

Legislação eleitoral, sistema partidário e reforma política¹

Maria D'Alva Kinzo (USP)

Reforma Política tem sido um dos temas mais recorrentes no debate político desde a redemocratização. Ao longo destes anos, discutir ou propor uma reforma política significou, no entanto, referir-se a um conjunto bastante variado de mudanças no sistema político brasileiro. Significou, acima de tudo, desfazer-se das amarras sob as quais as eleições e a atividade político-parlamentar tinham lugar durante o regime militar – o que resultou efetivamente no estabelecimento da liberdade de organização partidária, na ampliação do direito de voto, no restabelecimento de eleições diretas para todos os cargos eletivos e no restabelecimento das prerrogativas do Congresso Nacional. Significou também a repactuação do arcabouço institucional em que se assentaria o sistema político brasileiro legitimado pela Assembléia Nacional Constituinte, traduzindo-se no conjunto de regras da ordem política estabelecido pela Constituição de 1988 que, entre outros preceitos, reafirmou o sistema presidencialista de governo, a estrutura federativa, o modelo de sistema eleitoral a reger as eleições e a obrigatoriedade do voto e da organização dos partidos em bases nacionais.

A despeito do amplo debate sobre propostas de reformulação da estrutura político-institucional que precedeu a elaboração da Constituição de 1988 – propostas que efetivamente foram discutidas e postas à deliberação da Constituinte –, os principais

1 Texto apresentado no Workshop “Dimensões da Democracia Eleitoral no Brasil”, organizado pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, realizado em Florianópolis em agosto de 2002.

pilares de nossa estrutura institucional permaneceram inalterados. Deste modo, a reforma política continuou um item importante da agenda. Na verdade, a própria Carta Constitucional de 1988 deixou uma porta aberta para que o tema se mantivesse em pauta, ao estabelecer, em suas determinações transitórias, uma data posterior – 1993 – para que a maioria dos preceitos constitucionais pudesse ser reformada, incluindo explicitamente o item referente ao sistema de governo que, por plebiscito, poderia ser alterado.

O plebiscito foi realizado em 1993 reafirmando a opção pelo sistema presidencialista. Várias alterações foram introduzidas na legislação eleitoral e partidária desde então. Mesmo assim, a reforma política continua um tema muito presente no debate – na imprensa, na academia, no parlamento, na agenda do governo e entre os aspirantes a substituí-lo. O debate sobre a reforma política persiste, talvez porque, no essencial, o arcabouço político-institucional nunca tenha sido alterado desde sua emergência enquanto projeto na década de 30. Ou talvez porque, de fato, haja problemas num arranjo institucional que, a despeito das mudanças de regime político por que passou o país, se mostrou ao mesmo tempo perene e sujeito a constantes críticas e demandas por mudança.

Será que, como dizem alguns, se trata apenas de modismo de um grupo de cientistas políticos que atribuem às regras do jogo institucional papel fundamental na definição das estratégias e das escolhas tanto dos atores políticos como daqueles que lhes dão apoio eleitoral? Ou será que o presente arranjo político tem, de fato, efeitos negativos que poderiam ser controlados através de uma reengenharia institucional?

O intuito de minhas observações não é discutir a reforma política de um modo geral, mas tratar de alguns de seus aspectos específicos que têm a ver com o processo eleitoral e a consolidação do sistema partidário. Uma vez que este seminário está voltado para a discussão da democracia eleitoral no Brasil, é de suma importância que aqui se avalie em que medida as instituições representativas têm facilitado a tarefa do eleitor de escolher seus representantes políticos nas várias esferas de governo. Caso aceitemos que haja problemas neste campo, trata-se de se indagar

em que medida uma reforma nas instituições representativas seria eficaz no sentido de auxiliar de modo mais efetivo as condições em que os eleitores escolhem seus representantes políticos.

Mas antes de discutir tais questões, cabe um breve exame dos principais traços que caracterizam o conjunto de regras que regulam a competição eleitoral e que, por conseguinte, têm impacto na conformação do sistema partidário brasileiro. Trata-se portanto de discutir as características do sistema eleitoral e outras regras eleitorais e de organização partidária bem como as características do sistema partidário, para então fazer algumas considerações sobre a tão debatida reforma política.

1. O contexto eleitoral e partidário

A primeira pergunta que se faz ao se discutir a democracia representativa tem a ver com as bases em que se realiza a escolha dos representantes eleitos, e a esse respeito é importante saber as características do contexto político-institucional em que as eleições se realizam. Quais são estas características?

A meu ver, elas podem ser resumidas na seguinte afirmação: **as eleições no Brasil realizam-se num contexto bastante complexo, porque se trata de um contexto eleitoral em que tem lugar:** a) uma disputa por cargos para diferentes níveis de governo – dado que se trata de uma federação; b) cuja eleição rege-se por diferentes sistemas eleitorais; c) cujos participantes são uma miríade de partidos, coligações e candidatos.

Eleições 2002

Cargo eletivo	Número de cargos em disputa	Nível	Base eleitoral	Magnitude do distrito	Sistema eleitoral	Outras regras eleitorais
Presidência da República	1	nacional	nacional	1	maioria/dois turnos	coligação nacional
Senado Federal	54(2)	nacional	estadual	2	maioriasimples	coligação nac. ou estadual
Câmara dos Deputados	513	nacional	estadual	8-70	proporcional lista aberta	coligação nac. ou estadual
Governo Estadual	27	estadual	estadual	1	maioria/dois turnos	coligação nac. ou estadual
Assembleia Estadual	1059	estadual	estadual	24 - 94	proporcional lista aberta	coligação nac. ou estadual
Total	1654 (36-168)					

Tomemos como exemplo as eleições de 2002, sobre as quais a tabela acima sintetiza as informações básicas. Trata-se de eleições coincidentes para os cargos de presidente e vice, senador e deputado federal – que formam o governo nacional – bem como para os cargos de governador e deputado estadual – que formam o governo nos estados. Trata-se, por outro lado, de eleições que ocorrem em distintos distritos ou circunscrições eleitorais, visto que, com exceção da eleição presidencial, na qual a totalidade do país forma um único distrito, o contexto das eleições se dá nos estados, os quais diferem consideravelmente tanto em tamanho populacional como na magnitude de seu distrito (ou seja, o número de candidaturas em disputa para a Câmara de Deputados nos estados varia de um mínimo de 8 a um máximo de 70). E a esse respeito cabe salientar que, embora se adote o princípio da representação proporcional na distribuição da representação entre os estados da federação de acordo com seu peso populacional, este princípio não é respeitado inteiramente, em função de os estados menos populosos serem beneficiados pelo estabelecimento de um número mínimo de representantes por estado em detrimento dos mais populosos, prejudicados pelo estabelecimento

de um limite máximo de 70 deputados. Este dispositivo não apenas tem beneficiado os estados da região norte e centro-oeste, em detrimento do estado de São Paulo, como também tem prejudicado os partidos cuja base eleitoral é mais forte no sudeste (PT e PSDB, por exemplo).

As eleições são coincidentes, mas regem-se por diferentes sistemas eleitorais, combinando, portanto, a dinâmica da competição de uma eleição pelo sistema majoritária de dois turnos (para a presidência e governador) e de turno único (Senado), com a dinâmica da competição de uma eleição pelo sistema de representação proporcional com lista aberta (Câmara dos Deputados e Assembleias Estaduais).

Outras regras ainda contribuem para aumentar a complexidade do jogo em que se travam as eleições. Primeiro, a permissão de se formarem alianças partidárias, seja nas eleições majoritárias, seja nas proporcionais, regra que sofreu alterações a partir de 1994 quando, por legislação do Congresso, estabeleceu-se a obrigatoriedade da vinculação das alianças partidárias entre eleição para o executivo estadual e para os cargos legislativos e em 2002, por regulamentação do TSE, ao instituir a chamada verticalização nas alianças (isto é, a obrigatoriedade de as coligações partidárias para a eleição presidencial repetirem-se nas eleições para os outros cargos). Segundo, a exigência de que os partidos sejam organizados em bases nacionais. Esta determinação obriga os partidos que se formaram em função de disputa regional a estabelecerem sua base organizacional em um número grande de estados, tendo de competir com partidos de perfil semelhante, ou então integrar-se a alianças eleitorais as mais variadas a fim de garantir representação no legislativo federal. Deste modo, a fim de ampliar sua base nacional, tais partidos buscam apoios estaduais diversificados e heterogêneos, dificultando assim a formação de perfis partidários mais nítidos junto ao eleitorado. Terceiro, a coincidência das eleições para cargos políticos em nível nacional (Presidência, Senado e Câmara dos Deputados) com as eleições para cargos em nível estadual (governador e deputado estadual). Esta coincidência do calendário eleitoral tem impacto significativo na formação do legislativo nacional, uma vez que a

disputa para o Senado e Câmara dos Deputados não apenas é definida no primeiro turno das eleições para os executivos como também é “estadualizada”. O Congresso, e especialmente a Câmara dos Deputados, que representa as várias forças políticas do país como um todo, é o resultado agregado das várias disputas que se travam em torno da eleição para governador.

No que tange ao sistema partidário, o traço mais marcante do multipartidarismo brasileiro é o alto grau de fragmentação do sistema partidário, traço este que não é o reflexo de clivagens societais mas, acima de tudo, da acomodação dos mais variados tipos de disputa intra-elites de caráter regional. Isto não significa que não haja diferenciações entre os partidos – especialmente no que tange ao posicionamento ideológico numa escala de esquerda-direita –, mas tais diferenciações são, na maioria dos casos, muito mais tonalidades da mesma cor do que cores distintas. Além disso, trata-se de um sistema partidário em que o instrumento organizacional não tem tido proeminência. Com a exceção do PT, os partidos são frouxamente organizados, retendo assim recursos político-organizacionais insuficientes para incentivar o comprometimento dos representantes com seus partidos. A manifestação mais cabal desta problema é a prática muito frequente de migração dos políticos de um partido para outro.

Em síntese, as eleições têm lugar sob este conjunto de regras eleitorais e partidárias, no contexto de um sistema multipartidário que assume diversas conformações nos vários estados que formam a federação brasileira. Qual é, então, o impacto deste contexto sobre o processo eleitoral e mais especificamente sobre o eleitorado?

Dois aspectos, bastante contrastantes, resultam dessa dinâmica política complexa e multifacetada. Primeiro, a conformação de um sistema partidário bastante pluralista, garantindo assim representação a uma ampla gama de grupos políticos organizados em partidos dos mais variados tamanhos e perfis. Como já foi salientado, muito desse pluralismo (para não dizer acentuada fragmentação) se deve à combinação dos vários elementos característicos do sistema eleitoral brasileiro: eleições pelo sistema majoritário com eleições pelo sistema eleitoral proporcional com

lista aberta e com a prática das coligações, amplamente utilizada por todos os partidos. Ao mesmo tempo que ajuda os grandes partidos em sua disputa pelos cargos majoritários, tal combinação facilita aos pequenos partidos a obtenção de cadeiras na Câmara, mesmo porque as cadeiras conquistadas por uma coligação partidária não são distribuídas proporcionalmente à votação de cada partido, mas de acordo com o número de votos obtido por cada candidato individual, independentemente do partido.

Segundo, se o caráter pluralista do sistema democrático representativo brasileiro é certamente um dado positivo, a fragmentação acentuada do sistema tem também suas desvantagens. Em primeiro lugar, tende a dificultar a formação de maioria para governar, levando à criação de coalizões muito heterogêneas, com um grande número de partidos para negociar apoio na formulação e aprovação de políticas. A construção deste conjunto complexo de instituições eleitorais e partidárias brasileiras parece ter sido inspirada na máxima “divide e impera”. Pois, ao mesmo tempo em que contém mecanismos que fragmentam o poder – como o sistema de representação proporcional, o federalismo, ampla liberdade de organização partidária – possibilitando assim a acomodação das mais variadas divergências entre as elites, possui mecanismos que vão na direção oposta, ou seja, da centralização: a competição presidencial com colégio único, eleição majoritária para os executivos, exigência de base nacional para os partidos, além de concentração do poder decisório no Executivo e na mesa diretora do Legislativo. Deste modo, possibilitando-se a alta fragmentação do sistema partidário tem-se por resultado, de um lado, a necessidade de formar amplas alianças eleitorais (ou seja, de reaglutinação) para competir pelos cargos majoritários, tornando, por conseguinte, a competição entre partidos distintos pouco nítida; de outro, a necessidade de formar governos de coalizão com vários partidos e portanto base parlamentar bastante heterogênea, o que acaba reafirmando a necessidade de contrabalançar a fragmentação com mecanismos de centralização do poder para garantir a governabilidade.

Em segundo lugar, a alta fragmentação do sistema partidário aliada à prática de coligações eleitorais torna o processo

eleitoral pouco inteligível para o eleitor, dada a pouca nitidez dos contendores partidários do jogo eleitoral: partidos em alianças variadas (já no primeiro turno) e disputas personalizadas dificultam a fixação junto ao eleitorado dos principais atores partidários. Não é mero acaso o fato de os níveis de volatilidade eleitoral serem extremamente elevados, não apenas entre eleições sucessivas, mas também entre diferentes momentos do período pré-eleitoral da mesma eleição. As significativas variações em intenção de voto apontadas nas pesquisas eleitorais ao longo da campanha são indicativas da baixa fixação dos partidos junto ao eleitorado, de seu papel secundário enquanto orientador da decisão do eleitor.

2. Reforma Política

É tendo em conta tal quadro eleitoral e tal conformação do sistema partidário que frutificou um amplo debate sobre a necessidade de reforma política. Tal reforma, no entanto, tem significado coisas diferentes para os diversificados protagonistas que as defendem. Trata-se então de identificar quais são os itens que de algum modo foram postos na agenda da reforma política.

Em primeiro lugar, discute-se a necessidade ou não de mudança do sistema eleitoral, cujas propostas vão desde modificações do presente sistema de representação proporcional à adoção do modelo alemão de sistema eleitoral. No primeiro caso, duas seriam as possíveis modificações. Uma seria a alteração na forma de escolha dos candidatos eleitos, com a adoção do sistema de representação proporcional com lista fechada: o eleitor passaria a votar não em um candidato individual, mas em um partido, que concorreria com um lista de candidatos previamente ordenada. Esta alteração teria por objetivo acabar com a disputa entre candidatos individuais em benefício dos partidos, que passariam a ter maior visibilidade para o eleitor e a deter mais controle sobre as candidaturas. Com tal dispositivo, o eleitor deixaria, no entanto, de influir na escolha dos candidatos a serem eleitos por um partido, deixando a este o poder de decidir a ordenação dos candidatos na lista partidária.

Uma outra alteração possível seria estabelecer apenas a proibição de coligações nas eleições legislativas, mesmo porque o uso de alianças eleitorais sob um sistema de representação proporcional descaracteriza o próprio objetivo de tal sistema, qual seja, o de dar a cada partido uma representação proporcional a seu peso eleitoral relativo resultante da competição entre os distintos partidos. Tal proibição, combinada com a cláusula de barreira – o percentual mínimo de 5% dos votos válidos para que um partido tenha direito à representação na Câmara dos Deputados (dispositivo já estabelecido pela atual legislação para vigorar a partir da eleição de 2006) – levaria à redução na fragmentação do sistema partidário. Assim fazendo, possibilitaria a formação de governos de coalizão com um número menor de partidos, além de proporcionar ao eleitor a oferta de alternativas partidárias mais delineadas, e não agregações de partidos muitas vezes variadas e mutantes.

O segundo tipo de mudança no sistema eleitoral é mais drástico, uma vez que a adoção do sistema conhecido como modelo alemão requer não apenas a alteração na fórmula eleitoral como a redefinição das circunscrições eleitorais e do modo de seleção de candidatos. No sistema misto, metade das cadeiras é escolhida pelo sistema majoritário em distritos de um representante e metade pelo sistema de representação proporcional de lista partidária fechada. O eleitor tem direito a exercer dois votos – um na eleição majoritária no distrito, onde cada partido disputa com um único candidato, e outro na eleição proporcional, que se realiza através da disputa entre listas partidárias previamente ordenadas e cujo resultado servirá para o cálculo da distribuição proporcional das cadeiras parlamentares entre os partidos. A adoção deste sistema, ao mesmo tempo em que garante o princípio da representação proporcional, assegurando assim representação às minorias, pode criar um vínculo mais claro entre representante-partido-eleitor (e, por conseguinte, maior capacidade de controle sobre a atuação parlamentar), além de incentivar a disputa entre partidos antes que entre candidatos. Talvez a grande desvantagem deste sistema, e que dificulta sua adoção no Brasil – a despeito de ser a proposta mais veiculada no debate político – seja o fato de sua implantação requerer o redesenho das circuns-

crições eleitorais para a criação dos distritos uninominais, redefinindo o âmbito da disputa política cujo efeito em termos de retorno eleitoral é de difícil previsão.

Talvez por seu caráter bastante controverso, as propostas de alteração mais profunda no sistema eleitoral ultimamente têm saído do centro da discussão sobre reforma política. Outros itens da agenda parecem ter tomado seu lugar; entre eles, cabe assinalar:

1. a fidelidade partidária, entendida como o estabelecimento de restrições mais rigorosas quanto à mudança de partido durante o mandato, visando criar maior comprometimento dos políticos com seus respectivos partidos. Vale ressaltar que a simples necessidade de criar tal mecanismo é indicativa da fragilidade das organizações partidárias, uma vez que a migração partidária é uma prática freqüente se a mudança de um partido para outro não acarreta custos elevados para quem assim o faz;
2. o voto facultativo, cuja adoção é defendida com base no princípio democrático de que o voto é um direito e não uma obrigação. Trata-se, na verdade, de uma questão controversa, mesmo porque poder-se-ia argumentar que o exercício do voto é também um dever dos cidadãos de uma comunidade política. Além disso, num país como o Brasil, onde a grande maioria da população tem tão poucos meios de se integrar à cidadania, a obrigatoriedade do voto tem pelo menos incentivado a participação política através deste ínfimo poder que os cidadãos têm de influir sobre os destinos do país; o voto facultativo pode, a logo prazo, provocar mais alienação política e desobrigar as elites políticas de tentar dar resposta às demandas da população que mais necessita de políticas sociais;
3. introdução de financiamento público das campanhas, cujo objetivo é não apenas propiciar igualdade de condições na disputa eleitoral, como diminuir a influência do poder econômico, bem como controlar práticas de corrupção. Há, no entanto, um sério problema para seu estabelecimento: os recursos financeiros necessários numa campanha em países de extensão territorial como o Brasil são de tal monta que o financiamento público ou teria que alocar para as campanhas eleitorais um montante muito grande de recursos, algo inviável e impopular diante da prioridade do investimento público social, ou acabaria sendo insuficiente e, portanto, medida inócua uma vez que continuaria a haver a chamada caixa 2;

4. distribuição mais igualitária da representação entre os estados da Federação de forma a corrigir as distorções que levam à sub-representação das áreas mais populosas do Brasil. Saliente-se que, embora medida importante e justa, é de difícil concretização, dado que sendo o estado de São Paulo o único caso gritante de sub-representação, a constituição de uma maioria favorável a tal mudança é bastante improvável;
5. a revogação do instituto da reeleição para os cargos executivos: embora a permissão da reeleição para os cargos eletivos do executivo nos três níveis de governo tenha sido recentemente estabelecida, tem-se questionado sua conveniência – diga-se de passagem, muito mais por diminuir os cargos disponíveis para novos postulantes partidários do que por sua experiência ter se mostrado negativa. Na verdade, a recandidatura tem sido uma forma bastante eficaz de se avaliar positiva ou negativamente o desempenho de um governo.

Em suma, estes são alguns dos itens da agenda da reforma política que merecem destaque. A prioridade ou não de tais mudanças e a factibilidade ou não de tais propostas são questões ainda em aberto, mesmo porque elas se assentam na incerteza quanto ao efetivo impacto que tais reformas teriam no sentido de produzir os efeitos esperados por seus defensores. Além do mais, mesmo se for este o caso, tais efeitos serão perceptíveis apenas a longo prazo.

Os atores políticos bem como os eleitores adequam seu comportamento de acordo com as regras do jogo. O problema no entanto é que a mudança das regras do jogo somente ocorre se aqueles que as fazem e que sofrem seu impacto – neste caso os próprios políticos – acharem que a situação seguinte (pós-reforma) lhe trará mais benefícios do que prejuízos. Está aí o nó da questão: são tais reformas passíveis de ser aprovadas? O longo tempo em que muitas delas estão em discussão no Congresso faz-nos crer que a resposta é não.