estado

UF	Total deputados estaduais	deputados do PSD	% do PSD
AC	24	2	8,3%
AM	24	5	20,8%
AP	24	2	8,3%
BA	63	10	15,9%
CE	46	4	8,7%
DF	24	4	16,7%
ES	30	0	0,0%
GO	41	6	14,6%
MA	42	5	11,9%
MG	77	7	9,1%
MS	24	0	0,0%
MT	24	4	16,7%
PA	41	3	7,3%
PE	49	4	8,2%
PB	36	0	0,0%
PI	30	0	0,0%
PR	54	2	3,7%
RJ	70	10	14,3%
RN	24	2	8,3%
RO	24	2	8,3%
RS	55	0	0,0%
SC	40	7	17,5%
SE	24	3	12,5%
SP	94	3	3,2%
TO	24	2	8,3%
Total	1008	87	8,6%

Fontes: Assembleias Legislativas.

Além do contingente de deputados federais que migraram para o PSD, o partido também obteve a adesão de deputados estaduais. No agregado, o partido possui hoje cerca de 8% dos parlamentares estaduais no Brasil, porcentagem um pouco inferior ao seu peso na Câmara dos Deputados.

Para coletar essas informações, visitamos as páginas da internet de cada Assembleia Legislativa e anotamos o número de parlamentares que constavam como sendo do PSD. Consideramos apenas aqueles que foram eleitos em 2010 (ou seja, os titulares). No entanto, dado que observamos as bancadas tais como se encontram hoje, podemos estar deixando de considerar parlamentares que estão licenciados de seus cargos. Ademais, não conseguimos acessar o endereço eletrônico de duas casas legislativas: Alagoas e Roraima. Feitas essas ressalvas, abaixo apresentamos os dados:

A unidade da federação com maior número de deputados estaduais do PSD é o Amazonas, informação que reafirma a força do PSD neste Estado. Santa Catarina, Distrito Federal, Mato Grosso e Bahia possuem bancadas desse partido superiores a 15%.

O PSD não possui deputados estaduais no Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Sul. Nesses três primeiros estados, o PSD tampouco conta com deputados federais. É de se notar ainda o baixo número de parlamentares desse partido em São Paulo, berço de seu principal artífice e hoje presidente, Gilberto Kassab.

Uma informação relevante que gostaríamos de destacar é o partido de origem desses parlamentares. Diferentemente da arena federal, o predomínio do DEM é muito menor nas Assembleias Legislativas. Aqui, apenas cerca de 16% dos filiados ao PSD tinham como partido de origem o DEM. O destaque fica por conta das pequenas legendas. PRP, PRTB, PSC, PMN, PSL, PTC, PTN e PTdoB. Essas legendas somadas forneceram praticamente 30% dos deputados estaduais que migraram para o PSD.

Tabela 4: Origem dos deputados estaduais do PSD

DEM	14
PDT	8
PP	8
PMDB	7
PR	7
PSDB	6
PPS	2
PTB	4
PT	2
PV	2
Outros	27

Logo, ressaltamos dois pontos que merecem mais detalhamento em futuros trabalhos. O primeiro, que somente poderá ser testado no médio prazo, é que a criação do PSD pode contribuir para a diminuição da fragmentação partidária nas Assembleias Legislativas; segundo, a capacidade e a estratégia de adesão do partido pode ser função principalmente do segundo mecanismo aludido acima: notadamente, a reorganização das forças partidárias locais.

4.2. O comportamento dos deputados federais do PSD no Congresso

O objetivo de se aproximar do governo federal é sublinhado como uma das principais razões para a fundação do PSD. É tido sem maiores controvérsias que são grandes os incentivos de se pertencer ao governo no Brasil¹⁰. Nessa seção apresentaremos alguns dados de apoio ao governo em votações nominais na Câmara dos Deputados. O objetivo é verificar qual é a taxa de apoio do PSD ao governo de Dilma e se e como ocorreram mudanças no comportamento dos parlamentares antes e depois de migrarem para esse partido.

Desde que o PSD foi fundado, em setembro de 2011, até início de maio de 2013 ocorreram no plenário da Câmara 179 votações nominais¹¹. Nessas, a posição do líder do governo foi seguida em média por 76% dos parlamentares do PSD. Para termos a dimensão comparativa, segue-se a tabela abaixo:

Tabela 5: Votações nominais no Congresso¹²

Votações setembro 2011-maio 2013 - Média de apoio ao governo - N = 179						
Plenário	Coalizão	PT	PMDB	PSDB	DEM	PSD
0,8	0,87	0,95	0,83	0,51	0,57	0,76

Vemos que, no plenário, a porcentagem média de apoio ao governo é de 80%. Se considerarmos apenas os membros de partidos da coalizão (que exclui o PSD, que só assumiu a Secretaria da Micro e Pequena Empresa em meados de maio), essa taxa sobe para 87%. No PT, ela é de 95% e no PMDB, 83%. Pela oposição, PSDB e DEM tem respectivamente 51% e 57% de concordância com a posição do governo.

¹⁰ Ainda que Ceneviva e Brambor (2012) mostrem que os incumbentes municipais sofrem desvantagem eleitoral.

¹¹ Excluídas, como é tradicional na literatura, as votações inválidas e as unânimes.

¹² Todos os dados referentes às votações no Congresso foram retirados do Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Ou seja, o PSD apresentava taxa razoavelmente elevada de apoio ao governo Dilma, mesmo antes de se integrar formalmente ao governo. Freitas (2009: 50) denomina tal tipo de agremiação, qual seja, que não faz formalmente parte do governo, mas apresenta alto grau de apoio ao mesmo, como “partido satélite”.

Logo, é interessante observar a mudança de comportamento dos parlamentares antes e depois de se filiarem ao PSD. Como se sabe, muitos deles pertenciam a partidos da oposição. Teriam os parlamentares aumentado seu grau de apoio ao governo após terem migrado para esse “partido satélite”?

A tabela abaixo apresenta os níveis de apoio ao governo na legislatura atual (2011-2014) nas votações que ocorreram antes da criação do PSD. O número de casos é igual a 65. O plenário apresentou média de apoio de 78%. Os partidos da coalizão, 89%, sendo que o PT e seu principal aliado, o PMDB, apresentaram em média concordância com a indicação de voto do líder do governo em 93 e 87%, respectivamente. No campo da oposição, PSDB e DEM apresentaram taxas de 39 e 43%, respectivamente.

Tabela 6: Votações nominiais no Congresso antes da criação do PSD

Votações fevereiro 2011-setembro 2011 - Média de apoio ao governo - N = 65						
Plenário	Coalizão	PT	PMDB	PSDB	DEM	futuro - PSD
0,78	0,89	0,93	0,87	0,39	0,43	0,66

Em suma, os indicadores dessa sub-amostra são semelhantes aos da anterior, pós-PSD, exceto pelo apoio da oposição, que foi menor no começo do governo Dilma.

Interessa-nos aqui o comportamento dos deputados que migrariam para o PSD. A taxa de apoio médio desse grupo é de 66%. Ou seja, comparando-se com o número apresentado acima, pós-fundação do PSD, 76%, vemos que esses deputados aumentaram seu nível de apoio ao governo após aderirem à nova legenda.

No entanto, apesar da predominância de políticos do DEM, sabemos que são várias as origens partidárias do PSD. Na tabela abaixo, separamos esses parlamentares em três grupos. Primeiro, os deputados da oposição PSDB-DEM-PPS (N=18); segundo, apenas os parlamentares do DEM (N=13), terceiro, os demais, de partidos da coligação ou “satélites” (N=22).

Tabela 7: Votações nominais no Congresso por blocos de deputados que migraram para o PSD

Partidos de origem do PSD - Média de apoio ao governo			
	Oposição	DEM	Coalizão-Satélite
Antes da fundação do PSD	0,42	0,37	0,83
Depois da fundação do PSD	0,65	0,66	0,65

Vemos que a taxa média de apoio dos parlamentares do bloco da oposição é de 42%; já os políticos que pertenciam especificamente ao DEM seguiam o voto do governo em média 37% das votações. Para os outros parlamentares a taxa de apoio é, 83%.

É interessante notar que os parlamentares da oposição e os especificamente filiados ao DEM que migrariam para o PSD apresentam uma taxa média de apoio ao governo Dilma menor que os políticos que permaneceram nessas legendas. Ademais, para grande parte do grupo que adere ao PSD o apoio ao governo já era alto, maior que a média do plenário.

Por fim, verificaremos o indicador de apoio ao governo nesses três grupos de parlamentares no período pós-PSD. Filiados ao mesmo partido, essa diferença entre os grupos se manteve?

A tabela 7 mostra que os deputados que pertenciam a partidos da oposição passaram a apresentar média de 65% de apoio ao governo. Para os parlamentares que pertenciam especificamente ao DEM essa taxa ficou um pouco maior, 66%. Os demais integrantes apresentaram, na média, 65% de concordância com a indicação de voto do líder do Executivo.

Vemos, portanto, a homogeneidade nesse indicador entre os três grupos de “origem” do PSD. Mais do que isso, pode-se observar que, se os parlamentares que outrora se filiavam às legendas da oposição aumentaram substancialmente sua taxa de apoio ao governo após aderirem ao PSD, os demais passaram a ter um comportamento de menor concordância com o Executivo.

Não temos condição de explicar aqui os dados apresentados. É possível, no entanto, sublinhar que a filiação ao PSD alterou o comportamento legislativo dos parlamentares em diferentes direções, tornando-o coeso. A lógica parece ser a apontada

por Zucco (2209), segundo a qual é a disposição governo/oposição determina em grande medida o comportamento legislativo no Brasil, e a ideologia tem um papel secundário.

4.3. Os eleitos

O PSD elegeu 497 prefeitos em 2012, incluindo uma capital: Florianópolis. Como dissemos na introdução deste artigo, tal desempenho em seu primeiro teste nas urnas, posicionou o PSD como o quarto maior partido brasileiro em número de prefeito. A Bahia foi o estado que mais contribuiu para esse total, com 70 prefeitos eleitos. Destaque também para Santa Catarina, com 54 prefeitos. Em termos relativos, contudo, mais uma vez o Amazonas se sobressai. O PSD venceu a eleição em quase 40% do total de municípios amazonenses.

Tabela 8: Distribuição das prefeituras do PSD por estado

	Prefeitos por estado	Prefeitos PSD	Total PSD - %	Total prefeitos estado - %
AM	61	24	4,8%	39,3%
MT	139	39	7,8%	28,1%
TO	138	30	6,0%	21,7%
SC	295	54	10,9%	18,3%
BA	417	70	14,1%	16,8%
CE	184	28	5,6%	15,2%
SE	75	11	2,2%	14,7%
RN	167	22	4,4%	13,2%
PE	182	21	4,2%	11,5%
PI	224	21	4,2%	9,4%
PR	399	36	7,2%	9,0%
GO	245	21	4,2%	8,6%
AL	101	8	1,6%	7,9%
PA	143	11	2,2%	7,7%
PB	223	16	3,2%	7,2%
RJ	92	6	1,2%	6,5%
SP	644	34	6,8%	5,3%
MA	216	10	2,0%	4,6%
RO	52	2	0,4%	3,8%
MG	853	28	5,6%	3,3%
ES	77	1	0,2%	1,3%
MS	78	1	0,2%	1,3%
RS	497	3	0,6%	0,6%
AC	22	0	0,0%	0,0%
AP	16	0	0,0%	0,0%
RR	15	0	0,0%	0,0%
Total	5555	497	100,0%	--

Fonte: TSE.

Tabelas 9.1 e 9.2: Distribuição de prefeitos por faixa de população (%)

	Todos	PSD	PMDB	PSDB	PT	DEM
Até 20	70,1	71,2	73,9	69,7	63,1	77,4
+20 a 50	18,9	20,8	16,1	17,3	20,7	15,7
+50 a 100	5,8	4,0	5,6	5,9	7,9	4,4
+ 100 a 200	2,7	3,0	2,5	3,3	4,9	0,0
+ 200 a 300	1,0	0,2	1,2	1,8	0,8	1,1
+ 300 a 400	0,5	0,2	0,2	0,8	0,9	0,0
+ 400 a 500	0,3	0,2	0,1	0,3	0,3	0,4
+ 500	0,7	0,4	0,4	0,8	1,4	1,1
Total	100	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

	Todos	PSD	PMDB	PSDB	PT	DEM
Até 20	100	9,1	19,4	12,7	10,3	5,4
+20 a 50	100	9,8	15,6	11,6	12,5	4,1
+50 a 100	100	6,2	17,6	13,0	15,5	3,7
+ 100 a 200	100	9,9	17,2	15,2	20,5	0,0
+ 200 a 300	100	1,9	22,2	24,1	9,3	5,6
+ 300 a 400	100	3,6	7,1	21,4	21,4	0,0
+ 400 a 500	100	6,7	6,7	13,3	13,3	6,7
+ 500	100	5,4	10,8	16,2	24,3	8,1
Total	100	8,9	18,4	12,7	11,4	4,9

Fontes: TSE e IBGE. Elaboração própria.

Não conseguimos obter informações seguras a respeito do número de prefeitos que já haviam migrado para a nova legenda antes da eleição. Na imprensa, o número mais citado era de 272 prefeitos¹³. Se isso for correto, a eleição acarretou aumento de 83% no número de municípios governados pelo PSD.

Com relação ao perfil desses municípios, a maioria é de pequeno porte. 71% do total de municípios governados pelo PSD têm menos de 20 mil habitantes. É mais ou menos a mesma proporção da composição populacional do conjunto de municípios brasileiros, como indica a tabela 9.1. Comparando com os partidos mais relevantes¹⁴, tal perfil equivale ao dos municípios do PSDB. Ao passo que PMDB e, principalmente, pelo DEM relativamente são mais fortes entre os municípios menos populosos, ocorrendo o inverso com o PT.

Tomando como base a mediana da população dos municípios governados pelos partidos mais relevantes, o PSD fica atrás apenas do PT, superando DEM, PMDB e PSDB, nessa ordem. Contudo, os municípios do PSD são os de menor IDH, tomando-se como base a mediana da distribuição. Nesse aspecto, se aproxima do perfil histórico do partido de onde surgiu. PFL/DEM se notabilizou como uma legenda forte nos chamados grotões, isto é, nas cidades mais pobres e menos desenvolvidas do país.

¹³ Cf. *O Estado de São Paulo*, 05/03/2012, coluna de José Roberto Toledo.

¹⁴ Consideramos como mais relevantes, PMDB, PSDB e PT. O DEM está na tabela para que seja possível comparar o desempenho do PSD ao partido que mais quadros repassou à nova legenda.

Tabela 10: População e IDH

		IDH	População
Todos	Média	0,699	34.327,36
	Mediana	0,713	11.020,00
PSD	Média	0,682	24.354,19
	Mediana	0,680	12.094,50
PMDB	Média	0,706	30.123,43
	Mediana	0,723	9.556,00
PSDB	Média	0,719	36.696,97
	Mediana	0,737	10.810,00
PT	Média	0,711	59.344,97
	Mediana	0,727	13.993,00
DEM	Média	0,705	32.056,34
	Mediana	0,724	9.330,50

Manuseando as informações acerca das bancadas de deputados federais e dos prefeitos eleitos por estado, percebemos forte relação entre a composição relativa dessas duas variáveis. De fato, isso ficou evidente após termos calculado o fator de correlação entre elas. A força (ou a fragilidade) das bancadas de deputados federais do PSD por estado é replicada no nível municipal. O fator de correlação associado ao PSD é equivalente ao do PSB e supera o de todos os demais partidos de destaque na política nacional. É um fenômeno interessante que talvez seja o resultado da maneira como o PSD, ao que tudo indica, foi construído, ou seja, a partir da combinação articulada de forças no plano federal e nos estados. E foram justamente as posições de poder asseguradas no nível estadual que, ao que parece, possibilitaram que o partido tivesse bom desempenho na eleição municipal em certas unidades da federação. Não deve ser atribuído ao acaso o fato de o PSD ter vencido em número significativo de cidades do Amazonas, de Santa Catarina e da Bahia. Nos dois primeiros casos, o governador é do partido. Na Bahia, o vice (Otto Alencar) é pessedista.

Tabela 11: Correlação entre número relativo de prefeitos e de deputados federais por estado

PSB	0,70
PSD	0,69
PT	0,64
PSDB	0,60
PTB	0,58
PMDB	0,52
PR	0,44
PP	0,36
PPS	0,29
DEM	0,22

5. Aspectos organizacionais

Conforme vimos, a legislação partidária brasileira permite que instâncias provisórias dos partidos participem das eleições. Guarnieri (2011) defende a hipótese de que os dirigentes partidários utilizam esse mecanismo para garantir o controle das “zonas de incerteza”: instâncias locais que poderiam ameaçar de alguma forma a posição de lideranças superiores são dissolvidas e as comissões provisórias acabam se tornando “permanentes”, sem perda da funcionalidade do partido. A partir do exame do número de comissões provisórias em cada município, o autor procede a uma tipologia dos principais partidos brasileiros. Nela, PT e PMDB aparecem como os partidos mais poliárquicos, entendendo por isso como os partidos com menor número de comissões provisórias (20% e 26%, respectivamente) e portanto com menor possibilidade de interferência das instâncias superiores nas decisões locais. Por seu turno, o PP e o PTB são os monocráticos, com a maioria de suas organizações locais em caráter de comissão provisória (68% e 63%, respectivamente).

Procuramos realizar o mesmo exercício para o PSD. No entanto, ele é de caráter preliminar e fazemos aqui uma importante ressalva. Toda organização partidária constitui-se inicialmente como uma comissão provisória. Pela legislação, após um ano da fundação, se o partido conseguiu um número mínimo de filiados em uma localidade (estabelecido pelo estatuto de cada partido), a comissão provisória deve convocar as primeiras convenções que irão formar o diretório permanente. O estatuto do PSD estabelece que o número mínimo de filiados é de 0,5% dos eleitores no município, com

mínimo de 50 e máximo de 500. Os números apresentados na tabela abaixo não controlam pela diferença entre o observado e o esperado do número de comissões provisórias do PSD, portanto devem ser lidos com cautela.

Tabela 12: Organização municipal do PSD em cada estado

UF	n° diretórios	n° comissões provisórias	n° cidades presentes	n° cidades	% presença	% comissões provisória
MT	36	103	139	139	100,0%	74,1%
ES	33	44	77	77	100,0%	57,1%
RJ	7	85	92	92	100,0%	92,4%
AM	5	56	61	61	100,0%	91,8%
SC	51	243	294	295	99,7%	82,7%
PA	1	141	142	143	99,3%	99,3%
SE	69	4	73	75	97,3%	5,5%
GO	0	231	231	245	94,3%	100,0%
PR	25	349	374	397	94,2%	93,3%
SP	31	564	595	645	92,2%	94,8%
AL	30	63	93	101	92,1%	67,7%
BA	29	351	380	417	91,1%	92,4%
PB	10	189	199	223	89,2%	95,0%
MS	4	66	70	79	88,6%	94,3%
AC	19	0	19	22	86,4%	0,0%
PI	11	172	183	224	81,7%	94,0%
MG	51	638	689	853	80,8%	92,6%
CE	6	140	146	184	79,3%	95,9%
RN	19	112	131	167	78,4%	85,5%
AP	0	9	9	17	52,9%	100,0%
RO	3	20	23	52	44,2%	87,0%
MA	16	51	67	216	31,0%	76,1%
RS	0	117	117	497	23,5%	100,0%
PE	11	30	41	181	22,7%	73,2%
TO	12	0	12	138	8,7%	0,0%
RR	1	0	1	15	6,7%	0,0%
Total	480	3779	4259	5555	76,7%	88,7%

Fonte: TSE.

Inicialmente, cabe destacar que o partido encontra-se organizado em 77% dos municípios brasileiros. É um número altíssimo, principalmente ao se levar em conta o pouco tempo de existência do partido. A discriminação dos dados por estados mostra que no Amazonas, Santa Catarina, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Mato Grosso e Pará o PSD encontra-se presente em todas as cidades. Por seu turno, em Tocantins e em Roraima o partido têm estruturas em menos de 10% das cidades. Cabe destaque para o primeiro estado, pois é o domicílio de uma das principais lideranças do partido, a senadora Kátia Abreu.

Das 4259 cidades nas quais o PSD está presente, ele está organizado como comissões provisórias em 88%. Novamente, é um número elevado, o que, ressalvado o ponto levantado acima, pode denotar um partidário com forte componente monocrático.

A discriminação dos dados por estados mostra que no Amapá, Goiás, Rio Grande do Sul e Pará todas ou praticamente todas as instâncias do partido são provisórias. Por seu turno, no Acre, Roraima e Tocantins a presença do PSD é totalmente instalada em diretórios.

É interesse observar a situação da estrutura partidária no nível dos Estados e nas suas capitais. Em tese, nessas esferas a existência de comissões provisórias tem maior probabilidade de denotar interferência deliberada das instâncias superiores.

Os dados mostram que no Amapá, Maranhão, Pará e Rio Grande do Sul a instância regional é uma comissão provisória. No que se refere às capitais, metade das cidades é estruturada dessa forma, com destaque para Belo Horizonte, Salvador, Porto Alegre, Recife e Fortaleza.

Em síntese, apesar de ser um partido recém-criado, o PSD tem uma estrutura partidária bem espraiada pelo território nacional. Notamos, ademais, a elevada existência de comissões provisórias, que pode indicar que os dirigentes nacionais ou regionais estão controlando as instâncias locais do partido. No entanto, não sabemos se esse resultado diz mais respeito à variável tempo, ou se de fato é a conformação da “coalizão dominante” do PSD.

Conclusão

Um dos principais debates da Ciência Política brasileira é sobre o grau de institucionalização de nosso sistema partidário. Essa temática de investigação surgiu com a preocupação com a consolidação das novas democracias da “terceira onda de democratização”. A principal referência é Mainwaring, que defendeu que partidos políticos institucionalizados são essenciais para a estabilidade das instituições democráticas.

Como se sabe, os prognósticos iniciais da literatura sobre o Brasil ressaltam a fragilidade dos partidos e as dificuldades de funcionalidade do regime político (Lamounier e Meneguelo, 1986; Ames, 2001; Mainwaring, 1999, dentre outros) . Mais

recentemente, alguns autores defenderam que os partidos foram capazes de estabilizar o sistema partidário (Zucco, 2009; Limongi e Cortez, 2010; Braga, 2010).

Dentro desse debate, e como uma crítica a essa última posição, o surgimento do PSD levou Carreirão (2012: 20-21) a afirmar que “a criação do PSD parece mostrar que aquela tendência à estabilidade [do comportamento das elites políticas brasileiras] talvez não seja duradoura: parte importante das elites políticas brasileiras optou pela saída de seus partidos e formação de uma nova agremiação, sem que tenha havido qualquer mudança significativa no ambiente sociopolítico (crise econômica, social ou política, por exemplo) que levasse a essa decisão”.

Entendemos que o conceito de institucionalização apresenta dificuldades metodológicas e teórico-conceituais (Daza, 2005; Levitsky, 2009; Simoni Jr., 2012) que, se por não serem muitas vezes enfrentadas diretamente, podem dificultar um consenso analítico razoável e uma acumulação de evidências para a qualificação do debate.

Nesse trabalho procuramos trazer dados e elementos que podem ajudar a compreender a fundação do PSD em particular e o funcionamento do sistema partidário brasileiro de modo geral. Notamos que a disputa pelo poder dentro do DEM combinou-se a estímulos de ordem nacional – o desejo de parte da oposição demista de se aproximar do governo Dilma – e estadual. Como resumiu o senador José Agripino Maia em entrevista ao site *Congresso em Foco*, “se José Serra tivesse ganho a eleição presidencial, esse PSD não estaria em cogitação. Como nós perdemos, o prefeito Kassab está abrindo essa perspectiva em função de um interesse legítimo que ele tem na política paulista para se fortalecer através de um partido que ele deseja criar. (...) Um partido que deseja criar aproveitando o quê? Um, atraindo pessoas que desejam migrar para a estrutura governista. Dois, atraindo pessoas que têm problemas regionais e que não saem dos partidos em que estão por causa da legislação eleitoral.”¹⁵

Não sabemos avaliar como esses elementos são analiticamente enquadrados dentro do conceito de institucionalização. Por certo, algumas características institucionais do sistema político-partidário, - como o sistema eleitoral de representação proporcional em distritos de média e alta magnitude, o federalismo, a ausência de

¹⁵ Site *Congresso em Foco* (13/04/2011). Acessado em 13/04/2011.

cláusula de barreira, a legislação partidária liberal na apresentação de candidaturas -, somadas à trajetória da transição e da redemocratização criaram um sistema partidário dinâmico e razoavelmente aberto. No entanto, se isso significa que o sistema partidário é pouco institucionalizado, e mais do que isso, se isso representaria um “déficit” de funcionamento da democracia brasileira, são discussões que entendemos precisarem de maiores qualificações.

Há, reconhecemos, elementos para afirmar que o sistema partidário brasileiro não encontra fortes raízes na sociedade, conforme sejam utilizados cânones mais ou menos normativos propostos pela literatura. Porém, é um sistema que dá mostra de estar organizado de cima a baixo, isto é, que se estrutura segundo lógicas políticas, institucionalmente condicionadas, que se revelam concatenadas a quem se dedica a analisá-lo mais profundamente. A criação do PSD parece trazer elementos que confirmam tal entendimento.

Referências bibliográficas

- Ames, Barry (2001) *The deadlock of democracy in Brazil*. University of Michigan Press.
- Araújo, Marcelo (2000) *Mudança Partidária. A evolução das migrações partidárias na Câmara dos Deputados – 1979/1999*. Dissertação de Mestrado – DCP/USP
- Braga, Maria do Socorro (2010) “Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistemas partidários institucionalizados” *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.4.
- Carreirão, Yan (2012) “O sistema partidário brasileiro: um balanço da tendências recentes” 36° Encontro da Anpocs, Águas de Lindóia.
- Ceneviva, Ricardo e Brambor, Thomas (2012) “Incumbency advantage in Brazilian mayoral elections” mimeo.
- Cortez, Rafael (2009) “Eleições majoritárias e entrada estratégica no sistema partidário-eleitoral brasileiro” Tese de doutorado. DCP-USP.
- Daza, Javier Duque. (2005) “La Institucionalización Partidista. Una propuesta de abordaje de las estructuras organizativas partidistas”. *Estudios Politicos*. n. 27
- Desposato, Scott. (2006) “Parties for rent? Ambition, ideology and party-switching in Brazil’s Chamber of Deputies” *American Journal of Political Science*, 50 (1)
- Duverger, Maurice (1980). *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro, Zahar/UnB.
- Freitas, Andrea (2009) “Migração partidária na Câmara dos deputados”. Dissertação de Mestrado. DCP-USP
- Guarnieri, Fernando (2011) “A Força dos Partidos Fracos”. *Dados*, vol. 54, n.1.
- Hippólito, Lúcia (1985). *PSD: de raposas e reformistas*. Paz e Terra.
- Lavareda, José Antônio (1985). “O Partido da Frente Liberal: o dissenso dos governadores pedessistas nordestinos e a busca de uma nova imagem”, in Falcão Neto, J. *Nordeste: eleições*. Recife, Massangana.
- Lamounier, Bolívar e Meneguelo, Raquel (1986) *Partidos Políticos e Consolidação Democrática*. Ed. Brasiliense.
- Levitsky, Steven (2009). *Institutionalization: unpacking the concept and explaining party change*. In: Collier, D. e Gerring, J. *Concepts and Method in Social Science. The tradition of Giovanni Sartori*. London: Routledge.
- Lima Jr., Olavo Brasil (1993) *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80*. Ed. Loyola.
- Limongi, Fernando e Cortez, Rafael (2010) *As eleições de 2010 e o quadro partidário*. *Novos Estudos Cebrap*, n.88.
- Mainwaring, Scott. (1999) *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization*. Stanford University Press.

- Melo, Carlos Ranulfo (2000) “Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados”. *Dados*, v. 43, n.2
- _____ (2010) “Eleições Presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.4.
- _____ e Câmara, Rafael (2012) “Estrutura da Competição pela Presidência e Consolidação do Sistema Partidário no Brasil”. *Dados*, vol. 55, n.1.
- Nicolau, Jairo (1996) *Multipartidarismo e Democracia*. Ed. FGV.
- Nicolau, Jairo e Schmidt, Rogério (1995) “Sistema eleitoral e sistema partidário”. *Lua Nova*, n.36.
- Panebianco, Angelo (2005) *Modelos de partidos*. Martins Fontes.
- Ribeiro, Ricardo (2011). “A decadência longe do poder: refundação e crise do PFL”. Dissertação de mestrado. DCP-USP.
- Roma, Celso (2002), “A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol 17, no. 49, pp 71 a 92.
- Simoni Jr., Sergio. (2012) “Flutuação e Sistema Partidário: o caso de São Paulo”. Dissertação de mestrado. DCP-USP.
- Singer, André (2012). *Os sentidos do lulismo. Reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo, Companhia das Letras.
- Tarouco, Gabriela da Silva (1999). *O Partido da Frente Liberal: Trajetória e Papel no Sistema Político*. Dissertação de Mestrado, Unicamp.
- Zucco, César (2009). “Stability Without Roots: Party System Institutionalization in Brazil”. Mimeo.
- _____ (2009). “Esquerda, Direita e Governo: A ideologia dos partidos políticos brasileiros”. Mimeo.