

Partidos políticos: representatividade e governabilidade*

Sérgio F. Quintela**

Por que o Brasil não consegue alcançar, continuamente, taxas de crescimento econômicas elevadas desde meados de 1980? Em geral, as respostas para essa questão falam dos efeitos maléficos da elevada carga tributária, da ineficiência do setor público, das taxas de juros praticadas, da inflexibilidade das relações trabalhistas, do desmantelamento da infraestrutura rodoviária, ferroviária e portuária etc. Um conjunto de fatores que estaria contribuindo para compor um quadro que explicaria o desempenho sofrível da nossa economia.

Em 1985, com o fim do regime militar e a posse de um presidente civil fragilizado pelas forças políticas que estavam de fato com o controle do poder, iniciou-se o período que vem sendo chamado de “redemocratização” e que culminou em 1988 com a promulgação da Constituição que ora vige, ainda que muito emendada. Têm sido 20 anos de turbulência, fracassos e êxitos, marcados por períodos de hiperinflação, planos econômicos heterodoxos e malsucedidos (Cruzado 1, Cruzado 2, Collor), aumento brutal da carga tributária e pequeno crescimento econômico. De positivo, o já longo período de estabilidade monetária – fruto do sofisticado e bem concebido Plano Real; a vitalidade das instituições democráticas; a consolidação da participação e da cidadania – e, ao que tudo indica, o gradual e firme processo de redução das desigualdades de renda, ainda que

decorrente mais de políticas públicas, ao menos em parte, de caráter assistencialista, do que do crescimento econômico e do aumento do nível de emprego.

Mas o país precisa implementar, com urgência, um conjunto de reformas modernizantes de forma a que possa, com êxito, voltar a ter expressivas taxas de crescimento econômico, ampliar a sua participação na economia internacional e expandir o mercado doméstico. E essas reformas – parece haver consenso sobre isso – são: política, tributária, trabalhista e sindical e do Estado.

Infelizmente, nenhuma delas tem chances, no curto prazo, de ser implementada. E continuarão não tendo no futuro se a Reforma Política – a reforma das reformas – não for posta em marcha.

O Brasil tem, no momento, 28 partidos políticos registrados na justiça eleitoral. O sistema em vigor estabelece: o voto obrigatório; votação majoritária em dois turnos para os executivos a nível federal, estadual e municipal;¹ voto proporcional em lista aberta, quando o eleitor pode escolher qualquer um dos candidatos registrados por um determinado partido para as eleições para a Câmara Federal, Assembleias Legislativas Estaduais e Câmara de Vereadores.² A regra da verticalização, como definida pelo TSE, estabelecia que, nas eleições para Presidente da República, os partidos que se co-

* Palestra. Transcrito de Carta Mensal, Rio de Janeiro, v. 51, n. 610, jan 2006.

** O autor é Engenheiro e integra o Conselho Diretor da FGV, da Universidade Católica do Rio de Janeiro e da APEC.

¹ Exceto para os municípios com menos de 200 mil habitantes.

² Cada partido pode apresentar até 1,5 vez o número total de vagas a serem preenchidas.

ligassem para essas eleições deveriam repetir as mesmas coligações nos estados (governadores e deputados estaduais). Observo que a legislação atual (e que vem sendo questionada pelos pequenos partidos)³ estabelece a chamada cláusula de barreira, mediante a qual os partidos devem atingir um mínimo de 5% dos votos nacionais e ao menos 2% em nove estados, ao custo de, caso não satisfaçam essas condições, perderem direitos e privilégios (acesso ao Fundo Partidário, liderança em comissões, relatórios de projetos, tempo de televisão, entre outros).

Inexiste a fidelidade partidária e admite-se coligações entre diferentes partidos visando ampliar a votação da legenda comum, ainda que ao custo, para o eleitor, de votar em um candidato de “esquerda” e eleger um outro de “direita”. Finalmente, não há coincidências de data entre as eleições gerais e as municipais, impondo que a cada dois anos o eleitorado seja chamado às urnas. Esse, em resumo, é o quadro que reflete o atual sistema político, partidário, eleitoral, brasileiro.

Como sou engenheiro, começo por lembrar que, “ao contrário do que ocorre na física, cuja característica é o equilíbrio, no campo social, a estabilidade dos sistemas, pela sua complexidade, não é permanente. São sistemas entrópicos em que o agravamento dos desequilíbrios leva a desajustamentos e a crises. Essa peculiaridade obriga a distinguir, entre os diferentes sistemas que compõem o conjunto do universo político, os que influenciam e os que são influenciados. Em outras palavras, quais são as variáveis condicionantes e quais são as variáveis condicionadas”.

“A representação no Congresso deve cumprir, simultaneamente, duas funções. A primeira, materializar representatividade, isto é, dar

voz, voto e expressão política às diferentes correntes ideológicas, doutrinárias ou programáticas existentes na sociedade, por intermédio dos partidos, atendendo-se, assim, ao requisito essencial da democracia, que é o pluralismo político. Logo, em tese, quanto mais partidos disputarem o voto, maior a representatividade do sistema. A outra função, tão relevante quanto a primeira, é assegurar a governabilidade; a possibilidade de o governo tornar efetivas as suas decisões imperativas”.⁴

No parlamentarismo, o próprio ato de governar está diretamente associado à conquista da maioria, já que perdendo esta, o Gabinete (o Governo) cai e deve ser substituído por outro.

No presidencialismo, isso não ocorre. A inexistência de maioria dificulta ou impede a implementação de políticas públicas defendidas pelo Executivo, mas este mantém-se no poder até as novas eleições ao fim do seu mandato.

Há de tudo, no mundo, em matéria de modelos políticos. Nos quase 150 modelos diferentes encontrados pelos estudiosos e pesquisadores,⁵ fruto da cultura, da história, da demografia, da geografia e das etnias, a diversidade é a marca.

Vejamos alguns exemplos:

“Na Austrália, há o voto alternativo, em que o eleitor escolhe um candidato preferencial mas assinala outros, de cujo cotejo sai o vencedor.

Em Israel, vigora o voto de legenda em lista fechada, mas o primeiro-ministro é escolhido diretamente pelo povo e não pelo partido vencedor das eleições.

A Índia reserva 22% das cadeiras às castas e tribos marginalizadas.

A França, que inventou o sistema proporcional pela pena de Mirabeau em 1789, tro-

³ Os seguintes partidos não alcançaram os limites da cláusula de barreira: PSB (5,27%), PDT (5,12%), PTB (4,62%), PL (4,31%), PPS (3%), PCdoB (2,2%), PV (1,35%), ou não foram votados com o mínimo em nove Estados.

⁴ Fórum Nacional – “As necessárias reformas políticas”, Marco Maciel.

⁵ Reforma política, Aldo Rebelo.

cou-o pelo majoritário, mas guarda a singularidade de realizar a eleição dos 577 deputados da Assembléia Nacional em dois turnos.

Estados Unidos e Reino Unido usam o sistema majoritário de maioria simples, enquanto Alemanha, Itália e México adotam o misto.

O sistema brasileiro, proporcional de lista aberta, vigê também, com variações, em outros países, como na Argentina, Áustria, Bélgica, Costa Rica, Dinamarca, Finlândia, Grécia, Holanda, Israel, Noruega, Portugal, Suécia e Uruguai.”

Como se vê, todos são países de pequena população e eleitorado.

A questão a examinar no caso brasileiro, excluídos do debate a forma de Estado (se unitário ou federativo), a forma de governo (se monarquia ou república), é verificar se o sistema eleitoral que mais nos convém nas eleições para os parlamentos é o proporcional de lista aberta ou fechada, ou o majoritário e, em seguida, quais as práticas e processos que, simultaneamente, num e noutro, atinjam o máximo de representatividade e governabilidade.

Temo dizer que o nosso sistema não consegue alcançar na sua plenitude nenhum dos dois objetivos e, pior, vem acrescentando um outro, agora revelado de forma clara, embora de há muito conhecida pelos que militam na política: a corrupção, a cooptação de parlamentares e o aparelhamento do Estado pela ocupação de milhares de cargos comissionados por indicação político-partidário.

A representatividade pode ser alcançada seja pela via majoritária seja pela proporcional, mas esta necessariamente sem coligações durante o processo eleitoral. A governabilidade, por outro lado, depende da formação de maioria programática que somente se forja estável através de lideranças e da fidelidade partidária, esta absolutamente inexistente no Brasil. O troca-troca partidário que vem ocorrendo, como o que se

observa nas “migrações pós-eleitorais” e que vem sendo apontado nas CPIs em andamento para apurar o chamado “mensalão”, decorre da disputa de poder dentro do Legislativo, poder que se exerce pela indicação dos relatores de projetos, da composição da mesa diretora, da presidência das comissões, todas funções de prestígio e poder.

Leis ordinárias e até mesmo simples mudanças nos regimentos internos dos Parlamentos seriam suficientes para introduzir uma das mais importantes normas no ambiente político: a fidelidade partidária. Somente com ela poder-se-á fortalecer os partidos e garantir a governabilidade. Parece evidente que as regras existentes e as nefastas conseqüências que delas advêm trouxeram uma enorme e avassaladora dose de descrença e até de repúdio à classe política, com todos os riscos que daí podem surgir para o regime democrático. Já estão presentes, na sociedade mais bem informada, movimentos autônomos utilizando as novas tecnologias da internet via *e-mails*, *blogs*, telefones celulares que, propiciando a comunicação imediata, ampliam a participação e formam opinião.⁶ O ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso em artigo na revista americana *Foreign Policy*⁷ afirma:

“As perspectivas (para os partidos) não são brilhantes. Na verdade, essas poderosas máquinas eleitorais podem desaparecer em breve. O terreno está se movendo sob seus pés (...). Votar não requer partidos políticos.” Para ele os partidos políticos *“têm que recapturar a imaginação do público, caso contrário irão desaparecer”*.

Difícil dizer se essa assertiva – aparentemente válida para as sociedades mais adiantadas social, econômica e culturalmente – já estaria sendo também aplicável no Brasil, com o seu imenso eleitorado (128 milhões) e os ainda enormes contingentes de iletrados e excluídos

⁶ Parece ter ocorrido esse fenômeno durante o processo do referendo sobre a comercialização de armas de fogo.

(até mesmo das modernas tecnologias digitais). De qualquer forma, fica o alerta da existência de um fenômeno mundial, num mundo em mutação acelerada.

O Brasil vive, no momento em que escrevo, grave crise política: Em texto recente de minha autoria (O Panorama Político Brasileiro, conferência na Confederação Nacional do Comércio – 30/08/2005), tive ocasião de analisar a sua profundidade e extensão, constatando ter ela sido o resultado de uma ação orquestrada de ocupação do poder pela cooptação de parlamentares pelo partido majoritário – o PT – e pelo crescente aparelhamento do Estado através da tomada da administração direta, autarquias, fundos de pensão e sociedades de economia mista. Mas, na verdade, além das evidências da corrupção, a crise também se ampliou pela identificação, pelas oposições, da existência de um bem articulado movimento político que lhes pode ser fatal nas eleições que se avizinhm: 11 milhões de famílias (e seu enorme potencial eleitoral), sendo atendidas mensalmente com as chamadas “bolsas família”.

De fato, o PT tradicionalmente recebeu seus votos nos grandes centros urbanos, com o apoio de intelectuais de esquerda e dos sindicatos; limitados a esse eleitorado, perdeu três eleições presidenciais. Em 2002, a este eleitorado somou-se parcela importante da classe média, convencida que “valia a pena vencer o medo pela esperança”.

Para 2006, ao que tudo indica, o PT terá perdido parte importante do eleitorado de classe média e o apoio de parcelas significativas dos chamados formadores de opinião, mas ganhou (ou pode ganhar) o voto do lumpesinato, tradicionalmente eleitor de natureza clientelista. Ninguém, a meu ver, no momento, pode antecipar o resultado dessas somas e subtrações. Serão elas que definirão as eleições presidenciais de 2006.

Finalmente uma palavra sobre a correlação entre o sistema político/partidário/eleitoral

e a corrupção que se demonstra crescente e endêmica. O sistema eleitoral de lista aberta impõe aos candidatos a mobilização de recursos financeiros expressivos para viabilizar as suas candidaturas. Vamos a um exemplo extremo: nas eleições de 2006, o eleitorado de São Paulo será superior a 27 milhões, o que obrigará o candidato a disputar votos em todo o Estado; não lhe basta, em regra, ser bem votado em uma circunscrição, cidade ou região, sendo o seu maior adversário não o candidato de outro partido, mas sim o seu colega de legenda! É claro que para atingir esse eleitorado – maior do que o de quase todos os países europeus – enorme massa de recursos precisa ser mobilizado. Daí decorre, após as eleições, a sofreguidão no preenchimento de cargos públicos de relevo, sempre associados a sua importância operacional e financeira: fundos de pensão, Banco do Brasil, Petrobras, Correios. E sabemos todos como, ao final, são “cobertos” os custos das campanhas.

Por todas essas razões creio ser possível indicar, para o Brasil, um elenco de regras que ampliará a representatividade, tornará viável a governabilidade e poderá trazer importante contribuição à redução da corrupção. São elas: redução do número de partidos pela manutenção da cláusula de barreira; instituição efetiva da fidelidade partidária; voto majoritário por circunscrição para os parlamentos federal e estaduais; punição efetiva para o uso de fundos ilegais (caixa dois); redução do número de cargos comissionados no Poder Executivo.

O Brasil que se pretende moderno e democrático não pode continuar convivendo com práticas que desmoralizam a classe política, inviabilizam a real manifestação de vontade do eleitor e dificulta a construção de maiorias capazes de dar suporte a políticas públicas escolhidas nas eleições. Cedo ou tarde, essas práticas terão repercussões na economia, no grau de confiança dos investidores, em suma, no próprio desenvolvimento nacional. ☉