



Sistema político *Especialistas debatem as propostas para resolver a crise de representação no Brasil*

TEXTO EVERTON CARDOSO

FOTOS FLÁVIO DUTRA
GUSTAVO DIEHL

Se 2013 foi o ano dos protestos e dos debates sobre a conjuntura brasileira, 2014 foi o momento em que essa discussão tomou contornos pautados pela política, não só no que se refere aos candidatos que disputavam os cargos majoritários e proporcionais em níveis federal e estadual. O próprio sistema de escolha tem sido alvo de debate, já que parece estar se desenhando o que o sociólogo português Boaventura de Sousa Santos tem chamado de uma “patologia da representação”, ou seja, os cidadãos acabam não se sentindo parte do processo decisório incumbido a seus representantes por meio do sufrágio. O resultado disso foi que uma das pautas mais presentes durante a campanha presidencial, sobretudo, foi a de uma reforma política, ainda que o

tema não seja nenhuma novidade nas últimas décadas. Reeleição, duração de mandatos, coligações partidárias, financiamento de campanhas, formato das eleições proporcionais e obrigatoriedade do voto estão entre os pontos a serem debatidos. Dentro desse espírito, o Caderno JU deste mês conversou com cinco professores da Universidade para trazer à tona aspectos ligados à reforma que ora se discute. Nas páginas desta edição, imagens de Flávio Dutra e Gustavo Diehl traduzem a inconformidade com o atual modelo e o quanto o processo eleitoral deixa restos que, se não aproveitados como insumo para a mudança, se tornam apenas dejetos e deixam passar a possibilidade de o sufrágio ter como legado muito mais do que os resultados apurados nas urnas.

Pichação assinada pela
Federação Anarquista
Gaúcha (FAG) em muro da
Avenida Loureiro da Silva



Depois de finalizado o processo constituinte que resultou na Carta Magna de 1988, várias têm sido as discussões quanto ao funcionamento do sistema político brasileiro. De acordo com o pesquisador e professor do PPG em Ciência Política da UFRGS Carlos Arturi, dois foram os momentos em que esse tema voltou com mais força nas últimas décadas: na época do plebiscito para a escolha da forma e do sistema de governo, em 1993; e quando da emenda constitucional que tornou possível a reeleição para cargos executivos, em 1997. “De lá para cá esse debate nunca saiu da arena”, enfatiza. Carlos ressalva, porém, que o consenso na sociedade brasileira está apenas no que se refere à necessidade da reforma: como não há um acordo sobre como ela deva ser nem na academia nem no meio político, existe aí uma dificuldade para fazer avançar a pauta. “Nosso problema não está diretamente ligado às instituições que temos hoje nem ao sistema partidário e eleitoral. Todas essas instituições e práticas da democracia brasileira podem ser aperfeiçoadas, mas há outras questões maiores que podem ser resolvidas por lei”, opina.

Regime de coalizão – Conforme o professor Aragon Érico Dasso Júnior, do Departamento de Ciências Administrativas da Escola de Administração da UFRGS, esse é um assunto que não foi bem resolvido no processo consti-

tuinte ocorrido há quase três décadas. “Saímos com alguns problemas”, avalia. Na opinião do docente e pesquisador, o documento que serve de base para a organização do Estado brasileiro cria, pela forma como foi pensado, uma dependência do Poder Executivo em relação ao Legislativo de maneira que os presidentes precisam se submeter ao que se tem chamado de um “presidencialismo de coalizão” – o que não é nenhuma novidade no caso do Brasil. “Mesmo ganhando uma eleição majoritária, nunca o chefe do Executivo tem base suficiente. É absolutamente normal; mais ainda num regime presidencialista”, pondera.

Nessa mesma linha, o professor de Direito da UFRGS e da PUCRS Sérgio Borja aponta que muito desse peso colocado sobre o Legislativo se deve principalmente ao fato de a Carta de 1988 ter sido egressa de um regime de força, o mesmo que acontecera em 1946. Em ambos os casos, havia uma preocupação de os legisladores minimizarem o poder concentrado sobre o chefe do Executivo. O advogado aponta ainda que uma das inovações da Constituição mais recente em relação às anteriores, e que acentuou o presidencialismo de coalizão, foi o estabelecimento de um segundo turno para as eleições majoritárias para cargos executivos. Se, por um lado, isso fez com que os eleitos tivessem maioria absoluta e, por isso, mais legitimidade para governar, por outro, criou a necessidade de os partidos precisarem se aliar para, no momento em que restarem apenas

dois concorrentes, obterem a vitória. “Para se conseguir maioria absoluta, é preciso fazer coligações, e elas dissolvem o que formalmente é um sistema multipartidário”, explica. “Material e substancialmente”, define, “tem-se um sistema duplo, com situação e oposição.” Nesse sentido, o que Borja diz ser uma “bipolaridade patológica” tem contraposto agrupamentos políticos organizados ao redor do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT). “Até duas eleições atrás, via-se, de alguma forma, a manutenção do varguismo, que retirou as extremas direita e esquerda e instalou um meio-termo entre os opostos”, explana sobre o que ficou conhecido como uma “meia-estação entre o capitalismo e o socialismo”. No pleito de 2014, no entanto, houve uma ruptura nesse equilíbrio, com a exacerbação de posicionamentos antagônicos e mais tendentes ao extremismo.

O processo de crise que se acentuou a partir de junho do ano passado deve-se, na leitura feita pelo docente, a um fator preponderantemente econômico: a política adotada pelo atual governo federal está levando a um processo inflacionário; este, por sua vez, gera um consequente desequilíbrio na sociedade brasileira por tocar no bolso do cidadão – seu “órgão mais sensível”. “O que está acontecendo agora é que se necessita de uma reforma que nos retire desse presidencialismo de coalizão, que é a origem da corrupção generalizada. Não é um sistema republicano, é feudal; os partidos

aparelham o Estado. E isso não acontece com um eventual ocupante de poder, mas com qualquer um que o assuma”, assevera sobre um traço do sistema político nacional que faz com que a sociedade não acredite mais nem em esquerda nem em direita. Essa exacerbação ainda estaria relacionada a uma não estabilidade entre forças antagônicas, fato também presente no contexto internacional. “Com o desequilíbrio externo, estamos com uma polarização entre as teorias de direita e de esquerda. É um sistema de gangorra que vem perturbando a sequência de desenvolvimento econômico e político do Brasil”, explica. E sentencia: “As coisas não vão ficar bem se os extremos continuarem se digladiando de forma sectária, se ameaçando com ditadura. Essa polarização vai impedir o surgimento de uma nova democracia eclética, como se tem visto na União Europeia.” O professor destaca que o que se vê no Brasil hoje é uma espécie de maniqueísmo infantil, como acontece com as torcidas dos times de futebol. “Isso leva a uma situação de divisão política, a uma crise que mata a possibilidade de reforma política. O que vai sair disso é uma democracia prejudicada”, prevê.

Regras perenes – O conjunto de mudanças que se tem proposto, porém, não se constitui exatamente numa reforma política, pois apenas diz respeito a transformações no sistema partidário e eleitoral. Essa é a leitura que faz o professor Luiz Alberto Grijó, do Departamento

Estamos num momento tão decisivo quanto o da abolição da escravatura ou o da proclamação da República, frente a um desafio de reformulação, de criação de uma política de Estado



longo de estabilidade na República foi de 1891 até 1930. Embora as regras estivessem mais ou menos estabelecidas, havia o chamado ‘voto de cabresto’, e a participação média da população nas eleições girava em torno de 6 ou 7%”, relata sobre um momento em que o sufrágio não era universal – apenas homens alfabetizados tinham direito ao voto. “Só com a abertura e a redemocratização é que inauguramos o período que vivemos hoje”, acresce sobre um intervalo de tempo que chega a três décadas.

É por esse retrospecto que o docente reforça o argumento de que uma proposta de reforma deve pressupor um debate aprofundado, para que se estabeleçam parâmetros e normas que transcendam os 15 ou 20 anos de duração. “De quatro em quatro anos, praticamente, se põem em xeque as regras do processo eleitoral”, critica. Ele ressalta, no entanto, que é preciso que a forma de eleição goze de credibilidade, pois se desacreditada coloca em dúvida o sistema como um todo. “Esses questionamentos têm sido recorrentes por parte dos perdedores, e não só na atual conjuntura. É um clima de desconfiança da norma, pois ela não os beneficia. Que tipo de regra se vai propor?”, questiona.

Partidocracia – Na avaliação de Sérgio Borja, as mudanças mais necessárias estão vinculadas à organização dos partidos políticos brasileiros, responsável por boa parte da exclusão e do descrédito do eleitorado. “A Constituição de 1988 adotou um sistema que contraria toda a doutrina de outras nações, em que os partidos são de direito público. Aqui eles são instituições de direito privado. Isso veio para o bem, para transferir essa responsabilidade para a sociedade civil”, justifica. “Infelizmente”, lamenta, “o que aconteceu na prática foi que oligarquias tomaram conta dos partidos. São as mesmas pessoas há anos, e é um sistema em que elas são donas dessas agremiações”.

Pela experiência do docente, que participou da fundação de duas siglas – o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) –, também na constituição dessas agremiações políticas há consequências do período ditatorial. “Ambos os partidos tinham egressos das guerrilhas e funcionavam em sistema fechado, que não permitia neófitos como eu. Eu os ajudava, mas eles não me colocavam nos postos de chefia. Distribuíam-nos entre os companheiros da luta anterior”, conta sobre o que resultou em um sistema fechado. “É muito difícil criar novidade”, ressenete-se.

“Temos de viver um novo mundo, não esse que está introjado. Estamos num momento tão decisivo quanto o da abolição da escravatura ou o da proclamação da República, frente a um desafio de reformulação, de criação de uma política de Estado. Só assim terminaríamos com a partidocracia que vivemos”, diz

Sérgio. Entre os paradoxos da organização partidária brasileira, o advogado aponta o fato de ela tornar a democracia do país quase monárquica: “Quantos filhos e netos de políticos estão concorrendo?”. Essa dinâmica engessaria ainda mais a estrutura das agremiações políticas, principalmente a partir de restrições econômicas e ideológicas que formam grupos bastante fechados.

Outro problema apontado pelo docente no atual modelo nacional é o fato de os partidos receberem verba pública, mas não a repartirem entre os candidatos; só os escolhidos pelo grupo dominante dentro do partido é que recebem. “É preciso fazer uma democracia interna. Essas formas estão ultrapassadas”, reivindica.

Modos de fazer – Para o professor do curso de Administração Pública e Social da UFRGS Aragon Érico Dasso Junior, essa é uma discussão que, para além do plano jurídico, deve ser avaliada pelo viés político. “No Direito, é possível fundamentar, mas é na política que se dá a decisão”, afirma sobre uma questão que vai além de parâmetros e argumentos técnicos, ainda que esses sejam parte integrante dela. “Toda e qualquer norma é sempre resultado de uma relação política”, argumenta, “e se entendermos que é preciso mudar, o Direito se adapta, é um meio ou técnica para a política, não a deve limitar”. Seria preciso, então, um acordo que permitisse se discutirem as mudanças no processo fundador do sistema brasileiro. É nesse sentido que Aragon diz ser a eleição de uma assembleia constituinte a saída de maior legitimidade. “Não seriam políticos profissionais, pois estaríamos convocando uma representação mais plural da sociedade”, diz sobre uma alternativa semelhante àquela usada em 1986, quando foram eleitos representantes exclusivamente para a elaboração do documento que seria promulgado dois anos mais tarde.

Outro modelo de reforma tem sido proposto por meio de plebiscito ou referendo. Conforme descrição do Tribunal Superior Eleitoral, ambos os mecanismos consistem em “consultas ao povo para decidir sobre matéria de relevância para a nação em questões de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”. A diferença entre os tipos de sondagem é que o plebiscito antecede a criação do projeto de lei que trate do tema, enquanto o referendo é convocado posteriormente para a população ratificar ou rejeitar a proposta. Para Aragon, esses mecanismos – assim como as leis de iniciativa popular – seriam uma mostra de uma reforma mais radical, que não seja só na representação, mas principalmente na participação dos cidadãos nas decisões do Estado – caso da proposta de mudança no sistema político-eleitoral. Entre as restrições atuais à

convocação dessas consultas está o fato de que só o Congresso pode fazê-lo; ao Executivo resta apenas a sugestão. “Poderíamos dizer que não haveria problema se isso fosse uma prática, mas desde 1988 tivemos apenas um plebiscito, em 1993 – para decidirmos entre República e Monarquia; e entre Parlamentarismo e Presidencialismo –, e um referendo em 2005 – sobre o comércio de armas de fogo e munições. E foram pouquíssimas leis de iniciativa popular, como a da Ficha Limpa”, esmiúça. E aponta: “Uma das broncas do Congresso Nacional é que esses mecanismos ganhem vida própria, autônoma em relação ao Legislativo”.

Constituinte exclusiva – Autor do livro *Reforma política e retrocesso democrático*, o professor aposentado de Ciência Política da UFRGS José Antônio Giusti Tavares diz que a proposta ora em debate é de uma reforma constitucional, já que o Brasil é uma nação democrática pautada pela Carta Magna de 1988. “Essas reformas podem ser obra de uma constituinte exclusiva, eleita enquanto tal; ou, como já se fez no Brasil e não é algo perverso, se pode entender que o Legislativo federal tem poderes de reforma constitucional. Ambas são possíveis e legítimas”, aclara.

Mas, segundo o docente, não há nenhum sentido fazer uma reforma desse teor por meio de uma consulta à população. “Pode ser simpático ao método populista, mas todo processo institucional deve obedecer a princípios que não são leis, são lógicos do processo político”, explana.

Para sustentar sua defesa de que essa mudança na Carta Magna deva ser feita pela via de representantes eleitos por sufrágio, José Antônio argumenta que um dos princípios que caracterizam as democracias constitucionais é o que se conhece por “mandato livre” ou “mandato virtual”. Segundo este, o Legislativo, quando constituído, tem o poder e a competência de decidir em nome dos que o elegeram de tal modo que o representante não tem obrigações perante o eleitor. “Isso é o que diferencia a democracia representativa do plebiscitarismo. O representante não se obriga perante o eleitor, este é que se obriga a acolher como suas todas as decisões que, em seu nome, o representante tomar no corpo legislativo. Portanto, se o representante em que ele votou ganhar ou perder, o eleitor se obriga em relação às decisões do corpo representativo”, esclarece. Como consequência disso, deputados, senadores e vereadores teriam um tipo de responsabilidade independente: “A responsabilidade dos representantes é perante todo o país, mesmo perante aqueles que não o tenham eleito”. Isso, obviamente, pressupõe que o político eleito não cometa violações a normas e leis.

de História do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS. “Não se está pensando em abolir o Senado ou mudar o regime de governo. São apenas algumas alterações no processo de seleção das pessoas que são escolhidas pelo voto, ou seja, é eleitoral”, justifica. O pesquisador vinculado ao PPG em História, porém, ressalta a necessidade de se passar por um processo como o que agora parece estar se instalando no Brasil. “A questão é que as regras sejam claras, universais e respeitadas”, assevera. Na avaliação de Luiz Alberto, também é preciso que, neste momento, se chegue a um conjunto de normas que tenham certa perenidade, que não mudem conforme a vontade do grupo político que esteja no poder. “Não que essas regras tenham de ser imutáveis, mas elas não podem ser alteradas conforme quem estiver ganhando ou perdendo”, diz. Para ele, agora haveria um ambiente mais favorável a esse tipo de proposta por ser início de mandato, ou seja, os eleitos ainda não se acomodaram. “O Congresso é eleito conforme o sistema atual, mas uma mudança altera as práticas, as lógicas e os recursos que os atuais representantes terão de lançar mão para se reelegerem ou se elegerem para outros cargos nas próximas eleições”, destaca.

De acordo com o pesquisador, o Brasil tem tido historicamente momentos muito curtos de permanência da ordem política, já que o processo tem sido marcado por uma série de mudanças – muitas vezes subversões da própria ordem institucional. “O período mais



GUSTAVO DIEHL/JU

Em nosso país, a sociedade é muito heterogênea e requer um sistema aberto para a representação política, caso contrário haverá distorção

Para se tentar resolver a “patologia da representação”, uma das propostas é mudar a forma de eleição dos representantes para o Congresso Nacional, sobretudo no caso das eleições proporcionais. Atualmente, o sistema prevê que os partidos lancem candidatos e que os eleitores possam votar nas pessoas ou nas legendas. A partir disso, computam-se os votos por partido – ou coligação – e são distribuídas as cadeiras na Câmara proporcionalmente ao número recebido por cada sigla. Feito isso, os mais votados vão sendo colocados conforme as vagas da agremiação a que pertencem. O resultado desse cálculo é o que se tem chamado de “quociente eleitoral”. De acordo com o professor aposentado José Antônio Giusti Tavares, o mérito desse tipo de eleição – proporcional – é que ela minimiza o princípio excludente que há nas eleições majoritárias: “Não se tem nem maioria nem minoria. Claro que se pode ter uma representação que tenha maioria, mas não é como no princípio majoritário, em que boa parte não é representada”. Para o docente, uma alternativa para o atual sistema que poderia aproximar mais o eleitorado dos candidatos seria pautá-lo não mais pela abrangência estadual, mas a partir de distritos eleitorais. “O distrito não é o território, mas um conjunto de eleitores. Quando esse grupo é menor e mais localizado, a responsabilidade entre eleitor e eleito é maior”, esclarece. José Antônio aponta, entretanto, uma desvantagem nesse sistema: muita intimidade não é algo desejável.

Carlos Arturi diz que outro dos argumentos favoráveis mais usados para defender o voto distrital seria a realização de campanhas eleitorais mais baratas. Ele, no entanto, faz coro à observação de Tavares de que esse tipo de modelo pode criar uma relação de dependência indesejável no que se refere às representações em nível nacional: “Torna o deputado federal um ‘vereador federal’. Na Câmara, devem ser discutidos os destinos do país, e não as demandas locais”. O docente e pesquisador antevê ainda uma tendência à redução da pluralidade partidária. Isso porque os partidos menores talvez não tivessem força para lançar candidatos e realizar campanhas em tantos distritos. Outra questão decorrente disso seria que os partidos menores talvez não tenham quadros suficientes para lançar candidaturas em todos os distritos. “Se qualquer cidadão quiser votar em candidatos de outro distrito porque ele representa suas ideias, não pode. Há uma enorme restrição à possibilidade de escolha, pois o cidadão fica limitado a uma lista pequena que os partidos ofertam em um distrito”, justifica. O professor aponta também uma distorção do princípio proporcional da representação: como se

elege, em cada distrito, o candidato mais votado, e não há a distribuição dos assentos parlamentares segundo as votações por legenda, o processo acaba sendo majoritário. “A tendência é que só se elejam candidatos de partidos grandes. Partidos médios e pequenos não teriam chance. Um partido que tivesse 10 ou 15% de votos num sistema como o atual, por exemplo, se em nenhum distrito fizer mais de 50% dos votos, não elege ninguém. Os partidos que representem minorias seriam esmagados nas urnas”, adverte. “O Brasil é uma sociedade muito heterogênea”, acrescenta, “com mobilidade social e geográfica. É um país que requer um sistema aberto para a representação política, se não essa representação fica distorcida demais.”

Reforço partidário – Outro elemento importante dentro da discussão sobre as eleições proporcionais está relacionado aos partidos e a sua identidade. De uma maneira geral, essas agremiações políticas padecem de descrédito junto ao eleitorado – seja por não terem programas e propostas claras, seja pela inconstância de nomenclaturas e de filiados. Uma das primeiras propostas seria o voto em listas fechadas. Segundo essa fórmula, os filiados a determinada sigla se reuniriam em convenção antes do período eleitoral e, em consenso, estabeleceriam uma lista ordenada de seus candidatos. De acordo com Aragon Érico Dasso Junior, esse modelo – adotado em vários países – tem como principal resultado um fortalecimento dos partidos. “As convenções passam a ser muito importantes, até porque a tendência é que se exija que tenham pelo menos 15% do total de filiados. Isso deve fortalecer o processo e minimizar os acordos de liderança”, diz sobre uma mudança que exigiria também o voto direto e secreto nas convenções, bem como uma regulação eleitoral mais sólida nesse contexto. Essa mudança preveria listas que alternassem nomes de homens e mulheres, o que equilibraria a representação por gênero na Câmara. “O voto no partido obriga o eleitor a ter de escolher melhor o programa, identificar um partido de preferência, até se filiar para ter uma relação mais orgânica”, diz sobre um processo que talvez torne menos sazonal e pessoalizada a relação dos eleitores com as siglas. No mesmo sentido de fortalecer as siglas, outra tendência é impossibilitar as coligações para eleições proporcionais. “Na prática, isso tende a eliminar do jogo político os partidos pequenos. Eles, não podendo se coligar, dificilmente elegeriam representantes. O que fica claro nesse pleito é a tentativa de diminuir o número de partidos, pois se entende que o espectro não é tão amplo assim. São pequenas variações dentro de uma mesma orientação”, explica.