
PARTIDOS, REPRESENTAÇÃO E REFORMA POLÍTICA

*Felipe Basile**

1. Introdução

A Constituição da República de 1988 dá grande autonomia aos partidos políticos, aos quais atribui a condição de entidades instrumentais no processo democrático. Após duas décadas de autoritarismo, era natural a ênfase da nova Carta Política na liberdade de participação e no pluralismo, que é um de seus grandes méritos.

Por outro lado, se nos deixarmos levar pelas críticas generalizadas aos partidos e por demandas de maior controle da atividade política que têm ecoado nos últimos vinte anos, não é difícil aflorar uma impressão de que o sistema partidário brasileiro é dominado por interesses escusos e talvez sofra de excesso de liberdade, que poderia ser equacionado mediante leis mais restritivas.

Em que pese uma dose de razão nessas críticas, é importante manter em perspectiva os problemas que marcam nosso sistema partidário, para tentar investigar suas causas e cogitar reformas adequadas aos problemas. A liberdade política é ponto de partida necessário, ao menos por prudência, para não restringir direitos fundamentais desnecessariamente. Antes de recorrer ao senso comum e aceitar qualquer proposta de reforma que soe vagamente moralizadora, é fundamental ponderar quais são os problemas objetivos de nosso sistema partidário, suas causas e possíveis soluções.

2. Os partidos políticos na Constituição de 1988

Antes de abordar os problemas, é necessário compreender os matizes do sistema partidário desenhado na redemocratização.

Cada sistema partidário contempla um modelo de representação que pode ser mais restritivo ou aberto. O contexto político da redemocratização era permeado pela ideia de que todas as vertentes políticas, especialmente as que haviam sido reprimidas durante os períodos

* **FELIPE BASILE** é Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e mestrando em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP). É Consultor Legislativo do Senado Federal.

autoritários, deveriam ser incluídos no processo político. A representação não deveria ser mediada senão pelo voto e pela organização autônoma dos partidos.

Essa é uma das principais razões pelas quais os partidos políticos passaram a ser reconhecidos como entidades privadas. A personalidade jurídica de direito privado reflete a concepção dos partidos como associações de cidadãos surgidas espontaneamente na sociedade, sem subordinação ao governo. Isso não é obstáculo ao reconhecimento do caráter público dessas entidades, inclusive em função das responsabilidades que a Constituição atribui aos partidos, não só na representação das correntes de opinião, mas também como instrumentos indispensáveis à representação política organizada. Essa condição de intervenientes necessários na representação política fundamenta a obrigatoriedade de filiação partidária como condição de elegibilidade, não sendo permitida a candidatura avulsa.

A Constituição e, mais explicitamente, a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que regulamenta os partidos políticos, também atribuem a essas entidades um importante papel na defesa dos direitos humanos, do sistema democrático e da própria autenticidade do sistema representativo.

3. Autonomia partidária e limites

Como os partidos são instrumentais à democracia e devem estar imunes à ingerência dos governos, têm garantida ampla autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

Em reconhecimento do papel fundamental que desempenham na representação política, e para viabilizar a autonomia financeira e o pluralismo, a Constituição também garante aos partidos políticos o recebimento de recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei. Partes iguais do fundo partidário e do tempo em rádio e televisão são distribuídas para todos os partidos e outra parcela é distribuída proporcionalmente à votação obtida na última eleição para a Câmara dos Deputados, para que todos possam manter estruturas adequadas à sua representatividade. Essa partilha deve garantir recursos minimamente razoáveis para o funcionamento dos partidos sem gerar um estímulo à criação de legendas de aluguel. Por outro, não pode favorecer os partidos maiores a ponto de representar um obstáculo à possibilidade de crescimento das pequenas agremiações.

Os limites explícitos impostos aos partidos na Constituição são o caráter nacional, a vedação de recebimento de recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros ou de subordinação a estes e a proibição de utilizar organizações paramilitares. Os partidos são obrigados a estabelecer, em seus estatutos, regras de fidelidade e disciplina partidárias.

Também devem registrar seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral para que possam participar das eleições e devem prestar contas à Justiça Eleitoral, uma vez que recebem recursos públicos. O controle exercido pela Justiça Eleitoral é limitado à legalidade dos atos praticados pelos partidos e não se confunde com qualquer espécie de restrição a doutrinas políticas.

4. Liberdade e representatividade no exercício do mandato

O sistema partidário desenhado na Constituinte não se limita a seguir o modelo liberal, no qual os partidos refletem as liberdades políticas e permitem a participação dos cidadãos no governo. As responsabilidades e a função dos partidos na sociedade também foram reconhecidas na Constituição e na legislação ordinária, de modo que nosso modelo é de amplas liberdades, mas não estritamente liberal.

O papel dos partidos seria o de recolher ideias convergentes sobre modelos de Estado e propostas de governo e enunciá-las de modo coeso, em programas de ação política aptos a orientar a ação dos seus membros no exercício dos mandatos que lhes forem atribuídos pelo voto direto, estabelecendo um processo de conversão organizada da vontade popular em decisões de governo. A representação popular nas casas legislativas deve ser mediada pelos partidos, no exercício da função parlamentar, sem prejuízo da participação direta dos cidadãos no processo político, mediante projetos de iniciativa popular, participação em audiências públicas ou contato direto com os parlamentares.

Isso não impediu que uma sensação de pouca representatividade tenha se fixado entre os eleitores, que costumam ver com desconfiança os partidos políticos. Não há mecanismos legais que permitam ao eleitor controlar rigidamente os atos de seus representantes, pois a autonomia política, administrativa e financeira atribuída aos partidos em nossa Constituição impede que controles mais rígidos, inclusive no que diz respeito à democracia interna dos partidos, sejam impostos pela lei. Isso propicia uma impressão de desequilíbrio entre direitos e deveres dos partidos e dos detentores de cargos eletivos, a tal ponto que boa parte das propostas de reforma política contém dispositivos para restringir a autonomia dos partidos ou forçar a extinção de legendas consideradas menos representativas.

Enquanto as liberdades são auto-aplicáveis e facilmente oponíveis a quaisquer constrangimentos, algumas das responsabilidades carecem de instrumentos de controle que as tornem mais efetivas, sem restringir excessivamente a autonomia partidária.

De certa forma, esse problema revela uma tensão ainda não resolvida entre a autonomia e a responsabilidade dos partidos em nosso sistema democrático. A ênfase na liberdade

partidária, plenamente compreensível e adequada após um período de intensa repressão, dá margem a alguns abusos, mas é preciso cautela para que eventuais reformas não representem a troca dos problemas resultantes da liberdade pela volta do autoritarismo.

5. Problemas do sistema partidário brasileiro – breve perspectiva histórica

A insatisfação com a política nacional e ciclos sucessivos de escândalos dão espaço à ideia de que o sistema político brasileiro não teria avançado desde a Independência, estando o país sempre sujeito ao coronelismo, ao patrimonialismo, ao populismo, ao fisiologismo, à corrupção, ao clientelismo e à patronagem, que muitos consideram atávicos. Não haveria, de acordo com essa interpretação, qualquer diferença entre o quadro atual e qualquer período anterior da nossa história. Parte-se facilmente para o prejulgamento do sistema político sem análise mais detida. Dessa forma, a ânsia de ver alguma mudança substancial cria o risco de atropelarmos aspectos positivos do sistema partidário junto com os negativos, sem a devida prudência. A demora na aprovação de uma reforma política que vem sendo discutida há mais de dez anos contribui para que qualquer medida restritiva ou moralizadora seja bem vista.

O fato de ainda lidarmos com vários desses problemas não deve obscurecer o reconhecimento de que alguns avanços lentamente são sedimentados. O sufrágio universal, por exemplo, depõe a favor da liberdade política; a liberdade de expressão também é incomparavelmente maior do que nos períodos anteriores da nossa história; o simples fato de podermos criar partidos com programas políticos absolutamente plurais já marca um notável desenvolvimento em comparação com o sectarismo de outras épocas. Há uma série de elementos, como esses, que contrariam a impressão de andarmos para trás. No limite, é seguro afirmar que os excessos de liberdade são menos nocivos que os excessos de restrição. Ao menos por essas razões, temos mais a ganhar com a sobriedade do olhar sobre nosso sistema político do que cedendo à tentação da crítica generalizada.

Uma crítica que parece razoável é a de que os partidos, de modo geral, não têm conseguido organizar o debate sobre os rumos do governo e não criaram, nesses últimos vinte anos, doutrinas consolidadas e debates amplos a respeito de como enfrentar os problemas do presente e preparar um futuro melhor para o País. Essa percepção é acompanhada por uma profunda desconfiança do eleitorado em relação aos partidos e ao Congresso Nacional. Além de constatar um mero problema de imagem dessas instituições junto à sociedade, é preciso investigar as razões do estranhamento entre os cidadãos e seus representantes. Essa questão passa, ainda, por certa dificuldade do eleitorado em distinguir os partidos e seus programas, que resulta, em parte, do processo de criação do atual quadro partidário.

Desde a reintrodução de um multipartidarismo moderado, a partir de 1979, houve momentos de maior ou menor fragmentação do quadro partidário, que já foi integrado por quarenta agremiações, ainda que o número de partidos efetivos, que concentram grande parte dos mandatos eletivos e recursos do fundo partidário, nunca tenha passado de pouco mais de meia dúzia. Também tem havido reorganizações constantes em torno de grupos regionais e de líderes individuais cuja influência se estabeleceu, ou começou a tomar forma, desde antes da promulgação da Constituição de 1988, além do surgimento de novos agentes desde então. Em um certo sentido, muitos integrantes do consórcio que detinha o poder político na ditadura souberam adaptar-se para não perder, na nova ordem política, as posições que já ocupavam. O contexto do surgimento do quadro partidário atual é, em parte, reflexo da transição negociada, com os aspectos positivos e negativos de não ter havido uma ruptura política.

Esse aspecto relativo à origem de muitos dos partidos atuais não elimina a influência de movimentos sociais (religiosos, sindicais, ambientalistas etc.) na conformação do quadro partidário e na sua transformação ao longo dos últimos vinte anos. Se o quadro partidário brasileiro não tem a mesma estabilidade observada em alguns outros países, nos quais há partidos já centenários, devemos ponderar que o Brasil é um país de industrialização e urbanização tardias, de modo que as pautas do debate político têm mudado com frequência compreensivelmente maior do que em países que já não sofrem alterações tão profundas. Não seria razoável esperar que o quadro partidário fosse estável numa sociedade ainda sujeita a transformações econômicas, sociais e culturais agudas, ainda que seja possível, certamente, depurar desses processos algumas linhas condutoras de doutrina política que poderiam servir de base para a cristalização de programas mais consistentes. Naturalmente, o quadro partidário reflete essas mudanças e o conseqüente deslocamento das questões centrais na política nacional.

As instituições democráticas também estão em construção. Os problemas da representação política surgem como hiatos entre os anseios da população e o funcionamento do governo. O papel dos partidos, nesse contexto, deve ser o de viabilizar um debate claro sobre os rumos do País, no qual todos os cidadãos possam participar continuamente e não apenas com o sufrágio periódico de listas de nomes e propostas difusas. É importante que os eleitores sejam capazes de distinguir com clareza as plataformas correspondentes aos diferentes partidos.

Muitas vezes, os partidos são percebidos como uma realidade dada, e não como um quadro construído e permeável à influência dos cidadãos. Basta constatar a imensa quantidade de pesquisas de opinião encomendadas pelos partidos sobre os mais diversos assuntos para

comprovar que a opinião pública é de seu interesse e influi sobre suas decisões. Se essa permeabilidade à opinião pública existe, por que há uma sensação tão forte de que a liberdade não é explorada pelos cidadãos, mas contra os mesmos? Há, de fato, algumas barreiras objetivas entre a vontade dos eleitores e a agenda dos partidos.

6. Fragmentação do quadro partidário e coesão programática

O primeiro elemento que dificulta a criação de vínculos densos e estáveis entre eleitores e partidos é a fragmentação de legendas. Ainda que tenhamos apenas sete ou oito partidos maiores, há mais de duas dezenas de agremiações, não raro superpostas no espectro político. O problema não é tanto a quantidade de legendas, mas a incerteza sobre os programas e a falta de clareza a respeito de como cada agremiação se situa no espectro político.

As clivagens partidárias do nosso sistema não se restringem à polarização ideológica tradicional entre direita e esquerda: a identidade política dos partidos brasileiros é multifacetada e contempla, em cada agremiação, uma combinação peculiar de elementos identitários relativos a opções de ordem social, econômica, classista, corporativa, religiosa etc., tais como o grau de intervenção do Estado na economia, liberalismo comercial ou protecionismo, a permeabilidade a doutrinas religiosas, a tensão entre liberdade e autoridade, primazia do indivíduo ou da coletividade, foco no Estado ou na sociedade civil, adesismo ou oposicionismo ao governo, estrutura de quadros ou de massa e outros aspectos que delineiam a identidade partidária.

A classificação “pura” entre direita e esquerda ainda é útil, mas não é suficiente, como já foi mencionado, para compreender nosso sistema, pois não retrata a complexidade presente até mesmo no interior dos partidos, frequentemente recortados em facções. Mesmo a ideia de um *continuum* entre os pólos extremos do espectro político, orientado entre direita e esquerda, não permite enquadrar boa parte dos partidos brasileiros sem aceitarmos, pelo menos, que há áreas de intersecção e que alguns partidos podem ser situados em pontos descontínuos nessa estrutura supostamente linear, mas efetivamente multidimensional. Isso pode reforçar a impressão de que certas posturas de um mesmo partido sobre assuntos diferentes são contraditórias, o que se traduz como mais uma face da baixa cristalização doutrinária e da mobilidade programática que caracteriza nosso sistema.

Muitos partidos mantêm deliberadamente uma grande margem de indefinição acerca de suas propostas para preservar uma margem maior de discurso perante a sociedade e de negociação com o governo e com outros partidos. Essa maleabilidade programática permite aos partidos adaptar seu discurso e sua ação conforme as circunstâncias, mas deixa o eleitor inseguro com relação aos efeitos de seu voto.

No sistema partidário brasileiro, o eco dessa baixa densidade programática e da identidade difusa de muitos partidos é refletida na existência de uma centena de frentes parlamentares temáticas organizadas no Congresso Nacional. Essas frentes atravessam as fronteiras das agremiações e congregam parlamentares com interesses convergentes. Geralmente, como os partidos não costumam fechar questão acerca dos temas aos quais correspondem as frentes, estas acabam por funcionar, em muitos aspectos, como partidos paralelos.

Com relação ao público que atendem, muitos dos partidos brasileiros são, pelo menos em parte, partidos do tipo *catch all*, que pretendem atender interesses de diversos grupos e, com isso, dispersar sua base eleitoral, o que contribui para a heterogeneidade de seus integrantes e de sua atuação parlamentar, além de induzir a reprodução de discursos semelhantes, por vários partidos, para atrair os mesmos grupos de eleitores.

7. Personalismo

A disputa por espaço entre membros de um mesmo partido também pode favorecer as migrações e a criação de novas agremiações nas quais tenham melhores condições de disputar cargos e ampliar sua influência pessoal. Muitos políticos não são cortejados pelos partidos em razão de afinidades doutrinárias, mas em função do que podem agregar em termos de sucesso eleitoral e influência no governo. Em troca, os partidos oferecem recursos de que dispõem, tais como cargos de direção nacional, regional ou local na estrutura partidária ou maior liberdade para o político disputar certos cargos por sua legenda, especialmente quando a pretensão do candidato não é atendida no seu partido original.

Se levarmos em conta que praticamos, nas eleições para a Câmara dos Deputados e para os legislativos subnacionais, o voto proporcional em listas semi-abertas, nas quais os colegas de chapa são, ao mesmo tempo, aliados e concorrentes diretos, surgem atrativos para candidatos buscarem pequenas agremiações nas quais sua votação seja mais expressiva, em comparação com os demais candidatos da mesma lista. Como a votação pessoal determina a ordem na lista do partido ou coligação, há um grande incentivo para que os candidatos reforcem sua relação direta com o eleitorado, ficando o partido em segundo plano, inclusive porque as regras sobre fidelidade previstas nos estatutos dos partidos costumam ser pouco rigorosas, ainda que correspondam a uma exigência constitucional explícita.

Esses elementos contribuem para que a coesão interna dos partidos seja um problema ainda sem solução, e a insegurança que isso provoca nos cidadãos favorece o estabelecimento de contatos mais diretos com os candidatos e os ocupantes de cargos representativos. Antes de

ser um aspecto positivo ou negativo, o personalismo é um dado de nosso sistema político e reflexo, também, da cristalização programática relativamente baixa.

8. Caráter nacional e heterogeneidade dos partidos

Outro fator que dificulta a compreensão do sistema partidário pelos eleitores é a falta de homogeneidade nacional das agremiações. O caráter nacional que a Constituição prescreve aos partidos não é facilmente compatibilizado com a heterogeneidade regional brasileira, que dificulta o estabelecimento de doutrinas restritas a questões-chave com o mesmo valor programático em todo o país.

O regionalismo é forte, em grande parte como reflexo de desigualdades sociais e econômicas existentes no Brasil, e isso se traduz em equilíbrios políticos peculiares em cada ente da Federação. A organização federativa dos partidos em diretórios deveria equacionar essa heterogeneidade, mas diretórios estaduais ou municipais de partidos distintos podem ter mais semelhança entre si do que com os respectivos diretórios nacionais.

A coerência ideológica costuma ser dosada com um forte pragmatismo eleitoral, que induz os partidos, em muitos casos, a configurar-se como alianças entre grupos mais coesos nas respectivas regiões do que no plano nacional.

9. As relações com o Poder Executivo

As relações com o Poder Executivo também condicionam a atuação de muitos partidos, uma vez que isso condiciona a execução de políticas públicas e a alocação de cargos e verbas que podem ser determinantes em eleições futuras. O patrimonialismo, o clientelismo e a patronagem geralmente estão associadas a esse padrão de relacionamento entre o Executivo e parlamentares, que são percebidos por muitos cidadãos como intermediários de favores públicos – ou seja, tanto são problemas resultantes de demanda como de oferta. Muito já foi dito e escrito sobre esses problemas da cultura política brasileira, e não é objetivo deste artigo pormenorizar essas questões, mas é importante salientar que os recursos de que dispõe o Poder Executivo para atrair os partidos políticos facilitam a conquista de apoio parlamentar.

Não há, no Brasil, um problema de governabilidade, entendida como formação de maiorias; essa afirmação é corroborada pelo fato de que sucessivos Presidentes da República têm conseguido reunir maiorias mais ou menos estáveis e geralmente têm sucesso na aprovação de projetos importantes de seu interesse. O Executivo tem um amplo poder de definir agendas, resultante de sua competência para executar políticas públicas, editar medidas provisórias, iniciar o processo legislativo e reagir com agilidade, especialmente se comparado

ao ritmo naturalmente mais lento da atividade parlamentar, que pressupõe debates mais abrangentes. O problema, ou parte dele, é que a governabilidade existe mediante trocas de votos por cargos e verbas, e não em função de um programa político pré-definido e amplamente conhecido pela sociedade. Além disso, essa dinâmica de negociação de cargos e verbas traz problemas para a definição e execução eficiente de políticas públicas, sujeitas a mudanças de gestores e prioridades.

A distribuição de cargos entre os membros da base de sustentação do governo é lícita e comum em diversos países democráticos, mas talvez o excesso brasileiro esteja no grande número desses cargos, bastante capilarizados na administração, o que influi na pouca coordenação das políticas públicas e na barganha constante em torno de sua ocupação. Esse padrão de relacionamento entre governo e partidos compromete a qualidade da representação política e das políticas públicas.

Isso causa problemas no Executivo, e ainda mais para o Legislativo. As trocas realizadas à margem ou sob críticas da opinião pública aprofundam a sensação de distanciamento entre os cidadãos e as instâncias de representação política. Cria-se uma expectativa de corrupção, de que interesses particulares estejam sobrepostos ao interesse público. A desconfiança limita o acesso voluntário dos eleitores aos seus representantes e muitos sucumbem ao ceticismo, desistindo de influir no governo pela via institucional. Isso contribui para tornar o Legislativo gradativamente menos representativo.

Somando esse desgaste à dificuldade de fazer frente ao poder de agenda do Executivo, o Parlamento passa a concentrar cada vez mais esforços nas atividades de controle e em tentativas de influenciar as decisões de outro Poder. As minorias parlamentares, acudadas perante os recursos de que dispõe o Executivo para constituir maiorias, têm grandes incentivos para pautar sua atuação pela caça de corruptos, na tentativa de desestabilizar seus adversários e conquistar apoio popular. Em que pese a legitimidade das funções de controle e fiscalização dos atos do Executivo, resta em segundo plano a discussão construtiva de reformas estruturais e de alternativas para o futuro do país.

Isso não quer dizer que não haja exageros em muitas críticas que são feitas ao Legislativo, pois diversos mecanismos de transparência e controle social de suas atividades têm sido aprofundados e deixam seu ventre mais exposto ao público do que o dos outros Poderes. Como a linguagem do Legislativo é menos hermética do que a usada no Judiciário e seus processos decisórios são mais acessíveis ao público do que os gabinetes do Executivo, há mais exposição às críticas. As críticas dirigidas ao Legislativo não são vazias, no mínimo por

representar uma insatisfação evidente com a representação, mas é necessário ponderar esses problemas em perspectiva com os outros Poderes da República.

10. Fortalecimento dos partidos

Se a insatisfação com relação aos partidos é tão disseminada, o que impede a criação de partidos mais representativos e a constituição de uma nova maioria política, dada a grande liberdade de organização partidária? Não há obstáculos jurídicos maiores que o requisito formal de subscrição popular ao pedido de registro da nova agremiação e de seu estatuto.

Pode-se cogitar que outros fatores talvez inibam o surgimento de novos partidos, como reflexo da desconfiança que pesa sobre o sistema partidário. A desconfiança solapa a participação popular e alimenta um sentimento de cinismo com relação à política organizada. Difundiu-se a impressão de que poucos partidos controlam, em grande medida, os fatores que influem sobre o sucesso eleitoral, o que desencoraja o surgimento de novos competidores. Paralelamente, a descrença na representação partidária também favorece o estabelecimento de relações de clientela, inclusive por iniciativa dos eleitores.

A indignação com escândalos e com a ineficiência governamental alimenta o ânimo de disciplinar o sistema político sob uma perspectiva moralizadora e policialesca. Isso, porém, parte do pressuposto de que o problema do sistema político é a falta de ética dos governantes, sem a devida atenção aos aspectos propriamente institucionais que favorecem uma atuação pouco afinada do governo e dos partidos com os cidadãos.

A desilusão que pesa sobre a representação política cria uma expectativa de corrupção e alimenta a percepção de que o sistema partidário é “fraco”. As críticas formuladas nos últimos vinte anos desaguarão em diversas propostas de reforma política, geralmente com o objetivo de criar um sistema partidário estável e concentrado em poucas agremiações, para dar equilibrada vazão às demandas de governabilidade e representatividade. Porém, a reação à fraqueza do sistema partidário costuma vir sob a forma de propostas no sentido de aumentar o poder de controle dos partidos sobre seus membros, para coibir a infidelidade partidária. Não se costuma abordar com a mesma ênfase o outro elemento da fraqueza dos partidos, que é a qualidade da representação que exercem, entendida como capacidade de fazer ressoar, no governo, as demandas populares. Isso embute o risco de promovermos partidos mais fortes pela atribuição de autoridade aos seus dirigentes, e não pela democratização de seus processos decisórios. Há a ameaça de aprofundarmos uma contradição em nosso sistema partidário ao tentarmos aperfeiçoar a democracia com medidas restritivas, e não pelo aperfeiçoamento qualitativo da representação.

11. Reforma eleitoral

Frequentemente, surgem propostas no sentido de adotar sistemas eleitorais já testados em outros países tais como o dos Estados Unidos da América, do Reino Unido, da Alemanha ou da França. A tentação de transpor para o Brasil sistemas partidários tidos como mais estáveis esbarra na evidente incongruência da estrutura política, econômica e social subjacente entre esses países e o Brasil. Deve haver correspondência entre a estrutura política a ser implementada e as dinâmicas peculiares da nossa sociedade, caso contrário um mesmo instituto pode surtir efeitos bastante diferentes daqueles verificados em outros países.

Sistemas eleitorais são, grosso modo, fórmulas pelas quais representantes são escolhidos, mas o cerne dos problemas que permeiam nosso sistema partidário não parece estar na escolha dos representantes, mas no funcionamento das instituições, ainda que haja margem para aprimoramento de aspectos nossa legislação eleitoral, tais como o sistema de coligações em eleições proporcionais e a ordenação das listas partidárias, entre outros. A atuação dos partidos políticos não é determinada apenas pela forma como elegem representantes, mas a tônica das propostas de reforma política tem sido eleitoral.

Em que pese o ritmo lento da reforma política no Congresso Nacional, várias alterações na legislação eleitoral foram aprovadas desde a redemocratização como, por exemplo, regras sobre cláusula de desempenho, verticalização de coligações, propaganda eleitoral, prestação de contas, reeleição e inelegibilidade. Mesmo assim, ainda não foi possível superar impasses em torno de temas como listas abertas ou fechadas, financiamento de campanhas público, privado ou misto, proporcionalidade estrita da representação parlamentar, representação distrital majoritária, proporcional ou mista e fidelidade partidária, para citar apenas os aspectos mais polêmicos. A reforma eleitoral e a reforma política, em sentido mais amplo, ainda não tiveram solução no Legislativo.

12. A reforma política pela via judicial

A demora do Legislativo produziu uma demanda insatisfeita com relação à reforma política e abriu caminho para o Judiciário assumir essa incumbência. O Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal produziram decisões de impacto para o sistema partidário, com destaque para a verticalização de coligações, a cláusula de desempenho e a titularidade dos mandatos.

A verticalização das coligações eleitorais foi imposta com fundamento no requisito constitucional de caráter nacional dos partidos. O dispositivo legal que instituía a cláusula de desempenho, ou de barreira, foi declarado inconstitucional para preservar a possibilidade de

alternância no poder e a maior representatividade possível, embora o quociente eleitoral funcione como uma barreira “natural”, que chega a ser bastante superior a cinco por cento nos estados com menor número de representantes na Câmara dos Deputados. Porém, a verticalização das coligações foi contornada mediante a aprovação da Emenda à Constituição nº 52, de 2006, que derrubou a obrigatoriedade de vinculação entre as coligações em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal. Já a cláusula de desempenho sequer chegou a ser plenamente aplicada antes de ser declarada inconstitucional, de modo que a decisão afetou apenas a expectativa de aplicação daquele dispositivo.

Uma terceira decisão judicial, sobre a titularidade dos mandatos eletivos, teve maior impacto no sistema político brasileiro. Ao atribuir a titularidade dos mandatos aos partidos políticos, e não aos ocupantes dos cargos, o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal restringiram a possibilidade de migração sem perda de cargo, que era um dos principais elementos de barganha.

O mandato partidário não corresponde ao modelo representativo delineado na Constituinte, mas não é contraditório com o nosso sistema eleitoral. Já em 1988 não se admitia a ideia de mandato imperativo, no qual o representante deve agir estritamente conforme o pacto firmado com seus representados e selado na sua eleição, ou em permanente consulta com sua base eleitoral, podendo ser destituído de sua função se extrapolar esses limites ou violar essas diretrizes.

O modelo previsto na Carta Política era mais representativo, sendo o mandatário investido no cargo e dotado de maior autonomia para agir conforme sua convicção pessoal, em favor do que reconhece como sendo o interesse da coletividade que representa. Dessa forma, o representante praticamente substitui, no governo, o conjunto dos representados, cuja única forma de controle político sobre seu mandatário é a confirmação ou a rejeição de seu nome em um eventual pleito à reeleição. Não há, além da pressão popular, outros mecanismos de controle da atividade política no curso do mandato, sobretudo em face da timidez das regras sobre fidelidade partidária e coerência programática.

Esse modelo de representação gerou uma considerável insatisfação entre partidos, especialmente os de oposição (condição sujeita à alternância de poder), que sofriam com a migração de seus membros para a base majoritária, e cidadãos que acusavam a excessiva liberdade do mandatário. O clamor por maior fidelidade aos partidos e aos eleitores contribuiu para que o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal inovassem ao atribuir a titularidade dos mandatos aos partidos políticos, sujeitando os mandatários à perda do cargo

em favor do respectivo partido em caso de transferência voluntária e injustificada para outra agremiação.

O fundamento dessa decisão remete ao sistema proporcional que adotamos, no qual os votos são distribuídos inicialmente aos partidos, sendo as cadeiras que estes obtêm ocupadas pela ordem de votação pessoal de seus candidatos. Essa decisão corresponde a uma guinada na direção de uma espécie de mandato partidário, considerando os partidos como agentes aglutinadores de uma gama específica de interesses políticos expressos em seus programas e sancionados nas eleições, em detrimento de uma modalidade mais personalista de representação. Nesse modelo, a fidelidade partidária é um elemento indispensável do sistema representativo.

A imposição da fidelidade partidária tem aspectos positivos, mas é importante ressaltar que ainda predomina a escolha de candidatos pelo critério pessoal antes do partidário, inclusive em função da pouca clareza sobre os programas e o funcionamento dos partidos. A mudança promovida pelo Judiciário também não trouxe dispositivos que assegurem maior democracia interna nas agremiações. Esse aspecto também deve ser contemplado, pois a representatividade deve vir antes da força ou fraqueza, sob pena de instituir-se uma ditadura das cúpulas partidárias e uma democracia na qual o povo desempenha papel meramente acessório. Mesmo assim, a decisão reconheceu que o mandato tem um duplo vínculo: com o partido ao qual pertence o representante e com o povo que o elegeu.

13. Tensão entre a via judicial e a via legislativa

O Congresso Nacional e os partidos nele representados não conseguiram produzir, até hoje, uma reforma política profunda, seja gradual ou em bloco. Ironicamente, os passos mais firmes na direção dessa reforma têm sido dados pelo Poder considerado menos representativo, o Judiciário. Se o exercício de uma função eminentemente legislativa por outro Poder desperta apreensão e críticas de exorbitância, também devemos ponderar que boa parte da atividade política já estabelecida, sem maiores considerações a respeito da origem dos partidos ou do vínculo representativo, gira em torno da aquisição de instrumentos de poder que possibilitem a ampliação da influência no governo e, especificamente, o sucesso eleitoral. Executivo e Legislativo estão profundamente envolvidos nessas disputas e habituados a lidar com os mecanismos habituais que permitem a formação de maiorias e, nesse sentido, asseguram a governabilidade.

Não sem razão, há o temor de trocar um sistema imperfeito por outro ainda pior. O sistema atual sobreviveu a crises econômicas severas, ao *impeachment* de um Presidente da

República, a reformas constitucionais e a ciclos de escândalos que abalaram as instituições democráticas. Mas a preservação dessa segurança não autoriza o sacrifício dos objetivos expressos no art. 3º da Constituição: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Esses objetivos não estão soltos no texto constitucional, cujo art. 1º elenca a soberania – emanada do povo –, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político como fundamentos do Estado Democrático de Direito instituído em 1988.

A articulação desses dispositivos parece, à primeira vista, recortada pelo art. 2º da Constituição, que menciona os poderes da União, harmônicos e independentes entre si. Essa “intromissão” dos poderes constituídos entre fundamentos e objetivos da ordem constitucional também pode ser entendida como um cerco democrático às instituições. Se nada mais fosse dito sobre o regime de governo, os elementos essenciais da representatividade e da participação política já seriam facilmente dedutíveis, assim como estaria evidente o papel dos partidos nas relações entre governo e sociedade.

O ambiente no qual os partidos surgem, de forma espontânea e livre, é a própria sociedade, no sentido de que esse processo não está sujeito à tutela do Estado. A Justiça Eleitoral, à qual cabe a organização do processo eleitoral, realiza um controle formal do atendimento aos requisitos legais para a participação dos partidos nas eleições, o que não impede a existência de partidos não-eleitorais, como associações políticas aptas a difundir programas e debater livremente. A passagem desse debate para o campo eleitoral, que é uma esfera qualificada de debate e decisão dos assuntos públicos, é que está sujeita ao controle de legalidade realizado pela Justiça Eleitoral e culmina no processo de aquisição de legitimidade representativa, que é a própria eleição. Nessa dimensão pública qualificada, de representação, o ambiente natural dos partidos políticos é o Parlamento.

O Poder Judiciário está aberto ao debate democrático como instância na qual eventuais impasses políticos são decididos. Sua legitimidade é reflexo da própria função de controle de constitucionalidade que lhe é própria e que não se confunde com mero controle de legalidade. A participação de quaisquer interessados nos processos judiciais é constitucionalmente garantida, e a legitimidade das decisões, inclusive as impopulares, deriva da função de evitar os excessos das maiorias, pois o respeito aos direitos fundamentais, inclusive e especialmente de minorias, também é fundamento do Estado Democrático de Direito.

No exercício da função de preservar a coesão entre direito e sociedade, o Judiciário tem legitimidade para promover mudanças de interpretação das normas constitucionais para aproximar o sistema político dos fundamentos e dos objetivos expressos na Constituição. Porém, essa atuação supletiva do Judiciário deve ser restrita aos casos nos quais haja impasses políticos incontornáveis no Legislativo, a quem cabe, primariamente, promover a evolução do sistema político dentro dos marcos constitucionais.

A reforma pela via judicial não é o caminho preferencial do debate democrático, mas uma solução extrema que contorna a incapacidade do Legislativo para realizar uma reforma política ampla. Não se pode esquecer que o Parlamento é o foro primário no qual esses debates devem ser travados e sua substituição por outro Poder só é justificada em situações de impasse político. Por essa razão, o Congresso Nacional deve procurar estratégias alternativas para promover a reforma política, caso contrário corre o risco de renunciar à função representativa que sustenta sua legitimidade democrática.

14. Estratégias para a reforma política

Os partidos são apenas um elemento do sistema político. Tanto influenciam outros elementos desse sistema quanto por eles são influenciados. Aspectos pontuais do funcionamento dos partidos e das eleições podem ser abordados isoladamente e talvez seja mais fácil aprovar sucessivas medidas de pequeno impacto do que criar acordos amplos em torno de reformas mais abrangentes. Em qualquer dessas vias, as causas dos problemas que se pretende solucionar devem ser identificadas e enfrentadas com medidas adequadas, a partir da identificação clara dos problemas que se pretende solucionar e ponderação dos efeitos que as reformas cogitadas possivelmente produzirão.

Um problema comum em muitas das propostas de reforma política é que as mudanças nas instituições são positivas, mas não criam, por si sós, as condições suficientes para que tenhamos um sistema de governo mais estável e democrático, inclusive no que diz respeito à sua compreensão pelo povo – que é titular da soberania, convém lembrar. É comum dissociar diagnósticos, meios e fins: mesmo que a legislação eleitoral seja aprimorada, só resolveríamos parte do problema (o processo de escolha de representantes); se aperfeiçoarmos os regimentos internos, só teremos ganhos de eficiência no processo legislativo, e não na substância do que se decide; a imposição de maior fidelidade partidária fortalece as agremiações no sentido de atribuir aos partidos mais controle sobre seus integrantes, mas não estreita o vínculo representativo com os cidadãos-eleitores. Na linha desses exemplos, mas um pouco além do rol costumeiro de assuntos pertinentes à reforma política, a aceitação ou a rejeição do

ativismo judicial também deve ser compreendida como uma escolha relativa à representação política, tendo em vista que a atuação supletiva dos tribunais superiores despertou um debate sobre eventual substituição dos representantes eleitos pelos juízes.

Todos esses avanços são necessários e positivos, mas não têm, isoladamente, a substância de uma reforma política realmente profunda. Para chegar ao âmago desse problema, é necessário ponderar os fatores que condicionam a organização e a atuação dos partidos e articular esses elementos num conjunto de propostas que tanto podem ser implementadas em bloco como paulatinamente, com as vantagens e desvantagens próprias de cada opção.

A adoção de reformas graduais, mesmo que representem mudanças mais profundas ao longo de alguns anos, permite contornar impasses, mas demora a produzir os efeitos desejados. A reforma em bloco produz impacto rápido, mas pode levar a rupturas traumáticas no sistema político e encontra, inclusive por essa razão, maior resistência à sua aprovação.

Parece ser mais viável a construção de acordos em torno de reformas pontuais, especialmente se forem concatenadas em sucessão de modo que cada passo facilite o seguinte, do que criar um consenso sobre reformas amplas, mais propensas a ferir interesses de várias partes ao mesmo tempo. Essa via requer a definição de uma agenda sucessiva de reformas para construir e consolidar, por etapas, um sistema mais completo, e tanto pode atender à necessidade de reforma quanto aliviar as tensões entre Legislativo e Judiciário na sua condução.

15. Elementos de uma reforma política profunda

Antes de nos perguntarmos se um sistema partidário é bom ou ruim, é preciso cogitar se esse sistema reflete a sociedade ou se impõe àqueles que deveriam ser representados. Essa é a medida substantiva da legitimidade da representação política e deve ser a linha mestra de qualquer proposta de reforma que tenha por finalidade aprimorar o processo democrático.

Assim como os partidos brasileiros dão vazão a demandas legítimas de diversos segmentos da sociedade, a dinâmica de muitos debates e decisões também é orientada por interesses que não costumam ser submetidos ao escrutínio do público. A atuação de representantes de empresas, associações, sindicatos, corporações, organizações religiosas, governos de outros entes da Federação e estrangeiros, bem como outras entidades e também indivíduos, nem sempre está sujeita à transparência que o debate público requer.

Quando essas negociações são expostas ao público, na imprensa ou no próprio Parlamento, reforça-se a percepção de que a política atende a interesses de quem concentra

poder político ou econômico, não da sociedade como um todo. Isso aprofunda o sentimento de ruptura do vínculo representativo. Os interesses representados dessa forma podem ser perfeitamente legais e legítimos, mas a falta de transparência costuma ser suficiente para despertar presunções de que se trata de negociatas escusas, assim como a falta de uma democracia intrapartidária consolidada também produz estranhamento e ceticismo com relação ao funcionamento dos partidos.

Como os partidos só obtêm mandatos representativos pelo voto direto, mas tomam decisões importantes sem controle popular ou responsabilidade direta (exceto nas eleições seguintes), pode-se dizer que o sistema partidário brasileiro tanto reflete como se impõe à sociedade, em diferentes circunstâncias.

Uma reforma política profunda não pode ser limitada ao fortalecimento dos partidos, que já são, em grande medida, fortes, especialmente após a decisão do Supremo Tribunal Federal que lhes atribuiu a titularidade dos mandatos e tornou muito mais rígida, sob pena de perda de cargos, a fidelidade partidária. O problema a solucionar é de organização do sistema partidário e dos fatores que condicionam a ação dos partidos, que são percebidos por grande parte do eleitorado como entidades em constante e inescrupulosa busca de ganhos privados em detrimento do interesse público. Essa é a questão central que coloca em xeque o sistema representativo e, com ele, a própria confiança na democracia.

Além disso, é necessário dar atenção aos padrões de relacionamento entre poderes, para que os problemas de ineficiência e incoerência da ação estatal sejam abordados de forma adequada, o controle institucional realizado pelo Legislativo seja realmente eficaz e a dinâmica entre Legislativo e Executivo não funcione como um entrave à qualidade da gestão pública. O campo de discricionariedade nas políticas públicas tem sido reduzido com a criação de entidades reguladoras autônomas e o aprimoramento do controle social dos gastos públicos, mas uma relação institucional mais transparente entre Executivo e Legislativo poderia trazer alguns avanços importantes nesse sentido. A percepção de legitimidade também é um dado substantivo sobre a qualidade da democracia no sistema partidário.

O envolvimento dos cidadãos nos partidos e no governo também precisa ser estimulado, como condição de revitalização da política brasileira. O debate sobre o aprimoramento da representação política está bastante limitado à capacidade do Estado de organizar a sociedade e os partidos. É comum que os cidadãos, alienados da busca de soluções, fiquem no papel de espectadores, e não exerçam maior protagonismo na esfera pública. Nesse sentido, não assumem a responsabilidade pelas mazelas do governo, que creditam a um sistema do qual pouco participam – e muitos não querem participar, pois identificam a política com corrupção.

Muitos criticam, mas poucos se dispõem a ajudar na construção de um modelo mais representativo, inclusive porque os partidos, que podem desempenhar um papel importante na mediação desse debate e na articulação das demandas em propostas organizadas, não conseguiram, ainda, envolver a sociedade nesse processo. Quando muito, o debate sobre ilegalidades cometidas por adversários transborda das comissões parlamentares de inquérito para o noticiário.

A legalidade, que deveria ser um pressuposto, ocupa o centro do debate sobre reforma política, cujo binômio essencial é representatividade e governabilidade. Apesar do imperativo de estabelecer limites rigorosos para a atuação dos representantes e das instituições, é preciso tomar o cuidado de não degenerar a promoção de responsabilidade política em restrição exagerada dos direitos políticos e civis. O endurecimento das leis, isolado, pode estimular uma renovada originalidade para a prática de desvios éticos e legais, sem contrapartida em termos de legitimidade democrática. Assim como é importante combater a prática de atos ilícitos, também é necessário fortalecer o vínculo representativo entre partidos e eleitores.

O aprimoramento do regime democrático requer a ampliação progressiva das liberdades com a devida contrapartida de responsabilidade, que inclui prestação de contas (não só de despesas, mas também do exercício do mandato) e maior participação direta e indireta dos cidadãos, que os partidos podem – e devem – propiciar.

16. Conclusão: o papel dos partidos políticos

Não há como fugir ao questionamento da função que cabe aos partidos numa eventual reforma política. Cogitemos duas: a primeira, evidentemente, seria a de organizar propostas que orientem o debate parlamentar; a segunda, mais complexa, diz respeito ao papel que os partidos devem desempenhar num sistema democrático adequado à sociedade brasileira no atual momento histórico.

Tradicionalmente, o sistema partidário tem o papel vital de dar vazão aos conflitos de forma organizada, como agentes de participação e representação, de modo a facilitar o processo decisório democrático e o encontro de soluções para a integração política mediante o debate e a deliberação, sem recurso à violência. Uma ideia simples e tradicional ainda se aplica: os partidos funcionam como intermediários entre o povo e o governo. Porém, diante do sentimento de falta do “povo” nessa equação, não basta que o mandatário seja investido no cargo público sem estar sujeito ao controle, pelos partidos, pela Justiça ou pelos representados, de como o exerce, sob pena de favorecer a oligarquização da política e deixar o povo à margem do governo.

Na mesma linha de raciocínio, não basta instituir uma fidelidade partidária rígida, sem que haja mecanismos de controle dos partidos pelos cidadãos que com ele se identificam. Resta o problema de assegurar a representatividade dos mandatos políticos, cuja medida é a harmonia entre os interesses dos eleitores e a ação dos mandatários, sem submeter toda decisão aos custos e à demora da consulta direta. As diretrizes da atuação parlamentar devem estar cristalizadas em programas claros e amplamente divulgados, cuja execução seja disciplinada, de preferência, por órgãos de controle interno dos próprios partidos, na linha da autonomia assegurada pela Constituição. Os partidos podem viabilizar essa representatividade quanto mais forem permeáveis à participação dos cidadãos na formulação de seus programas e nas suas instâncias decisórias. Do contrário, pode ganhar volume a demanda por alguma forma de controle externo, ou a sensação de infidelidade aos programas.

Rejeitar os partidos e os políticos não nos deixa com nada melhor do que já temos e suprime a possibilidade de reforma pela via institucional. Tratar a corrupção como causa de todos os males também é um diagnóstico viciado, pois ela é, em grande parte, efeito de outras causas. Não basta a honestidade pessoal contra elementos do sistema político que induzem a práticas pouco republicanas e, em alguns casos, distanciam o povo dos processos decisórios. O reforço do papel dos cidadãos na vida partidária, aliado ao debate sobre as relações entre os poderes da República e à educação cívica, pode fazer mais pelo aprimoramento da identidade entre representantes e representados do que uma reforma eleitoral.

Em suma: a democratização dos partidos, a sua articulação com a sociedade mediante definição de programas claros, a simplificação das eleições, o reforço da participação popular na atividade legislativa e na elaboração e controle de políticas públicas, a promoção de responsabilidade política e a restrição das trocas de apoio por cargos e verbas são perspectivas distintas, mas interligadas, do aprimoramento do sistema partidário.

Nenhuma dessas iniciativas encontra obstáculos na Constituição de 1988 – pelo contrário, são perfeitamente harmônicas com os princípios nela veiculados, desde que a autonomia partidária, que não é valor absoluto no próprio texto constitucional, também seja respeitada. É possível, desse modo, revitalizar o sistema partidário mediante aprofundamento dos fundamentos e objetivos políticos já contidos na Constituição.