

Para compreender a reforma política no Brasil

Mauro Petersem Domingues¹

Resumo: O presente ensaio aponta, com objetivos didáticos, os significados das noções de sistema político, sistema de governo, sistema eleitoral e sistema partidário, trabalhando as interações destas entre si. A partir dessas noções, interpreta o sistema político brasileiro dando especial atenção às relações entre os sistemas eleitoral e partidário. Busca investigar os elementos conjunturais e estruturais que levam à atual proposição de reforma política e analisa os possíveis impactos da adoção das medidas propostas sobre o sistema político brasileiro. O artigo conclui que as medidas propostas pelo Relator Ronaldo Caiado (DEM-GO) promovem o reforço da autonomia dos grandes partidos e de suas lideranças em relação às preferências do eleitorado e tornam menos democrático o sistema político brasileiro.

Introdução

Tratar de temas com a abrangência tão grande como estes da reforma política demandaria um espaço muito maior que o disponível para nós neste ensaio. De modo a organizar melhor as idéias, dividimos este ensaio em duas partes. Na primeira parte realizamos uma curta apresentação de algumas idéias centrais à compreensão do que sejam sistemas políticos e sistemas eleitorais, quais as relações que a literatura da Ciência Política enxerga entre essas duas noções para, a partir daí, estabelecer as características mais gerais dos sistemas político e eleitoral vigentes em nosso país, observando as relações existentes entre eles. Finalizando a primeira parte, fazemos um pequeno comentário crítico de nosso sistema político e eleitoral tendo em vista aspectos de conjunturas recentes.

Na segunda parte de nosso ensaio analisamos o contexto da atual proposta de Reforma Política. Apresentamos as propostas hoje em debate na Câmara dos

¹ Mauro Petersem é Mestre em Ciência Política e Professor do Departamento de Ciências Sociais da UFES. Também é diretor e pesquisador do CEDOC - Centro de Documentação e Memória Política e Social do Espírito Santo, vinculado ao NEI - Núcleo de Estudos Indiciários do DCSO - UFES.

Deputados, o significado político de cada uma delas segundo a experiência internacional e as prováveis conseqüências de sua adoção no contexto brasileiro.

Nas conclusões apontamos o que julgamos ser o sentido geral das mudanças propostas e seus prováveis impactos para o modelo de democracia atualmente adotado em nosso país.

1ª Parte - Sistemas Político e Eleitoral Brasileiros

Noção de sistema

Para iniciar, penso que seja oportuno definir a noção de sistema e suas implicações teórico-metodológicas. Ora, a noção de sistema em sociologia e ciência política remete-nos à escola estrutural-funcionalista, cujos autores de maior destaque foram os americanos Talcott Parsons e Robert Merton. Parsons define sistema como um conjunto articulado de partes em interação, de modo que mudanças em uma ou mais dessas partes tendem a produzir alterações no modo de funcionamento do conjunto e vice-versa, alterações no funcionamento do conjunto tendem a produzir mudanças na forma e funcionamento de uma ou mais de suas partes (Parsons: 1964).

A aplicação da noção de sistema em ciências sociais decorreu de seu grande sucesso na biologia, em especial na fisiologia, onde se procura pensar os seres vivos como sistemas (conjuntos articulados de órgãos que mantêm trocas entre si, as quais determinam o processo geral da vida). Na biologia, alterações no “funcionamento” de qualquer um dos órgãos tendem a produzir alterações nas condições gerais de saúde do ser biológico, produzindo reações das demais partes no sentido de recuperar o estado anterior ou de adaptar-se ao novo estado criado. Uma primeira aplicação da analogia das sociedades humanas

com o corpo (ser vivo) deu origem às tradições organicistas em sociologia e antropologia.

Os sistemas podem ser pensados como fechados ou abertos, conforme se pense seu funcionamento como decorrência apenas de interações entre suas partes ou como também sofrendo o impacto de seu meio externo ou ambiente. Cabe aqui uma reflexão acerca do status ontológico da noção de sistema. Quando dizemos que um ser vivo ou uma sociedade são sistemas, podemos querer dizer duas coisas diferentes. Podemos julgar que, de fato, aquelas parcelas da realidade são sistemas, ou seja, que elas são conjuntos de partes objetivamente diferenciadas entre si e que realmente mantêm as relações que julgamos existir entre elas. Ou seja, admitimos que nossa descrição daquela realidade corresponde à sua forma real, a qual foi simplesmente apreendida, ou descoberta, por nosso pensamento.

Por outro lado, podemos aplicar a noção de sistema como uma construção de nosso pensamento, como um modelo teórico que nos ajuda a pensar e estabelecer afirmações a respeito de um determinado aspecto do real. Sendo assim, não afirmamos que um ser vivo, ou uma sociedade são sistemas, mas que podemos pensá-los como tais. Essa segunda forma permite-nos descrever um mesmo ser vivo, ou sociedade, de diferentes modos, configurando suas partes e as relações entre elas de acordo com os objetivos de nosso estudo, sem pretender que aquelas partes ou relações sejam “a forma correta, única ou natural” de concebê-lo.

Noção de sistema social

Talcott Parsons procurou pensar as sociedades humanas representando-as como sistemas. Parece natural pensar que as partes que formam a sociedade sejam os indivíduos, os seres humanos que a compõem. Para Parsons, estudar a sociedade a partir do conjunto de indivíduos que a formam consistia

em um erro metodológico. A sociedade, como já disse Durkheim, antecede aos indivíduos, os ultrapassa no tempo e se é verdade que ela existe através deles, não se reduz a eles (Durkheim: 1995). Para Parsons a sociedade poderia ser melhor compreendida se representada na forma abstrata de um sistema social, composto por átomos que são os papéis sociais, os quais se condensam dando origem a conjuntos de papéis que são as instituições (Op. Cit.).

Embora possa parecer estranha essa idéia de considerar a sociedade como um conjunto de papéis sociais e não de pessoas (ou indivíduos), devemos lembrar que os indivíduos não só são transitórios na existência de uma sociedade como, também, que um mesmo conjunto de pessoas, ou indivíduos, poderia organizar-se de muitas formas diferentes, dando origem a diferentes formas de sociedade. Conhecer uma sociedade, portanto, não significa conhecer as pessoas que dela tomam parte, mas a forma como essas pessoas se encontram organizadas para viver em sociedade. É exatamente essa organização da vida social que é pensada como sistema ou estrutura, cujos elementos menores, seus átomos, são os modos padronizados de interação, ou seja, os papéis sociais.

No esquema analítico de Parsons, as normas que disciplinam os comportamentos humanos e que estabelecem hierarquias de papéis são de fundamental importância. Essas normas podem ser estabelecidas no plano do convívio social em geral ou podem derivar de um processo centralizado de tomada de decisão. O sistema político é, para Parsons, aquele conjunto de instituições de onde emanam as leis, normas que exigem a obediência em nome de uma autoridade legítima. O principal produto do funcionamento de um sistema político é justamente essa autoridade legítima, à qual, distribuída por diferentes instituições, cria o poder. O poder em Parsons é visto como um importante recurso da sociedade, que torna possível a coordenação das atividades de um grande número de pessoas com vistas a objetivos comuns. Especialmente em momentos de crise, a existência de instituições capazes de

conferir legitimidade a um governo e às suas ações mostra-se de grande importância para os destinos de uma sociedade.

Noção de sistema político

Para Max Weber, o caráter distintivo do fenômeno político tem a ver com a possibilidade do uso legítimo da força. Segundo Weber, o Estado é, nas sociedades modernas, uma organização que pleiteia e obtém o monopólio do uso legítimo da força, ou seja, é a organização que detém o direito de usar a força para assegurar a obediência a mandatos por ela proferidos. Obviamente que é possível ao cidadão desobedecer a ordens emanadas do Estado (Weber: 1975). No entanto, o que caracteriza o Estado é o fato de que aqueles que estão submetidos às suas ordens acreditam que ele detém o direito de emitir essas ordens e exigir a obediência, usando a força se preciso for para obter tal obediência.

Uma outra definição de sistema político seria então todo o conjunto de instituições que estão relacionadas diretamente com a produção, distribuição e aplicação do poder do Estado. Esses seriam os fenômenos propriamente políticos. Além desses haveria, segundo Weber, fenômenos que estariam relacionados com a política seja pelo fato de afetarem os fenômenos políticos, seja pelo fato de serem afetados por eles.

Para efeitos de uma análise sistêmica, todo aquele conjunto de papéis sociais (e suas condensações em instituições sociais) que estejam diretamente associados à produção, distribuição e aplicação da autoridade legítima (ou do poder do Estado) forma o sistema político de uma sociedade. Aqueles papéis sociais e instituições que afetam ou são afetados pelo sistema político constituem seu ambiente, com o qual este estabelece relações de troca.

Obviamente, se aceitamos que a noção de sistema é apenas uma construção teórica com vistas a objetivos de estudo, a dimensão do sistema político em uma sociedade vai depender daquilo que pretendemos explicar. Poderemos falar, portanto, em expansão do sistema político quando admitimos que papéis e instituições normalmente não envolvidos com a política passam a desempenhar funções importantes na produção, distribuição e aplicação do poder político. Isto ocorre quando, por exemplo, diante de uma crise de credibilidade, instituições religiosas passam a ser um referencial importante para a geração de legitimidade para a ordem política e para a seleção de novas lideranças. Nesse caso poderíamos dizer que houve uma politização da religião.

Por outro lado, pode haver uma retração do sistema político quando ocorre um processo de centralização das decisões políticas em um número menor de instituições, o que ocorre quando da implantação de regimes autocráticos.

O sistema político brasileiro

Montesquieu nos diz em “O Espírito das Leis” que, ao observarmos as formas de governo, devemos estar atentos não só às formas, mas também aos princípios de funcionamento que lhes são correspondentes e animam (Montesquieu: 1973). De fato, ao descrevermos o sistema político brasileiro devemos estar atentos não só à forma de nossa organização política, mas ao princípio de legitimação que a anima. Diremos então que, quanto à forma, o Brasil é uma República Federativa, e que o princípio de legitimação da ordem política brasileira é a democracia representativa, ou seja, que a legitimidade do poder se baseia na vontade popular expressa através da eleição dos governantes.

Ora, a forma republicana implica em que, em nosso país, adotamos o princípio de que os governantes devam ser eleitos pelos cidadãos. Nossa forma de

república é federativa porque admite que há mais de um nível de governo: além do governo federal, temos ainda os governos estaduais e municipais, todos eles eleitos pela população de seus respectivos territórios e cujas atribuições encontram-se fixadas e garantidas na Constituição Federal. O regime democrático aponta para a necessidade de que os direitos políticos tenham sido estendidos ao conjunto dos habitantes adultos da sociedade, não sendo admitidas exclusões baseadas em aspectos de gênero, religião, cor, etc.

Nosso sistema de governo é o presidencialismo, ou seja, um sistema em que o chefe do Estado acumula as funções de chefe de governo, assumindo o comando do Poder Executivo.

Diferentemente do que ocorrem nos sistemas de governo parlamentaristas, onde o chefe de governo (comumente chamado de Primeiro-Ministro) é indicado a partir de uma maioria no Poder Legislativo, no presidencialismo os poderes Executivo e Legislativo são independentes. No presidencialismo tanto o Presidente como os parlamentares são eleitos diretamente pelos cidadãos e seus mandatos, fixados pela Constituição, não podem ser reduzidos por ações de outro poder, salvo nos casos previstos na própria Constituição. Também o Poder Judiciário é independente dos demais, com a restrição de que sua composição não deriva da vontade popular.

No nível federal, o Poder Legislativo é bicameral, ou seja, é composto por duas casas legislativas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal².

Em linhas gerais podemos dizer que o modelo de democracia adotado no Brasil é o que chamamos de “democracia de poder difuso”, em que a vontade popular se expressa em diferentes momentos, dando origem a um grande conjunto de autoridades cuja legitimidade deriva diretamente da decisão do

² A Constituição Federal brasileira, diferentemente do que ocorre na maior parte dos países que adotam o bicameralismo, não prevê uma diferenciação muito grande entre as atividades a serem desenvolvidas pelo Senado e pela Câmara. Frequentemente suas jurisdições se sobrepõem, sendo mesmo exigido que na maior parte das questões haja acordo entre as casas para a aprovação de legislação.

eleitorado. O poder político no Brasil é enormemente dividido seja pela presença de poderes Executivo, Legislativo e Judiciário independentes entre si, seja pela divisão em níveis de governo decorrente da adoção do federalismo.

Noção de sistema eleitoral e o modelo usado no Brasil

Sendo a eleição dos governantes o princípio básico da vida republicana, é lógico que as regras pelas quais esses representantes são eleitos ocupam um lugar central no sistema político dessas formas de governo.

Sistema eleitoral é um conjunto de normas que regulamentam a forma como os votos dos eleitores são convertidos em cargos eletivos. No Brasil, as eleições para a chefia do Poder Executivo são regidas pelo princípio majoritário, ou seja, aquele que alcança o maior número de votos (em um ou dois turnos) leva o cargo. Também as eleições para o Senado Federal são regidas pelo princípio majoritário.

Coerentemente com nossa concepção de difusão do poder pelo sistema político, o Brasil adota a proporcionalidade como sistema eleitoral para a eleição para a Câmara dos Deputados, para as assembleias legislativas e câmaras de vereadores. Tal princípio prevê que as cadeiras legislativas devam ser distribuídas de acordo com a proporção dos votos válidos obtida por cada partido e/ou coligação. Em função da adoção da proporcionalidade, o sistema eleitoral brasileiro abriga incentivos para a existência de um sistema partidário³ composto por um número relativamente grande de partidos.

³ Compreendemos por sistema partidário aquele conjunto formado pelos partidos políticos existentes dentro de um sistema político e pelas relações que esses partidos estabelecem entre si e com esse sistema político. Um sistema partidário é avaliado, portanto, não só pelo número de partidos de que é composto, mas, também, pelas diferenças de tamanho (força eleitoral e força parlamentar) existentes entre esses partidos, e pelas distâncias e proximidades programáticas e ideológicas que prevalecem entre eles. Assim, podemos encontrar sistemas monopartidários ou de partido único, bipartidários, multipartidários limitados e extremados. Mesmo diante da existência de mais de um partido, pode haver um dentre esses partidos que concentre a maior parte das preferências dos eleitores, a força parlamentar e os cargos de governo. Onde isto ocorre, dizemos há um sistema partidário com partido dominante. Caso

Especialmente em distritos eleitorais de grande magnitude⁴, no nosso caso, em estados ou municípios que elegem grande número de representantes, a proporcionalidade torna possível que partidos elejam representantes mesmo contando com parcelas relativamente pequenas do eleitorado, o que funciona como incentivo para a existência de um maior número de partidos.

Além da proporcionalidade, outra característica de nosso sistema eleitoral é o voto pessoal, ou seja, a possibilidade que é dada ao eleitor de escolher não só o partido, mas o candidato em que deseja votar. No Brasil os partidos apresentam uma lista de candidatos, mas é a distribuição dos votos do eleitorado entre os diferentes candidatos que determina aqueles que ocuparão as vagas que couberem a cada partido e/ou coligação. Por esta razão as listas eleitorais apresentadas pelos partidos e/ou coligações são chamadas de abertas ou não-hierarquizadas.

Além do sistema eleitoral propriamente dito, há todo um grande conjunto de regras que disciplinam as eleições em nosso país. A essas regras chamamos “legislação eleitoral”. A legislação eleitoral estabelece prazos e rotinas para o registro de candidaturas, inelegibilidades, regras para a campanha eleitoral, datas e horários para realização das eleições, etc. Diferentemente do sistema eleitoral, a legislação eleitoral no Brasil muda com grande frequência sendo mesmo pouco comum que duas eleições consecutivas sejam regidas pela mesma legislação.

essa dominância seja decorrência de restrições ao funcionamento pleno dos demais partidos dizemos que este é um sistema de partido hegemônico.

Conforme a maior parte do eleitorado concentre suas preferências políticas em torno de uma mesma posição político-ideológica ou distribua suas preferências entre posições políticas extremas e opostas, podemos falar em sistemas partidários dominados por tendências centrípetas ou centrífugas (Cf. SARTORI: 1982).

⁴A proporcionalidade na distribuição das cadeiras entre os partidos depende do número de cadeiras a serem distribuídas numa eleição. Numa casa legislativa que conte, por exemplo, com 15 parlamentares, um partido ou coligação terá que obter pouco menos de 7% dos votos válidos para alcançar representação. Já em outra casa composta por 100 parlamentares, esse quociente eleitoral será de apenas 1% do total de votos válidos. No primeiro caso, o número de partidos máximo possível seria de 15 (uma cadeira para cada um); já no segundo seria de 100.

Efeitos do sistema eleitoral brasileiro sobre nosso sistema político

Como já dissemos, um dos efeitos do sistema eleitoral adotado no Brasil é a existência de um grande número de partidos. Obviamente, a permissão legal para a existência de diversos partidos não obriga a população a organizar-se em diversas legendas nem, muito menos, a distribuir entre elas seus votos. Em última instância, o número de partidos existentes em um sistema político é decorrência de decisões tomadas pelos organizadores de cada partido e pelo eleitorado.

Sociologicamente falando, não há nada demais em que países com enormes diferenças e desigualdades culturais e socioeconômicas como o Brasil tendam a desenvolver sistemas partidários que reflitam essa complexidade. Mesmo durante o bipartidarismo imposto pelo regime militar, cada uma das agremiações então existentes abrigava correntes em seu interior, às quais freqüentemente rivalizavam entre si no plano da política local de cada estado ou município. Não há, dessa forma, um número adequado de partidos que seja válido para qualquer sistema político. Esse número varia segundo um sem-número de condições, dentre as quais se destaca o sistema eleitoral.

Um outro efeito de nosso sistema eleitoral é o personalismo ou voto pessoal. Como nosso sistema deixa a cargo do eleitor a escolha dos candidatos de sua preferência dentro das listas partidárias, dizemos que há um incentivo para o desenvolvimento de uma relação pessoal entre eleitor e candidato, o que tende a enfraquecer os partidos e fortalecer o individualismo entre os candidatos e, talvez mais importante, entre os representantes eleitos.

A fraqueza eleitoral dos partidos brasileiros é praticamente um consenso em nossa literatura especializada. Exceção feita às campanhas majoritárias (para Presidente da República, governadores de estados, prefeitos dos municípios e senadores), onde há um maior envolvimento das máquinas partidárias na organização e financiamento das campanhas, os partidos pouco influem na

forma como seus candidatos aos cargos proporcionais fazem campanha. Cada candidato assume por conta própria a responsabilidade por arrecadar fundos, reunir correligionários, escolher seus temas de campanha e demais aspectos da estratégia eleitoral. Uma vez eleito, é natural que o representante se sinta livre para agir de acordo com seus melhores interesses, independentemente das preferências do partido pelo qual se elegeu.

O personalismo na representação característico de nosso sistema político não deriva apenas de nosso sistema eleitoral. Também a legislação eleitoral e partidária e as regras internas das casas legislativas contribuem para a existência do fenômeno.

A legislação eleitoral permite a formação de coligações de partidos para a disputa de cargos proporcionais. Com isto, diversos partidos podem somar seus votos para, por exemplo, deputado estadual, de modo a atingir o quociente eleitoral e obter cadeiras nos parlamentos. Ora, ao se fazer a distribuição das cadeiras no interior de cada coligação o que se leva em consideração são os candidatos mais votados, independentemente do número de votos obtidos por seus partidos dentro da coligação. Assim, seguindo com nosso exemplo, é possível a um partido obter cadeiras legislativas sem que tenha atingido o quociente eleitoral, bastando que seu candidato tenha sido um dos mais votados da lista. Ou seja, os votos dos eleitores de um partido acabam por servir para eleger representantes de outros partidos, enfraquecendo ainda mais os vínculos entre eleitor e partido.

Também a legislação partidária contribui fortemente para o personalismo. É comum em nosso país vermos as lideranças políticas trocarem seguidas vezes de partido ao longo de suas carreiras. Livrar-se de alguma imagem negativa que ficou associada ao partido (em decorrência de escândalos envolvendo crimes contra o interesse público, má administração ou desgaste ideológico). Beneficiar-se da imagem positiva associada a um outro partido, ou ainda para participar dos benefícios de pertencer a uma organização partidária que esteja

à frente de alguma administração pública são os motivos mais prováveis pelos quais as lideranças políticas trocam de partido.

O fato é que, uma vez realizada a troca, o novato não encontra nenhuma limitação de direitos em relação aos membros mais antigos de seu novo partido. Temos visto diversos casos em que esses “novatos” são mesmo lançados para concorrer aos cargos mais cobiçados pelos membros do partido tornando-se, apesar de recém-chegados, lideranças partidárias. Os partidos assim o fazem para beneficiar-se do prestígio pessoal que essas lideranças possuem junto ao eleitorado, mas, com isso, contribuem para minar ainda mais as lealdades partidárias existentes nesse mesmo eleitorado.

O mesmo ocorre com as regras internas às casas legislativas. Também é comum vermos deputados mudarem de partido às vésperas do início das sessões legislativas de modo a barganhar seu peso político na disputa de cargos como os da Mesa Diretora e das comissões mais importantes. Geralmente os maiores partidos tendem a disputar entre si os representantes eleitos pelas pequenas legendas de modo a obterem aqueles cargos que os regimentos internos das casas legislativas reservam para os partidos de maior bancada. Com isso, pouco tempo após as eleições, por exemplo, costuma-se ver o resultado das urnas completamente alterado, com partidos aumentando enormemente sua parcela na representação enquanto que outros simplesmente desaparecem, ficando sem nenhum representante na casa.

O efeito geral do personalismo é a pulverização das legendas partidárias em um grande número de pequenas agremiações que refletem interesses quase que pessoais de suas lideranças. Esse cenário priva os partidos de diversas funções essenciais ao sistema político, a saber: a agregação e intermediação de interesses e a socialização política do eleitorado.

No plano da política geral, falta consistência programática e ideológica aos partidos uma vez que a trajetória de cada uma de suas lideranças foi

construída através de suas relações diretas com frações do eleitorado e com grupos de financiadores de campanha. Nas casas legislativas essa fraqueza dos partidos se reflete na ausência de um programa de ação próprio de cada partido ali representado que possibilitasse as trocas e negociações entre as bancadas de modo a produzir uma agenda do legislativo, a ser apropriada como programa de ação pela mesa diretora e pelas comissões. Na ausência desta “agenda interna”, esses órgãos passam a atuar em favor da agenda do Poder Executivo, restando aos parlamentares aderirem ou não ao “bloco governista” conforme sua percepção das preferências mais difusas de seu eleitorado. Além de votar os projetos de interesse do governo, a função legislativa do parlamentar fica reduzida a projetos de baixa complexidade e relevância, como as homenagens, as quais exigem quase nenhuma cooperação entre os parlamentares para sua elaboração e aprovação.

No plano do Poder Executivo, a fraqueza dos partidos reflete-se na captura das principais áreas de políticas por grupos altamente organizados da sociedade nacional e de organizações internacionais, que desenvolvem através dos órgãos da administração pública sua própria agenda. Os programas de governo são definidos longe do debate público, e desenvolvidos de forma pouco transparente através da relação entre técnicos da burocracia pública, empresas privadas e órgãos financiadores. O eleitorado e seus representantes eleitos pouco ou nada são consultados na formulação desses projetos uma vez que falta ao sistema político justamente organizações capazes de gerar esse debate público e esse envolvimento da cidadania, quais sejam, partidos fortes.

2ª Parte - Reforma Política no Brasil: Considerações sobre as Propostas em Debate

Por que reforma política?

Sabemos que uma proposta de política, quer esta envolva regulação (mudanças na legislação), quer a simples aplicação de ações e recursos em

determinada área, tende a ser compreendida pelo senso comum como decorrência de uma necessidade da vida social que o poder público busca satisfazer. Ora, a literatura da Ciência Política nos alerta que as ações dos governos podem ser melhor entendidas se as considerarmos como motivadas pelo desejo dos governantes de se perpetuarem no poder que, propriamente, por qualquer noção de serviço ao interesse público (Downs: 1995). Apenas em sistemas políticos bem construídos o servir ao interesse público se torna condição necessária para que os governantes possam continuar a usufruir dos benefícios do poder, criando-se assim um círculo virtuoso. Uma reforma política deve ser entendida aqui como abrigo dessas duas dimensões acima citadas: uma tentativa dos detentores do poder político de se perpetuarem no poder e um anseio de uma sociedade de tornar essas elites políticas servidoras de seus melhores interesses.

Vale lembrar que numa sociedade marcada por grande desigualdade socioeconômica é pouco provável que se possa falar de interesses da sociedade como um todo, mas que se tenha que levar em consideração aspectos de classe, região, gênero, entre outros, na identificação desses interesses. Nesse sentido, a afirmação de uma agenda de reforma baseada nos interesses gerais da nação brasileira terá necessariamente de ser marcada por uma boa dose de generalização e, até, de idealismo. Uma reforma política que sirva ao povo brasileiro só poderia ser pensada, então, ou por redução, identificando-se os interesses do povo com este ou aquele segmento específico, ou por abstração, pactuando-se regras de administração dos conflitos, lançando um véu de ignorância sobre os conteúdos desses conflitos. Obviamente, como as regras – mesmo as mais abstratas – não são neutras em seus efeitos sobre as relações de poder entre os grupos sociais, o debate acerca de princípios abstratos para a organização do poder político trai os interesses dos grupos envolvidos nas disputas por este poder.

As presentes propostas para a reforma política em nosso país estão diretamente relacionadas ao conjunto de escândalos que têm abalado nossas

instituições representativas, em especial no nível federal de governo, quase sempre envolvendo denúncias de uso irregular de verbas para financiamento de campanhas eleitorais para a Presidência da República e para o Congresso Nacional. Também têm grande importância nesse contexto os escândalos relativos à compra de votos de Deputados Federais e outros relativos ao funcionamento do Congresso (migração partidária, suplentes de senadores, etc.). Todos esses escândalos têm servido como instrumento de luta política entre os partidos e facções e levado a uma crescente judicialização da política. O efeito disto é que hoje os parlamentares e mesmo os chefes de Executivo (e seus ministros e outros auxiliares) não estão seguros de exercer seus mandatos até o final devido à possibilidade de se verem envolvidos em algum escândalo e terem de responder a inquéritos parlamentares e investigações de natureza policial.

A incerteza no exercício dos mandatos, por um lado, e o descrédito das instituições, por outro, parecem levar o tema da reforma de nosso sistema eleitoral para o centro da agenda política brasileira hoje. Mas, se a situação de crise leva os atores a se interessarem pela reforma política, suas diferenças de interesses impedem um acordo quanto a seu conteúdo.

Os parlamentares, mesmo pressionados, não se mostram dispostos a aprovar uma reforma que ameace ainda mais suas possibilidades de carreira política. Pelo contrário, grande parte deles vê a reforma como um modo de tornar mais seguro esse futuro, reforçando sua vantagem eleitoral diante dos desafiantes sem mandato. A mesma lógica se aplica aos grandes partidos, que vêem na reforma um modo de eliminar a concorrência que sofrem de outras agremiações menores. Como veremos, propostas como a lista fechada, o financiamento público de campanha e a cláusula de barreira tal como foram apresentadas apontam todas nesta direção.

No entanto, a luta política continua mesmo no interior dos grandes partidos e de suas bancadas no Congresso. Há parlamentares que se sentem ameaçados

por suas lideranças partidárias e preferem manter as normas como estão como modo de continuarem a ter chances de disputar o poder pelo voto junto ao eleitorado e não pela influência junto a essas lideranças ou à convenção partidária. Esse cenário faz com que a reforma política seja polêmica no interior do Congresso e entre os grandes partidos, tornando pouco provável que grandes mudanças venham a ser implementadas. Nesse jogo os interesses da sociedade e suas propostas de reforma não são sequer consideradas, como veremos também a seguir.

Neste jogo é interessante observar o papel da Presidência da República. Pressionado por escândalos ligados ao financiamento de sua campanha em 2002 e à formação de sua base de sustentação no Congresso ao longo de seu primeiro mandato, Lula escapou do *impeachment* graças a seu enorme carisma pessoal junto às camadas populares e ao bom desempenho de suas políticas sociais. No entanto, o desgaste sofrido durante o primeiro mandato o pressiona a livrar-se da responsabilidade pelos crimes cometidos e lançar a culpa sobre o modo de funcionamento de nosso sistema político. A reforma política é, assim, como uma satisfação dada por Lula ao eleitorado no sentido de mostrar-lhe que o governo está empenhado em corrigir as falhas que levaram aos problemas no primeiro mandato. Se o Congresso não aprovar reformas como o voto em lista fechada, o financiamento público de campanhas e o reforço à fidelidade partidária, Lula poderá lavar as mãos diante do povo e dizer: “eu tentei, eles é que não quiseram acabar com a bandalheira”, lançando assim a culpa sobre o Congresso e os partidos e colocando-se como vítima da situação.

Mas claro que também a Presidência não visa apenas este objetivo; também ela busca reforçar sua posição política através da reforma. Com parlamentares mais seguros em relação às mudanças de humor do eleitorado, com os grandes partidos mais seguros contra a concorrência dos pequenos, com lideranças mais fortes no controle sobre suas bancadas partidárias, os acordos entre Executivo e partidos no Congresso ficam mais fáceis de serem

estabelecidos e cumpridos. O acesso dos líderes partidários aos postos de poder nos ministérios deverá ser suficiente para que estes assegurem ao Presidente a lealdade de suas bancadas, reduzindo em muito as negociações no varejo que tanto têm desgastado o Executivo e os partidos de sua base. Claro que também a oposição tenderá a ficar mais coesa, mas este é um preço a pagar por uma base governista mais sólida.

Outro objetivo doméstico de Lula é reforçar seu bloco político no interior do partido, cuja liderança vem sendo ameaçada pelo fortalecimento de outras correntes dentro do PT, em especial após os escândalos recentes envolvendo a cúpula partidária.

3ª Parte - As Propostas Colocadas no Congresso

Voto em lista fechada

Em geral os países que adotam a representação proporcional também adotam a lista fechada, pré-ordenada ou hierarquizada. Nesta, o partido lista os candidatos de modo que o primeiro nome da lista é aquele a quem caberá a primeira vaga conquistada pelo partido numa eleição parlamentar. Caso o partido conquiste votos suficientes para eleger dois candidatos, estes serão os dois primeiros da lista, e assim sucessivamente.

O eleitor é chamado a votar em seu partido de preferência, sem a oportunidade de votar em um candidato específico. Desse modo, os candidatos situados nas posições inferiores da lista dificilmente poderão ser eleitos. Seus esforços no sentido da conquista de votos junto ao eleitorado servirão como uma contribuição ao sucesso do partido e dos líderes partidários, melhor posicionados na lista. O mecanismo tal como pensado pelos formuladores desse sistema é o de que aqueles candidatos que se destacarem no serviço

prestado ao partido poderão ser recompensados no futuro com posições melhores na lista partidária.

Dada a impossibilidade de voto pessoal, o sistema de lista fechada funcionaria como um reforço da lealdade dos candidatos a seus partidos e um desestímulo ao estabelecimento de trocas clientelistas entre candidatos e eleitores. O sistema permitiria ainda uma maior segurança para as lideranças partidárias, que dificilmente deixariam de se eleger em partidos de razoável apelo eleitoral. Cada partido teria a garantia de ser representado por seus líderes no Legislativo, tornando a representação mais organicamente vinculada aos partidos. Maiores graus de coesão e disciplina poderiam ser esperados das bancadas partidárias e mesmo postulantes a uma posição na lista partidária a partir de então.

Na proposta colocada pelo relator da Comissão Especial da Reforma Política no Congresso (PL 1210/07 da Câmara dos Deputados), o deputado federal Ronaldo Caiado (DEM-GO), a lista fechada recebe uma interpretação que retira alguns de seus méritos internacionalmente conhecidos. Embora resguardando a liberdade do partido na elaboração de suas listas, o projeto prevê a garantia de lugar privilegiado na lista para aqueles parlamentares que estejam concorrendo à reeleição, quer tenham sido eleitos anteriormente pelo partido, quer tenham migrado para este após a eleição. Na prática, o projeto recupera o mecanismo do “candidato nato”, considerado ilegal pelo TSE. A reserva dos primeiros lugares na lista para os candidatos à reeleição tende a significar que os esforços dos partidos dirigir-se-ão prioritariamente para este objetivo, ficando a renovação parlamentar na dependência de uma melhoria do desempenho eleitoral dos partidos.

O projeto do relator prevê que os partidos (supostamente as convenções partidárias) poderão formular suas listas através de outros critérios que não estes previstos no projeto, no entanto fica claro que esta não é a intenção do legislador ao propor o projeto tal como está. Sendo assim, uma vez este

aprovado, são de se prever graves disputas jurídicas entre as convenções partidárias e os pretendentes à reeleição caso as pretensões destes últimos sejam desconsideradas por aquelas.

Lista flexível

Tal como proposta por Caiado a lista fechada causou rebelião no baixo clero de boa parte dos partidos políticos levando ao surgimento de uma proposta de adoção da lista flexível. Na chamada “lista flexível” o partido ordena seus candidatos por ordem de prioridade, mas estes somente são favorecidos pelos votos dados à legenda⁵, sendo facultado ao eleitor continuar votando no nome do candidato não importando sua posição na lista, o que permitiria que candidatos bem votados sejam eleitos mesmo quando mal posicionados na lista original.

Considerando que o voto em legenda é pouco significativo em nosso país, a adoção da lista flexível pouco altera a situação atual. A lista pode talvez funcionar como um sinalizador das prioridades do partido para o eleitor, servindo para orientar seu voto para os candidatos melhor posicionados na lista. Esse modelo não inibe o voto pessoal e, portanto, não desestimula as trocas clientelistas e a captação de recursos privados para a campanha. Mantendo o estímulo à pulverização dos esforços de campanha entre inúmeros candidatos, mantém também as dificuldades para a fiscalização dos abusos de poder econômico nas campanhas eleitorais.

⁵ Os votos dados à legenda dos partidos seriam somados aos do primeiro colocado da lista partidária, até o limite do cociente eleitoral. Atingido o cociente eleitoral o candidato estaria eleito. Caso ainda restassem votos de legenda a distribuir, estes seriam somados aos votos dados ao segundo colocado na lista, e assim sucessivamente. Apesar de favorecer os candidatos melhor colocados na lista, esse sistema não lhes garante a prioridade na distribuição das cadeiras conquistadas pelo partido pois estes, mesmo recebendo os votos de legenda, podem atingir uma votação inferior a de outros candidatos bem votados pessoalmente.

Financiamento público de campanha

O financiamento público de campanha consiste numa tentativa de eliminar o financiamento privado e, assim, restringir a influência dos patrocinadores de campanha sobre o posterior exercício dos mandatos. Seria, assim, uma medida moralizadora da vida política nacional. Combinado com a lista fechada, permitiria um alto nível de controle sobre os gastos de campanha dos partidos. Se adotado com a lista flexível, tende a perder sua capacidade saneadora pela impossibilidade de fiscalização dos gastos de um grande número de candidatos.

Tal como proposto por Caiado, o financiamento público de campanha funcionaria como mais um mecanismo de esvaziamento dos pequenos partidos dado que a parcela que caberia a estes no montante de financiamento seria ínfima se comparada à dos grandes partidos⁶.

Como o desempenho eleitoral dos partidos é fortemente impactado pelo montante de recursos de campanha a sua disposição, é de se prever que os pequenos partidos seguirão sendo pequenos e os grandes partidos seguirão sendo grandes. Tal regra parece violar o princípio de igualdade de oportunidades na disputa eleitoral, favorecendo francamente os partidos com grande representação na Câmara dos Deputados, tal como já acontece hoje com a distribuição do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE).

⁶ O Projeto de Lei 1210/07 estabelece o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais. Segundo a proposta, em ano eleitoral a lei orçamentária incluirá dotação, em rubrica própria, de valor equivalente ao número de eleitores do País, multiplicado por R\$ 7, tomando-se por referência o eleitorado existente em 31 de dezembro do ano anterior à lei orçamentária. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) fará a distribuição dos recursos às direções nacionais dos partidos dentro de dez dias, contados da data do depósito dos recursos em conta especial a ser aberta no Banco do Brasil, segundo os seguintes critérios:

- 1% dividido igualmente entre todos os partidos registrados no TSE;
- 14% divididos igualmente entre os partidos e federações com representação na Câmara dos Deputados;
- 85% divididos entre os partidos e federações proporcionalmente ao número de representantes que elegeram na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Clausula de barreira

Derrubada recentemente pelo TSE, o projeto de Caiado resgata a clausula de barreira, interditando o funcionamento parlamentar de partidos que não tenham alcançado os 2% do total nacional de votos válidos para a Câmara dos Deputados, exigindo ainda que esses 2% estejam dispersos por pelo menos 1/3 dos estados e que tenham resultado na eleição de pelo menos 1 representante em cinco desses estados⁷.

Fim das coligações para eleições proporcionais

Atualmente os partidos podem se coligar para disputar as eleições proporcionais (deputados e vereadores). Combinado com o voto pessoal, a coligação em eleições proporcionais provocam graves distorções na representação dos partidos nas casas legislativas. Neste sentido, o fim das coligações para eleições proporcionais é um avanço no processo de aproximação entre partidos e eleitores. No entanto, combinada à clausula de barreira e a distritos de baixa magnitude (cocientes eleitorais proporcionalmente elevados), a proibição de coligação para eleições proporcionais é mais um mecanismo de limitação ao funcionamento dos pequenos partidos, apenas atenuado pela possibilidade de estabelecimento de uma federação de partidos.

⁷ Essas exigências quanto ao modo de dispersão dos votos pelas Unidades da Federação refletem a preocupação de desestimular a formação de partidos de base estadual, tidos como prejudiciais ao funcionamento do sistema político em nosso país. Busca-se evitar a formação de representação por partidos fortemente dependentes de uma ou outra liderança política local, tal como acontecia antes de 1930 e mesmo no período democrático que se instalou no país após a democratização em 1945. Desde 1979 a legislação brasileira busca garantir um mínimo de nacionalização das bases eleitorais dos partidos em funcionamento no país.

Federação de partidos

A reforma política tal como proposta por Caiado prevê que os partidos poderão formar federações, ou seja, poderão se unir uns aos outros de modo a que possam disputar eleições como um só partido. Diferentemente da coligação, no entanto, os partidos assim federados terão de se manter juntos e atuar como uma unidade para todos os efeitos (funcionamento legislativo inclusive) durante o prazo mínimo de três anos. Tal medida, acompanhada da cláusula de barreira e de distritos de baixa magnitude, tende a forçar a fusão dos pequenos partidos, dando origem a novas agremiações, supostamente de maior apelo eleitoral.

Fidelidade partidária

Para alguém ser candidato a algum cargo eletivo por um partido a legislação atual exige um prazo mínimo de filiação de apenas um ano de antecedência à eleição em questão. Na prática isto tem permitido que parlamentares se elejam por um partido e troquem de legenda livremente, já que o prazo de filiação partidária exigido é inferior ao intervalo entre duas eleições consecutivas.

Recente interpretação do TSE considerando que os parlamentares perdem seus mandatos uma vez que tenham mudado para outro partido já aponta para uma redução da migração partidária entre os parlamentares. A reforma política hoje em curso no Congresso parece tender a aprovar o aumento do prazo mínimo de filiação partidária para dois anos⁸, o que significa que o político que mudar de partido ficará necessariamente impossibilitado de participar de ao menos uma eleição, funcionando isto como mais um mecanismo de inibição da migração partidária.

⁸ Para aqueles que nunca foram filiados a qualquer partido o prazo mínimo de filiação exigido continuaria sendo de apenas um ano.

Conclusão

Vimos no início desta exposição que Talcott Parsons considerava o poder político um recurso importante para as sociedades. Vimos também que o princípio de legitimação da ordem política em nossa sociedade é o da democracia representativa, onde a autoridade é conferida a representantes eleitos pelo conjunto dos membros adultos dessa sociedade.

A engenharia institucional desenvolvida em nosso país aponta para uma democracia com poder difuso, ou seja, um sistema político em que a soberania popular se expressa em diversos momentos e instâncias, distribuindo a autoridade legítima entre poderes executivo e legislativo, e entre níveis de governo federal, estadual e municipal. A marca, portanto, de nossa vida política democrática deveria ser uma intensa negociação entre um grande número de representantes eleitos pelo povo. Um sistema como esse exigiria intenso debate público dos temas de interesse nacional, regional e local.

O sistema eleitoral, ao adotar a proporcionalidade, foi fiel a esse modelo de democracia com poder difuso, permitindo que frações relativamente pequenas do eleitorado obtivessem representação através de legendas específicas. Isto, a princípio, permitiria uma maior sintonia entre a agremiação partidária e os valores e interesses políticos de seu eleitorado. No entanto, vimos que o mesmo sistema eleitoral abriga incentivos à personalização do voto, com o enfraquecimento dos partidos políticos.

A fraqueza de nossos partidos dá origem a um sistema partidário fragmentado não apenas em correntes de opinião política e diferenças regionais (que são o próprio fundamento do proporcionalismo e do multipartidarismo), mas também em legendas que refletem quase que tão somente os projetos pessoais de suas lideranças.

O eleitor, além de se deparar com um grande número de legendas sem conteúdo programático ainda tem de dar conta da incerteza em relação aos efeitos de sua participação no processo eleitoral. O processo de transferência de votos presente em nosso sistema eleitoral permite que o eleitor, ao votar em um determinado candidato, acabe por ajudar a eleger um outro candidato, e o que é pior, de um outro partido.

O descolamento existente entre a vontade expressa pelo eleitor nas urnas e a representação que dela decorre enfraquece a legitimidade do poder político em nosso país e trai os fundamentos da democracia representativa. Esse descolamento é tanto mais agravado com as constantes migrações que os representantes realizam de uma legenda para outra em função de seus interesses particulares.

A fraqueza do debate político, a fragmentação e a distorção produzidas pelo personalismo acabam por minar as bases da divisão de poderes no Brasil, tornando o Legislativo um poder sem vontade própria e refém das preferências políticas do Executivo. Mesmo o Executivo, na falta do debate público sobre os temas de interesse público, acaba por ser colonizado por grupos de interesses privados, aplicando uma agenda que pouco ou nada tem a ver com as preferências dos cidadãos, às quais sequer chegam a ser formuladas pela falta desse mesmo debate.

Percebemos a cada eleição que as preferências dos eleitores se encontram ao sabor das campanhas de marketing eleitoral e dos escândalos envolvendo os nomes de alguns candidatos. As angústias que caracterizam o dia a dia da sociedade brasileira pouco têm lugar como objeto de formulações alternativas sérias.

O sistema político brasileiro está estruturado a partir de uma concepção de dispersão de poderes, cujo funcionamento exige partidos estruturados e um ambiente de debate amplo e intensas negociações. No entanto, tanto o sistema

eleitoral como a legislação eleitoral, a legislação partidária e as normas de funcionamento das casas legislativas em nosso país abrigam mecanismos contraditórios com estes fins, ou seja, estimulam o personalismo na representação e enfraquecem os vínculos entre eleitorado e partidos.

Tentativas de superar as inconsistências acima indicadas apontam em dois sentidos opostos: reforçar os vínculos entre partidos e eleitorado tornando os primeiros mais representativos e responsáveis diante do segundo ou, ao contrário, conferir aos partidos maior autonomia em relação ao eleitorado, tornando mais segura a vida dos partidos e dos parlamentares em relação à competição eleitoral e as mudanças de preferências do eleitorado.

As propostas que apostam na defesa de nosso modelo de difusão de poderes apostam no reforço da participação da população no processo legislativo, bem como favorecem aprimoramentos em nosso sistema eleitoral proporcional que permitem que partidos, mesmo pequenos, alcancem representação.

Um outro conjunto de propostas tem em comum a idéia de que é preciso concentrar a representação num pequeno número de partidos e aumentar a coesão e a disciplina nesses partidos tendo em mente tornar nosso processo legislativo mais previsível e confiável para o governo. Apostam no reforço das condições de “governabilidade”, mesmo reduzindo os espaços para a participação do eleitorado.

As propostas constantes do relatório do deputado Ronaldo Caiado convergem na direção do reforço dos grandes partidos e das oportunidades de reeleição dos parlamentares por eles eleitos.

Em linhas gerais a reforma proposta retira do eleitor a capacidade de influir decisivamente na formação da representação, abrigando mecanismos de congelamento do *status quo*, seja no que se refere ao tamanho das bancadas partidárias (distribuição dos recursos de campanha em função do tamanho

atual das bancadas), seja dos atuais detentores de mandato parlamentar. No plano das assembleias legislativas e câmaras de vereadores, como os recursos para as campanhas para essas casas também serão distribuídos conforme o peso dos partidos na Câmara dos Deputados, a tendência é que a composição dos legislativos estaduais e municipais passe a refletir mais perfeitamente a composição daquela Câmara, gerando um sistema partidário mais semelhante nos diferentes níveis de governo.

Livres da competição dos pequenos partidos e garantidos contra a competição no interior de seus próprios partidos, favorecidos pelo financiamento público de campanha, os candidatos à reeleição e os líderes partidários tendem a se tornar ainda mais fortes no interior de seus partidos e independentes em relação ao eleitorado. Somente uma tragédia eleitoral poderia ameaçar a reprodução de seus mandatos no Congresso.

A crise energética que abalou o país alguns anos atrás e a atual crise do transporte aéreo nos faz pensar na enorme interdependência sistêmica que caracteriza hoje nossa economia. A precariedade no abastecimento de recursos importantes como a energia elétrica ou o transporte de cargas e passageiros causa enormes danos e transtornos para a vida econômica e para o cotidiano dos brasileiros. Somos hoje muito mais conscientes que antes quanto à necessidade de planejamento cuidadoso para que não venham a faltar recursos tão importantes novamente. Pois bem, a total perda de credibilidade das instituições políticas nacionais que abalou nossa vizinha Argentina em momento recente deveria nos servir de alerta para o perigo que é encarar o mar revolto da globalização sem investir na produção de um recurso tão importante como a legitimidade das instituições políticas de nosso país. Como nos lembra Parsons, é especialmente nos períodos de crise que o poder político mostra seu mais alto valor, o de gerar acordos críveis e normas respeitadas e, assim, produzir cooperação e coordenação nas ações de uma sociedade inteira.

As medidas propostas pelo deputado Ronaldo Caiado, embora abriguem alguns mecanismos de moralização da vida eleitoral brasileira, apontam claramente para uma blindagem dos parlamentares em relação às variações de preferências políticas do eleitorado, tornando nosso sistema político ainda menos representativo do que é hoje.

Ao inibir as oportunidades de crescimento dos pequenos partidos e o surgimento de novas lideranças no interior dos grandes partidos a proposta de Caiado contribui para aumentar o fosso que separa nosso sistema partidário das preferências do eleitorado, minando perigosamente sua representatividade e legitimidade. A blindagem dos representantes eleitos em relação à vontade do eleitor pode até reforçar a autonomia do sistema político em relação à sociedade, mas diminui, por outro lado, sua liderança sobre a mesma.

Essa, definitivamente, não é a reforma que sirva aos interesses do eleitorado brasileiro. Dificilmente poder-se-ia ter desenhado uma proposta mais ao gosto do atual Congresso.

Referências

ALMOND, G. & POWELL, B. G.. *Uma teoria de política comparada*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei 1210/07.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EDUSP, 1995.

DURKHEIM, Émile. *Da divisão do trabalho social*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

MAINWARING, Scott P.. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV / Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.

MERTON, Robert King. *Sociologia: teoria e estrutura*. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1973.

PARSONS, Talcott. *The social system*. London: The Free Press of Glencoe, 1964.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: UnB, 1982.

TAVARES, José A. Giusti. *Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

_____. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas - teoria, Instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

WEBER, Max. "*Política como vocação*". In: **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

_____. "*Parlamentarismo e governo para uma Alemanha reconstruída*". In: **WEBER**. São Paulo: Editora Abril, 1973.