

Partidos Políticos: Representatividade e Governabilidade

Sergio F. Quintella

*Engenheiro, integra o Conselho Diretor da
FGV, da Universidade Católica do RJ,
da APEC.*

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 infra-estrutura 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:

1. Reforma política;
2. Reforma tributária;
3. Reforma trabalhista e sindical;
4. Reforma 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: a) o voto obrigatório; b) votação majoritária em dois turnos¹ para os executivos a nível federal, estadual e municipal; c) voto proporcional em lista aberta, quan-

¹ Exceção para prefeitos de Municípios com menos de 200 mil habitantes.

do o eleitor pode escolher qualquer um dos candidatos registrados por um determinado partido para as eleições para a Câmara Federal, Assembléias Legislativas Estaduais e Câmara de Vereadores². A regra da verticalização, como definida pelo TSE, estabelece que nas eleições para Presidente da República, os partidos que se coligassem 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

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

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%), PC do B (2,2%), PV (1,35%) e/ou não foram votados com o mínimo em 9 estados.

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 aos requisitos essenciais 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 diferentes – fruto da cultura, da história, da demografia, da geografia e das etnias encontrados pelos estudiosos⁵ e pesquisadores, 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

⁴ Fórum Nacional, “As Necessárias Reformas Políticas”, Marcos Maciel.

⁵ Reforma Política: Aldo Rebelo.

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, trocou-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, vige, com variações, entre outros, na Argentina, Áustria, Bélgica, Costa Rica, Dinamarca, Finlândia, Grécia, Holanda, Israel, Noruega, Portugal, Suécia e Uruguai.”

Como se vê, todos são países de pequenas populações 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 num e noutro atinjam o máximo, simultaneamente, 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 programáticas que somente se forjam estáveis através de lideranças e da fidelidade partidária, esta absolutamente inexistente no Brasil. O troca troca partidário que vem ocorrendo

entre partidos como se observa nas migrações pós-eleitorais e que vêm sendo apontadas nas CPI's em andamento para apurar o chamado mensalão decorre em muito da disputa de poder no Legislativo, que se faz pela via da 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 advém, 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 opinião⁶. O ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso em artigo na revista americana *Foreign Police*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

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

⁷ Referido por Merval Pereira em “A Encruzilhada” – 18/11/05.

milhões) e os ainda enormes contingentes de iletrados e excluídos (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 avizinham: 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 recurso 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, Petrobrás, 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 ampliarão a representatividade, tornam viável a governabilidade e poderão trazer importante contribuição à redução da corrupção. São elas: redução do número de partidos pela manutenção da cláusula de barreira; instituição efetiva da fidelidade parlamentar; voto majoritário por circunscrição para os Parlamentos Federal e Estadual; 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 à 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.