® BuscaLegis.ccj.ufsc.Br

# As origens da infidelidade partidária no Brasil

Daniel Gouveia de Mello Martins

Segundo Jairo Nicolau, sistema eleitoral é o procedimento utilizado em uma eleição para transformar os votos dos eleitores em poder parlamentar ou de governo. Apesar de influenciar a opinião do eleitor, o principal aspecto de um sistema eleitoral passa a ter relevância somente após o fechamento das urnas, estabelecida a forma de ocupação dos cargos em disputa.

No Brasil predomina uma mescla de fórmulas de representação. Alguns cargos são preenchidos em eleições majoritária sem dois turnos, outros em eleições majoritárias simples e outros, ainda, são preenchidos em eleições proporcionais.

Os sistemas eleitorais influenciam fortemente o número de partidos e, portanto, a natureza da competição no sistema partidário. Além disso, os sistemas eleitorais também afetam as maneiras como os partidos se organizam e funcionam internamente.

Segundo Scott Mainwaring, o sistema eleitoral brasileiro contribuiu para minar os esforços de construção de partidos políticos mais efetivos. Vários aspectos da legislação eleitoral brasileira não têm paralelo no mundo, e nenhuma outra democracia dá aos políticos tanta autonomia perante seus partidos. Essa legislação eleitoral reforça o comportamento individualista dos políticos e impede a construção partidária. Os graus extremamente baixos de fidelidade e disciplina partidária encontrados nos principais partidos são tolerados e estimulados por essa legislação.

O sistema de representação proporcional no Brasil é utilizado para o preenchimento das cadeiras de deputados federais e estaduais e vereadores. Dentro deste sistema o Brasil utiliza a chamada lista aberta, na qual o eleitor vota em apenas um deputado, e seu voto não pode ser transferido a outras pessoas. As cadeiras são distribuídas primeiramente aos

partidos de acordo com o número de votos obtidos pelo conjunto de seus candidatos, e depois, em cada partido, de acordo com o número de votos de cada candidato.

Ainda que o número de representantes seja determinado pelos votos partidários, a eleição ou não de um candidato depende de sua capacidade de obter votos individuais. Esse sistema incentiva fortemente o individualismo nas campanhas, especialmente porque o prestígio e o poder de um candidato são grandemente fortalecidos por um total de votos massivo. Este individualismo nas campanhas promove, na maioria dos casos, uma acirrada disputa intrapartidaria, sobretudo dentro dos partidos catch all.

Embora essa combinação de representação proporcional e sistema de lista aberta possa ser a medida mais importante para garantir aos políticos tanta autonomia perante seus partidos, outros aspectos do sistema eleitoral contribuem para esse efeito.

Uma característica que acentua a autonomia dos políticos é a concepção de candidato nato. Essa é uma regra pela qual os deputados estaduais, federais e vereadores têm o direito de concorrer ao mesmo cargo nas eleições seguintes. Isso significa que um político pode violar todas as questões programáticas do partido e ainda assim, ter um lugar na cédula. O político pode, ainda, mudar de partido e ter o direito de concorrer a um cargo na chapa deste novo partido.

Outro ponto crítico do sistema eleitoral brasileiro é a falta de regras que estruturem as ações e a lógica dos políticos, tanto nas interações interpartidárias quanto intrapartidarias. A legislação existente institucionaliza um sistema que estimula a ausência de compromisso, solidariedade, disciplina e coesão partidária.

Na legislação eleitoral falta, ainda, uma regra que regulamente a troca de partidos por parte de representantes eleitos. Deveria ser exigido do representante, caso este desejasse mudar de partido, que o mesmo, antes, renunciasse a seu mandato. Essa falta de regulamentação faz com que os mandatos sejam dos políticos e não dos partidos. Assim os políticos geralmente usam os partidos apenas como veículos para se elegerem, não tendo com estes nenhum vínculo profundo. Esses são os chamados partidos de aluguel, partidos usados apenas para disputar eleições.

De certo modo, a movimentação dos parlamentares reflete uma lógica interna a competição político-eleitoral. Geralmente o parlamentar migra em busca de uma legenda melhor para a disputa das próximas eleições.

Segundo Mainwaring, o hábito de mudar freqüentemente de partido contribui para denegrir a imagem dos mesmos e dos próprios políticos. Os políticos são escolhidos para representar as pessoas por meio da instituição mediadora dos partidos políticos. Sendo assim, deveria existir uma maior fidelidade entre os representantes eleitos e os partidos que os elegeram.

Outro ponto que contribui para a formação de partidos de aluguel e migração partidária é a questão das normas de funcionamento do Congresso. Um partido com apenas um representante consegue todos os privilégios congressuais concedidos aos partidos maiores. O resultado é que há um incentivo para que as pessoas se elejam por uma legenda e depois formem outro partido. Essa oportunidade aumenta a gama de possibilidades para os políticos e torna mais difícil para os partidos obter de seus representantes o mínimo de compromisso.

Uma solução para este problema seria a adoção de uma porcentagem mínima da votação nacional para a Câmara para que o partido passe a ter direito a qualquer representação no Congresso ou no Parlamento. No Brasil o cociente eleitoral foi adotado como cláusula de exclusão. Entretanto, este cláusula não impede a mudança freqüente de partido.

Além de não impedir esta constante migração partidária, o cociente eleitoral utilizado como cláusula de exclusão acaba fortalecendo um forte efeito concentratório e excludente nos estados menos desenvolvidos, privilegiando e reforçando os partidos consolidados e inviabilizando os partidos pequenos, modernos e reformistas, sem conseguir impedir a existência das legendas de aluguel nos grandes colégios eleitorais.

Estas regras tornam desigual a distribuição da representação política, entre regiões ou estados, tornando automaticamente desigual a representação da população e a representação partidária. Além disso, as desigualdades presentes no sistema representativo brasileiro tornam desigual, também, a disputa partidária, pois ao super ou sub representar os estados ou regiões, o mesmo está sub ou super representando os partidos que são mais forte em cada região ou estado, respeitando e reforçando as peculiaridades de cada um.

Em resumo, os problemas da relação entre o sistema eleitoral e os partidos começam com as eleições, permeadas por um forte individualismo por parte dos políticos e pela existência de inúmeras legendas de aluguel; Passa pela legislação eleitoral, que

estimula a autonomia dos representantes eleitos em relação a seus partidos. Os representantes podem agir independentemente de programas com quase nenhuma chance de sofrer sanções. Eles não devem seus mandatos ao partido, mas sim à sua própria iniciativa. Os partidos aceitam violações flagrantes dos programas partidários e dos compromissos organizacionais quando um político consegue uma grande soma de votos. Isso faz com que os partidos, sobretudo os catch all, não tenham nenhum controle sobre seus parlamentares. E culmina na grande porcentagem de mudança de partido por parte de representantes eleitos e no surgimento de partidos personalistas, contribuindo para a desestruturação e enfraquecimento dos partidos existentes.

Outro ponto importante a ser tratado é o impacto do sistema político federalista na política nacional. Obrigados pela legislação eleitoral a pertencer a partidos de âmbito nacional, os políticos brasileiros regionalizam os partidos na prática ao retirar-lhes o poder sobre os representantes no Congresso. Nessas circunstâncias, eles podem pertencer a partidos nacionais de direito, mas representar sua clientela regional sem nenhuma interferência desses chamados partidos nacionais. O político, e não o partido, é o veículo de representação. Só onde os políticos são relativamente autônomos em questões ideológicas eles podem representar suas clientelas locais e estaduais como desejam.

É por uma lógica semelhante a esta que se dá a discussão acerca da fidelidade de ação dos parlamentares. Os representantes deveriam votar com a liderança partidária, sempre que esta última os convocasse para votar de acordo com a linha do partido. Seria uma forma dos partidos terem maior controle sobre seus representantes. Entretanto medidas como essa sempre foram refutadas sob o argumento de que medidas de disciplina partidária comprometem a capacidade dos políticos de representar efetivamente seus eleitores. Os interesses dos eleitorados variam, portanto os representantes precisam de autonomia perante os partidos para melhor articulá-los. Argumento emblemático de um sistema em que a identificação entre políticos e partidos é fraca.

Segundo Mainwaring, nossa legislação eleitoral contribuiu decisivamente para o subdesenvolvimento partidário, e em ultima instância para a sustentação de um padrão altamente elitista de dominação e para a instabilidade democrática.

Ainda segundo o autor, quem também contribuiu de forma decisiva para este subdesenvolvimento partidário foram os próprios políticos. Eles ajudaram a criar um

sistema político no qual podem negociar de maneiras mais ou menos independentes, livres das restrições impostas pela disciplina partidária.

Através do sistema eleitoral, as elites políticas institucionalizaram mecanismos que favorecem partidos fracos, limitaram as responsabilidades e estimularam estilos de representação personalistas, clientelistas e individualistas. Por meio de uma legislação eleitoral, os políticos expressam preferências que são então institucionalizadas.

Concepções de legislação partidária e eleitoral refletem interesses e identidades. Por outro lado, uma vez instituídos, os sistemas eleitorais estimulam os atores políticos dominantes a submeter-se a lógica das regras existentes. É por isso que mudanças importantes nos sistemas eleitorais são improváveis quando um sistema partidário está razoavelmente institucionalizado.

Os partidos acabam sendo ofuscados pelo Estado e pelas elites políticas que não querem que eles se tornem atores importantes no sistema político. Os espaços dominantes do sistema político são ocupados pelo Estado, as elites políticas e seus aliados econômicos. De uma maneira ou de outra, todas essas forças contribuem para a fragilidade dos partidos.

Referências Bibliográficas:

MAINWARING, Scott. "Políticos, Partidos e Sistemas Políticos. O Brasil Numa Perspectiva Comparativa". in Novos Estudos CEBRAP No 29, março 1991.

MELO, Carlos Ranulfo Félix. "Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados". In Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol 43, No 2, 2000.

NICOLAU, Jairo. "As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira" in Revista de Ciências Sociais, vol 40, No 3.1997.

Disponível em: < http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impresso.php?cod_texto=238>. Acesso em: 15 de outubro de 2007