



REFORMA POLÍTICA NO BRASIL:
O DEBATE NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (2000 - 2006)

Nathalia Rodrigues Cordeiro

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientador: Charles Pessanha

Rio de Janeiro

Setembro de 2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

REFORMA POLÍTICA NO BRASIL:
O DEBATE NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (2000-2006)

Nathalia Rodrigues Cordeiro

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Charles Pessanha

Aprovada por:

Presidente, Prof. Charles Pessanha

Prof. Jairo Marconi Nicolau

Prof. Nelson Rojas de Carvalho

Rio de Janeiro
Setembro de 2008

Cordeiro, Nathalia Rodrigues.

Reforma Política no Brasil: o debate na Câmara dos Deputados (2000-2006)/Nathalia Rodrigues Cordeiro. - Rio de Janeiro: UFRJ/ IFCS, 2008.

xiv, 138 f.: il.; 31 cm.

Orientador: Charles Pessanha.

Dissertação (mestrado) – UFRJ/ IFCS/ Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2008.

Referências Bibliográficas: f. 132-138.

1. Representação 2. Democracia. 3. Instituições políticas 4. Poder Legislativo. 5. Reforma Política. I. Pessanha, Charles. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Programa de Pós-graduação em Ciência Política. III. Reforma Política no Brasil: o debate na Câmara dos Deputados (2000-2006).

RESUMO

REFORMA POLÍTICA NO BRASIL: O DEBATE NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (2000-2006)

Nathalia Rodrigues Cordeiro

Orientador: Charles Pessanha

Resumo da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

O objetivo deste trabalho é entender como se processa o debate acerca da necessidade de modificação de mecanismos institucionais no Brasil, mais precisamente aqueles relacionados com a chamada reforma política. Para tanto, buscou-se compreender os motivos apontados para que se modifiquem as instituições, estando entre estas razões uma pretensa crise da Representação. Por um lado, procurou-se analisar a percepção dos deputados federais acerca das propostas apresentadas na Câmara versando sobre temas da reforma político-eleitoral, para, por outro, poder contrastá-las com o que pensam os principais estudiosos da área.

Palavras-chave: representação, democracia, instituições políticas, Poder Legislativo, reforma política.

Rio de Janeiro
Setembro de 2008

*ABSTRACT*THE POLITICAL REFORM IN BRAZIL: THE DEBATE AT THE DEPUTY CHAMBER
(2000-2006)

Nathalia Rodrigues Cordeiro

Orientador: Charles Pessanha

Abstract da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

The objective of this work is to understand how the debate takes place about the need for modification of institutional mechanisms in Brazil, specifically those related to the so-called "political reform". To this end, we sought to understand the reasons given in order to change the institutions, and among these reasons, an alleged "crisis of representation". Then, has sought to examine the perception of federal parliamentarians about the proposals in the House on topics covering the political and electoral reform, to finally compare them to the opinions of experts.

Key-words: representation, democracy, political institutions, Legislative Power, political processes.

Rio de Janeiro
Setembro de 2008

RÉSUMÉ

LA REFORME POLITIQUE AU BRÉSIL: LE DÉBAT DANS LA CHAMBRE DE DEPUTÉS (2000-2006)

Nathalia Rodrigues Cordeiro

Orientador: Charles Pessanha

Résumé da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Le but de ce travail est de comprendre comment s'articule le débat sur la nécessité de modifier les mécanismes institutionnels au Brésil, plus précisément ceux en relation avec la dite "réforme politique". Pour ce faire, on a cherché à appréhender les motifs mis en relief de la modification des institutions, parmi ceux-ci une prétendue "crise de la représentation". Puis, on a cherché à analyser la perception, par les députés fédéraux, des propositions présentées à la Chambre touchant aux principaux thèmes de la réforme politico-électorale pour enfin la comparer à l'opinion des experts en la matière.

Mots-clés: représentation, démocratie, institutions politiques, Pouvoir Législatif, réforme politique.

Rio de Janeiro
Setembro de 2008

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer, em primeiro lugar, Àquele que é a razão de tudo isto: Deus, ou qualquer outro nome que se convencie designá-lo.

Agradeço aos meus pais, que sempre incentivaram minha opção pela área acadêmica e forneceram todo o suporte material e espiritual para a concretização desta que é primeira etapa de um objetivo maior. À minha irmã, pelo apoio incondicional.

Ao meu orientador, Charles Pessanha, não só pela ajuda intelectual, transmissão de conhecimento, erudição e toda a parte “burocrática” de ser um orientador, mas pelas conversas, conselhos profissionais, enfim, pela amizade sincera conquistada ao longo desses dois anos de convivência.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, pelo suporte material.

A todos, sem exceção, que ministraram aulas durante os anos de minha graduação em Ciência Política na Universidade de Brasília e mestrado na mesma área na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Apesar de preferências ideológicas, foram fundamentais para que eu continuasse na profissão.

Aos colegas de curso, tanto da graduação quanto do mestrado, pelas críticas, sugestões, discussões referentes ou não ao trabalho, mas que de alguma forma ajudaram no meu crescimento intelectual.

Aos demais familiares e amigos que sei que sempre torceram por mim. A recíproca é verdadeira!

Dedico este trabalho à minha mãe que, ao me dar à luz, foi quem me abriu as portas ao *mundo sensível* e ao me ensinar a ler, ao *mundo das idéias*.

SUMÁRIO

Introdução	1
Capítulo 1: A reforma política e a representação.	6
Representação: crise ou metamorfose?	
O debate: princípio do governo representativo	
Os partidos: atores do governo representativo	
Capítulo 2: A reforma política e o debate	28
Origem do debate sobre reforma política	
A pesquisa	
Os tipos de representação e os tipos de debate	
O debate no Grande Expediente da Câmara dos Deputados	
Capítulo 3: A reforma política e as propostas	52
Financiamento público de campanhas	
Fidelidade partidária	
Lista fechada	
Propostas de enxugamento do quadro partidário	
<i>Coligações em eleições proporcionais e Federações partidárias</i>	
<i>Cláusula de barreira</i>	
Capítulo 4: A reforma política e o debate acadêmico	78
Fortalecimento do partido	
Representatividade e governabilidade	
<i>Fragmentação partidária</i>	
Comportamento parlamentar	
Democracia do partido?	
Capítulo 5: A reforma política e o debate parlamentar	100
O papel do Parlamento	
Resultados da pesquisa	

Variáveis

Partido

Unidade da Federação

Data do Discurso

Deputado

Discursos e variáveis

Financiamento público de campanhas e os discursos

Fidelidade partidária e os discursos

Lista fechada e os discursos

Propostas de enxugamento do quadro partidário e os discursos

Considerações sobre os dados

Modelo de representação predominante

Considerações finais **126**

Referências bibliográficas **132**

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Evolução anual dos discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados (2000-2006)	48
Gráfico 2	Discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados por meses (2000-2006)	49
Gráfico 3	Discursos sobre Financiamento Público de Campanhas por ano nos discursos sobre reforma política no Grande Expediente (2000-2006)	112

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Princípios do Governo Representativo de Manin e aplicações nos seus tipos-ideais	13
Quadro 2	Correlação entre temas de reforma política e variáveis dos discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados do Brasil (2000-2006)	121

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados por representação do partido (2000-2006)	45
Tabela 2	Discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados por representação do estado (2000-2006)	46
Tabela 3	Discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados por representação da região (2000-2006)	47
Tabela 4	Discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados por ano (2000-2006)	48
Tabela 5	Frequência de temas de reforma política citados nos discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados (2000-2006)	50
Tabela 6	Opiniões sobre temas selecionados nos discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados (2000-2006)	51
Tabela 7	Ideologia do partido vs. Financiamento público de campanhas nos discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados (2000-2006)	109
Tabela 8	Tamanho do partido vs. Financiamento público de campanhas nos discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados (2000-2006)	110
Tabela 9	Grau de desenvolvimento da região vs. Financiamento público de campanhas nos discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados (2000-2006)	111
Tabela 10	Tamanho do partido vs. Fidelidade partidária nos discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados (2000-2006)	114
Tabela 11	Ideologia do partido vs. Lista fechada nos discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados (2000-2006)	115
Tabela 12	Tamanho do partido vs. Lista fechada nos discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados (2000-2006)	116
Tabela 13	Grau de desenvolvimento da região vs. Lista fechada nos discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados (2000-2006)	117
Tabela 14	Tamanho do partido vs. Propostas de enxugamento do quadro partidário nos discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados (2000-2006)	117

LISTA DE SIGLAS

ARENA – Aliança Renovadora Nacional
CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CE – Ceará
DEM – Democratas
Diap - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
GO – Goiás
HPEG – Horário de Propaganda Eleitoral Gratuita
Iuperj - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PCO – Partido da Causa Operária
PDC – Partido Democrata Cristão
PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEC – Projeto de Emenda à Constituição
PFL – Partido da Frente Liberal
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PL – Partido Liberal
PLC - Projeto de lei complementar
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PP – Partido Progressista
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PPR – Partido Progressista Reformador
PPS – Partido Popular Socialista
PR – Partido da República
PRN – Partido da Reconstrução Nacional
PRONA – Partido da Reedificação da Ordem Nacional
PRP – Partido Republicano Progressista
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira
PSDC – Partido Social Democrata Cristão
PSL – Partido Social Liberal
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PSP – Partido Social Progressista
PST – Partido Social Trabalhista
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT – Partido dos Trabalhadores
PT do B - Partido trabalhista do Brasil
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RJ - Rio de Janeiro

SP - São Paulo

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

UDN – União Democrática Nacional

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

FGV - Fundação Getúlio Vargas

Introdução

A partir da nova ordem constitucional, inaugurada no Brasil há exatos 20 anos, foi realizada uma série de reformas, tendo em vista as novas realidades externa e interna. Após o esgotamento das principais mudanças constitucionais, ocorridas nos dois governos Fernando Henrique Cardoso e primeiro governo Lula da Silva, conhecidas como reforma do Estado, a reforma política vem se constituindo num tema relevante da agenda pública.

Ao contrário daquela, esta se caracteriza pela imprecisão temática. Sob seu manto são discutidos temas tão amplos como adoção do parlamentarismo, mudanças no processo orçamentário, fim do instituto da medida provisória e mudanças pontuais no sistema de representação. O trabalho pretende focalizar o último item, com ênfase nas mudanças concernentes aos sistemas eleitoral, partidário e, de forma secundária, de governo.

A idéia de alguma reforma significa que não se está satisfeito com aquilo que se pretende modificar. Mas por que motivo ocorre a insatisfação? O objeto mudou ou o contexto no qual ele se insere não é mais o mesmo?

De forma resumida, o sistema político e eleitoral brasileiro é presidencialista, com equilíbrio entre três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Os representantes dos dois primeiros são eleitos por voto popular. A estrutura do Legislativo federal é bicameral, com eleições proporcionais para a Câmara e majoritária para o Senado. Com exceção deste último, os outros cargos legislativos em âmbito estadual e municipal são preenchidos por eleições proporcionais e os cargos no Executivo por eleição majoritária.

A mistura de presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional raramente produz uma coalizão governativa majoritária. Como tal arranjo institucional tende a dispersar o poder, os presidentes têm lançado mão de outros expedientes para aumento de sua base. E é aí que estariam, fundamentalmente, os problemas. Estes recursos se apresentam na forma de

práticas não associadas ao ideal do republicanismo —entendido como a valorização do bem comum— tais como patronagem, liberação de emendas orçamentárias como forma de barganha e mais recentemente a descoberta de pagamento de propinas mensais em troca de apoio, o famoso *mensalão*.

No caso da reforma política que se pretende no Brasil, as modificações propostas são, principalmente, no sistema político-eleitoral e justificadas sob o argumento de reestruturação das instituições para se adaptarem à chamada crise da representação.

Constata-se uma visível diminuição no apoio aos partidos e aos Parlamentos, os quais permanecem como mecanismos institucionais representativos, porém, sem a mesma legitimidade que encontravam anteriormente. Novas modalidades de participação com origem extra-eleitoral surgem e apenas a eleição como forma de representação tem sido questionada. Diversos autores discutem essa questão que envolve um grande número de concepções, inclusive com percepções que crêem ser exagerado se reportar ao termo crise, o qual poderia ser substituído por metamorfose.

Neste trabalho, entre diversas características da representação, duas serão privilegiadas. Uma delas é a importância do debate como tentativa de gerar consenso para aplicar políticas públicas. A segunda é o partido como um dos atores mais relevantes da representação. A mera observação de que em um governo existe o ato de discutir questões políticas significa a existência da representação, isto é, as decisões não são tomadas unilateralmente. Além disso, pode-se afirmar que os partidos continuam como personagens, centrais ou não, do governo representativo atual.

O trabalho une essas duas facetas, estudando como se encontra o debate e o papel dos partidos na chamada reforma política, mais precisamente como se dá o debate da mudança do papel dos partidos.

No primeiro capítulo será discutida a questão da representação: origem e evolução do conceito. O principal problema posto é se há mesmo uma crise inexorável ou se está passando por uma readaptação. Em seguida, haverá uma teorização sobre debate e consenso, para posteriormente entender como estes princípios são integrantes de um governo representativo e, em última instância, como parte de um conjunto de valores democráticos.

O segundo capítulo tratará do debate que envolve o tema reforma política, buscando chegar à origem da idéia de que são necessárias mudanças institucionais a fim de resolver problemas relacionados ao *modus operandi* da política brasileira. Tendo estudado abstratamente os conceitos de representação, debate e consenso, os mesmos serão vistos na conjuntura da tentativa de reforma das instituições político-eleitorais no Brasil, contextualizando as discussões em torno da reforma política.

A idéia foi fazer uma pesquisa que analisasse diretamente o ponto de vista dos parlamentares, suas justificativas e seus receios de mudança —tipo de abordagem menos encontrada— e contrastar estas visões com os principais argumentos utilizados pelos estudiosos da área de instituições políticas brasileiras.

Um exemplo de pesquisa¹ sobre a opinião dos deputados sobre temas da reforma política foi a realizada através da cooperação entre a UFMG e a Universidade de Salamanca, na Espanha. Na pesquisa foram aplicados questionários em uma amostra de 134 deputados, estruturada por quotas partidárias. Além desta, foram divulgados em maio de 2007 os resultados de uma pesquisa chamada *Perfil do Congresso e Percepção sobre as Reformas e Agenda Política*, coordenada pelos professores Marco Aurélio Ruediger e Marcio André de Carvalho da FGV, em que foram entrevistados 280 congressistas a respeito de diversos aspectos da reforma política.

¹ ANASTASIA & NUNES. A Reforma da representação, 2006.

A especificidade do presente trabalho consiste, diferente dos exemplos anteriores, em procurar identificar as percepções de parlamentares —de maneira espontânea, em seus discursos, e não induzida por questionários/entrevistas— de diferentes partidos e origem.

Além de divulgar alguns resultados gerais desta pesquisa, no segundo capítulo serão apresentados os principais tipos de governo representativo e como os mesmos podem ser associados ao debate que é travado na Câmara ao se falar de reforma política.

O terceiro capítulo, seguindo a principal bibliografia sobre o assunto, detalhará as principais propostas sobre reforma política, de acordo com os temas mais pronunciados pelos deputados nos discursos analisados. Para entender o que defende cada proposta, é necessário saber qual é o sistema vigente, quais as principais virtudes e os principais problemas que cada uma poderá ocasionar. Em todos os casos, a análise irá se focar nos problemas concernentes a questão da representação. De forma pulverizada, os principais tópicos da literatura acerca do sistema político e partidário brasileiros serão comentados.

No quarto capítulo estes pontos, encontrados de maneira dispersa no capítulo anterior, serão dissecados tendo em vista as principais similaridades encontradas no viés acadêmico ao mencioná-los. Sob o pretexto de agrupar as principais discussões dos pesquisadores, o debate sobre reforma política se enquadrará em alguns ângulos. A necessidade de tornar as agremiações partidárias mais robustas está entre os principais alvos das mudanças propostas para o sistema político e eleitoral do Brasil. Contudo, a maneira de fazê-lo e que propostas mais contribuem para este que é o alvo inequívoco da reforma, pode se diferenciar de autor para autor.

O quinto capítulo ao discutir a importância do Parlamento como sede principal do debate político, aproveitará para correlacionar as principais variáveis presentes nos pronunciamentos e os temas de reforma política, na tentativa de

inferir que tipo de representação é proclamada ao se discutir a reforma. Como variável dependente está o discurso sobre temas de reforma política, como variáveis explicativas estarão o partido, estado e a data do discurso. A partir dos resultados será feita uma leitura do debate sobre reforma política no Brasil buscando contemplar dimensões institucionais e conjunturais, além de características dos deputados que discursaram.

É necessário frisar que não existe um sistema eleitoral absolutamente melhor. A virtude de cada sistema é medida pela sua habilidade em impetrar propósitos definidos *a priori* e, nas democracias representativas, sufragados pelo consenso mais generalizado possível, com a ajuda de amplos debates. Por esta razão, mais do que tentar fazer deste trabalho um receituário para os males políticos brasileiros, o que se ensaia, aqui, é perceber como se configura esta questão no seio de dois importante atores que, mutuamente, interferem na construção de uma nova realidade político-institucional: o políticos e os acadêmicos.

A reforma política e a representação

Entre os autores que estudam o sistema político do Brasil, o debate da reforma política no país passa pela discussão dos conceitos de representação e democracia.

Para a maioria destes,

mecanismos que corrijam quaisquer distorções na representação política tendem, portanto, a aprimorar a qualidade da democracia.¹ A reforma para o aperfeiçoamento do sistema partidário (...) pode ser pensado a partir de propostas (...) que contribuem para reduzir incentivos à práticas negativas ao pleno exercício da democracia representativa.²

Apesar da contribuição sobremaneira de pensadores ao debate acerca da representação política, o propósito, aqui, é apresentar um panorama geral de seus principais pontos de vista, pois este é um conceito elástico tanto em termos de significados quanto de modificações ao longo do tempo.

Representação: crise ou metamorfose?

O sentido da representação política consiste em materializar o poder ascendente inaugurado com o contratualismo, em oposição ao poder descendente fundado na origem divina, sintetizado na máxima *todo poder emana do povo e em seu nome será exercido*. Em meio aos contratualistas, —em sentido amplo, autores que vêm a origem da sociedade e o fundamento do poder político num contrato— Hobbes³ define a representação em termos de autorização: um representante é alguém que recebe autoridade para agir por outro que fica vinculado pela ação do representante como se tivesse sido a sua. John Locke⁴ inaugura a concepção de governo

¹ BOHN, S. Ainda o velho problema da distorção da representação dos estados na Câmara dos Deputados, 2006: 193.

² BRAGA, M. S. Dinâmica de coordenação eleitoral em regime presidencialista e federativo: determinantes e conseqüências das coligações partidárias no Brasil, 2006: 244.

³ HOBBS, T. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*, 1984.

⁴ LOCKE, J. *Segundo tratado sobre o governo*, 1973.

representativo, em que o povo elege os representantes pelo voto, legitimando o governo pelo consentimento expresso da maioria. Rousseau⁵ exclui a idéia mais comum de representação como delegação, defendendo que as pessoas são livres apenas quando se autogovernam, sendo obrigadas de forma legítima apenas pelas leis que ratificaram pessoalmente.

Desse modo, a representação alterna com a participação direta a possibilidade de controle do poder político. Entretanto, uma tipologia pura dos modelos de representação apresenta alguns problemas, pois a representação pode, na verdade, ser conceituada sob dois aspectos etimológicos, citados por Bobbio.⁶ De um lado pode significar uma ação em nome e por conta de alguém e, por outro, reproduzir, espelhar ou refletir a vontade popular.

Esses aspectos são expostos por Hanna Pitkin⁷ ao apresentar o dilema entre uma maior valorização do mandato ou da independência. Os representantes, sendo também atores das decisões políticas, têm necessidade de uma margem de manobra, apesar da importância de guiar sua ação de acordo com o interesse público. Essa discussão pode ser sintetizada na escolha dicotômica: o representante deve fazer o que seus eleitores querem, mesmo acarretando em um resultado subótimo, ou o que ele acha melhor, ainda que se distancie da vontade do povo?

Com a Revolução Francesa, nasce a idéia moderna de representação política, ratificada por Burke⁸ em seu discurso aos eleitores de Bristol, ligada ao princípio de que deputados representam a vontade da nação e não a vontade do povo, não estando sujeitos a um mandato. O representante equivaleria não mais um delegado, mas um fiel depositário, para agir com sua própria consciência, sabendo quais são e como melhor resolver os verdadeiros interesses da nação.

⁵ ROUSSEAU, J. J. *O contrato social*, 1978.

⁶ BOBBIO, N. *Dicionário de política*, 2002.

⁷ PITKIN, H. F. *Representation: words, institutions and ideas*, 2006.

⁸ BURKE, E. *Speech to the electors of Bristol*, 1999.

Montesquieu⁹ reconhece a necessidade da representação quando diz que, apesar do povo não possuir a capacidade de decidir as questões de governo, sabe identificar quem as possui.

A representação, para os Federalistas Madison, Hamilton e Jay¹⁰, superaria a democracia direta por assegurar o bem público sem a distração de interesses particulares conflitantes, passando pelo crivo dos que têm sabedoria para discernir os melhores interesses. Estes autores são conscientes, no entanto, de que nem sempre estadistas esclarecidos estarão no comando, prevalecendo, assim, a luta de interesses.

Para Pitkin¹¹, somente a participação democrática direta — corroborando o dogma utilitarista *eu sou o melhor guardião do meu próprio interesse* — proporciona uma alternativa real para o dilema entre mandato ou independência. A democracia apresenta um problema, neste sentido, pois ao mesmo tempo em que precisa legitimar um poder que só pode ser exercido por poucos —dada a constatação da inviabilidade de sua forma direta¹²—, deve inserir o elemento popular, tão caro a seus ideais e à própria etimologia da palavra —governo de muitos.

A representação muitas vezes é percebida como uma tentativa de dirimir esta dificuldade, apesar da visão que lhe atribui características elitistas, isto é, ela nada mais seria do que um artifício para restringir a presença popular no governo.

Contudo, por muito tempo o modelo representativo não foi questionado, chegando a ser considerado a última novidade institucional, já que tudo que se observou tratou-se de adaptações aos seus pressupostos.

⁹ MONTESQUIEU, C. L. S. *Do espírito das leis*, 1988.

¹⁰ MADISON, J. *et al.* O Federalista, 1979.

¹¹ PITKIN, H. F. *Representation: words, institutions and ideas*, 2006.

¹² A democracia direta, outrora existente em Atenas, passou a ser cada vez mais difícil com a complexidade da vida Pós-Antiguidade. Além do argumento comum da complexidade ser advinda, especialmente, da extensão das sociedades, Luis Felipe Miguel inclui mais um componente: a incorporação de mais grupos à cidadania, o que, segundo ele, multiplicou o nível potencial de conflito. Ver MIGUEL, L. F. *Teoria democrática atual: esboço de mapeamento*, 2005.

A descoberta da representação proporcional (...) foi a última grande invenção institucional. Todas as democracias que emergiram desde o final do século XVIII (...) apenas combinaram em diferentes formas (...) as instituições pré-existentes.¹³

Apesar disso, o que se tem apregoado é que o sistema representativo estaria passando por uma crise. Pitkin diz que, sem enxergar alternativas viáveis ao mesmo, muitos autores sugerem modificações marginais, pois,

se o governo representativo tinha defeitos, esses defeitos eram atribuídos ao sistema eleitoral particular, ao sistema partidário ou à exclusão de algum grupo do sufrágio.¹⁴ A mesma autora assevera ainda que a maior parte dos críticos socialistas da democracia liberal não questionou a representação em si, mas a sua autenticidade sob o capitalismo.¹⁵

Recentemente alguns pensadores começaram a desmitificar a representação, desafiando sua superioridade em relação à democracia direta. Segundo Luis Felipe Miguel¹⁶, a representação engendra a falsa impressão de que se poderia substituir a *Ágora*, pois *gostamos de imaginar que alcançamos uma espécie de adaptação; que a representação política permite a realização, no mundo atual, de algo similar ao que existiu na Atenas do século IV antes de nossa era*¹⁷. Em nota, ele diz ainda que, apesar da ingenuidade desta visão, a mesma encontra guarida, entre outros, em Robert Dahl.¹⁸

No diagnóstico de vários autores a democracia, leia-se democracia representativa, está em crise, assim como os partidos políticos. Nas democracias ocidentais consolidadas, Manuel Castells¹⁹ mostra como as eleições têm revelado um dado importante: a diminuição da participação da população nos processos eleitorais tendo como consequência uma clara crise de legitimidade.

¹³ MANIN, B. *et al.* Eleições e representação, 2006: 134.

¹⁴ PITKIN, H. F. Representation: words, institutions and ideas, 2006: 42.

¹⁵ *Idem. Ibidem.*

¹⁶ MIGUEL, L. F. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento, 2005.

¹⁷ *Idem*: 6.

¹⁸ O texto citado é DAHL, R. *Democracy and its critics*, 1989.

¹⁹ CASTELLS, M. *O poder da identidade*, 2000.

Miguel²⁰ crê que tal crise seja de difícil comprovação, mas que se sustente sobre três conjuntos de evidências, *relativas ao declínio do comparecimento eleitoral, à ampliação da desconfiança em relação às instituições, medida por surveys, e ao esvaziamento dos partidos políticos.*

Para Marco Aurélio Nogueira²¹, a crise da representação está associada à projeção do Parlamento como instituição relativamente engessada, sob três perspectivas. A primeira valorizando a dimensão legal, isto é, em relação a normas que facilitam ou dificultam a sua vida. A segunda estamenta um déficit interno, seja por regimentos ou por quadros técnicos ruins. Por fim, uma visão de cunho mais sociológico, de que a vida moderna teria se radicalizado —parafraseando Zygmunt Bauman²², a modernidade ficou *líquida*— pondo em cheque a capacidade destas instituições, cuja origem é antiga, de interagirem frente aos novos desafios.

Além dos que pensam que o sistema representativo deve ser substituído por outra forma de governo, e os que acreditam que o mesmo deve ser apenas pontualmente corrigido, se adaptando às condições modernas, há um autor que não enxerga crise alguma. Para Bernard Manin²³, o que vem ocorrendo é uma mudança em alguns pressupostos outrora vistos como essenciais à representação, especialmente uma verdadeira relação de confiança entre eleitores e partidos políticos. Por isso, tende-se a afirmar que a representação política está passando por uma crise nos países ocidentais, já que hoje o eleitorado tende a votar, de uma eleição para outra, de modo diferente e, na maior parte dos casos, sem qualquer identificação partidária.

O desenho que Bernard Manin faz do cenário atual é o de políticos chegando ao poder não por sua proximidade e semelhança com os eleitores, mas devido a

²⁰ MIGUEL, L. F. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria amplificada de representação política, 2003.

²¹ NOGUEIRA, M. A. O Parlamento sitiado, a ciência e a educação, 2005.

²² BAUMAN, Z. *Modernidade líquida*, 2001.

²³ MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo, 1995.

atributos pessoais e ajuda dos meios de comunicação de massa. Esta novidade vem em substituição ao panorama anterior, no qual os representantes mantinham laços mais estritos com a organização pela qual se elegeram, permitindo certo controle sobre os representantes, fora dos períodos eleitorais, pelos cidadãos comuns.

Manin mostra que na passagem do século XIX para o século XX, esse mesmo vínculo com o partido, que se proclama —e se reclama— estar sendo esvaído, era visto como sinal de uma crise da representação, a qual era relacionada com o parlamentarismo. Em outras palavras, a idéia de que a representação esteja passando por uma crise não é nova, o que pode levar a crença de que a propalada crise é muito menos da representação como tal do que de uma forma particular de governo representativo.

Com a finalidade de melhor embasar o argumento acima, este autor constrói três tipos-ideais de governo representativo: o *parlamentar*, a *democracia de partido* e a *democracia do público*, os quais não encerram todas as formas possíveis e que de fato existiram de governo representativo, mas sugere que estes modelos foram os mais significativos. O autor chama atenção para o fato de que em determinado período e em um dado país, as várias modalidades de representação política podem coexistir e se fundir umas nas outras, mas, dependendo do tempo e do lugar, uma forma ou outra predomina.

Quatro princípios foram formulados nos primeiros tempos do governo representativo moderno e perpassam a análise das três formas. A existência destes é o que garante que o governo possa ser chamado de representativo. Pequenas diferenças na forma de condução de cada princípio é o que vai distinguir cada modelo.

Desta maneira, as mudanças que vêm ocorrendo poderiam estar não exterminado a representação, mas dando lugar a uma terceira forma de governo representativo, diferente dos outros, porém guardando os quatro princípios. Em resumo, estes são:

1) *Os representantes são eleitos pelos governados.* O governo para ser representativo não requer que os governantes sejam semelhantes aos que são governados, os quais atribuem autoridade a determinados indivíduos para que governem.

2) *Os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores.* Rejeita-se duas práticas que privaria as decisões dos representantes de qualquer autonomia: os mandatos imperativos²⁴ e o *recall*²⁵.

3) *A opinião pública sobre assuntos políticos pode se manifestar independentemente do controle do governo.*

Para que os representados possam formar opinião sobre matérias políticas, faz-se necessário o acesso à informação política, o que supõe tornar públicas as decisões governamentais.

4) *As decisões políticas são tomadas após debate.*

Alcançar uma convergência de vontades talvez seja o maior problema numa instituição que necessita tomar decisões e cujos habilitados para tal são eleitos por diferentes populações, o que provavelmente os leva a terem opiniões diferentes. A fim de resolver este impasse, nenhuma medida teria a validade de uma decisão enquanto não obtivesse o consentimento de uma maioria, ao final dos debates.

Tendo os quatro princípios expostos permanecido constantes ao longo de toda a história do governo representativo, a representação política, na realidade, teria mudado muito menos do que se pensa. Apesar da inegável importância, foge ao objetivo do trabalho expor todas as suas minúcias. Desta forma, é reproduzido o quadro com seus pontos principais, para se tentar identificar quais, entre as principais características, podem ser encontradas nos discursos dos deputados ao falarem sobre reforma política.

²⁴ Citando o pensamento de Rousseau, Manin diz que o que separa o governo representativo e governo do povo pelo povo não seria a existência de um corpo específico de delegados, mas a não-existência de mandatos imperativos.

²⁵ Poder de cassar e revogar o mandato de qualquer representante político, pelo eleitorado.

Quadro 1
Princípios do Governo Representativo de Manin e aplicações nos seus tipos-ideais

	Modelo parlamentar	Democracia do Partido	Democracia do Público
Eleição dos representantes	-Escolha de pessoas confiáveis -Importância de relações locais -Influência dos "notáveis"	-Fidelidade a um partido -Pertencimento a uma classe -Presença do "ativista"	-Escolha de pessoas confiáveis -Resposta aos termos da escolha -Presença do "comunicador"
Independência parcial dos representantes	-Deputado vota segundo sua consciência	-Líderes definem prioridades do programa	-Imagens determinam escolha dos líderes
Liberdade da opinião pública	-Não-coincidência das expressões eleitorais e não-eleitorais da opinião -Povo chega às "portas do Parlamento"	-Coincidência das expressões eleitorais e não-eleitorais da opinião -Presença da opinião	-Não-coincidência entre expressões eleitorais e não-eleitorais da opinião -Pesquisas de opinião
Debate parlamentar	-Parlamento	-Discussão dentro do partido -Negociações entre partidos -Neocorporativismo	-Negociações entre governo e grupos de interesse -Presença da mídia, do eleitor flutuante

Fonte: MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo, 1995: 31.

Entre as justificativas para a proposição de uma reforma política estão os problemas ligados à —ou falta de— representação. O cerne da discussão da reforma não é questionar a representação em si, mas observar sua *crise* e tentar corrigir algumas falhas. Sob a perspectiva de Manin, o mais importante é suspeitar *se as mudanças que hoje atingem a representação não estariam sinalizando a emergência de uma terceira forma de governo representativo, tão estável e coerente²⁶ quanto o modelo parlamentar e a democracia de partido.*

Segundo Manin, o formato de governo representativo nascente é caracterizado pela presença de um novo protagonista, o eleitor flutuante, e pela existência de um novo fórum, os meios de comunicação de massa. Parece ser evidente o fetiche pelo *governo de partido*, pois este aparentava criar uma maior identidade social e cultural entre governantes e governados. A idéia do afastamento desta fórmula é o que gera a percepção de que existe uma crise na representação.

²⁶ Grifo meu.

Para Manin é mais fácil entender a ausência da crise quando se compreende que a representação nunca foi uma forma indireta ou mediada de autogoverno do povo.

O governo representativo não foi concebido como um tipo particular de democracia, mas como um sistema político original baseado em princípios **distintos**²⁷ daqueles que organizam a democracia. Além disso, no momento em que os partidos de massa e as plataformas políticas passaram a desempenhar um papel essencial na representação, se consolidou a crença de que o governo representativo caminhava em direção à democracia.²⁸

Reconhecendo a existência de uma diferença entre governo representativo e autogoverno do povo, o fenômeno atual deixa de ser visto como sinalizador de uma crise de representação e passa a ser interpretado como um rearranjo dos elementos que sempre estiveram presentes desde o final do século XVIII.

O debate: princípio do governo representativo

Na discussão atual sobre democracia, os dois primeiros princípios apresentam controvérsias entre autores. Em relação ao primeiro princípio, apenas a eleição de representantes servindo de critério para a democracia como assinalado por Schumpeter²⁹, é visto como insuficiente por muitos, que consideram este tipo de definição de democracia como minimalista. Outra discussão, presente no segundo princípio, é que se há democracia, e esta é um governo do povo, as ações dos dirigentes devem ser pautadas exclusivamente na vontade popular. O terceiro parâmetro —a liberdade de opinião pública— não parece ser um ponto problemático na definição de democracia, sendo, inclusive, relatado por Dahl como uma das oito condições da Poliarquia³⁰.

Como esta dissertação pretende analisar a fala de parlamentares sobre reforma política, escolheu-se dar enfoque ao quarto princípio de Manin —o debate

²⁷ Grifo meu.

²⁸ MANIN, B. *As metamorfoses do governo representativo*, 1995.

²⁹ SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*, 1984.

³⁰ Para este autor, oito garantias institucionais definem um governo como sendo democrático. Ver DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição*, 1997.

parlamentar— para entender como a virtual alteração nas instituições representativas atualmente existentes é discutida, à luz de um procedimento representativo. Em outras palavras, da mesma maneira que se prega uma “crítica democrática à democracia”, se teria com o debate no Congresso sobre a reforma política, a mudança dos mecanismos representativos dentro de uma esfera representativa.

O debate, a busca de consenso, são elementos que não podem estar de fora de um governo democrático. Luis Felipe Miguel, ao escrever sobre diferentes tipos de democracia, expõe dois eixos principais da discussão contemporânea sobre o significado e as possibilidades da mesma: o valor atribuído ao consenso e a questão da igualdade. O segundo possui literatura³¹ bastante diversificada na Ciência Política, mas não é foco deste trabalho. O primeiro ponto encontra convergência em todas as correntes de democracia citados³² em seu texto, apesar do valor dado ao consenso por cada uma destas correntes ser diferente. Assim, será em torno deste eixo que, aparentemente, não apresenta controvérsias como sendo essencial à democracia, que a reforma política será analisada.

Se for levar às últimas conseqüências o que Manin assevera —que não existe crise na representação— a reforma, nos termos que é proposta, não seria então necessária. Contudo, o propósito não é negar a necessidade da mesma, mas entender como a sua simples discussão pode ser relevante para o fortalecimento democrático no país.

Serão tratados, aqui, dois tipos de debates sobre temas de reforma política. Estes possuem diferentes objetivos e características. O debate acadêmico se diferencia do debate político. Parece ser inquestionável que o conhecimento

³¹ A preocupação em atrelar igualdade e democracia possui uma gama variada de autores que vão desde Tocqueville a Hans Kelsen. Ver TOCQUEVILLE, A. *De la démocratie en Amérique*, 1992; KELSEN, H. *A democracia*, 1993.

³² O autor Luis Felipe Miguel esclarece que as cinco vertentes citadas por ele —democracia liberal-pluralista, democracia deliberativa, republicanismo cívico, democracia participativa e multiculturalismo— não esgotam a teoria democrática contemporânea, nem possuem fronteiras bem definidas entre si.

científico se faz pelo acúmulo de informações, o que demanda um tempo longo. O tempo do parlamentar parece ser sempre exíguo, dados os tipos e a relevância das questões com que lidam, além das pressões e especialmente do período de mandato. Por isso,

Debates acadêmicos podem ser travados exclusivamente no âmbito do princípio da discussão, porque, ao contrário do que se passa na política, não estão submetidos a limites de tempo. Essa é uma situação que não se aplica aos debates políticos.³³

O parlamentar tem sua atuação marcada pela exposição e não prescinde da opinião pública para obter reconhecimento. Suas ações são pautadas por uma cobrança de resultados. Por sua vez, o acadêmico que estuda a política necessita da opinião de seus pares para legitimar-se. Assim, seu conhecimento também não estará completamente neutro. Bourdieu³⁴ vê essa necessidade de legitimação como um capital específico do campo científico. Porém, numa sociedade de informação, em que o conhecimento tem adquirido importância fundamental, os estudiosos passam também a acumular capital social, sendo importantes na divulgação do seu conhecimento para de alguma maneira influenciar nos processos de decisão.³⁵

Alguns autores, como John Stuart Mill³⁶, vêem no debate um valor intrínseco, outros o vêem apenas como um meio de se chegar a decisões pela convergência de vontades. Manin, apesar de atribuir o valor “verdade” ao debate, nem por isso idealiza o papel do mesmo

Se, para ele, por um lado:

(...) a verdade deve ser a base da lei, o debate é o caminho mais adequado para determinar a verdade; portanto, o órgão

³³ MANIN, B. *As metamorfoses do governo representativo*, 1995: 10.

³⁴ BOURDIEU, P. *O poder simbólico*, 1992.

³⁵ No Brasil já tem sido recorrente a consulta a especialistas no Congresso em debates e audiências públicas. No Judiciário, a realização de uma audiência pública com a participação de especialistas da comunidade científica deixou de ser inédita, com na discussão, em 2007 no STF, sobre o uso das células-tronco embrionárias em pesquisas. No dia 10 e 11 de julho de 2008 foi a vez da consulta do Ministério da Justiça sobre reforma política.

³⁶ MILL, J. S. *Sobre a liberdade*, 1991.

central de tomada de decisões deve ser um local de debates, em outras palavras, uma assembléia.³⁷

Por outro lado,

A natureza coletiva e diversificada do organismo representativo, e não a existência de uma convicção prévia e independente nas virtudes do debate parlamentar, é que explica o papel atribuído à discussão.³⁸

O fato de as decisões políticas serem tomadas após debate, segundo Bernard Manin, se constitui em um dos quatro princípios atemporais que fundamentam o governo representativo. Longe de dizer que este tema se sobressaia na obra do referido autor, o princípio é o que mais serve aos propósitos deste trabalho, qual seja, entender o debate sobre reforma política no Brasil. A idéia de que o governo representativo foi originalmente concebido e justificado como um governo do debate já se tornou usual, conforme destacou Manin.

Entretanto, não são todos os autores, especialmente os que datam dos primórdios do estabelecimento dos princípios da representação, que exaltam, ou mesmo citam, as virtudes do *governo do debate*, expressão, inclusive, imprecisa, para Manin, ao não designar o lugar específico ocupado pela discussão dentro do governo.

Apesar disto, a idéia de representação sempre se relacionou à da discussão, e o governo representativo como aquele em que a assembléia desempenha papel decisivo. O debate foi aparecendo ao longo da História como característica, de certo modo, natural das assembléias.

Outra vinculação —governo representativo e aceitação da diversidade social— é o que melhor explica o papel atribuído à discussão. A assembléia devia refletir a natureza diversificada da sociedade e, sendo assim, convergir vontades entre opiniões divergentes. Os participantes, porque iguais no direito de impor suas vontades, deveriam obter consentimento pela persuasão, rejeitando a solução *tentadora* de intervenção de uma vontade *superior*.

³⁷ Manin, B. *As metamorfoses do governo representativo*, 1995:8.

³⁸ *Idem*:9.

Da mesma maneira como a impossibilidade de tomada direta de decisões pelo povo torna imprescindível a representação parlamentar, a impossibilidade de uma discussão envolvendo a todos gera a necessidade da representação das diferentes vozes da sociedade no debate público.³⁹

Na verdade não seria o debate, e sim o consenso que surgiria do mesmo, o que se espera desses governos que utilizam o princípio majoritário, o qual não deve ser visto como valorativamente melhor. Assim como Locke, Manin não fundamenta o princípio majoritário nas virtudes da maioria, a regra majoritária é vista de modo pragmático; fornece um parâmetro para tomada de decisões, sendo compatível com limitações de tempo.

Luis Felipe Miguel⁴⁰ cita como um dos eixos principais da discussão contemporânea sobre o significado e as possibilidades da democracia o valor atribuído ao consenso. A harmonia social é um bem comumente exaltado pelo discurso político⁴¹ e algum grau de unidade é imprescindível para a manutenção da sociedade; entretanto, a democracia se funda, como diz Claude Lefort⁴², no reconhecimento da legitimidade do conflito.

Para cada vertente de democracia apresentada por Miguel, o conflito e/ou o consenso terão uma importância relativa diferente. A democracia chamada liberal-pluralista e o multiculturalismo vêem como relevante o consenso procedimental. As correntes deliberacionistas e republicanistas dão ênfase ao consenso substantivo, sobre políticas. Para os participacionistas, o que estaria em jogo não seria tanto o consenso ou o dissenso, mas a possibilidade de construção da autonomia coletiva.

Retomando os tipos-ideais de Manin, a idéia da busca do consenso é encontrada principalmente no governo representativo de tipo parlamentar,

Como os representantes não estão submetidos à vontade de seus eleitores, o Parlamento pode ser um local de deliberação no sentido pleno da palavra, ou seja, um lugar

³⁹ MIGUEL, L. F. *Representação política em 3-D: elementos para uma teoria amplificada de representação política*, 2003.

⁴⁰ MIGUEL, L. F. *Teoria democrática atual: esboço de mapeamento*, 2005.

⁴¹ MIGUEL, L. F. *Mito e discurso político*, 2000.

⁴² LEFORT, Claude. *A invenção democrática: os limites da dominação totalitária*, 1983.

onde os políticos definem suas posições através da discussão e onde o consentimento de uma maioria é alcançado através da troca de argumentos. Uma discussão só pode gerar um acordo entre participantes que têm, de início, opiniões divergentes, se estes puderem mudar de idéia no transcorrer das argumentações. Se, em determinadas circunstâncias, essa mudança for impossível, a discussão não se prestará à construção do consentimento da maioria.⁴³

A expectativa era de que as idéias dos parlamentares pudesse se modificar devido aos argumentos apresentados, corroborando o pensamento de John Stuart Mill.⁴⁴ Este autor defende a diferença de opiniões, a qual considera fundamental para se alcançar a verdade, que consiste em reconciliar os opostos. Antes que qualquer posição seja tomada, o homem racional deverá buscar respostas e entender as razões de ambos os lados, que possuem parcela da verdade. Este modelo ainda se coaduna com a concepção de Junger Habermas⁴⁵ que enfatiza a discussão livre e racional das questões de interesse coletivo. O debate esclarecido é o principal critério de legitimidade para uma democracia, segundo a linha habermasiana.

No outro tipo de governo representativo, a democracia de partido, as sessões plenárias do Parlamento deixam de ser um fórum de debates deliberativos, sendo o voto comandado por uma rígida disciplina que não permite a mudança de opinião em função dos debates. As posições de cada campo tendem a não variar, independentemente do assunto colocado em pauta, com o partido da maioria apoiando o governo e tendo oposição da minoria. A principal mudança em relação ao modelo anterior é que o Parlamento não representa mais o local de barganha, de tentativa de chegar a um acordo a partir de posições inicialmente divergentes e em função do mérito das propostas. As sessões do Parlamento e as votações, neste modelo, cumprem um papel simbólico, confirmando a decisões tomadas antes dos debates começarem.

⁴³ MANIN, B. *As metamorfoses do governo representativo*, 1995:12.

⁴⁴ MILL, J. S. *Sobre a liberdade*, 1991.

⁴⁵ HABERMAS, J. *Três modelos normativos de democracia*, 1995.

Essa ruptura com os padrões do parlamentarismo foi interpretada como o fim do debate público. Na realidade, o debate deslocava-se para outros fóruns, ficando a deliberação restrita ao âmbito de cada partido. Contudo, não se deixa de incentivar a discussão entre os líderes dos diversos partidos⁴⁶, visando à negociação de uma solução.

A importância do debate na democracia de partido é comumente subestimada devido à crença de que os representantes estariam comprometidos com os detalhes de suas plataformas políticas. No entanto, Manin garante que quando a democracia de partido é uma forma estável de governo, ela não funciona por meio da rígida imposição de programas preestabelecidos.

Um segmento crescente do eleitorado tende a votar de acordo com os problemas e as questões postas em jogo em cada eleição e isto tem originado um novo formato de governo representativo. A novidade neste terceiro tipo de representação —a democracia de público— não é a existência de um eleitorado instável, que sempre houve. A diferença é que, hoje, este é bem-informado, interessado em política e razoavelmente instruído, diferente do passado em que era composto por cidadãos com características extremo opostas. Manin atribui boa parte desse fenômeno à neutralização da mídia informativa e de opinião:

os eleitores interessados em política, e que buscam se informar, são expostos a opiniões conflitantes, enquanto na democracia de partido as opiniões do mais ativo e interessado dos cidadãos eram reforçadas pelas fontes de informação a que ele recorria.

Este novo tipo de eleitorado estimula os políticos à exposição de suas idéias diretamente ao público. Já que a personalidade e a confiança que o candidato inspira parecem contar mais para a decisão do voto, os políticos pensam em conquistar o apoio de uma determinada orientação política lhes falando diretamente por meio do rádio e da televisão.

⁴⁶ Além dos partidos, consultas a grupos de interesse, como sindicatos e associações — instituições neocorporativistas.

Além disso, as demandas não surgem de baixo para cima, não existindo anteriormente à ação dos políticos; *os eleitores parecem responder (aos termos específicos que os políticos propõem em cada eleição) mais do que expressar (suas identidades sociais ou culturais)*. Sem haver uma linha divisória que represente alguma clivagem e seja mais evidente do que outras, o político escolhe um divisor de águas que julgue mais eficiente. Alguma questão é proposta e o eleitorado reage a esta. A nomenclatura deste tipo de representação se origina da analogia com o palco como sendo a política e o eleitorado um público para a mesma.

Miguel⁴⁷ evidencia que mesmo com a liberdade do parlamentar ao apresentar um projeto sobre tema de sua escolha antes de submetê-lo à decisão política, a influência da mídia na formulação da agenda é significativa. Este autor enumera dois motivos para que as intervenções e projetos dos parlamentares tenham conexão com o que é vinculado nos meios de comunicação. Em primeiro lugar pelo fato de serem temas, em suas palavras, de maior visibilidade efetiva, o que divulgaria uma imagem de parlamentar atuante. A outra razão alegada é que estes seriam temas de grande visibilidade pessoal potencial, alargando a chance de se destacarem na mídia. Há que se enfatizar que a tramitação de questões de menor visibilidade tende a ser lenta, quando não extinta.

Esta conduta, contudo, não é de alcance irrestrito. Alguns deputados podem agir de maneira indiferente ou, muitas vezes, tentando modificar a agenda midiática, dependendo do grau de vinculação a grupos de interesse definidos e da posição no campo político.⁴⁸

Participar do debate público significaria, portanto, ajudar na elaboração da agenda, com a presença de grupos procurando destacar ou, ao contrário, não inserir certos temas que podem os eliminar do jogo competitivo.

⁴⁷ MIGUEL, L. F. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria amplificada de representação política, 2003.

⁴⁸ *Idem*.

Em suma, o debate de temas específicos não fica mais, como no parlamentarismo, restrito ao Parlamento, nem, como na democracia de partido, às comissões consultivas entre partidos. O debate, neste modelo que emerge, se processa no meio do próprio povo, com ajuda da imprensa. Levando em consideração o que foi dito anteriormente, não há motivos para se imaginar que a representação esteja fadada ao fim, mas tudo leva a crer que esteja se adaptando a novas condições.

Na discussão —tanto acadêmica quanto entre os políticos— sobre a necessidade ou não de uma reforma das instituições político-eleitorais no Brasil o que parece ser quase consensual é que o funcionamento do sistema político-partidário brasileiro está longe do que pode ser considerado ideal. No entanto, o porquê e como melhorá-lo apresentam uma variedade de pontos de vista.

Com a ajuda da tipologia de Bernard Manin, tentar-se-á identificar qual modelo de representação predomina, caso algum padrão possa ser encontrado, nos debates sobre reforma política no Congresso Nacional e na Academia. Talvez não haja uma resposta segura e, dependendo do tipo de proposta de reforma política debatida, poderá ser encontrado um tipo diferente de representação associado.⁴⁹

Os partidos: atores do governo representativo

A discussão sobre reforma política passa pelo entendimento da função dos partidos como atores do governo representativo, sendo o voto visto como mecanismo de criação de representação. Os eleitores poderiam reforçar a representação, utilizando os seus votos para escolher políticos e políticas públicas, para sancionar o governante em exercício ou para fazer ambos simultaneamente? Os autores Manin,

⁴⁹ Mais uma vez, como insiste Manin, estes são tipos-ideais e podem não ser, e provavelmente não serão, encontrados em sua forma pura, existindo a possibilidade de coexistência de características de diversos modelos.

Przeworski e Stokes⁵⁰ tentam responder esta pergunta, citando dois pontos de vista.

Na *concepção de representação por mandato*, os políticos têm preferências sobre políticas públicas se a recompensa de manter-se no cargo ou a probabilidade de se reeleger depende destas. Neste caso, sua responsividade pode ser atribuída a três fatores. Primeiramente porque o Parlamento é uma miniatura dos grupos sociais, o que pode ser problemático se os interesses do reduto forem conflitantes com o interesse da coletividade. A segunda explicação é que os políticos querem ser eleitos e reeleitos, esperando conseguí-lo se perseguirem as propostas de suas campanhas. E por fim, estariam interessados em fazer que suas promessas tenham credibilidade no futuro.

Os representantes podem ora executar políticas que melhoram o bem-estar dos eleitores por meio de desvios do mandato, ora ser obedientes ao mandato, mesmo se acreditarem que sua implementação não será melhor para os eleitores. Contudo, se a implementação do mandato não é o melhor que o governante pode fazer, é difícil acreditar na ameaça de punição para quem se desvia deste.

Na *concepção de representação por prestação de contas*, os cidadãos estabelecem algum parâmetro para avaliar os governantes, tentando manter o governo responsável por suas ações passadas. A prestação de contas induz à representação apenas quando o eleitor acompanha o representante, condição difícil de ser encontrada. O representante, por sua vez, também não sabe quais são as necessidades dos eleitores. Prestação de contas, desta forma, não é suficiente pra induzir a representação quando se têm informações assimétricas em ambos os sentidos.

Guillermo O'Donnel⁵¹ afirma que esta é a visão mais comum de *accountability*⁵² na política, relacionada com as eleições —*accountability* vertical. O

⁵⁰ Manin, B. *et al.* Eleições e representação, 2006.

ato de votar irá punir ou premiar, dependendo do desempenho anterior, aqueles ou o partido que se escolheu para participar de um governo. Os eleitores têm, desta maneira, a capacidade de controle sobre as ações dos governantes. A oposição, neste contexto, poderia ter o papel de informante, quando não está nem aliada ao governo e nem o contradiz sempre.

Na visão de O´Donnell⁵³ não está claro até que ponto as eleições são efetivas como mecanismo de *accountability* vertical. Apenas a eleição pode não ser um instrumento suficiente de controle sobre os políticos. Para o referido autor parece claro que as condições que prevalecem em muitas novas poliarquias — sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de política pública pobremente definidos e reversões políticas súbitas— diminuem efetivamente a eficácia da *accountability* eleitoral.⁵⁴

Nicolau⁵⁵ analisa os instrumentos de controle da atividade parlamentar no Brasil e chega à conclusão que este controle se opera em diferentes bases. Os eleitores partidários, isto é, aqueles que votam e punem em termos partidários — voto de legenda — são um contingente muito restrito. Da mesma forma que também o são aqueles que se lembram em quem votaram e acompanham seu candidato após eleito. A maioria dos eleitores, segundo Nicolau, estaria englobada em duas outras categorias. Primeiro, os que mesmo sem a lembrança em quem votaram, fazem uma avaliação retrospectiva de um deputado que se destacou, e

⁵¹ O´DONNELL, G. *Accountability horizontal e novas poliarquias*, 1998.

⁵² A palavra *accountability* (que por não ter tradução satisfatória em português, convencionou-se ser assim utilizada) é mais frequentemente entendida como a capacidade de prestar contas e de assumir a responsabilidade sobre seus atos e uso de recursos.

⁵³ O´DONNELL, G. *Accountability horizontal e novas poliarquias*, 1998.

⁵⁴ Mantendo a representação como resposta aos problemas enfrentados pela democracia direta, autores como Guillermo O´Donnell propõem novas formas de controle do poder político. Sugere um tipo de *accountability* que não privilegie apenas as eleições. Sua maior preocupação é a chamada *accountability horizontal*, que supõe: (...) *a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações (...) contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas*. Ver O´DONNELL, G. *Accountability horizontal e novas poliarquias*, 1998: 40.

⁵⁵ NICOLAU, J. *Como controlar o representante?: considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil*, 2002.

em maior número aqueles que utilizam o voto prospectivo, ou seja, votam em nomes novos, que ainda não entraram na Câmara. Em outras palavras, a *accountability* ensejada tem mais a ver com reputação e desempenho do que com referências partidárias.

Adicionalmente ao estudo desta temática ouve-se sobre a crise que atinge o funcionamento dos partidos, muitas vezes como consequência, mas na maior parte dos estudos como causa da crise da representação.

Adrian Gurza Navalle e Cícero Araújo crêem que os partidos

desempenham cada vez menos funções de ordenação estável das preferências do eleitorado e têm visto suas funções de intermediação entre políticos e eleitores serem progressivamente absorvidas pelos meios massivos de comunicação. De fato, os diagnósticos sobre a personalização da política graças à mídia são uma constante na literatura dedicada à análise dos processos de reconfiguração da representação.⁵⁶

Há duas vertentes acerca da importância dos partidos. A primeira destaca a tendência à continuidade. Uma vez consolidados, os partidos ocupam espaço político e estruturam o eleitorado.⁵⁷ A segunda interpretação sugere que os partidos mudam seu papel especialmente quando há alterações nas regras eleitorais. Os sistemas eleitorais podem influir de modo importante sobre a formação e estruturação dos sistemas de partidos. Em determinadas condições podem influenciar também sua transformação. A reforma política mudaria, sob esta perspectiva, a maneira como os partidos atuam.

Os partidos figuram como uma questão incômoda na agenda brasileira da reforma política. Essa é a opinião de Otávio Soares Dulci, que diz ainda que

Tanto entre os próprios políticos como entre os analistas, para não falar da opinião pública, há uma visão difusa de que os partidos brasileiros carecem de substância e é preciso criar condições para que desempenhem adequadamente o seu papel. No âmbito parlamentar, projetos de vários tipos tratam de aspectos da legislação partidária. No que diz

⁵⁶ LAVALLE & ARAUJO. O futuro da representação: nota introdutória, 2006: 9.

⁵⁷ DUVERGER, M. *Os partidos políticos*, 1950.

respeito à opinião pública, diversas pesquisas têm indicado que a credibilidade dos partidos é limitada.⁵⁸

A realidade dos partidos, entretanto, não pode ser descrita de forma simplista. Não se pode afirmar que seu funcionamento esteja de acordo com os preceitos clássicos de representação —ou da democracia do partido— mas também não pode ser dito que não sejam ainda veículos fundamentais da política contemporânea, democrática ou não. O mote para se entender seu funcionamento está em perceber se, no geral, gozam de autonomia ou sofrem pressão de grupos de interesse externos.

Para Pizzorno⁵⁹ a resposta à sobrevivência dos partidos está na sua capacidade de conseguir consenso, coordenação e representação, além de filtrarem problemas para a Administração Pública. Os partidos perduram porque garantem uma multiplicidade de trocas políticas em sistemas em que os interesses são altamente negociáveis. De acordo com Pasquino⁶⁰, os partidos sobrevivem porque as democracias existentes são regimes de partidos e por que desempenham uma pluralidade de tarefas políticas que nenhuma outra organização poderia.

Na democracia contemporânea, a questão da representação requer que a atuação dos partidos políticos extrapole o resultado eleitoral e até mesmo a participação de seus membros na sua organização interna, demandando uma maior articulação com outros setores da sociedade.

⁵⁸ DULCI, O. S. A incômoda questão dos partidos no Brasil: notas para o debate da reforma política, 2003: 300.

⁵⁹ PIZZORNO, A. *Interests and parties in pluralism*, 1983.

⁶⁰ PASQUINO, G. *Curso de Ciência Política*, 2001.

Capítulo 2

A reforma política e o debate

Neste capítulo será tratado do debate relativo à tentativa de mudança institucional no Brasil, à luz dos principais acontecimentos políticos da história recente do país: a partir de que momento o tema se coloca na agenda, o porquê do interesse em debatê-lo e os meios pelos quais o debate se processa. Para perceber como este interesse se desenrolou pelo lado dos parlamentares, se pesquisou a predisposição dos mesmos em discutir no Congresso a reforma política e quais foram os pontos principais desta discussão.

Origem do debate sobre reforma política

Só faz sentido falar de partidos em âmbito nacional a partir de 1945¹, ano que se instaurou também a representação proporcional. Antes deste período, os partidos eram organizados em torno de políticas localistas sem um forte eixo ideológico de sustentação. Margaret Keck assevera que:

Do ponto de vista histórico, as clivagens politicamente relevantes no Brasil não foram essencialmente sociológicas; ao contrário, foram políticas e relacionais, ou, mais especificamente, basearam-se no acesso aos detentores do poder de Estado e nas atitudes com relação a eles (a chamada "situação").²

David Fleischer³ afirma que no interregno da nossa primeira experiência democrática de fato, apesar de ter existido partidos que ultrapassaram o nível apenas local, apenas três — PSD, UDN e PTB— chegaram a ter uma abrangência realmente nacional. Olavo Brasil de Lima Júnior⁴ defende que a extrema fragmentação do multipartidarismo brasileiro de 45-64 só existia formalmente. O

¹ FLEISCHER, D. Os partidos políticos, 2004: 249.

² KECK, M. *A lógica da diferença: O Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*, 1991:21.

³ FLEISCHER, D. Os partidos políticos, 2004: 253.

⁴ LIMA JUNIOR, O. B. *Os partidos políticos brasileiros – a experiência federal e regional: 1945-1964*, 1983.

ajuste no número de partidos ia se dando pela competição eleitoral. A visão de que o multipartidarismo era o responsável pelo mau funcionamento democrático era falsa, segundo este autor.

Maria do Carmo Campello de Souza⁵ pretendeu mostrar que a fraqueza do sistema partidário deste período era um sinal de sua falta de institucionalização. A redemocratização ocorrida em 1945, apesar de haver exigido uma reformulação político-institucional, não substituiu os grupos que estavam no poder, os quais eram adeptos de ideologias autoritárias e argumentação antipartido.

A hipótese de Fleischer sobre o esfacelamento do sistema partidário de 1945 a 1965 tem a ver com a:

legislação eleitoral (desigualdades regionais, lista aberta, coligação sem sublegenda, ausência de cláusulas de exclusão) que permitiu a proliferação de legendas fracas, sem consistência, e dificultou a formação de alianças coesas e permanentes dentro do Congresso.⁶

Para Afonso Arinos de Melo Franco⁷, o estabelecimento da representação proporcional no Brasil teve como objetivo a substituição do controle jurídico-político exercido pelo Supremo Tribunal, o Congresso e os partidos pelo fracionamento das forças políticas no parlamento, impossibilitado, assim, o presidente de constituir uma sólida maioria parlamentar. Os presidentes entre 1946 e 1964 se subordinaram aos partidos, ao mesmo tempo em que buscavam ajuda externa ao Congresso Nacional, em grupos econômicos, sindicatos, e mesmo nas Forças Armadas. O propósito inicial da representação proporcional —diminuição dos poderes presidenciais— acabou levando ao enfraquecimento político do Congresso, com dificuldade de controle de algum partido nas eleições. A explicação de Wanderley Guilherme dos Santos⁸ se fundou sob um fenômeno visível ao cabo do período: a *paralisia decisória*. Os processos que a produziram foram a

⁵ SOUZA, M. C. C. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*, 1976.

⁶ FLEISCHER, D. Os partidos políticos, 2004: 253.

⁷ FRANCO, A. A. M. *Evolução da crise brasileira*, 1965.

⁸ SANTOS, W. G. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*, 1986.

fragmentação dos recursos de poder e a radicalização ideológica, a fragilidade e a inconstância das coalizões formadas em âmbito parlamentar e a instabilidade governamental. Entre o fim da década de 1950 e 1964, o sistema político brasileiro passou de um pluralismo moderado para um pluralismo polarizado.

Em 1965, um novo código proibiu coligações nos pleitos proporcionais, instituiu uma cláusula de barreira de 5% e definiu o critério de maioria absoluta para eleição de cargos executivos. Tais medidas reduziram o número de partidos no Congresso, pois dificultaram a organização de novas agremiações, o que contribuiu para a formação da Arena e do MDB.

Com o fim do milagre econômico e liberalização das normas, o MDB se fortaleceu, a despeito de todo o casuísmo promovido em favor da Arena. Em 1979, uma lei do Governo Militar para organização de novos partidos extingue ambos. Esta lei permitia o funcionamento dos partidos que atingissem, na eleição seguinte para a Câmara dos Deputados, 5% da votação nacional espalhados por pelo menos 9 estados, com 3% em cada um. Era preciso, igualmente, contar em suas fileiras com 10% dos deputados federais e 10% dos senadores

No início de 1985, PDS, PMDB —com parlamentares vindos, respectivamente da Arena e do MDB— e PFL diversificam o pluralismo do sistema partidário brasileiro, que a partir desta data observa um *boom* com o pedido de registro de 24 novos partidos. Com a liberação de novas formações partidárias, surgem partidos que se tornariam mais tarde de grande expressão nacional, como PT⁹, PSDB¹⁰ e PSB. Seis outros partidos fundados entre 1987 e 1993 conseguiram o registro

⁹ O surgimento do PT foi marcado pelo ineditismo de ter sido uma construção de baixo para cima, feita por lideranças sindicais, organizações marxistas, católicos progressistas e alguns intelectuais.

¹⁰ A tese mais comum sobre a origem do PSDB é que este surge com a Constituinte de 1988, da dissidência de parlamentares do PMDB, insatisfeitos com os rumos da nova Constituição que não atendia à demanda a respeito do parlamentarismo. Celso Roma, no entanto, agrega motivações pragmático-eleitorais. Ver ROMA, C. The PSDB'S institutionalization between 1988 and 1999, 2002.

definitivo: PV, PRP, PSD, PST, PT do B e Prona. O PCB¹¹ e PC do B¹² atuaram no PMDB durante o período de proibição.

Fleischer resume a história partidária pós abertura democrática, dividindo-a em fases. De 1985 a 1988 tivemos um *pluripartidarismo menos moderado, com um partido dominante* – a saber, PMDB. Entre 1989 a 1997, um *pluralismo exacerbado*, com PSDB e PT como emergentes. E o período mais recente, com uma significativa redução da volatilidade eleitoral.

Foi formada a Assembléia Nacional Constituinte com o intuito de encontrar novos padrões para um novo tipo de regime político. A promulgação de uma nova Constituição foi vista como a chance de modificar tudo aquilo que era considerado errado ou deficiente na política brasileira não-democrática. Na verdade, segundo Gláucio Ary Dillon Soares e Lúcio R. Rennó, *a permanente tentativa de reformas, muitas vezes de caráter nada democrático, parece definir a política brasileira*.¹³

Maria D'Alva Gil Kinzo¹⁴, a respeito da Assembléia Constituinte, analisou a votação de cada partido em relação a assuntos de alta relevância e bastantes controversos, constatando a existência de clivagens partidárias substantivas, isto é, não considera que os partidos brasileiros sejam amorfos.

A leitura que Figueiredo e Limongi¹⁵ fazem dos debates da Constituinte demonstra que o principal desafio era restaurar poderes do Congresso sem ameaçar o processo de governar. A teoria vigente era a de que o presidencialismo associado ao pluripartidarismo resultaria em conflitos entre Executivo e Legislativo que levariam a paralisia. Para Santos¹⁶, como a redemocratização se tratou de uma

¹¹ O PCB mudou o nome para PPS.

¹² O PC do B surge em 1962, como dissidência do PCB.

¹³ SOARES & RENNÓ. Projetos de reforma política na Câmara dos Deputados, 2006: 10.

¹⁴ KINZO, M. O quadro partidário e a Constituinte, 1990.

¹⁵ FIGUEIREDO & LIMONGI. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário, 2006.

¹⁶ SANTOS, F. Em defesa do presidencialismo de coalizão, 2006.

transição negociada, a alta concentração do poder decisório no Executivo foi uma característica que permaneceu.

Curiosamente, o sistema eleitoral de representação proporcional não foi ponto de interesse dos parlamentares à época para, no início dos anos 1990 começar a fazer parte da agenda. Jairo Nicolau¹⁷ tenta desvendar o que considera um enigma: *por que um tema não discutido na Constituinte ganhou tanta importância poucos anos depois*. Dois eventos, na sua visão, contribuíram: a crise do PMDB e PFL —maiores partidos— e a discussão do plebiscito de 1993 acerca da novo sistema de governo.

Dado o resultado do plebiscito de 1993, se enfraqueceu a possibilidade da reforma partidária, o *status quo* institucional foi chancelado. *O esmaecimento do impulso político da reforma política, de 1993 até hoje, decorreu logicamente do resultado do plebiscito, isto é, a manutenção do status quo institucional no que concerne ao sistema de governo.*¹⁸

Para Maria do Socorro Braga, desde a *redemocratização*, vem ocorrendo um amplo debate sobre a necessidade de reformar a legislação eleitoral com o objetivo de **fortalecer os partidos**.¹⁹ A maioria das propostas segue esse padrão, mais do que a preocupação com a forma de governo. Octávio Amorim Neto, ao contrário, vê na proposta da Frente Parlamentarista a finalidade de melhorar as condições de governabilidade do país ou, mais precisamente, o fortalecimento dos incentivos para uma coordenação política mais eficaz entre Executivo e Legislativo.

Cristian Klein²⁰ resume as principais mazelas atribuídas ao sistema político brasileiro. Entre as cinco apontadas —um sistema partidário fragmentado, ausência

¹⁷ NICOLAU, J. A reforma da representação proporcional no Brasil, 2003.

¹⁸ AMORIM NETO, O. A reforma do sistema de governo: rumo ao parlamentarismo ou ao semipresidencialismo?, 2006: 341

¹⁹ BRAGA, M. S. Dinâmica de coordenação eleitoral em regime presidencialista e federativo: determinantes e conseqüências das coligações partidárias no Brasil, 2006: 243. Grifo meu.

²⁰ KLEIN, C. *O desafio da reforma política: conseqüências dos sistemas eleitorais de listas aberta e fechada*, 2007.

de partidos fortes, falta de vínculos entre parlamentares e representados, cultivo de relação clientelista e corrupção— talvez apenas a última não tenha ligação direta com a necessidade de fortalecimento de vínculos partidários.

Uma reforma do sistema eleitoral brasileiro irá ter conseqüências diversas, dependendo da proposta a ser implementada. E neste nicho há uma gama variada de proposições que aqui serão discutidas. A idéia mais concreta²¹ de uma reforma do sistema político-eleitoral brasileiro começa a ganhar forma com o PL 2679/2003²², resultante da Comissão Especial de Reforma Política, presidida pelo deputado Alexandre Cardoso do PSB-RJ e relatada pelo deputado Ronaldo Caiado do DEM²³-GO, versando sobre, principalmente, financiamento público de campanhas, lista fechada e federações partidária, objetos de estudos e discussões²⁴ durante os quase 10 meses de funcionamento da referida comissão. O projeto, então, foi encaminhado para a CCJC, onde teve como relator o deputado Rubens Otoni do PT-GO.

Com a crise do Mensalão em 2005, *a discussão sobre reforma política voltou a ganhar força, após um período em que saiu da arena para se refugiar no mundo acadêmico.*²⁵ Apesar de citarem Wanderley Guilherme dos Santos que deslegitima o atrelamento entre reforma política e a crise citada, pois o problema seria de corrupção, para Rennó e Soares, *a atual crise política, de magnitude desconhecida em nossa história recente, expôs várias limitações dos sistemas eleitoral e partidário brasileiro.*²⁶ Para eles, dissociar a discussão sobre reforma

²¹ A Comissão revisou os projetos até então encaminhados e debateu todos os temas, que anteriormente eram apresentados em projetos individuais e independentes, quase de modo caótico. Ao fim, apresentou um projeto coeso, embasado na discussão anterior existente na Câmara. Ver SOARES & RENNÓ. Projetos de reforma política na Câmara dos Deputados, 2006.

²² Aprovado no dia 13 de dezembro de 2003..

²³ À época PFL.

²⁴ Foram realizadas 26 reuniões, sendo sete audiências públicas.

²⁵ SOARES & RENNÓ. Crise, castigo e reforma, 2006: 345.

²⁶ *Idem. Ibidem.*

política daquela crise não é adequado. Tendo ou não correlação, o fato é que em função destes escândalos, a reforma política *entrou na agenda pública com uma força inédita*.²⁷

Não obstante, muitas das propostas não foram aprovadas ou ainda hoje estão sendo debatidas.²⁸ Essa discussão tem se arrastado nas duas casas legislativas brasileiras dando a sensação, ora de que é um assunto muito importante para ser tratado às pressas e que exige bastante debate e busca de consenso, ora dando a impressão de não fazer parte da agenda da maioria daqueles que têm o poder de votá-las: os parlamentares.

Carlos Pereira e Bernardo Mueller²⁹ tentam responder por que, mesmo sob diferentes contextos, as tentativas de reforma têm malogrado. A resposta, obviamente, tem a ver com interesses consolidados. Os parlamentares podem ser reeleitos, e assim extraem benefícios do sistema. De acordo com Octávio Amorim Neto, *não é a toa que a pergunta que se coloca desde 1993 é sempre a mesma: que incentivos têm deputados e senadores para mudar as regras eleitorais pelas quais foram eleitos e com as quais já estão acostumados?*³⁰

Assim, a questão fundamental que o trabalho pretende levantar é se, ao analisar os pronunciamentos dos deputados, pode-se concluir que os representantes, na sua busca autônoma de interesses, têm como ponto de

²⁷ KLEIN, C. *O desafio da reforma política: conseqüências dos sistemas eleitorais de listas aberta e fechada*, 2007: 15.

²⁸ Após a nova Constituição, algumas modificações em relação ao sistema eleitoral foram feitas. Em 1994 houve uma reforma que diminuiu o tamanho do mandato e criou restrições para partidos quanto ao lançamento de candidatos, com a intenção de inibir o que houve em 1989, quando 22 políticos se candidataram à presidência. Em 2002, o Supremo Tribunal Federal impõe as coligações verticalizadas, o que não impediu que várias seções estaduais do PMDB apoiassem Lula informalmente. Em 2004, o Congresso Nacional votou emenda contra a verticalização que, de acordo com a decisão da Suprema Corte, teve seu uso suspenso para as eleições daquele ano, por ferir a regra da anualidade para mudanças na legislação eleitoral.

²⁹ PEREIRA & MUELLER. *Regras eleitorais e poderes do presidente no Congresso: duas dimensões complementares da capacidade governativa*, 2006.

³⁰ AMORIM NETO, O. *A reforma do sistema de governo: rumo ao parlamentarismo ou ao semipresidencialismo?*, 2006: 345.

referência, em relação às propostas de reforma política: a sua base eleitoral ou a nação inteira; interesses particulares, o interesse geral ou interesses partidários?

Ao mesmo tempo se busca inferir se a fala dos acadêmicos sobre os temas de reforma política se diferenciam dos tipos de proposições mais comentadas pelos parlamentares e quais são os principais pontos abrangidos por estes dois importantes atores sociais.

A pesquisa

O principal objetivo é investigar, por um lado, quais são as propostas sobre reforma política que os deputados —e quem são estes deputados— mais se empenham em debater em seus discursos, e por outro, como os especialistas tratam estas mesmas propostas.

O segundo ponto obedeceu ao critério do levantamento bibliográfico dos autores mais freqüentemente citados em diversos trabalhos acadêmicos e livros sobre o tema reforma política.

Para descobrir a primeira indagação, o passo inicial da pesquisa foi selecionar alguns discursos a serem investigados, todos atinentes a reforma política. Privilegiou-se como campo do trabalho a Câmara dos Deputados, para limitar o universo a um corpo menos estático que o Senado, que diferente da primeira Casa que troca sua legislatura a cada quatro anos, possui um mandato de oito anos.³¹ Devido ao grande número de atores envolvidos —513— e do seu método de seleção, por representação proporcional, esta casa legislativa favorece a representação de clivagens sociais e não de unidades da federação como o Senado. Os interesses são mais divergentes e mais difíceis de serem conciliados, por isso

³¹ Muitos mandatos, entretanto, não conseguem ser completados pelos Senadores que foram eleitos, por serem estes freqüentemente atraídos por cargos no Executivo, ficando seus suplentes no lugar. Para uma maior discussão sobre o assunto, ver PESSANHA & BACKES. Suplentes de parlamentares, 2006.

mesmo é mais interessante para os fins do trabalho analisar discursos³² sob o ponto de vista da presença de opiniões conflitantes, caras à democracia.

Ademais, a maioria das propostas não afetaria o método de seleção da *Câmara Alta*. Sendo sua eleição majoritária, a questão das listas e do quociente eleitoral de coligações não afetaria os senadores, assim como os distritos, que no caso são sempre circunscritos aos estados. Prova disto foi a rápida aprovação dos projetos sobre reforma política pelo Senado que aguardaram ou ainda aguardam um parecer mais demorado da Câmara baixa.³³

Dentro da Câmara dos Deputados, outra escolha feita foi em relação ao local que os discursos foram proferidos. Optou-se pelos discursos em plenário e não nas comissões. As comissões pressupõem *expertise* com relação aos temas de seu funcionamento. Sendo assim, e também pelas observações práticas, pode-se dizer que nas comissões o padrão das discussões, apesar de não esvaziado de ideologia e confrontação, é mais técnico.

Na leitura dos discursos, além da parte declarada oralmente, pode haver a inclusão de algum documento para que constem nos Anais da Câmara. Estes documentos, já que inseridos por pedido dos deputados, fazem parte de um conjunto de idéias que o mesmo aprova, podendo ser importante para a análise.

³² Apesar de reiteradamente reportar à expressão *análise de discurso*, a mesma, como processo o qual envolve captar as marcas lingüísticas e associá-las ao contexto histórico, não foi empregada. Privilegiou-se a técnica, freqüentemente confundida com a primeira, de análise de conteúdo, a qual visa obter indicadores —quantitativos ou não— que permitam captar conhecimentos relativos às variáveis inferidas das mensagens. A interpretação da Análise de Conteúdo poderá ser tanto quantitativa quanto qualitativa, enquanto na Análise de Discurso, somente qualitativa. Ver BARDIN, L. *Análise de conteúdo*, 1977.

³³ A maior celeridade com relação a estes temas pode ser exemplificada pela aprovação —no mesmo ano em que foi proposto, por unanimidade, em primeiro e segundo turno— do Projeto de Emenda Constitucional —PEC 23 de 2007, o qual estabelece a fidelidade partidária. Também em 2007, devido ao requerimento do deputado Miro Teixeira do PDT-RJ, pedindo o apensamento de todos os projetos referentes à reforma política em tramitação na Casa, o PL 2679/03 foi apensado ao PL 8039 de 1986, o mais antigo em tramitação na Câmara a propor mudanças no sistema político. Como esse projeto é do Senado, caberia a esta Casa a palavra final sobre a reforma. Os deputados decidiram rejeitar o PL 8039/86, o que comprometeu todos os apensados, inclusive o PL 2679/03. Foi feito um acordo para que ele fosse reapresentado como uma proposta nova, em regime de urgência. Assim, o texto elaborado na comissão especial passou a tramitar com o número 1210/07. Essa mudança impôs também a alteração do autor, que passou a ser o deputado Regis de Oliveira do PSC-SP. Tal “manobra” política deu à Câmara a prerrogativa ter a palavra final sobre a lei, retirando essa primazia do Senado.

A opção por ler discursos dentro da Câmara dos Deputados no momento do Grande Expediente³⁴, que é um tempo de até 25 minutos que o deputado dispõe para falar sobre tema livre, é facilmente justificável. Os discursos do Grande Expediente, *são, via de regra, os pronunciamentos mais importantes feitos pelos parlamentares.*³⁵ De acordo com Carvalho³⁶, 70% dos discursos feitos no Grande Expediente tem abrangência nacional.

Ao ser perguntado sobre algum tema da reforma política, seja pela imprensa, seja por pesquisadores, o deputado expressará sua opinião. Entretanto, se o desejo é entender como o assunto se apresenta, espontaneamente, na pauta do dia, este espaço de debate é mais apropriado. Os parlamentares têm a prerrogativa de falarem sobre o assunto que desejarem no momento acima citado. Se escolheram discursar sobre reforma política, é por valorizarem a questão. Os outros tipos de fala parlamentar geralmente exprimem idéias de maneira muito superficial, como é o caso do Pequeno Expediente, ou sevem como momento de avisos de lideranças, breves comunicações e ordem do dia.

Também foram desconsideradas as questões de ordem e os apartes, apenas analisando o discurso de quem se inscreveu com o intuito de falar sobre a reforma política, não levando em consideração discursos reativos. Dada a quantidade de pronunciamentos —242— a análise foi predominantemente quantitativa, com um aprofundamento nas propostas mais recorrentes nos discursos, examinando se o parlamentar é favorável ou contrário à implementação de cada uma.

³⁴BRASIL, Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Art. 87. § 1º *A lista de oradores para o Grande Expediente será organizada mediante sorteio eletrônico, competindo à Mesa disciplinar, em ato próprio, a forma dele. § 2º O Deputado poderá falar no Grande Expediente no máximo 3 (três) vezes por semestre, sendo 1 (uma) por sorteio e 2 (duas) por cessão de vaga de outro parlamentar. § 3º Ao Deputado que não falar por falta de vaga no semestre será assegurada a preferência de inscrição no próximo semestre.* www2.camara.gov.br/internet/legislacao/RegInterno.pdf Acesso em 10/05/2007.

³⁵ CARVALHO, N. *E no início eram as bases. Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*, 2003: 191

³⁶ *Idem.*

Em suma, foram identificadas a defesa ou rejeição de propostas de reforma política no universo dos discursos do Grande Expediente da Câmara dos Deputados que tinham como um de seus temas a reforma política, abarcando a quadra temporal dos anos 2000 a 2006, referentes a duas legislaturas terminadas e ainda com duas bases governistas diferentes, já que na 51ª legislatura o presidente era Fernando Henrique Cardoso em seu segundo mandato e a 52ª legislatura atuou sob a égide de Lula da Silva em seu primeiro mandato.³⁷

As variáveis independentes seriam partido —ideologia³⁸ e tamanho³⁹—, unidade da federação, data do discurso e algumas características do deputado.

Em seguida, tentar-se-á relacionar cada uma das variáveis como correspondente a um tipo de representação. Segundo o próprio Manin, seus tipos ideais de governos representativos não são estáticos, isto é, podem coexistir num mesmo período.

Os tipos de representação e os tipos de debate

Em sua obra, Manin analisa as conseqüências e implicações de cada princípio da representação nas três formas de governo representativo. Com base nas

³⁷ À rigor, a legislatura de número 51 começou em 1999, entretanto, o sítio da Câmara disponibiliza discursos apenas a partir de 2000. Como o objetivo é tornar o objeto de estudo passível de consulta, o ano de 1999 foi descartado em prol de uma maior liberdade de acesso ao material de pesquisa e com isso, uma tentativa de maior transparência em relação aos dados.

³⁸ Tem-se, para fins deste trabalho, a direita formada por: PP (PPB; PPR; PDS); DEM (PFL); PRN; PDC; PL; PTB; PSC; PSP; PRP; PSL; PSD e Prona. No centro: PMDB e PSDB. Esquerda: PT; PDT; PPS; PCdoB; PSB; PV; PSTU; PCO e PMN. O critério adotado é o de CARREIRÃO, Y. S. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina, 2006.

³⁹ A escolha do critério tamanho foi feita de acordo com Leôncio Martins Rodrigues. A fim de adequar o tamanho do partido a sua importância no interregno temporal estudado, resolveu-se classificá-los de acordo com o maior status obtido no período, pois, segundo o critério adotado —o de número de cadeiras— a situação pode mudar durante uma mesma legislatura. O número de cadeiras nas eleições é um e na posse é outro. Assim, o resultado foi que PFL, PSDB, PMDB e PT são considerados, aqui, partidos grandes. PPB/PP, PTB e PL, partidos médios. Os pequenos seriam PSB, PDT, PPS e PC do B e os micro Prona, PV, PMN, PSD, PSC, PSL e PST. Por questões estatísticas, para a ocorrência não ficar muito pequena e impossibilitar os testes, pequenos e micros partidos foram agrupados. Ver RODRIGUES, L. M. As eleições de 1994: uma apreciação geral, 1995.

características expostas no quadro 1⁴⁰, as principais hipóteses a serem testadas farão conexão entre a defesa ou rejeição dos temas de reforma política e os dados dos pronunciamentos tais como o partido a que pertence o deputado, a unidade da federação pela qual foi eleito, características pessoais deste parlamentar e o momento em que o discurso foi proferido.

Deste modo, se o estado ou região do deputado que discursa tiver correlação com a defesa ou rejeição dos temas de reforma política, há uma tendência ao modelo parlamentar, já que será vista a importância das relações locais. No caso do partido ser a variável mais importante na defesa ou não dos temas, a democracia do partido pode ser encontrada, pois a prioridade dos programas estaria sendo definida pelos líderes. A correlação entre data do discurso e a apresentação dos temas nos discursos teria conexão com a conjuntura, isto é, os temas apareceriam em resposta a demandas externas, o que é característica da democracia do público.

Em relação ao debate em si, como visto no primeiro capítulo e sumarizado no quadro 1, no modelo parlamentar este se processa no Parlamento e há possibilidade de mudança de posicionamento. Na democracia do partido a discussão se dá dentro dos partidos e na democracia do público a mídia tem papel essencial na configuração do debate. Pelo que foi observado, apenas o primeiro tipo de debate não pode ser encontrado, já que não se observou mudanças de opinião de deputados nos anos analisados.

O debate no Grande Expediente da Câmara dos Deputados

Foram encontrados 242 discursos sobre reforma política no Grande Expediente entre os anos 2000 e 2006. O que este número representa: é muito ou pouco? Na verdade, é um número absolutamente dentro dos padrões, se comparado ao total

de pronunciamentos sobre outros temas gerais que podem ter tanto abrangência nacional quanto correspondência local —como educação e saúde, isto para citar os temas que no imaginário popular mais merecem atenção. Utilizando o mesmo critério de pesquisa encontrou-se 312 e 300 discursos respectivamente aos temas citados, o que não fica muito longe dos 242 sobre reforma política.

A quantidade de deputados que se dispõe a falar sobre reforma política no período é de cerca de 17% dos representantes, o que não chega a ser um quinto dos parlamentares.⁴¹ Este percentual também não poderia ser considerado uma quantidade pequena, haja vista a infinidade de assuntos que são passíveis de tratamento dentro de uma sociedade complexa. Nem sempre todos os representantes estão preocupados com as mesmas questões. Por outro lado, se este tema diz respeito à futura configuração do Congresso —já que as instituições influenciam os resultados porque moldam a identidade, o poder e a estratégia dos atores—⁴²seria de se esperar uma maior adesão ao debate.

Por esta razão, a pesquisa tenta identificar o perfil dos deputados que se dispuseram a se pronunciar sobre a questão: seriam os “ameaçados” pelas mudanças ou aqueles que mais se beneficiariam? Menos cinicamente, ainda, se poderia ter os interessados no assunto como litígio de interesse nacional a despeito da própria posição na sociedade, ou o que John Rawls⁴³ denomina *véu de ignorância*.

Os deputados que mais tratam do tema são uns poucos, mas recorrentes, que têm interesse específico no assunto. Para se ter uma idéia, apenas 37 deputados, ou seja, 27% dos que discursaram, falaram mais de uma vez sobre reforma política no Grande Expediente durante o período analisado. A maioria —96

⁴¹ Como a pesquisa engloba duas legislaturas, o total de deputados foi obtido a partir da soma de deputados de duas legislaturas —1026—, excetuando o número de reeleitos, 273. Ter-se-ia 753 deputados no geral, com 133 deles discursando, o que representa 17,66% deste total.

⁴² PUTNAM, R. *et al.* *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*, 1996:23.

⁴³ RAWLS, J. *A Theory of justice*, 2000.

deputados dos 133, o que representa 73%— se pronunciou apenas uma vez, em grande parte, reativamente a repercussão do tema na mídia, como será visto. Há que se levar em consideração que a quantidade de aparições no Grande Expediente é regimentalmente limitada.⁴⁴

Quem chegou mais próximo deste limite foi o deputado Mauro Benevides do PMDB do Ceará. Este parlamentar foi quem mais subiu ao palanque do Plenário da Câmara dos Deputados durante o período do Grande Expediente para discorrer sobre reforma política, em 39 ocasiões. Sua participação não se resume a sua própria fala, mas na maior parte dos discursos de seus colegas participa dos apartes, os quais não serão analisados com explicitado anteriormente.

Este deputado pode ser caracterizado como um caso discrepante, haja vista que o segundo deputado que mais discursou sobre reforma política o fez sete vezes, quase cinco vezes menos que o maior interessado nesta temática.

Na tentativa de captar este interesse, que se desviou do restante dos resultados, foi feita uma entrevista em que, inicialmente, narrou toda sua trajetória política, enfatizando sua participação como um dos personagens principais da Constituinte. Sua carreira, diferente da média dos outros deputados com mais mandatos e papel de destaque na construção da nova ordem institucional brasileira pós-1988 poderia ser uma razão óbvia de explicação da frequência de seus pronunciamentos.

Na entrevista ele dá pistas de que, talvez, seu interesse pelos discursos seja parte de uma estratégia de campanha, que não exige sua presença física em seu reduto eleitoral.

[Eu]fui votado em 181 dos 184 municípios do meu estado. E foram votos espontâneos, eu não fiz campanha. Os meus discursos na TV Câmara ajudaram. Agora, a TV Câmara chega a todo lugar, com a parabólica, a TV Câmara atinge todo o

⁴⁴ De acordo com o regimento interno da Câmara dos Deputados, podem ser feitos, no máximo, três discursos durante um semestre. Nos 14 semestres analisados, o limite de discursos seria de 42, não alcançado por nenhum deputado ao se referir sobre reforma política.

território. Minha votação foi dispersa, fui votado em 181 dos 184 discursos.⁴⁵

Os livros publicados pela Gráfica da Câmara dos Deputados com a coletânea de seus discursos também servem para reforçar este argumento.⁴⁶ No livro que reúne discursos de 2004, a seleção de temas é diversificada, com discurso cujos títulos vão de *Luta pela beatificação de Padre Cícero e Emancipação política de Pacatuba* —temas de caráter eminentemente regional— até discursos sobre *A revisão da política de juros do Copom* ou *A expectativa do novo salário mínimo*, temas de abrangência nacional. No entanto, os temas locais são maioria. A reforma política ficou com 4 discursos, entre os 141 discursos do ano de 2004 presentes na coletânea. No outro livro, há apenas 1 discurso e 1 artigo de imprensa sobre reforma política entre os 69 discursos e 30 artigos de 2006.

Estes dados podem sinalizar que, mais do que com o assunto, o interlocutor se preocupa com o ato de discursar.⁴⁷ Tal comportamento pode ser encarado como parte de uma estratégia que utiliza a avaliação retrospectiva⁴⁸ de deputados que se destacaram nos mandatos.

Os outros deputados, mesmo utilizando os discursos para autopromoção, não o fazem de maneira tão contundente. Por esta razão, não faz parte do objetivo

⁴⁵ Entrevista própria com o deputado Mauro Benevides em Brasília, 06/11/2007. Disponível em <http://cientistapoliticonaoehpolitico.blogspot.com>

⁴⁶ Ver BENEVIDES, M. *Causas do povo no Parlamento*, 2005 e BENEVIDES, M. *Na tribuna e na imprensa em 2006*, 2007.

⁴⁷ O referido deputado no prefácio de uma das coletâneas entende os discursos como momentos de prestação de contas, ao dizer: *Sempre entendi como imperioso o dever de prestar contas ao povo de que me foi dado fazer em prol do Ceará e do País, ao longo de cada Sessão Legislativa. (...) mantenho-me fiel a esse indeclinável dever, a fim de que possa ser processada correta avaliação do meu desempenho, como representante do eleitorado da Unidade Federada a que pertença.* Ver BENEVIDES, M. *Na tribuna e na imprensa em 2006*, 2007: 7.

⁴⁸ Jairo Nicolau sugere que grande parte do eleitorado para eleições da Câmara dos Deputados se utilizam do voto retrospectivo, isto é, *ainda que não tenha memória de seu voto na eleição anterior, avalia retrospectivamente um deputado que se destacou por sua atividade durante o mandato e vota nele.* Ver NICOLAU, J. Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil, 2002: 231.

do trabalho analisar casos individuais a não ser que sejam resultados de discrepâncias em relação ao resto dos dados.

Como não foram estudados o pequeno expediente, ordem do dia e outros tipos de atividades comunicativas da Câmara, alguns parlamentares podem ter sido excluídos, porém o que se buscou privilegiar foi a importância conferida ao tema ao relegá-lo ao status de pronunciamento no grande expediente, podendo ter alguma perda quantitativa, mas obtendo um enorme ganho qualitativo.

Dos discursos encontrados, 40 pertencem a 22 deputados que segundo o sítio do Diap seriam os deputados mais influentes na Câmara no período analisado.⁴⁹ Entre os deputados que discursaram, 20% estão no grupo dos chamados “cabeça” pelo mesmo organismo. Entre os deputados que configuraram o grupo dos mais influentes do Diap nos anos analisados, 15%, isto é, 22 de 145, falaram sobre reforma política. Estes números suscitam uma primeira dúvida: será que o tema reforma política não empolga os deputados mais influentes? Caso o baixo interesse seja confirmado por outras análises, poderia significar que deputados com “presença garantida” no Congresso e poder de influência não desejam mudança do *status quo*, ou no mínimo são indiferentes às mesmas.

Outro dado que ajuda a constatar que o tema seja de interesse de especialistas⁵⁰ é o percentual de discursos provenientes de deputados que participaram da Comissão Especial de Reforma Política.

A este grupo que teve um contato mais profundo com o tema correspondem 91 discursos, ou 38% destes. Ainda assim, o assunto não empolga tanto esses parlamentares a ponto de se empenharem exclusivamente a esta causa, que provavelmente não se converte, de forma automática, em votos.

⁴⁹ Diap: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Disponível em: <http://diap.ps5.com.br>. Acesso em 4/03/2008.

⁵⁰ NICOLAU, J. Debate sobre Reforma Política no Brasil no lançamento de livro homônimo, ocorrido no IUPERJ, dia 15/09/2006.

Talvez por isto, nem mesmo todos os membros da Comissão, titulares ou suplentes, se pronunciaram no Grande Expediente —não foi levantado se no Pequeno Expediente ou outras fases— sobre reforma política.

Dos 71 membros desta Comissão, 26 (37%) fazem parte da população analisada na pesquisa. Quando se trata de suplentes, o interesse cai vertiginosamente em relação aos titulares. De 34 deputados que ficaram na expectativa de substituir algum membro fixo da referida Comissão, apenas 9 discursaram sobre a matéria do Grande Expediente (26%) contra 17 deputados dos 36 titulares da Comissão, ou 47% destes.

Dezesseis partidos tiveram deputados discursando. A mera observação do total de discursos de cada partido não é relevante para dizer qual deles conferiu maior importância ao tema, dada a diferença no número de cadeiras entre eles.

Proporcionalmente ao número de assentos que cada partido ocupava no período, pode-se dizer que aqueles que apresentaram discursos além da sua representação foram, em ordem, PSC, PV, PPS, PSOL, PC do B, PT, PP/PPB, PSB. Os partidos cujo número de discursos ficou aquém da representação foram em primeiro lugar, PDT, em seguida PFL, depois vem PL, Prona, PSDB, PTB e o PMDB.

Tabela 1

Discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados por representação do partido (2000-2006)

Partido	Discursos ⁵¹	Cadeiras	Proporcionalidade
PSC	2	1	5,07
PV	7	4	4,44
PPS	10	12	2,11
PSOL	4	5	2,03
PC do B	6	10	1,52
PT	43	75	1,45
PP/PPB ⁵²	28	51	1,39
PSB	11	23	1,21

⁵¹ Foram excluídos os discursos do deputado Mauro Benevides do PMDB do Ceará por ter sido um caso de *outlier*, enviesando o resultado. Cálculo feito baseado na média entre as duas legislaturas pesquisadas, considerando o número de candidatos —empoados e não eleitos pelo partido—, o que torna a análise um pouco mais aproximada da configuração dos anos seguintes na Câmara, a qual, como seria de se prever no Brasil, observou diversas mudanças partidárias.

⁵² Em 4 de abril de 2003, o PPB muda seu nome para PP.

Partido	Discursos⁵¹	Cadeiras	Proporcionalidade
PMDB	28	75	0,93
PTB	13	36	0,92
PSDB	24	82	0,74
Prona	1	4	0,63
PL	6	23	0,66
PFL	17	91	0,47
PDT	3	22	0,34
Total	203	514	1 ⁵³

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no sítio da Câmara dos Deputados.

Os partidos que apresentaram mais discursos, em termos proporcionais, são predominantemente partidos pequenos e na maioria de esquerda, com exceção do PSC e PP, de direita. Parece que a esquerda, corroborando a assunção de Carvalho⁵⁴, se volta a debates em relação a temas de abrangência nacional. Ao contrário, partidos grandes, de centro e direita —com exceção do PDT considerado esquerda— tiveram um índice abaixo de zero, isto é, uma preocupação proporcionalmente pequena de acordo com sua bancada.

Encontrou-se, para todos os estados, ao menos um discurso sobre reforma política no período estudado. Tornando tais números proporcionais à representação de cadeiras que é relegada a cada um, quem mais se destacou foi, Roraima, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Sergipe, Maranhão, Santa Catarina, Distrito Federal, Rondônia, Tocantins, São Paulo, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Ceará, Goiás e Piauí. Os que menos se importaram foram Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Amapá, Alagoas, Minas Gerais, Pará, Amazonas, Paraná, Bahia, Paraíba, Acre e Rio de Janeiro. Este resultado não apresentou padrão algum.

⁵³ Este índice representa a produto do número de discursos em relação ao total de discursos e a representação do partido na Câmara em percentual de cadeiras. Caso o índice seja 1, verificou-se que a relação foi perfeita. Se menor, é sinal que há menos discursos do que o esperado para a representação do partido e se maior que 1, significa que ocorreram mais pronunciamentos do que o que seria preciso para refletir o número de assentos do partido. Lembrando que a quantidade de cadeiras representa a média entre as duas legislaturas analisadas.

⁵⁴ CARVALHO, N. *E no início eram as bases. Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*, 2003.

Tabela 2
Discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados por representação do estado (2000-2006)

Estado	Discursos	Cadeiras	Proporcionalidade⁵⁵
Roraima	7	8	2,21
Espírito Santo	8	10	2,02
Rio Grande do Norte	5	8	1,58
Sergipe	5	8	1,58
Maranhão	11	18	1,54
Santa Catarina	8	16	1,26
Distrito Federal	4	8	1,26
Rondônia	4	8	1,26
Tocantins	4	8	1,26
São Paulo	35	70	1,26
Rio Grande do Sul	14	31	1,14
Pernambuco	11	25	1,11
Ceará	9	22	1,08
Goiás	7	17	1,04
Piauí	4	10	1,01
Rio de Janeiro	18	46	0,99
Acre	3	8	0,95
Paraíba	4	12	0,84
Bahia	11	39	0,71
Paraná	8	30	0,67
Amazonas	2	8	0,63
Pará	4	17	0,59
Minas Gerais	12	53	0,57
Alagoas	2	9	0,56
Amapá	1	8	0,32
Mato Grosso	1	8	0,32
Mato Grosso do Sul	1	8	0,32
Total	203	512	1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no sítio da Câmara dos Deputados.

A análise das unidades da federação ofereceu um número muito baixo de ocorrências para certos estados brasileiros, inviabilizando testes estatísticos. Para tentar descobrir a influência que o pertencimento a um território exerce na predisposição de discursar itens da reforma política, agrupou-se os discursos das mesmas macro-regiões, as quais, *mutatis mutantis*, se caracterizam por indicadores econômicos e sócio-culturais aproximados.

O Brasil abriga variadas culturas políticas regionais. Tais diferenças se refletem

na condução da política em cada localidade e na dessemelhança da força relativa de cada partido entre estados. Mainwaring resume a questão:

Do ponto de vista político, as diferenças entre os estados pobres, sobre-representados, e os mais ricos e sub-representados são bem nítidas. Os estados pobres são mais permeáveis a estilos clientelistas e patrimonialistas de políticas do que os mais ricos. A dominação personalista ainda é a regra de muitos lugares do Nordeste e do Norte. As organizações partidárias são fracas e as pessoas menos informadas e ligadas aos partidos.⁵⁶

O grau de desenvolvimento da região, no entanto, não pareceu ser fator preponderante na conformação do montante de pronunciamentos encontrados. O Centro-Oeste, Norte e Sul, com características sócio-econômicas e políticas diferentes, foram as regiões cujo número de discursos foi abaixo de sua representação. O Nordeste e o Sudeste, regiões com mais divergências do que similaridades, tiveram, proporcionalmente, praticamente o mesmo empenho no debate da reforma política.

Tabela 3

Discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados por representação da região (2000-2006)

Região	Discursos	Cadeiras	Proporcionalidade
Nordeste	62	150	1,04
Sudeste	73	179	1,02
Sul	30	77	0,98
Norte	21	57	0,93
Centro-Oeste	17	49	0,87
Total	203	512	1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no sítio da Câmara dos Deputados

O recorte temporal dos discursos é um dado que chama especialmente atenção ao se observar que existe um pico no ano de 2005, justamente o ano que parou o país com a crise do Mensalão.

Neste ano, os holofotes da imprensa se voltaram para o Congresso. Depoimentos em CPIs e declarações em Plenário eram assistidas atenciosamente

⁵⁶ MAINWARING, S. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*, 2001: 321.

pela população, muitas vezes em tempo real, num interesse talvez nunca antes despertado pelos pronunciamentos políticos no geral.

Devido a este fato, o número de discursos sobre reforma política aumentou, pois a mesma foi enxergada no período como uma panacéia. A reforma política era proclamada nos pronunciamentos da época como o remédio para os problemas de corrupção, especialmente ao abordar a questão do financiamento público de campanhas, tema mais falado neste recorte temporal.

A título de comparação, a média anual foi de 34,6 discursos. Retirando o ano de 2005, esta cai para 25,7 discursos por ano.

Tabela 4

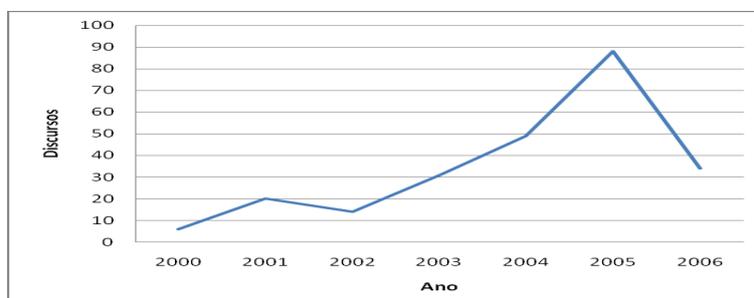
Discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados por ano (2000-2006)

Ano	Discursos
2000	2,5%(6)
2001	8,3%(20)
2002	5,8%(14)
2003	12,8%(31)
2004	20,2%(49)
2005	36,4%(88)
2006	14%(34)
Total	100%(242)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no sítio da Câmara dos Deputados

Gráfico 1

Evolução anual dos discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados (2000-2006)



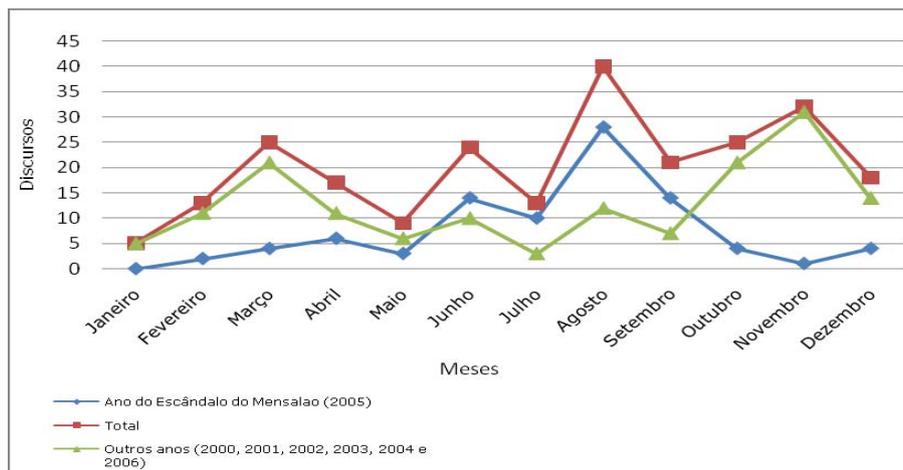
Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no sítio da Câmara dos Deputados

O gráfico 1 comprova a associação entre discursos sobre reforma política e a repercussão da Crise do Mensalão. Conforme se pode observar no gráfico 2, durante os outros anos analisados o pico de discursos ocorre nos meses de março e novembro, início e fim, respectivamente, das atividades parlamentares. No ano em questão, o pico ocorre no meio do ano, no mês de setembro.

Para entender o paralelo que se pode traçar, basta que os fatos deste evento sejam recapitulados. Em maio de 2005, vêm a tona o Escândalo dos Correios, em junho o ex-deputado federal Roberto Jefferson denuncia a existência do pagamento de mesadas a deputados e em julho se seguem diversas denúncias, inclusive de campanhas financiadas por "caixa dois". Os fatos prosseguem sendo apurados por jornalistas e pela Comissão Parlamentar de Inquérito —CPI dos Correios, instaurada em junho. Em agosto são abertos processos para cassação de mandatos de deputados envolvidos neste esquema. Em setembro, Roberto Jefferson tem seu mandato cassado, coincidindo com o mês em que o número de discursos começa a cair e em outubro, a queda é vertiginosa, acusando o desgaste do tema que só volta a ter um leve aumento em dezembro, o que coincide com a cassação do mandato do ex-deputado petista José Dirceu.

Gráfico 2

Discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados por meses (2000-2006)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no sítio da Câmara dos Deputados.

Baseando-se na pesquisa feita para este trabalho, as propostas que serão analisadas, entre um extenso rol, obedecerão ao critério de privilegiar as mais comentadas por deputados federais nos discursos sobre reforma política no Grande Expediente da Câmara, entre 2000 e 2006, em ordem decrescente de citações. Na tabela 5, estão todos os assuntos comentados nestes discursos.

Tabela 5

Freqüência de temas de reforma política citados nos discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados (2000-2006)

Assuntos	Discursos	Total
Financiamento público de campanha	55% (133)	100% (242)
Fidelidade partidária	44,7% (108)	100% (242)
Lista fechada	36,8% (89)	100% (242)
Federações partidárias ⁵⁷	16,6% (40)	100% (242)
Cláusula de barreira	14,1% (34)	100% (242)
Voto distrital	13,2% (32)	100% (242)
Fim das coligações em eleições proporcionais	11,5% (28)	100% (242)
Simultaneidade de eleições	7,8% (19)	100% (242)
Voto facultativo	4,5% (11)	100% (242)
Parlamentarismo	3,7% (9)	100% (242)
Showmícios	3,3% (8)	100% (242)
Prévias	3,3% (8)	100% (242)
Consulta popular (sobre Reforma Política)	2,5% (6)	100% (242)
Verticalização	2,5% (6)	100% (242)

⁵⁷ Por se tratar de tema correlato, optou-se por agrupar as propostas de federações partidárias e coligações proporcionais na mesma discussão, já que as federações representam uma alternativa ao fim das coligações no âmbito das eleições dando as mesmas um caráter mais permanente e não *ad hoc*.

Assuntos	Discursos	Total
Publicação de pesquisas eleitorais	2% (5)	100% (242)
Cotas eleitorais	2% (5)	100% (242)
Suplência de senador	2% (5)	100% (242)
Reeleição	1,6% (4)	100% (242)
Assembléia Constituinte para a Reforma ⁵⁸	1,6% (4)	100% (242)
Desincompatibilização	0,8% (2)	100% (242)
Medidas provisórias	0,8% (2)	100% (242)
Outros ⁵⁹	3,3% (8)	100% (242)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no sítio da Câmara dos Deputados

As propostas que apareceram em mais de 10% dos discursos foram: financiamento público de campanhas, fidelidade partidária, lista fechada, cláusula de barreira, federações partidárias, voto distrital e fim das coligações em eleições proporcionais. Os temas mais encontrados são observados sob diferentes perspectivas. O simples aparecimento não significa acordo ou rejeição. A tabela 6 mostra como a respeito de cada assunto o debate pode ser mais ou menos acalorado.

Tabela 6

Opiniões sobre temas selecionados nos discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados (2000-2006)

Tema ⁶⁰	Favorável	Contrário	Não menciona	Total
Financiamento público de campanha	47,1% (114)	7,9%(19)	45%(109)	100% (242)
Fidelidade partidária	43%(104)	1,7%(4)	55,3%(134)	100% (242)
Lista fechada	25,2%(61)	11,6%(28)	63,2%(153)	100% (242)
Federações partidárias	14,9%(36)	1,7%(4)	83,5%(202)	100% (242)

⁵⁸ O Partido dos Trabalhadores tem apoiado esta idéia, recolhendo assinaturas para um projeto de iniciativa popular que propõe um plebiscito, a ser votado até o fim de 2009, acerca do desejo ou não da população para que haja uma Assembléia Constituinte para a realização da reforma política.

www.pt.org.br/portallpt/index.php?option=com_content&task=view&id=9910&Itemid=195. Acesso em 25/01/2008.

⁵⁹ Propostas que apresentaram apenas um discurso defendendo: aumento da autonomia dos municípios, exigências a filiação partidária, fim do segundo turno, modificação do funcionamento dos Três Poderes, obrigação de discussão sobre governabilidade nas Convenções Partidárias, redução de mandato de senador, redução do tempo das campanhas, e voto secreto nas deliberações do Congresso.

⁶⁰ Na verdade, o tema voto distrital apresentava um número considerável de ocorrências, maior do que cláusula de barreira e coligações em eleições proporcionais, entretanto, ao se resolver juntar este último com federações partidárias, por serem temas estritamente relacionados, esta junção ultrapassa o número de discursos sobre voto distrital, que acaba saindo para 6ª posição e saindo do critério de análise deste trabalho. Ademais, por se tratar de assunto que exigiria mudança constitucional, sua discussão foge aos propósitos do trabalho que é discutir os partidos dentro do sistema proporcional.

Tema ⁶⁰	Favorável	Contrário	Não menciona	Total
Cláusula de barreira	8,7%(21)	5,4%(13)	86%(208)	100% (242)
Fim das coligações proporcionais	10,3%(25)	1,2%(3)	88,4%(214)	100% (242)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no sítio da Câmara dos Deputados.

O financiamento público de campanhas não é apenas a proposta mais comentada, com mais de 50% dos discursos a citando de alguma forma, como é a que encontra maior grau de defesa entre os deputados. A fidelidade partidária aparece em seguida, também gozando, entre os que a mencionam, de visão predominantemente favorável. As listas fechadas são, do mesmo modo, bastante comentadas, mas ao contrário, dividem as opiniões daqueles que se preocupam com este tópico em seus discursos.

As federações partidárias, cláusula de barreira e coligações em eleições proporcionais, aparentemente, apresentam pouca ocorrência, se comparadas aos outros temas. Contudo, para conseguir validação nos testes estatísticos, decidiu-se agrupá-las em torno de um tipo de proposta, devido ao fato de em última análise, como será visto na discussão teórica, serem as propostas que visam, diretamente, ao enxugamento do quadro partidário.

Em linhas gerais, no caso das coligações em eleições proporcionais, sua rejeição dificultaria a entrada de partidos no Congresso. A cláusula de barreira diretamente teria este papel ao não permitir a entrada —ou dificultar a atuação, no caso da cláusula de desempenho— de quem não obtivesse certos critérios e as federações partidárias ao unir partidos de maneira menos *ad hoc* tem como finalidade tornar mais inteligível a situação partidária do país.

Assim, estas propostas aparecerão nas análises sob a nomenclatura: *propostas de enxugamento do quadro partidário*. Com isto, não se quer dizer que a redução da pulverização partidária seja a única e exclusiva função destas, nem que outras propostas não possam ter como conseqüência a diminuição no número de

partidos do sistema político.

A outra parte da pesquisa consistiu em, com base na literatura sobre reforma política, buscar agrupar as propostas de acordo com o tipo de discussão mais comum a todas. A visão majoritária se assenta na necessidade de fortalecimento dos partidos. Dentro desta idéia geral, algumas variantes foram encontradas, todas concernentes à idéia de representação. Primeiramente, o fortalecimento do partido como um fim em si mesmo. Em seguida, a discussão sobre o número de partidos e como isto pode afetar a representatividade. Por fim, o debate sobre os incentivos que permeiam a ação legislativa dos deputados, se partidários ou individuais.

A reforma política e as propostas

As propostas mais comentadas pelos parlamentares serão sumarizadas aqui, na ordem em que mais aparecem nos discursos. Será privilegiada a descrição do modelo praticado pelo Brasil, o porquê da tentativa de mudança e os problemas que pode acarretar, bem como os argumentos prós e contras, sempre seguindo a perspectiva acadêmica.

Financiamento público de campanhas

O modelo de financiamento de campanhas atualmente vigente no Brasil permite a contribuição a campanhas eleitorais tanto de pessoas físicas quanto jurídicas. Contudo, como afirma David Samuels¹, a maior parte do dinheiro vem de fontes empresariais, com o domínio de três setores: o financeiro, incluindo bancos; o de construção, dominado por empreiteiras e o de indústria pesada como aço e petroquímica.

Coloca-se também a questão do financiamento de campanha no Brasil como sendo, de fato, misto, na medida em que, além dos recursos privados, há uma gama de recursos públicos embutidos em toda campanha eleitoral como o Fundo Partidário provido pelo Tesouro, o acesso gratuito ao rádio e à televisão para o processo eleitoral e a possibilidade de descontos tributários por parte das redes de rádio e televisão que veicularem as propagandas.

Speck² aponta para a existência de uma abordagem crítica acerca do financiamento de campanhas que vê como maléfica a mera influência do dinheiro. No entanto, por mais filantrópica —ou sem fins lucrativos— todas as instituições necessitam de suprimentos materiais para se manterem.

¹ SAMUELS, D. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma, 2006.

² SPECK, B. Financiamento de campanha, 2006: 153.

Um risco que surge em decorrência da necessidade de financiamento é a questão da prevalência do capital econômico nas políticas públicas dos candidatos que financia. A prática do famoso *toma-lá-dá-cá* vai de encontro aos ideais clássicos de representação, que postula que interesses particulares não podem se sobrepor ao interesse público, objeto das políticas públicas por excelência.

Outro problema atribuído ao financiamento privado é a falta de condições equitativas de disputa, devido a existência de candidatos que possuem recursos para um autofinanciamento ou maior capacidade de arrecadação, tendo assim, maiores condições de obter êxito eleitoral.

Renato Janine Ribeiro³ afirma que qualquer análise do financiamento das campanhas deve remeter primeiramente a corrupção. Para ele, só cabe estudar o financiamento público pensando na e contra a corrupção. A corrupção determina um alto nível de desconfiança das sociedades quanto aos partidos políticos.

A proposta de que o financiamento de campanhas seja público surge neste contexto, pois é inegável que uma campanha eleitoral que seja minimamente competitiva, num contexto de mercado eleitoral indicado por Downs,⁴ demanda gastos. Rubio⁵ atenta que se a meta é o fortalecimento institucional dos partidos, não basta dispor dos fundos apenas no momento das campanhas, mas ajudar a cobrir os seus gastos de funcionamento. O fundo partidário, existente no Brasil, cumpre esta função ao designar que 42% dos recursos devem ser divididos igualmente entre todos os partidos com registro no TSE; 29% ficam divididos proporcionalmente entre os partidos que elegeram deputados federais, de acordo com o tamanho de suas bancadas; outros 29% vão para as legendas que

³ RIBEIRO, R. Financiamento de campanha (público versus privado), 2006.

⁴ Este autor pressupõe que os agentes políticos se comportam de maneira semelhante aos agentes econômicos buscando maximizar interesses pessoais, e estabelece uma analogia entre o mercado e a política, cujo produto são os candidatos e os consumidores os eleitores. Ver DOWNS, A. *Uma teoria econômica da democracia*, 1999.

⁵ RUBIO, D. Financiamento de partidos e campanhas, 2005.

conseguiram obter 1% ou mais dos votos válidos das duas últimas eleições e que tenham conseguido eleger representantes em, no mínimo, cinco estados.

Muitos autores acreditam que o financiamento público tem entre seus pontos favoráveis a contribuição para a sustentação e o fortalecimento dos partidos como atores fundamentais para o funcionamento das democracias representativas. Sob esta perspectiva, o financiamento público seria o mais próximo do ideal democrático, pois tenderia a tornar as eleições mais competitivas.

Para Rubio⁶, caso o objetivo seja a ampliação da participação, os critérios de distribuição não poderão se basear na obtenção de cadeiras ou participação em eleições anteriores, pois o efeito disso poderá ser um círculo vicioso que enfraqueceria cada vez mais a oposição, ao mesmo tempo que fortaleceria os vencedores, mantendo o *status quo* indefinidamente.

Uma crítica que o financiamento exclusivamente público recebe é o de que não seria capaz de exterminar os aportes privados que continuariam existindo por meios ilegais e sem possibilidade de controle.

Outro fator pode gerar um distanciamento dos partidos em relação à população, mantendo a crise de representação que a reforma política se dispõe a atenuar. Se os gastos do partido são custeados com recursos públicos, produz-se uma relação de dependência com o Estado, persistindo o vício outrora condenado, apenas mudando o controle de mãos. Aliás, mudando de várias mãos para uma só, nas palavras de Speck⁷, induzindo o monopólio estatal. Rubio⁸ chama atenção para o fato de que, em determinadas circunstâncias, a autorização do financiamento privado pode ser garantia de pluralismo, isto é, a presença de diversos grupos na arena política.

Os principais pontos da proposta de reforma política, presentes no PL nº 2679/03, que versam sobre este assunto, dizem respeito à (ao): responsabilidade

⁶ *Idem*.

⁷ SPECK, B. Sobre a reforma do financiamento eleitoral, 2004.

⁸ RUBIO, D. Financiamento de partidos e campanhas, 2005.

das despesas eleitorais, que ficarão a cargo dos partidos e federações; montante total a ser distribuído, que será equivalente ao número de eleitores no país multiplicado por R\$ 7,00; distribuição dos recursos, o qual ficará a cargo do TSE em favor das direções nacionais dos partidos; exclusividade desse financiamento na campanha, sendo proibidos quaisquer outros tipos de doações, não apenas de pessoas jurídicas, mas também recursos próprios ou doações de pessoas físicas, simpatizantes ou militantes do partido.

Depois de recebidos pelos partidos, os recursos apresentarão critérios para a sua distribuição, proporcionais em dois sentidos: a metade em relação ao tamanho do estado ou município, dependendo do nível da eleição e os outros 50%, de acordo com o tamanho da representação eleita.

Atualmente é o candidato quem administra financeiramente a sua campanha, sem a interferência direta do partido. Com a hipotética aprovação da reforma, surge uma primeira pergunta: como distribuir os recursos entre os candidatos? Quem o faria e de que maneira? Caso esta tarefa seja relegada às organizações centrais dos partidos, levantaria questionamentos sobre as relações de poder que engendraria, já que se poderia favorecer certos candidatos em detrimento de outros. Desta forma, a propagada vantagem de igualar as condições de disputa estaria descartada, pois os candidatos com poucas chances de vencer receberiam menos dinheiro. Além disso, daria maior relevância às campanhas nacionais ou de maior visibilidade, relegando alguns estados, cujo desempenho partidário é mais fraco, a um segundo plano.

Questiona-se, também, a quantidade de recursos, que resultariam em cerca de 900 milhões de reais. Este montante seria pouco ou poderia disciplinar o candidato a gastar menos? Não se pode esquecer que, atualmente, a política é atrelada a instrumentos midiáticos, que custam caro. Para Speck⁹, o encarecimento

⁹ SPECK, B. Financiamento de campanha, 2006

das campanhas serviria como indicador de uma manipulação cada vez maior do eleitorado pelas modernas técnicas de propaganda, argumento que vai ao encontro do pensamento de Schumpeter¹⁰ que reduz a atividade política à competição de *slogans*.

Na visão de Rubio¹¹, a divulgação pública da origem e do destino dos fundos que financiam a política é mais importante que restrições de difícil controle. No Brasil, que conta com uma frágil capacidade fiscalizatória, pode-se dizer que isto é ainda mais verdade. Adicionalmente, o poder de punição —especialmente financeira— conferido à Justiça Eleitoral seria enorme, o que poderia acarretar pressões políticas a este órgão, cuja imparcialidade é imprescindível.

Apesar de toda a discussão, dos argumentos favoráveis e contrários, o financiamento privado tem gerado mais críticas que elogios. Na opinião de Delia Ferreira Rubio, dado o caráter misto dos partidos políticos —associações privadas, com participação voluntária, de caráter quase público— o mais aconselhável é estabelecer um sistema que inclua ambos os tipos de financiamento. Assim, a parte pública do financiamento deveria se basear em critérios que combinem os princípios de igualdade e proporcionalidade com algum elemento objetivo de enraizamento social dos partidos. O privado, regulado de maneira a garantir a transparência, de preferência de maneira concomitante ao processo. Além disto, permitindo que seguidores e simpatizantes possam ter o direito de levantar recursos, multiplicando a participação de pequenos doadores, o que, segundo a mesma autora, é menos problemático que a dependência de uns poucos capitalistas.

Bruno Wilhelm Speck¹² crê que as contribuições de filiados são manifestações legítimas de apoio às candidaturas. O defeito do sistema estaria na diferença entre estas e as contribuições de valor elevado que fariam a

¹⁰ SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*, 1984.

¹¹ RUBIO, D. *Financiamento de partidos e campanhas*, 2005.

¹² SPECK, B. *Sobre a reforma do financiamento eleitoral*, 2004.

representação viciada na origem, com o estabelecimento de fortes laços de dependência.

Entretanto, para Rubio, o êxito de qualquer proposta, independente da estratégia, é a *independência política, competência jurídica e a capacidade técnica e operacional*¹³ de um organismo de controle. Sem isto, se está fadado a uma legislação de fachada, sendo necessário, complementarmente, uma cultura da transparência, com um *autêntico compromisso dos atores políticos e da sociedade civil*.¹⁴ Sem esse compromisso, as normas, por melhores que sejam, não serão eficazes e as relações entre dinheiro e política continuarão existindo à margem de um controle.

Nicolau¹⁵ acredita que o financiamento público é a melhor opção para o sistema de financiamento do país, ressalvando que o mesmo deve ser acompanhado por um rigoroso sistema de fiscalização e de severas punições. Os benefícios compensariam as possíveis imperfeições, inclusive a continuidade residual do caixa dois, já que nenhuma proposta tem como garantir o seu fim.

Fidelidade partidária

Uma regra básica da representação política seria comprometida pelas mudanças de partido pelos políticos, *ao promoverem um afastamento entre o sistema partidário eleitoral e o sistema partidário parlamentar*,¹⁶ sendo a representatividade entendida como o *grau de correspondência entre a distribuição das preferências partidárias entre os eleitores e a distribuição de poder parlamentar entre os partidos*.¹⁷

¹³ RUBIO, D. Financiamento de partidos e campanhas, 2005: 12.

¹⁴ *Idem*: 15.

¹⁵ NICOLAU, J. Receita para reduzir escândalo, 2004.

¹⁶ LIMA JR, O. B. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*, 1993: 30.

¹⁷ SANTOS, W. G. *Crime e castigo: partidos e gerais na política brasileira*, 1987:37.

O tipo de votação que ocorre no Brasil —voto personalizado, centrado no candidato e não no partido— dá margem a argumentos que relativizam o impacto dessas mudanças. No entanto, mesmo o eleitor votando nos indivíduos, nas votações proporcionais os votos são traduzidos pelo sistema eleitoral em termos partidários. Como poucos candidatos conseguem obter votos nominais iguais ou superior ao quociente eleitoral, a grande maioria se beneficia de votos partidários para conquistar sua vaga. Além disto, existe a transferência de cadeiras entre participantes da mesma coligação, isto é, o voto de um partido pode ir para outro.

Arnold¹⁸ argumenta que se existe desproporcionalidade entre vontade manifesta nas urnas e força dos partidos na Câmara, isto se deve mais as opções feitas pelos deputados depois de eleitos do que a maneira pela qual as cadeiras foram distribuídas.

Um problema que, de fato, é engendrado pelas constantes trocas de legenda é o aumento no custo de informação sobre os representantes. Os partidos poderiam servir com um *informational shortcut*¹⁹, ou seja, seriam uma alternativa, pela observação da sua postura, de avaliação do desempenho do representante para a definição de voto na próxima eleição. No cenário político brasileiro atual, entretanto, este parâmetro não seria suficiente.

Não obstante, apesar de infiéis em relação à permanência nos partidos, quando dentro de algum, existe certa fidelidade dos deputados. Segundo o estudo de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi²⁰, os partidos brasileiros passaram a apresentar, mesmo com a existência de alguns casos de indisciplina, comportamento coeso e disciplinado porque esta seria, para cada deputado, a melhor estratégia a adotar, pois há a expectativa de receberem recompensa por tal atitude.

¹⁸ ARNOLD, D. *The logic of congressional action*, 1990.

¹⁹ DOWNS, A. *Uma teoria econômica da democracia*, 1999.

²⁰ FIGUEIREDO & LIMONGI. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, 1999.

Carlos Ranulfo de Melo²¹ diz ser possível explicar o comportamento de deputados brasileiros aceitando como ponto de partida a necessidade de maximização de suas chances de sucesso na carreira política, que tanto poderia ser reeleição quanto cargo no executivo.²² Para ele, o contexto em que se desenvolveu o recente sistema partidário brasileiro se mostrou desfavorável à manutenção de um deputado em seu partido de origem.

As trocas de partido, de acordo com Melo²³, podem ser explicadas por fatores conjunturais e institucionais. A instabilidade política do fim do governo militar e o fracasso da Nova República afetaram o PMDB que deixou de ter um papel importante como estabilizador do sistema. A partir de 1985, a expansão do multipartidarismo e o incentivo gerado pela ausência de legislação punitiva facilitaram a troca de partidos, que não se tratava *de fenômeno de reacomodação de identidades ideológicas, mas comportamento individual visando maximizar oportunidades de carreira política.*²⁴

Outra variável que ajuda a entender a falta de fidelidade é a relação de identificação partidária entre partido e deputado, cujos vínculos, além de frágeis, não são fatores primordiais nas estratégias eleitorais e de geração de oportunidades de carreira política, mais atrelada à: *patronagem, recursos distributivos, vínculos com organizações sociais ou meios de comunicação.*²⁵ E ainda, a falta de identificação do eleitor com algum partido. Flávio Silveira acredita que

²¹ MELO, C. R. F. Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-1998), 1999.

²² Conforme Fernando Abrucio e David Samuels, a meta principal do parlamentar não é a reeleição, mas ocupar cargos no Executivo, de todos os níveis de governo. Ver ABRUCIO & SAMUELS. A 'nova' Política dos Governadores: política subnacional e transição democrática no Brasil, 1997.

²³ MELO, C. R. F. Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-1998), 1999.

²⁴ SANTOS, A. M. Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária, 2006: 184.

²⁵ SANTOS, A. M. Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária, 2006.

[...] atualmente a identificação partidária é um fator importante da decisão eleitoral somente no caso do pequeno grupo de eleitores mais envolvidos com política. A grande maioria (...) não reconstruiu identificações partidárias duráveis. A maior parte das novas identificações estabelecidas nos últimos processos eleitorais é pontual, fugaz, e formada em função da imagem dos candidatos.²⁶

Esta falta de identificação com um partido faz com que não haja punição pela defecção do parlamentar em termos de reeleição. Dito de outro modo, a troca de legendas não se relaciona com a *accountability* vertical.²⁷

Melo²⁸ identifica algumas tendências nas migrações da Câmara entre 1985 e 1998. Verifica que a partir de 1991 a movimentação passa a refletir uma lógica interna à competição político-eleitoral, já que nos primeiros e terceiros anos de mandato as migrações têm uma força maior, o que pode ser atribuído ao fato dos deputados estarem visando eleições para prefeito e a renovação da própria Câmara, respectivamente.

A rota habitual da política brasileira se constitui na troca de legendas em direção a partidos da base governista, não visão de Santos²⁹, pelos benefícios que participar do governo podem trazer e pela dificuldade de, em fazendo parte da oposição, conseguir alocar recursos orçamentários.

As migrações partidárias, para André Marengo³⁰, têm contribuído para o reforço de uma imagem negativa do Legislativo brasileiro, relacionada à fragilidade dos partidos, ao governismo e ao predomínio de ambições particulares e comportamento antiético, especialmente porque este fenômeno ocorre em escala residual em outros países, diferente do Brasil em que se tornou endêmico.

²⁶ SILVEIRA, F. O novo eleitor não-racional, 1996: 33.

²⁷ Termo que designa o ato de punir ou premiar, em termos de resultados eleitorais, comportamentos passados de políticos. Ver O'DONNELL, G. *Accountability horizontal e novas poliarquias*, 1998; MANIN, B. *et al.* *Eleições e representação*, 2006.

²⁸ MELO, C. R. F. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-1998)*, 1999.

²⁹ SANTOS, F. *A reforma do Poder Legislativo*, 2004.

³⁰ SANTOS, A. M. *Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária*, 2006.

Presente constitucionalmente desde a Emenda Constitucional número 1 de 1969³¹, a Constituição de 1988 retira a infidelidade partidária do elenco dos critérios para a perda de mandato —artigo 55— relegando à administração interna dos partidos a normatização da disciplina e fidelidade partidária —artigo 17. O Projeto de Lei elaborado pela Comissão Especial de Reforma Política não tratou de regras que atrelassem os parlamentares aos partidos por ser esta matéria de natureza constitucional e, por isso, haver a necessidade de elaboração de Projeto de Emenda Constitucional —PEC, que exigiria maioria qualificada —três quintos— para sua aprovação, o que poderia inviabilizar o projeto de reforma política como um todo.

Todavia, outros projetos foram contemplados, a fim de minimizar as constantes trocas de partido como o Projeto de Lei 1712/03 —atualmente³² arquivado— que aumenta o prazo de filiação partidária para permitir a disputa de cargos eletivos, para um ano antes do pleito se for a primeira e, em dois anos, caso já tenha se filiado a outro partido, anteriormente.

O projeto de lei complementar 35/07, foi aprovado no Plenário da Câmara em 2007, ainda necessitando de aprovação do Senado, punindo com inelegibilidade por quatro anos os detentores de mandato que trocarem de partido fora do período determinado para a mudança.

O Partido Democratas —DEM— fez uma consulta ao Tribunal Superior Eleitoral — TSE— e este órgão considerou que o mandato pertencia ao partido e não ao deputado no caso das eleições para cargos proporcionais³³. A decisão foi

³¹ Em seu artigo 152, declarava: *Perderá o mandato no senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitude ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja rege for eleito.* Em 1978 promulgou-se uma emenda —EC 11/1968— que instituía que não haveria perda de mandato no caso do deputado deixar um partido para participar, como fundador, da constituição de novo partido. Ver BRASIL, Constituição de 1967.

³² Até junho de 2008.

³³ Posteriormente, foi estendido aos cargos majoritários o entendimento de pertencimento do mandato ao partido quando, em 16 de outubro de 2007, o TSE assim o determinou.

contestada, chegando ao STJ, que no dia 4 de outubro de 2007, a ratificou, por oito votos a três, e determinou que aqueles que trocaram de partido após a data do julgamento do TSE —27 de março de 2007— teriam seus mandatos cassados e o partido teria o direito de substituí-los por suplentes.³⁴

Essa resolução sinaliza que o poder legislativo não conseguiu encontrar uma solução para a questão, que teve que ser solucionada por um poder externo.³⁵ Apesar da Constituição não tratar textualmente do tema, o órgão máximo da Justiça no país interpretou dessa forma com base no argumento de que a legislação atual obriga o candidato a ser filiado em algum partido para concorrer a cargos políticos.

Uma reforma da representação no Brasil deve passar não apenas pela modificação das leis eleitorais, mas também pela reforma do Poder Legislativo. Santos³⁶ crê que para haver uma vida partidária mais estável, é necessário que haja propostas de mudanças no sentido de aumentar os custos políticos de fazer parte do governo e elevar os benefícios de manutenção na oposição, com o aumento do poder decisório das comissões técnicas permanentes, por exemplo.

As propostas apresentadas na Câmara que versam sobre este tema têm um caráter mais de punição aos infiéis do que de incentivo à fidelidade, quando no fundo deveriam não simplesmente acorrentar um deputado em um partido, mas fortificar o parlamento no seu âmbito interno, tornando a oposição mais cooperativa e sem que tenha necessidade de se abrigar no governo para ter suas demandas atendidas.

Lista fechada

³⁴ Os “infiéis”, entretanto, terão direito à defesa e não serão cassados se provarem que a troca de partido foi referente à mudança de posicionamento do partido ou casos de falta de apoio do mesmo em relação à vida política do parlamentar.

³⁵ Até o fim da elaboração desta dissertação esse era o quadro, os casos específicos ainda não haviam sido julgados.

³⁶ SANTOS, F. A reforma do Poder Legislativo, 2004.

O Brasil adota, em sua eleição para vereador e deputados estadual, distrital e federal, o sistema de votação conhecido como lista aberta, isto é, uma modalidade de voto nominal dentro do sistema proporcional. Este tipo de eleição, embora pareça, não apresenta concorrência dos deputados entre si, diferente de eleições majoritárias. A esta falsa impressão, Jairo Nicolau³⁷ atribui a forma como os nomes dos candidatos, historicamente, foram apresentados aos eleitores nas cédulas/urnas eletrônicas.

Nicolau³⁸ destaca três pontos da utilização desse sistema que lhe chamam a atenção. O primeiro é de ordem temporal. A lista aberta no país é a mais longeva do mundo. O segundo é de ordem numérica: o número de eleitores brasileiros, comparado ao de outros países com o mesmo modelo, é muito superior, o que pode influenciar em algumas relações entre representados e representantes. O terceiro ponto advém da associação deste tipo de votação com algumas outras características do sistema eleitoral brasileiro:

grandes distritos eleitorais, possibilidade de realização de coligações eleitorais, eleições simultâneas para outros cargos (presidente e governadores de estado e senadores) e distorção acentuada na representação dos estados na Câmara dos Deputados.³⁹

Contudo, o modelo de lista aberta não é puro, dada a existência da modalidade do voto de legenda, que dá a opção de se votar em um partido — legenda— no lugar do nome. O voto de legenda é contado para distribuir as cadeiras entre os partidos, mas seu efeito na distribuição das cadeiras entre os candidatos é nulo. As coligações⁴⁰ entre os partidos funcionam como uma única lista, sendo eleitos, independente do partido, os mais votados da coligação.

³⁷ NICOLAU, J. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil, 2006.

³⁸ *Idem*.

³⁹ *Idem*: 690.

⁴⁰ Uma discussão mais aprofundada será feita na seção do trabalho intitulada: Coligações em eleições proporcionais e federações partidárias.

No Brasil, além do ato mecânico do voto dar a impressão de se votar de forma majoritária para cargos proporcionais, os tipos de campanha também não ajudam a minorar esta falsa idéia. Existe uma alta concordância entre os estudiosos de sistemas eleitorais no argumento que a lista aberta tende a estimular as campanhas centradas no candidato.

Sendo o objetivo dos candidatos a obtenção de votos individuais, seria apropriado o reforço de seus atributos —reputação pessoal— para se distinguirem dos demais colegas de partido, ou o reforço dos atributos que são comuns a todos os membros —reputação partidária. A falta de certeza sobre o potencial eleitoral do partido se constitui num agravante para a competição entre os candidatos de uma mesma lista.

Samuels⁴¹, ao considerar critérios institucionais que diferenciam os sistemas eleitorais centrados no candidato⁴², justifica a adoção de certo grau de individualismo como estratégia eleitoral quando há muitos candidatos por partido e por distrito. Trata-se, porém, de uma estratégia cara, que demanda recursos que não são disponíveis a todos os candidatos. Nicolau destaca a grande autonomia que tem um candidato a deputado federal para organizar sua campanha.

É ele que, em geral, decide a agenda de eventos e como confeccionar e distribuir a propaganda eleitoral. (...) Os candidatos podem arrecadar, gastar e prestar contas diretamente à Justiça Eleitoral, sem necessidade de o partido avalizar os gastos. O tipo de campanha que um candidato faz depende, em larga medida, do seu perfil político e dos recursos de que dispõe.⁴³

Portanto, os que não têm condições de levantar fundos podem optar por formar partidos cujas legendas tenham um significado político e ideológico, o que

⁴¹ SAMUELS, D. Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil, 1997.

⁴² Sistemas de Voto Único Não-Transferível, Sistemas de Voto Único Transferível e Sistemas de Representação Proporcional com Listas Abertas.

⁴³ NICOLAU, J. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil, 2006: 696.

renderia votos em áreas *onde o dinheiro não os compra*.⁴⁴ Ademais, o acesso aos recursos pode ser intermediado pelas instituições partidárias.

Dada a assunção mais geral de que o voto em lista aberta ao gerar incentivos de personalização do voto enfraquece os partidos, a proposta de adoção das listas fechadas pela Comissão Especial da Reforma Política visa dar ao voto um caráter partidário. Da seguinte maneira: os partidos escolhem o ordenamento dos candidatos que obterão cadeira conforme o quociente eleitoral. Os votos não serão dados a candidatos individualmente, mas a partidos e estes que escolherão quem serão os representantes.

A importância da composição da lista, uma prerrogativa da convenção partidária, não pode ser desconsiderada embora as estratégias eleitorais utilizadas pelos partidos para compô-la ainda sejam pouco estudadas. No geral, não se atribui estratégias muito sofisticadas, a não ser a presença de nomes⁴⁵ conhecidos de setores específicos do eleitorado, critérios de espalhamento geográfico e, principalmente, a visão de que *quanto mais candidatos melhor*⁴⁶ devido à importância do somatório de votos para se atingir o quociente eleitoral. Em outras palavras, o número final de cadeiras que o partido obterá advém da soma da votação de cada deputado individualmente.

Argelina Figueiredo e Fernando Limongi⁴⁷ apresentam argumento contrário ao usualmente assumido, ao afirmarem que, em um sistema de lista aberta, a competição intrapartidária não suplanta a interpartidária. Para eles a explicação é simples: qualquer voto dado a um candidato do partido, ao contrário do voto dado

⁴⁴ SAMUELS, D. Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil, 1997.

⁴⁵ Pessoas famosas por outros atributos que não políticos, mas com forte apelo eleitoral ou políticos com tendência a grande votação —os chamados de *puxadores de votos*, pois com sua votação podem ajudar outros nomes da lista a serem eleitos.

⁴⁶ Nicolau mostra que, a despeito desse incentivo geral para apresentar muitos nomes, nas eleições de 1994, 1998 e 2002 para a Câmara dos Deputados, nenhum partido conseguiu preencher sozinho todas as vagas disponíveis. Ver NICOLAU, J. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil, 2006.

⁴⁷ FIGUEIREDO & LIMONGI. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária, 2002.

em outra lista, aumenta as chances de os demais se elegerem já que os votos na lista são transferidos. Com esta transferência não existiria um *trade-off* entre voto pessoal e voto partidário. Na realidade, os dois tipos de votos são difíceis de serem distinguidos e se complementam. A lista aberta não teria conseqüências tão deletérias aos partidos como normalmente deduzidas. Em suma, a opinião destes autores é a de que os incentivos para que políticos cultivem o voto pessoal não são inequívocos.

André Marenco dos Santos⁴⁸ assume, também diferentemente do *mainstream* dos estudos eleitorais, que a lista aberta não pode ser considerada responsável por fragilidade partidária e déficits⁴⁹ no desempenho institucional de democracias. Segundo sua pesquisa, a antiguidade das organizações partidárias, mais do que regras eleitorais baseadas em votos preferenciais, se mostra um forte preditor sobre a estabilidade na distribuição temporal de votos: *quanto maior o tempo de vida médio dos partidos, menores as taxas de volatilidade eleitoral*.⁵⁰ Parece claro, assim, que

a criação de incentivos para a geração de votos estáveis e identidades partidárias parece resultar menos de reformas institucionais – a indiferença dos modelos de listas sobre a volatilidade demonstram isto – e mais da rotina eleitoral provocada pela manutenção, uma eleição após a outra, durante longo período de tempo, das mesmas legendas.⁵¹

Existem duas principais críticas às listas fechadas. A primeira é a que afirma que o voto na lista preordenada reduz a escolha dos eleitores, pois os mesmos terão que aceitar ou não uma ordem pré-estabelecida, não podendo modificá-la. A principal e mais comum crítica é a de que as listas induziriam à *oligarquização* dos partidos, isto é, a cúpula que dirige o partido —aqueles que possuem mais poder—

⁴⁸ SANTOS, A. M. Regras eleitorais importam? Modelos de listas eleitorais e seus efeitos sobre a competição partidária e o desempenho institucional, 2006.

⁴⁹ Segundo o autor, estes déficits seriam traduzidos em menor *accountability* e maior corrupção.

⁵⁰ SANTOS, A. M. Regras eleitorais importam? Modelos de listas eleitorais e seus efeitos sobre a competição partidária e o desempenho institucional, 2006: 743.

⁵¹ *Idem. Ibidem.*

seria encarregada de escolher a ordem dos integrantes da lista, colocando entre os primeiros nomes parentes e afilhados políticos. Jairo Nicolau⁵² cita como premissa equivocada desta crítica imaginar que o processo de seleção de candidatos não mudaria sob a vigência de um novo sistema eleitoral.

Duas também são as razões principais apontadas pelos defensores da proposta para que a lista fechada deva ser adotada. A principal, como já foi discutido, é o fortalecimento dos vínculos entre os eleitores e os partidos. A segunda razão é que apenas a lista fechada seria compatível com o financiamento exclusivamente público das campanhas eleitorais, pois sem ela dificilmente existirá um critério igualitário de distribuição de recursos.

A lista mista ou flexível deve ser considerada como opção na tentativa de se obter o melhor dos dois mundos: o fortalecimento do vínculo partidário entre os eleitores e manutenção da possibilidade de se votar em alguém de sua *confiança*.⁵³ A implantação deste modelo seria facilitada no país, pois *a lista aberta brasileira já permite os dois tipos de voto (nominal e de legenda); restando apenas criar um mecanismo para que o voto de legenda possa favorecer os primeiros nomes da lista*.⁵⁴

Apesar de todos os pontos de vista citados, prevaleceu no plenário da Câmara dos Deputados Nacional o argumento da *oligarquização*. O projeto de lei 2679/03 foi colocado em votação em maio de 2007. A princípio PT, PMDB, PSDB e DEM eram favoráveis. A proposta gerou profundas discussões. Durante o mês de

⁵² NICOLAU, J. Lista aberta-lista fechada, 2006.

⁵³ A confiança, para Bernard Manin, é a base da escolha eleitoral tanto nos sistemas de *democracia de partido* quanto na *democracia de público*, sendo para a primeira forma de representação mais importante a confiança no partido e para a segunda, a confiança intra-pessoal. Como não se pode identificar um modelo puro de representação em nenhum país, um modelo de sistema eleitoral que abarque os dois tipos de representação poderia ser o melhor dos dois mundos.

⁵⁴ NICOLAU, J. Lista aberta-lista fechada, 2006:136.

junho daquele ano houve um acalorado debate na imprensa e no Congresso sobre o tema.⁵⁵

Cerca de 30 deputados do PT se insurgiram contra a proposta e o PSDB em bloco retirou o apoio. Depois de adiamentos, finalmente, no dia 27 de junho de 2007, todos os artigos relativos à lista fechada foram abandonados pela Câmara dos Deputados, com 252 votos pela rejeição, 181 contrários e três abstenções.

Mesmo com a derrota da lista fechada, os deputados, em seus pronunciamentos, atentaram para um ponto que pode ser considerado um progresso. Ao ser colocada em pauta, a proposta gerou discussões e debates não só na academia como entre a população, sendo matéria de capa de muitos jornais durante vários dias.⁵⁶

Propostas de enxugamento do quadro partidário

Os temas coligações em eleições proporcionais, federações partidárias e cláusula de barreira, no fundo, fazem parte da discussão de um mesmo dilema que diz respeito ao significado da fragmentação partidária e qual sua influência para a democracia. Uma instabilidade é associada ao fracionamento do sistema partidário. Outros autores são contrários a este argumento, afirmando que a existência da representação de diversas correntes favorece a democracia.

Coligações em eleições proporcionais e Federações partidárias

⁵⁵ O professor de Ciência Política do IUPERJ Jairo Nicolau foi convidado a esclarecer às bancadas os pontos e prováveis consequências deste projeto, chegando a dizer que os deputados *estavam perdidos*, já que o tema sempre foi de interesse de alguns poucos parlamentares e especialistas. *Jornal O Estado de São Paulo*, A15, 17 de junho de 2007.

⁵⁶ O deputado Ronaldo Caiado do PFL de Goiás, relator do projeto, afirmou que, com esta derrubada, outro ponto da reforma política não poderia mais ser discutido. Segundo ele: *A partir de agora foi comprometido o ponto principal da proposta, o alicerce, não tem como discutir mais o financiamento público exclusivo de campanha, porque ele só seria possível se aprovássemos a lista fechada.*

www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/06/27/materia.2007-06-27.2792472117/view. Acesso em 16/10/2007.

Os partidos brasileiros têm a prerrogativa de se unirem nas eleições tanto de cargos majoritários como cargos proporcionais. As coligações não são obrigadas a serem, necessariamente, as mesmas nos âmbitos federal, estadual ou municipal, nem mesmo de uma eleição para outra.

As supostas diferenças ideológicas entres as agremiações partidárias têm servido de base para estudos sobre opiniões e ações —*coligações eleitorais, coalizões de governo, políticas públicas*⁵⁷— dos membros dos diversos partidos. Na maior parte das vezes a reunião não decorre de uma aproximação ideológica e/ou programática e sim como parte de uma estratégia eleitoral, tendo um caráter *ad hoc*. Em relação às coligações, o pressuposto dominante é de que reine o pragmatismo em detrimento da ideologia.

no período eleitoral, as cúpulas partidárias promovem as coligações no intuito de incrementar suas próprias chances de sucesso. (...) Esse cálculo preside a formação das coligações, que se orientam regionalmente pelas afinidades ideológicas clássicas, que por sua vez, resultam de alinhamentos feitos segundo interesses.⁵⁸

No caso das eleições majoritárias os partidos vencedores tendem a formar um governo conjunto, entretanto, nas eleições proporcionais nada garante que os candidatos que se elegeram por uma mesma coligação venham a ter posturas semelhantes no exercício de seus mandatos. Ou seja,

a coligação eleitoral que ajudou eleger um grupo de partidos não se converte numa *coalizão partidária* no Legislativo, para sustentar o governo recém-eleito — principalmente em sistemas presidencialistas, pluripartidários com representação proporcional (RP) e especialmente quando essa RP usa coligações com listas abertas — como no caso brasileiro.⁵⁹

⁵⁷ CARREIRÃO, Y. S. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina, 2006.

⁵⁸ NOVAES, C. A. M. Dinâmica institucional da representação – individualismo e partidos na Câmara dos Deputados, 1994: 113.

⁵⁹ FLEISCHER, D. Coligações eleitorais, 2006:142.

Em 2002, O Tribunal Superior Eleitoral —TSE— tornou obrigatório que nos estados as coligações fossem as mesmas firmadas para a eleição de presidente da República, isto é, instituiu a *verticalização*, como a norma ficou conhecida. Tal decisão incentivou a prática, nas eleições de 2002 e 2006, de *coligações —ou alianças— eleitorais informais*.⁶⁰ Este denota mais um exemplo de *lei que não pegou*, em que as regras ditadas pela prática não se coadunam com as regras impostas. Assim, a Câmara aprovou o fim desta regra no início do ano de 2006, com a vitória da Proposta de Emenda à Constituição 548/02, do Senado, que dá autonomia aos partidos no critério de escolha das coligações. Porém, o TSE manteve a verticalização nas eleições de 2006, por entender que deveria ser obedecido o princípio constitucional da anterioridade eleitoral, que prevê que alteração do processo eleitoral só terá validade após um ano do início da vigência da norma.

Na eleição proporcional a coligação denota um comportamento estratégico dos partidos em resposta às regras de nosso sistema eleitoral. A sistemática do quociente eleitoral constitui uma barreira aos partidos pequenos. Mediante a coligação, os votos de duas ou mais legendas são contados em conjunto, o que ajuda a vencer a barreira do quociente e permite à pequena legenda sucesso na eleição de um candidato, que às vezes ultrapassa a posição na lista de candidatos do partido maior.

Isso decorre da estratégia dos pequenos partidos, que, quando coligados com os maiores, tendem a privilegiar estratégia diferente da dos grandes⁶¹, qual seja, apresentar um número reduzido de candidatos e concentrar os recursos de campanha nesses nomes. Nicolau propõe uma investigação mais detalhada sobre *em que medida isto é fruto de uma escolha deliberada dos partidos ou decorre do*

⁶⁰ *Idem. Ibidem.*

⁶¹ A estratégia que denominei *quanto mais candidato melhor*, como visto na seção deste trabalho intitulada Lista fechada.

*fato de que um número relativamente reduzido de cidadãos ambiciona ser deputado federal*⁶²

Se o nosso sistema eleitoral permite que os votos que excederem o quociente eleitoral sejam transferidos aos demais candidatos do partido⁶³, a mecânica de coligação faz com que essa transferência se dê entre partidos.

O problema que é engendrado na questão da representação é o de, além da distribuição das cadeiras entre os partidos coligados não respeitar a proporção de votos que cada um deles obteve em relação à votação total da coligação, ainda compromete a identificação entre o voto e o candidato eleito. Afastando-se da intenção primeira do eleitor, o voto pode ser transferido para partidos com conteúdos programáticos e ideologias diferentes ou até mesmo opostas à do candidato que foi votado.⁶⁴

Aparentemente, os pequenos partidos têm mais a ganhar com as coligações já que conseguem eleger algum nome, o que seria impossível sozinho. Por que, então, os grandes partidos aceitam os pequenos como parceiros em coligações proporcionais? David Fleischer⁶⁵ acredita que um dos motivos seja para conseguir uma mobilização eleitoral um pouco maior contra os outros partidos grandes em cada estado, já que as eleições majoritárias são coincidentes com os pleitos

⁶² NICOLAU, J. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil, 2006: 696.

⁶³ O chamado caso Enéas ficou famoso pela total desproporção desta transferência de votos. De uma votação de 1.573.112 de votos para Enéas Carneiro do Prona, elegeram-se Vanderlei Assis com 275 votos, Ildeu Araújo com 382, Elimar Máximo Damasceno com 484 e Irapuan Teixeira com 673. Tais deputados, claramente beneficiados pela maior votação para deputado estadual da História do país, deixaram o partido que os ajudou a se eleger, o trocando pelo PP.

⁶⁴ A título de exemplificação, nas eleições de 2002 para a Câmara dos Deputados, formaram-se coligações com até 12 partidos em estados como Alagoas (PSB/PSC/PHS/PST/PTC/PSDC/PV/PRP/Prona/PGT/PSL) ou Mato Grosso (PPB/PTN/PSC/PPS/PFL/PAN/PSDC/PRTB/PSD/PV/PRP/PTdoB). Leonardo de Paula e Silva IN M.S.Braga, Sistema Eleitoral e Sistemas Partidários em perspectiva comparada: especificidades e similaridades, Rio de Janeiro: PUC, 2004. Estes casos são modelos do que o TSE considerou como *alianças esdrúxulas* ao deliberar sobre a verticalização. Segundo a classificação adotada no presente trabalho, nestas coligações têm-se partidos dos dois pontos extremo opostos do espectro ideológico coligados, como por exemplo PV e PFL.

⁶⁵ FLEISCHER, D. Coligações eleitorais, 2006:143.

proporcionais, citando o efeito do *federalismo partidário brasileiro*⁶⁶ — em que a força dos partidos é diferente em diferentes estados.

Outra questão que mostra o comportamento estratégico de se formar coligações é o do tempo no horário de propaganda eleitoral gratuito. Muitas vezes, os grandes partidos procuram atrair médios e pequenos partidos para a sua coligação eleitoral a fim de aumentar o tempo disponível no HPEG, especialmente para os cargos majoritários.

Além da sua proibição nas eleições proporcionais, outras modificações propostas teriam impactos sobre o artifício de coligações eleitorais: adotar listas fechadas e preordenadas pelos partidos/coligações; utilizar sublegendas dentro destas listas fechadas; e a solução mais comentada que seria o de substituir o mecanismo de coligações pelo de *federações de partidos*.

A simples eliminação de coligações nas eleições proporcionais seria o fim da maioria dos pequenos e micropartidos no Brasil —inclusive os chamados partidos históricos, como o PCdoB e o PPS. Talvez, apenas sete ou oito partidos maiores sobrevivessem a esta regra. De acordo com Fleischer⁶⁷, PPS, PDT, PC do B, PV, Prona, PSC e PMN não sobreviveriam.

A solução do PL 2679/03 para não exterminar de vez os pequenos partidos é enquadrar os partidos participantes de coligações num esquema de fidelidade pós-eleitoral. As coligações se tornariam federações de partidos, tendo que continuar unidos durante três anos após a eleição, e seus deputados eleitos seriam impedidos de mudar de partido. Esse mecanismo tentaria *preservar os pequenos partidos e, ao mesmo tempo, evitar o "troca-troca" de legendas pelos deputados após o pleito*.⁶⁸

A instituição das federações partidárias objetiva permitir aos partidos que se coligam não apenas vencer a barreira do quociente eleitoral, mas também, devido a

⁶⁶ *Idem*: 144.

⁶⁷ FLEISCHER, D. Os partidos políticos, 2004 : 276.

⁶⁸ FLEISCHER, D. Coligações eleitorais, 2006: 145.

uma afinidade programática e ideológica, estabelecerem uma união mais duradoura em sua ação legislativa. Em outras palavras, tornaria a *coligação eleitoral* uma *coalizão partidária*, como dito anteriormente.

As federações partidárias podem até mesmo ser *prenúncio de uma futura fusão*⁶⁹, que poderia ser benéfica ao sistema eleitoral e partidário brasileiro por diminuir a dispersão de siglas partidárias, permitindo uma melhor caracterização das identidades partidárias e conseqüentemente o fortalecimento do partido. Essa percepção se dá sob a perspectiva daqueles que vêem que um quadro partidário fragmentado confunde o processo de escolha do eleitor.

Cláusula de barreira

Tentativas de se implementar alguma cláusula de barreira⁷⁰ —que tem o sistema eleitoral alemão como sua maior inspiração— em nosso sistema eleitoral não são novidade; todas, porém, fracassaram. A Constituição de 1988 não fez exigências quanto à formação e à representação dos partidos nas casas legislativas. Em seu artigo 17 diz que *é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana*,⁷¹ deixando clara a opção contrária à cláusula de barreira. Atuação.

Com a Lei dos Partidos nº. 9096 de 1995, a questão volta à agenda, com a exigência de 5% dos votos em pelo menos um terço dos estados, para que um partido tivesse direito a funcionamento parlamentar e a divisão de 99% do fundo partidário. Caso um candidato do partido que não alcançasse a cláusula vencesse as eleições, ficaria assegurado o seu direito à diplomação.

⁶⁹ *Idem. Ibidem.*

⁷⁰ Apesar de utilizar de forma mais recorrente o termo cláusula de barreira, há que se diferenciar a definição deste e da cláusula de desempenho. A primeira proíbe que o partido que não atinja certos critérios possa ter representação parlamentar, a segunda, até permite, no entanto, toma medidas restritivas em relação à atuação do parlamentar/partido, dependendo do seu desempenho nas urnas.

⁷¹ BRASIL, Constituição Federal.

Essa lei não cerceia a liberdade para a criação de partidos mas veda, aos que não atinjam o percentual, o direito ao funcionamento parlamentar —formação de bancadas e lideranças, com cargos e salas. A ausência de líder impede, além da vocalização nas sessões do Congresso, a presidência de comissões. Ou seja, o parlamentar perde não só regalias dentro do Congresso como também o direito de se destacar. Porém, foi estabelecido prazo de onze anos para que a lei entrasse em vigor. Assim, em 2006, o debate foi retomado. O Partido Comunista do Brasil —PC do B— e o Partido Socialista Cristão —PSC— demandaram uma Ação Direta de Inconstitucionalidade —Adin— contra a lei. O Supremo Tribunal Federal derrubou em dezembro de 2006, por unanimidade, a exigência da cláusula de barreira acatando o argumento que a lei fere o direito de manifestação política das minorias, por isto, é inconstitucional.

O PL 2679/03 optou por manter a cláusula de barreira e suas implicações, mas baixando o mínimo de 5% para 2% dos votos válidos para que haja o funcionamento parlamentar. O Substitutivo do deputado Rubens Otoni revoga o artigo 13 deste PL, extinguindo a cláusula de barreira. Introduce a figura das federações partidárias que, para funcionar, teriam que ter tido na última eleição para a Câmara, somados os partidos, eleito representantes por pelo menos cinco estados e recebido no mínimo 2% dos votos válidos apurados nacionalmente. Caso os partidos não permaneçam na federação por no mínimo três anos, perdem o direito de acesso ao Fundo Partidário e ao HPEG. Apesar de revogar a cláusula de barreira, impõe uma cláusula que impede o funcionamento parlamentar das federações. Na verdade, esta cláusula não seria de barreira, mas, por estar associada à maneira como o partido se saiu nas urnas, seria, antes, uma cláusula de desempenho.

A implementação da cláusula de barreira, como todas as propostas de

reforma política, tem apresentado divergências. João Paulo Saraiva Leão Viana⁷² resume os argumentos favoráveis e contrários a este item. Entre os adeptos à criação de uma cláusula de barreira existe a visão de que o Brasil vive um multipartidarismo exacerbado, já que a criação de legendas partidárias é extremamente facilitada. Como consequência, há uma fragmentação do sistema partidário, que serve como empecilho na formação de maiorias aptas a governar. Seguindo este argumento, a necessidade de alianças *ad hoc* para governar dá excessivo poder de barganha a legendas ditas eleitoreiras, que servem apenas ao interesse de poucos políticos.

Outro ponto de vista alega que o número elevado de partidos confunde o eleitor, além de provocar o descrédito dos mesmos, que pensam que não existem diferenças reais entre os partidos. Um ponto muito debatido também é o de que seria desnecessário um sistema político voltado à representação de minorias, dada a inexistência de clivagens étnicas, lingüísticas e religiosas no país. E, por fim, a crença de que poucos partidos seriam suficientes para aglutinar todas as ideologias, a cláusula de barreira uniria os partidos em grandes blocos ideológicos. O enxugamento partidário acabaria com a necessidade de coligações proporcionais.

Antônio Octávio Cintra⁷³ pensa que, por fortalecer os partidos, o enxugamento provocaria uma melhor relação entre eleitor e representantes. A cláusula não impede partidos de existir, mas, a seu ver, os mesmos teriam que ser competentes para obter representação parlamentar.

Maria D´Alva Kinzo⁷⁴ defende a introdução da cláusula de barreira ao criticar nosso extenso número de partidos. Em sua opinião, um sistema partidário

⁷² VIANA, J. *Reforma Política: cláusula de barreira na Alemanha e no Brasil*, 2006.

⁷³ CINTRA, A. O. A proposta de reforma política: prós e contras. Disponível em www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema3/pdf/2004_14292.pdf. Acesso em 15/10/2007.

⁷⁴ KINZO, M. D. G. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil, 2005.

demasiadamente fragmentado como o brasileiro apresenta a mesma insignificância, por ser um subsistema, que uma situação de partido único.

Os argumentos contrários à adoção da cláusula de barreira vêm o multipartidarismo com direito a representação das minorias não como um entrave, mas como a essência do nosso sistema político. A exigência de uma cláusula de barreira fecharia nosso sistema político em favor dos grandes, expulsando partidos históricos e ideológicos. Contra o problema das legendas de aluguel, o fim das coligações em eleições proporcionais seria medida suficiente.⁷⁵

Os desfavoráveis qualificam essa cláusula como injusta baseando-se na constatação de que nem todos os partidos têm desempenho parecido em todo o país. Há partidos historicamente fortes em alguns estados e fracos em outros. Além disso, de fato, existem cerca de oito legendas efetivas na Câmara dos Deputados, possuindo os demais pouco ou nenhum poder de decisão. Finalmente, a introdução de uma cláusula de barreira comprometeria a representatividade em detrimento de uma proposta de melhorias na governabilidade.

Jairo Nicolau⁷⁶ alerta para a possibilidade de que a cláusula possa acabar levando partidos extremistas, que possuem mínima representação, a terem intensa atuação extra-parlamentar. Isto se chocaria com um dos cinco princípios fundamentais no artigo 1º da Constituição em relação ao pluripartidarismo político, levaria também ao desaparecimento das legendas históricas, como os partidos socialistas, comunistas e o partido verde. Já existe hoje em nosso sistema eleitoral uma cláusula de barreira estadual que é o quociente eleitoral, porém com a existência das coligações proporcionais⁷⁷ acontece a deturpação deste dispositivo. Com a sua proibição teríamos de fato o funcionamento de tal barreira, tornando-se desnecessária uma cláusula de exclusão.

⁷⁵ NICOLAU, J. A reforma política e os pequenos partidos, 2003: 17.

⁷⁶ *Idem. Ibidem.*

⁷⁷ Este assunto foi tratado na seção intitulada Coligações em eleições proporcionais e Federações partidárias.

A tendência de unificação de partidos pequenos com aproximação ideológica é um processo de busca da sobrevivência eleitoral. De acordo com Viana⁷⁸, se a cláusula estivesse em vigor desde 1998, apenas sete partidos estariam representados no parlamento. Segundo David Fleischer⁷⁹, uma cláusula de barreira de 5% dos eleitos faria com que não sobrasse PTB, PL, PSB, PPS, PDT e PC do B e a cláusula de barreira de 5% dos votos faria com que só restasse PT, PFL, PMDB, PSDB, PP, PTB, PDT. As expectativas foram confirmadas com os resultados do pleito de outubro de 2006: realmente apenas sete partidos ultrapassaram a cláusula. Há que se ressaltar uma única diferença. No lugar do PTB, o PSB foi quem conseguiu lograr representação.

Em conclusão, a cláusula de barreira por si só não resolverá a questão da melhoria da representatividade, já que nada impede que ao ser eleito por um partido com menos de 5% —ou 2%—, o parlamentar mude para um partido —ou federação— maior que possua as regalias. Vindo acompanhada da fidelidade partidária, pode ser que atinja sua finalidade.

Na próxima seção serão retomados pontos previamente discutidos, esmiuçando como essas diferentes demandas acabam tendo alvo semelhante, em especial, o fortalecimento dos partidos.

⁷⁸ VIANA, J. P. S. L. *Reforma Política: Cláusula de barreira na Alemanha e no Brasil*, 2006.

⁷⁹ FLEISCHER, D. *Os partidos políticos*, 2004: 276.

A reforma política e o debate acadêmico

Mesmo não obtendo êxito na aprovação de propostas, a reforma política, como tópico de discussão, continua na pauta. Fabiano Santos¹ argumenta que o debate em torno da reforma política consiste em boa oportunidade para se rever a decisão —manter governabilidade para não incorrer em altos custos de reversão de decisões passadas ou custos altíssimos de coordenação para escolha de nova estrutura institucional para regular processo decisório— tomada por herança institucional.

Rennó e Soares dizem ser claro que *tampouco há consenso entre os autores incluídos nesta coletânea² sobre a abrangência das reformas necessárias.*³ Mais ainda, até mesmo sobre a real necessidade de uma reforma. A reforma política pode representar um risco do *mergulho no desconhecido*⁴, podendo-se *trocar defeitos antigos por novos.*⁵ Há mais concordância no objetivo da reforma do que no método de sê-lo atingido. Por esta razão, a única pergunta que Rennó e Soares pensam ser plausível de resposta consensual é: *O que queremos e esperamos do sistema?* E respondem: um sistema transparente com representatividade e governabilidade, o que para eles parece ser difícil de conciliar.

Nem ao menos a descrição do sistema político encontra concordância entre os autores. Para André Marengo dos Santos, três vetores utilizados como parâmetro para a conduta de membros e eleitores —*estabilidade nos resultados eleitorais,*

¹ SANTOS, F. Em defesa do presidencialismo de coalizão, 2006.

² Referência ao livro que organizaram com artigos de diversos autores e seus pontos de vista sobre reforma política no Brasil. Ver SOARES & RENNÓ (orgs.). *Reforma política: lições da história recente*, 2006.

³ SOARES & RENNÓ. Crise, castigo e reforma, 2006: 350.

⁴ SANTOS, F. Em defesa do presidencialismo de coalizão, 2006: 293.

⁵ KLEIN, C. *O desafio da reforma política: conseqüências dos sistemas eleitorais de listas aberta e fechada*, 2007: 16.

*disciplina nas organizações legislativas e continuidade nas carreiras políticas*⁶ — não convergem. Desta forma, segundo a observação do referido autor, teríamos decisões legislativas com disciplina partidária, distribuição do voto tendendo a redução na volatilidade eleitoral e padrões de recrutamento partidário com altas taxas de fidelidade.

Contudo, entre diferentes autores estas dimensões variam. Tomando-as como inspiração, dividir-se-ão em torno de três eixos as discussões acadêmicas sobre a necessidade de revigorar as agremiações partidárias, dada a tendência descrita por alguns autores, de seu enfraquecimento. O primeiro eixo é o debate acerca da importância do partido como mecanismo de representação. O segundo ponto é a relação entre governabilidade e representatividade e até onde a fragmentação partidária influencia em um governo menos capaz de atender demandas sociais. Por fim, as diferentes visões de como os parlamentares se comportam no Parlamento, se por incentivos partidários ou personalistas, dizem algo sobre a capacidade governativa. Na verdade, estas discussões por muitas vezes se entrecruzam, ao debaterem, em última instância, o papel dos partidos políticos e a representação de interesses.

Fernando Abrúcio cita como aspecto marcante no debate entre os cientistas políticos que os mesmos têm se dividido entre *os que frisam mais o aspecto da governabilidade, com ênfase nas questões da fragmentação e indisciplina partidárias, e os que acentuam mais a questão da qualidade da representação*.⁷

Sob a perspectiva acadêmica, o que está em jogo é o questionamento, tentar entender como a política brasileira funciona e, a partir daí, propor soluções. Nisto se encontra a importância do debate. David Samuels, por exemplo, ao

⁶ SANTOS, A. M. Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária, 2006: 178.

⁷ ABRÚCIO, F. L. Reforma política e federalismo, 2003: 227.

terminar seu artigo, diz esperar que seu *trabalho tenha contribuído para o debate*⁸, o que também é o que almeja a presente dissertação.

Fortalecimento do partido

A despeito da constatação de Manin⁹, Swanson e Mancini¹⁰, dentre outros, da tendência do partido estar perdendo importância, vis-à-vis a mídia, como mecanismo de representação, este assunto é bastante controverso. Como se pôde perceber, no Brasil, as discussões apontam a *necessidade de (...) modificações de modo a reforçar o papel dos partidos no cenário político*.¹¹ Fabiano Santos destaca os partidos como fundamentais no jogo político:

A política brasileira recente só adquire inteligibilidade se considerarmos que os partidos cumprem de fato sua função precípua em uma democracia – a de veículo através do qual demandas por políticas públicas são transformadas em políticas de governo.¹²

Octavio Amorim Neto enumera as propostas de reformas que visam o fortalecimento dos partidos, a saber o:

(...) estabelecimento de barreiras, proibição de coligações nos pleitos proporcionais, a fim de evitar a proliferação de microlegendas; a substituição do sistema de listas abertas pelo de listas fechadas, para reforçar a autoridade das lideranças partidárias sobre seus deputados, e, para coibir a migração partidária, os mandatos parlamentares deveriam pertencer aos partidos e não aos legisladores.¹³

⁸ SAMUELS, D. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma, 2006: 152.

⁹ Visto nos capítulos 1 e 2 desta dissertação.

¹⁰ MANCINI & SWANSON. *Politics, media and modern democracy: an international study of innovations in electoral campaigning and their consequences*, 1996.

¹¹ MELO, C. R. Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil, 2006: 157.

¹² SANTOS, F. Em defesa do presidencialismo de coalizão, 2006: 283.

¹³ AMORIM NETO, O. A reforma do sistema de governo: rumo ao parlamentarismo ou ao semipresidencialismo?, 2006: 339.

Depois do financiamento público de campanhas, estas foram as propostas mais debatidas entre os parlamentares, de acordo com a pesquisa elaborada para esta dissertação.

Soares e Rennó¹⁴ dividem os tipos de propostas de reforma em amplas — aquelas que visam fortalecer os partidos, com mudanças estrutura do sistema político, no sistema eleitoral, de governo e partidário— e as pontuais —mudando pontos específicos sem mudar a essência do sistema.

A maioria dos autores caracteriza o quadro político brasileiro como complexo ou até mesmo confuso¹⁵: baixa identificação com o partido, muitos partidos¹⁶ e candidatos e mais de uma cadeira em disputa por circunscrição contribuiria para uma falta de correspondência ideológica no voto. Rennó acrescenta neste cenário os legados históricos de constantes interrupções no funcionamento de partidos. Na visão de Dulci¹⁷, tendo em vista o nosso histórico de reformas partidárias, não é de estranhar a falta de confiança popular nos partidos, pois uma relação de confiança só se constrói gradualmente.

Pereira e Rennó¹⁸ constataram, inclusive, que a mudança de partido não tem impacto na reeleição de deputados. Além de não votarem em termos partidários, os eleitores não são propensos a punirem a infidelidade partidária.

Para André Marengo¹⁹, explicações direcionadas aos incentivos — procedimentos legislativos, oportunidades de acesso a recursos e voto personalizado— reforçam o diagnóstico da inconsistência partidária. A dicotomia presente na dimensão eleitoral associa voto pessoal a partido fraco e voto

¹⁴ SOARES & RENNÓ. Crise, castigo e reforma, 2006.

¹⁵ Scott Mainwaring cita o Brasil como caso único de subdesenvolvimento partidário no mundo. Ver MAINWARING, S. Brazil: weak parties, feckless democracy, 1995.

¹⁶ Entre 1982 e 1994, 68 partidos participaram de alguma eleição.

¹⁷ DULCI, O. S. A incômoda questão dos partidos no Brasil: notas para o debate da reforma política, 2003.

¹⁸ PEREIRA & RENNÓ. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados, 2001.

¹⁹ SANTOS, A. M. Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária, 2006.

partidário a partido forte. Assim, a lista aberta, por privilegiar o voto pessoal, aparece como principal problema para a conexão partidária. Na visão deste autor, no entanto, a lista aberta consegue esclarecer a questão em parte, mas não é suficiente. Existem outros fatores determinantes, como relações entre estratégias de carreiras e comportamento dos eleitores.

Outro mecanismo eleitoral malvisto por aqueles que defendem a identificação partidária como essencial para a representação é a possibilidade de coligações entre partidos nas eleições. A coligação partidária é associada à *fragmentação partidário-parlamentar, à sobrevivência de partidos pequenos e à fraca inteligibilidade do eleitor sobre o processo eleitoral, o que, por sua vez, dificultaria construção de identidades partidárias razoavelmente definidas.*²⁰

Maria do Socorro Braga explica o argumento principal das críticas. A existência das coligações seria incoerente com a lógica da representação proporcional, pois comprometeria correspondência entre a força eleitoral de cada partido e a densidade de cadeiras legislativas permitindo partidos que não obtiveram o quociente eleitoral terem acesso a representação.

Carlos Pereira e Bernardo Mueller²¹ atentam para uma dimensão esquecida no debate da reforma, que no geral se preocupa mais com as regras eleitorais, não dando relevância ao processo decisório no Legislativo. Por um lado, se é amplamente aceito que as regras eleitorais descentralizam o poder, incentivando o comportamento individual e conseqüentemente fragilizando partido; as regras internas do legislativo, ao contrário, geram incentivos para centralização, o que leva a comportamento dependente da lealdade aos seus respectivos partidos, os fortalecendo. Argelina Figueiredo e Fernando Limongi crêem que quanto maior a

²⁰ BRAGA, M. S. Dinâmica de coordenação eleitoral em regime presidencialista e federativo: determinantes e conseqüências das coligações partidárias no Brasil, 2006: 228.

²¹ PEREIRA & MUELLER. Regras eleitorais e poderes do presidente no Congresso: duas dimensões complementares da capacidade governativa, 2006.

centralização do processo legislativo, menor a capacidade de seus membros de influência individual, levando ao aumento na coesão partidária.

Apesar do comportamento disciplinado enquanto pertencente a um partido, o mesmo não pode ser dito sobre a duração da filiação. Fato incontroverso é a constante mudança partidária dos políticos brasileiros, assim como o baixo impacto desta atitude para a reeleição de parlamentares, como revela o estudo de Pereira e Rennó²², o qual, no entanto, não revela em que medida a escolha de uma estratégia de fidelidade ou migração faz parte de expectativas acerca da reação dos eleitores.

Constatado este quadro, surgem proposições de mudança nas regras eleitorais com vistas a promover maior controle sobre membros partidários. Segundo André Marenco²³, as propostas mais lembradas nesse sentido são o voto distrital e a listas preordenadas. A consequência destas últimas ainda não são inequívocas, pois têm capacidade de produzir tanto perenidade quanto rotatividade.

Carey e Shugart²⁴ atrelam lista aberta a estratégias individualistas, pensando que algumas regras eleitorais que exterminem este mecanismo poderiam reforçar vínculos de lealdade partidários. Para eles, se existe controle das candidaturas pelos líderes, espera-se que a disciplina partidária seja forte, suavizando os problemas de barganha política.

Na opinião de André Marenco dos Santos, evidências que creditam infidelidade à lista aberta são escassas. Desta forma, sugere a escolha de mudanças incrementais como as relativas ao tempo de filiação partidária, que deve estar num ponto ótimo entre a geração de custos para infidelidade e risco de congelamento do sistema devido a recursos oligárquicos sob o controle de dirigentes partidários. As mudanças deveriam vir no sentido de que os

²² PEREIRA & RENNÓ. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados, 2001.

²³ SANTOS, A. M. Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária, 2006.

²⁴ CAREY & SHUGART. Poder de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta?, 1998.

parlamentares pudessem *disputar espaço dentro das respectivas legendas, substituindo exit por voice como sua estratégia dominante.*²⁵

As sugestões apresentadas por Carlos Melo também vão na direção da tentativa de fortalecimento dos partidos. As mudanças que ele prega *tornam mais coerentes a representação proporcional no Brasil. E o mais importante, trariam fortes incentivos a um comportamento partidário por parte dos diversos atores políticos.*²⁶ Mais uma vez, a adoção de lista fechada é citada como remédio para eliminar voto personalizado. O autor atenta que os problemas suscitados pela mesma são riscos que valem a pena ante os benefícios. A inibição da troca de legendas também é proposta, assim como a proibição de coligações, resgatando o sentido do quociente eleitoral. Este autor é favorável ao financiamento público de campanhas, exclusivo ou não, limitados com poder de intervenção, o que, para ele, fortaleceria partidos, pois colocaria recursos em suas mãos.

Alberto Almeida é a favor do voto partidário, por crer sê-lo o mecanismo mais seguro para acabar com um sério problema brasileiro: a amnésia eleitoral. Para ele, votar em partido ajuda a manter a lembrança, que seria um pré-requisito para fiscalizar. A longo prazo, na sua opinião, seria possível *induzir a população a ser menos personalista, ao menos no momento do voto, caso seja instituído um sistema que obrigue todos a votar em partidos.*²⁷ O autor é a favor de mudanças que surtam efeito benéfico —*mudar é bom, desde que seja para melhor*²⁸— e qualquer mudança *feita para diminuir o número de candidatos ou obrigar votos em partidos será uma mudança para melhor*²⁹, e estas poderiam ser desde lista fechada até o voto distrital com poucos candidatos.

²⁵ SANTOS, A. M. Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária, 2006: 189.

²⁶ MELO, C. R. Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil, 2006: 173.

²⁷ ALMEIDA, A. Amnésia eleitoral: em quem você votou para deputado em 2002? E em 1998?, 2006: 43.

²⁸ *Idem*: 46.

²⁹ *Idem. Ibidem.*

David Samuels vê na questão financeira a solução para o fortalecimento dos partidos. Na concepção deste autor, o financiamento público de campanhas além de reduzir o impacto direto de interesses econômicos, fortaleceria partidos, forçando-os a adotar táticas de campanha com programas nacionais, pois não teria candidatos que correm atrás de dinheiro.

Se os partidos tivessem uma organização eleitoral forte em nível nacional, os candidatos não teriam de levantar e gastar tanto dinheiro. Em vez disso, eles poderiam depender da organização partidária para atrair eleitores.³⁰

Pereira e Rennó³¹ pesquisam se a identificação partidária tem impacto positivo na capacidade de aprendizagem sobre candidato e chegam a conclusão de que quando os eleitores simpatizam com algum partido, isso lhes dá mais recursos para avaliar o sistema político. Assim, corrobora a vantagem do partido como *informational shortcut*³², isto é, um atalho para obter informações e assim reduzir o custo da decisão eleitoral.

A fim de induzir a maior informação e maior interesse dos eleitores, a solução encontrada pelos autores, a qual não criaria grandes distúrbios, por ser uma mudança menos traumática que listas fechadas ou menor número de cadeiras, seria restringir o número de candidatos a serem apresentados por partido e coligação, melhorando a seleção destes. Os autores atentam que, para surtir melhor efeito, a mudança na regra de apresentação deveria vir acompanhada de cláusula de barreira para existência de partidos.

Como visto, o problema debatido é o mesmo: a fragilidade dos partidos arena eleitoral. A maneira de modificar isso e os problemas acarretados são observados sob diferentes pontos de vista. O papel dos partidos na arena legislativa, no entanto, é controverso, apesar da tendência atual ser de creditar

³⁰ SAMUELS, D. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma, 2006: 138.

³¹ PEREIRA & RENNÓ. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados, 2001.

³² DOWNS, A. Uma teoria econômica da democracia, 1999.

uma maior força no processo decisório. Fernando Limongi, por exemplo, resume o rumo que o debate sobre reforma política vem tomando em relação ao fortalecimento dos partidos, citando como ponto de vista equivocado os obstáculos à expressão dos eleitores para favorecer os partidos.

Ora, mas nós podemos fazer justamente o contrário. Favorecendo a expressão dos eleitores, também se pode fortalecer os partidos. Afinal, o que significa fortalecer os partidos? Um partido totalmente alheio à vontade dos eleitores pode, nesse caso, ser definido como um partido forte. Por outro lado, um partido realmente sintonizado com a vontade dos eleitores também pode ser forte. Precisamos saber do que estamos falando. As propostas de reforma política têm sido muito enviesadas pela preocupação de fortalecer os partidos, mas estão restringindo a manifestação da vontade do eleitor e a consideração dessa vontade no momento de proclamar o resultado. Eu prefiro o contrário.³³

Para fazer justiça a todas as correntes de pensamento, não se pode dizer que a idéia da fraqueza dos partidos na arena eleitoral seja unânime. Cristian Klein³⁴ sugere que isto não ocorre porque os partidos ainda detêm controle sobre as candidaturas, coordenam as estratégias de campanha, ademais, as taxas de identificação partidária não seriam tão baixas em relação à média internacional. Para ele a construção de partidos fortes não passa, necessariamente, pela mudança do sistema eleitoral, mas por regras internas.

Representatividade e governabilidade

O número de partidos é considerado pela Ciência Política um importante fator para a capacidade governativa e a estabilidade do próprio sistema político, segundo Przeworski³⁵. Com isto, outro tipo de debate comum a respeito de regras eleitorais e seus impactos nas instituições é a contraposição entre a representatividade e a governabilidade, especialmente ao tratar dos temas coligações em eleições

³³ LIMONGI, F. "Mesa 'Voto distrital, voto proporcional e coligações'", 2003:466.

³⁴ KLEIN, C. *O desafio da reforma política: conseqüências dos sistemas eleitorais de listas aberta e fechada*, 2007.

³⁵ PRZEWORSKI, A. et al. *Democracy and development: political institutions and well-being in the world*, 2000.

proporcionais, federações partidárias e cláusula de barreira. O primeiro conceito — a representação de diversos interesses dentro da política— já foi tema de inúmeras discussões, e tem permeado o desenvolvimento deste trabalho.

A governabilidade³⁶, que ainda não foi conceituada aqui, será entendida como a capacidade do Governo de atender demandas. Esta é encarada como uma consequência, ainda que positiva, da falta de representatividade. A culpa desse *trade-off* seria da fragmentação partidária que supostamente é causada pelo excesso de representação.

Um número muito grande de partidos e de interesses dentro da arena legislativa levaria a uma maior dificuldade em fazer acordos para se chegar a soluções em termos de políticas públicas. Esta visão não é unânime. Há autores que não crêem que a governabilidade só pode existir em detrimento da representatividade. Um estudo sobre a produção intelectual referente ao multipartidarismo em dois momentos democráticos brasileiros —1945-1964 e 1985-2002— percebe que, em cada período estudado, os autores dividiam-se naqueles que criticavam o multipartidarismo e nos que não viam problemas nessa espécie de sistema partidário. Outros, ainda, não se posicionavam, preferindo analisar aspectos do sistema de partidos, chegando inclusive a sugerir algumas modificações, com vistas a aprimorar o funcionamento do sistema. Dessa constatação, Tranin³⁷ reúne os autores em três grupos para cada período democrático: os contrários ao multipartidarismo, os favoráveis e os neutros. Apesar de diferenças de posicionamento, nenhum autor é contra o fortalecimento das

³⁶ Segundo Eli Diniz, o conceito é mais amplo, abarcando diversas dimensões. *Nesse sentido, as variações dos graus de governabilidade sofrem o impacto das características gerais do sistema político, como a forma de governo (se parlamentarista ou presidencialista), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria entre Executivo e Legislativo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), entre outras características.* Ver DINIZ, E. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea, 2001.

³⁷ TRANIN, L. O multipartidarismo no Brasil em dois momentos: 1945-1964 e 1985-2002, 2006.

instituições partidárias, seja com a presença de dois ou com mais de dois partidos na arena legislativa.

Fragmentação partidária

As postulações de Maurice Duverger, conhecidas como leis de Duverger, são usadas para corroborar a tese da fragmentação partidária engendrada pelos sistemas proporcionais, e, por conseguinte, atrelar os sistemas eleitorais majoritários ao favorecimento do bipartidarismo. Resumindo, Duverger crê que a representação proporcional tende a um sistema de partidos múltiplos, rígidos, independentes e estáveis; o escrutínio majoritário em dois turnos tende a um sistema de partidos múltiplos, flexíveis, dependentes e relativamente estáveis; o escrutínio majoritário de turno único tende a um sistema dualista, com alternância de grandes partidos independentes.

Diferente da interpretação apresentada por Duverger, Nicolau pensa que não é verdade que os sistemas eleitorais de representação proporcional puros multiplicam ou fragmentam o sistema partidário. *Na realidade, ao suspender os efeitos mecânicos e psicológicos, eles eliminam os obstáculos à atividade da elite partidária e também os estrangimentos à manifestação das primeiras opções do eleitorado.*³⁸

Os efeitos mecânicos e psicológicos de que trata Nicolau seriam reinterpretações feitas por Rein Taagepera e Mathew Shugart³⁹ das ditas leis de Duverger, sobre os possíveis efeitos dos sistemas eleitorais em diferentes contextos. O primeiro efeito diz respeito à tendência de certas fórmulas eleitorais de prejudicarem os menores e atribuírem mais cadeiras aos maiores partidos. Este efeito gera o segundo, que necessita de pelo menos duas eleições para aparecer,

³⁸ NICOLAU, J. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)*, 1996: 48.

³⁹ TAAGEPERA & SHUGART. *Seats and Votes – The effects and determinants of electoral system*, 1984.

ao levar alguns eleitores de partidos menores a deixarem de votar nestes por medo de desperdiçarem seu voto. O partido majoritário é reforçado pela atribuição de cadeiras a mais, tendendo o eleitor dos partidos menores, a médio e longo prazo, a mudar de partido. Os dois também se ocuparam da questão da magnitude dos distritos, estabelecendo que quanto maior o número de representantes eleitos na circunscrição, menor o efeito concentrador, o que gera menor incidência do efeito psicológico sobre os eleitores e conseqüentemente a sobrevivência de uma maior pluralidade de partidos.

Costuma-se atribuir à representação proporcional a responsabilidade pela alta fragmentação partidária brasileira no período pós-1988. Jairo Nicolau⁴⁰ refuta a afirmativa de que a fragmentação partidária brasileira é efeito mecânico da representação proporcional, e para comprovar seu argumento vai analisar a fórmula eleitoral, magnitude dos distritos e o voto em lista aberta.

O Brasil utiliza como fórmula eleitoral de distribuição das sobras da cota de Hare, a fórmula d'Hondt que, na visão de Lijphart⁴¹, favorece grandes partidos. Dessa forma, podemos ver que este fator não é determinante da fragmentação partidária.⁴² Em relação à magnitude dos distritos, Nicolau⁴³ o considera como o aspecto mais importante de um sistema eleitoral; quanto maior sua magnitude, menor o efeito mecânico de Duverger e um partido pequeno obtém representação com maior facilidade. De acordo com o critério apresentado por este autor, o Brasil apresentaria tendência à alta magnitude. Na prática, pelas características de seu sistema mencionadas acima, o sistema partidário brasileiro opera como se tivesse

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ LIJPHART, A. *Patterns of democracy - Government forms and performance in thirty-six countries*, 1999.

⁴² Outro agravante que favorecia os maiores partidos era a inclusão de votos em brancos no quociente eleitoral, o que torna artificial o número total de votos. A partir da Lei 9.504/97, que vigorou a partir das eleições de 1998, o voto branco não é mais considerado para o cálculo do quociente eleitoral.

⁴³ NICOLAU, J. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)*, 1996.

um distrito menor, pois a alta magnitude de alguns distritos minimizaria as distorções produzidas nos distritos com magnitudes mais baixas.

O último ponto analisado, a presença de listas abertas, também é visto pelo autor como não apresentando relação lógica com o multipartidarismo. Conclui, então, que o sistema eleitoral não é causa da fragmentação partidária, devendo as mesmas serem buscadas em outras esferas. Portanto, a afirmação de que o sistema proporcional facilita, por si só, a formação de partidos, e conseqüentemente *legendas de aluguel*, seria falsa: o que acontece é que esse sistema permite a sobrevivência de partidos de todos os tamanhos, posto que todos serão representados na proporção de suas forças. O que cria ou extingue um partido político é, em última análise, o surgimento ou arrefecimento de uma idéia no seio do eleitorado.

Defensores dos sistemas proporcionais, como Stuart Mill⁴⁴, consideram a fragmentação de um sistema multipartidário uma qualidade, pois também concedem a representação às minorias.

Lijphart⁴⁵ é claramente favorável ao sistema proporcional. Apesar de saber da probabilidade de existência de distorções, diz que nenhum sistema de representação proporcional é perfeitamente proporcional, porém é menos desproporcional do que sistema majoritário. Este autor defende um tipo de democracia —consociativa— que funciona melhor no sistema de representação proporcional. Para ele o consenso é opção mais atrativa para países que desejam reforma democrática e para sociedades com profundas clivagens culturais e étnicas.

Luiz Navarro de Britto critica a representação proporcional, porém, como a maioria dos seus demais críticos, não o faz a partir do ângulo formal, ou sob o argumento da falta de governabilidade, mas da prática. Ele afirma que:

⁴⁴ MILL, J. S. *Considerações sobre o Governo Representativo*, 1980.

⁴⁵ LIJPHART, A. *Patterns of democracy - government forms and performance in thirty-six countries*, 1999.

Não existe, de fato, representação proporcional de forças no Congresso. Ao contrário, o sistema de representação proporcional, que comanda o recrutamento da Câmara dos Deputados, subestima certas correntes partidárias, ao tempo em que consolida grupos e lideranças tradicionais.⁴⁶

Existe, ainda, o argumento que aponta que apesar do elevado número de partidos na Câmara, o número de legendas efetivas, com real poder de barganha varia de 8 a 10. Assim, o fim das coligações em eleições proporcionais já seria suficiente para afastar os partidos chamados eleitoreiros. Por outro lado, como a formação de maiorias requer negociações, os partidos inexpressivos obteriam um grande poder de influência.

Na literatura sobre sistemas de governo, a escolha entre sistema de representação proporcional ou sistema distrital se encontra relacionada à decisão entre adquirir maior governabilidade ou manter a representatividade. Autores que defendem o sistema distrital —como alternativa ao sistema proporcional— argumentam que nas democracias cujas instituições estejam em consolidação, o critério da maior agilidade decisória e celeridade do processo legislativo deve sucumbir à necessidade de se dar voz a todos os segmentos significativos da população.

Não parece evidente até que ponto uma diminuição na proporcionalidade resultaria em acréscimo de governabilidade, pois o país, na opinião de alguns autores, não sofre do problema, já que encontrou um meio de contorná-lo: o presidencialismo de coalizão.

Scott Mainwaring⁴⁷ sustenta que boa parte dos problemas da democracia brasileira encontra-se associada à junção de presidencialismo e um sistema de muitos partidos, o que resultaria em presidentes minoritários e instabilidade na relação Executivo-Legislativo.

⁴⁶ BRITTO, L. N. A representação proporcional, 1965:247.

⁴⁷ MAINWARING, S. Presidentialism, multipartism, and democracy — the difficult combination, 1993.

O presidencialismo é baseado na separação dos poderes, entretanto, existe a necessidade de o Executivo obter apoio parlamentar em um sistema em que não há vinculação imediata entre os dois Poderes. O estudo de Sérgio Abranches⁴⁸ foi precursor, e ainda é referência, ao traduzir a lógica do sistema de governo brasileiro como *presidencialismo de coalizão*. Esta forma de presidencialismo se funda na construção de coalizões dentro do Congresso que se refletem na formação do ministério, semelhante a muitos regimes parlamentaristas.

Tal modalidade é possível devido à combinação de mecanismos institucionais presentes no sistema político brasileiro, tais como: sistema presidencialista, representação proporcional de lista aberta e sistema parlamentar fragmentado. Esta situação leva o Presidente —chefe do Executivo— a distribuir cargos ministeriais entre membros dos principais partidos, almejando a obtenção de apoio da maioria do Congresso na implementação de sua agenda.

Contudo, apesar da relação Executivo-Legislativo ser um tema de enorme relevância para os estudiosos do sistema político brasileiro, o debate sobre a necessidade de reforma privilegia a questão do fortalecimento dos partidos.⁴⁹ Além disso, mecanismos que não mexam com a fórmula da representação proporcional, que parece ser consolidada, são mais citados como alternativas de reforma.

Comportamento parlamentar

Mesmo com tantos autores se dedicando ao estudo do sistema político brasileiro não existe unanimidade⁵⁰ na visão sobre o modo que os parlamentares se

⁴⁸ ABRANCHES, S. *Presidencialismo de coalizão*, 1988.

⁴⁹ Não se quer dizer que não haja discussões sobre reformas nesse sentido, e um dos seus principais fomentadores é Fabiano Santos com diversos trabalhos. Porém, há que se concordar que, numericamente, os trabalhos se voltam para a reforma do sistema eleitoral e partidário.

⁵⁰ O modelo informacional talvez seja o único quase totalmente aceito como o menos aplicável ao Brasil. Ele enfatiza a estrutura institucional, em especial, como as Comissões desempenham papel preponderante na coleta das informações necessárias ao andamento legislativo e na distribuição dessas informações entre os congressistas. Keith Khrebiel com *Information and legislative organization*, 1991 é a sua maior expoente.

comportam dentro do Parlamento. As discussões que se seguem passam, ainda que de maneira implícita, pela discussão da representação. Qual seria o papel dos parlamentares, seus incentivos e a quem favorecem? A culpa dos problemas políticos brasileiros pode ser colocada nas instituições ou naqueles que as dirigem?

Fabiano Santos⁵¹ acredita que no âmbito interno do Legislativo os líderes partidários tornaram-se capazes de disciplinar o comportamento de seus membros em plenário. Esta visão é compartilhada por Figueiredo e Limongi⁵², entre outros. Santos defende a redução de instrumentos de governabilidade em mãos do Executivo, o que para ele é o fator cuja interferência na agenda do Legislativo resulta na desorganização de nossa vida partidária.

Argelina Figueiredo e Fernando Limongi destacam que o poder de agenda e controle do presidente e líderes partidários sobre o processo legislativo afetam o resultado das políticas e o comportamento dos partidos no Legislativo. A Constituição criou uma forma de presidencialismo mais forte que pode organizar seu apoio no Poder Legislativo. Após 1988, se pode observar um padrão de votação mais consistente e mais previsível, visão compartilhada por Fabiano Santos. Estes autores constaram que entre 1946 e 1964 as coalizões se formavam de maneira *ad hoc*, diferente de hoje em dia, em que existe uma coalizão governista que vota de maneira muito mais disciplinada.

As características essenciais do sistema político brasileiro são a separação de poderes e o multipartidarismo. Dada a baixíssima probabilidade de que o partido do presidente seja majoritário nas duas casas do Congresso, nossa prática institucional tem sido a do presidencialismo de coalizão: o presidente organiza sua base de sustentação através da distribuição de postos na estrutura do Executivo e verbas orçamentárias aos grandes partidos, e estes garantem os votos necessários à aprovação do programa de governo. A Constituição de 1988 dotou o presidente de inúmeros instrumentos de intervenção nos trabalhos legislativos, ao passo que no âmbito interno do Legislativo os líderes

⁵¹ SANTOS, F. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*, 2001.

⁵² FIGUEIREDO & LIMONGI. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, 1999.

partidários tornaram-se capazes de disciplinar o comportamento de seus membros em plenário.⁵³

Esta corrente, que vê o comportamento dos deputados como, se não atrelado ideologicamente ao partido, ao menos em termos pragmáticos, é criticada por não levar em conta as políticas redistributivas praticadas por muitos parlamentares com a intenção de obter votos.

Diferente contorno atribuído à questão pensa que os deputados agem de acordo com os interesses de suas bases/redutos eleitorais —que eles saberiam exatamente quais são— por meio de políticas particularizadas, clientelistas. A figura expoente deste pensamento é o brasileiro Barry Ames.⁵⁴ Na verdade, Ames distingue o significado dos termos que se convencionaram para designar o uso de fundos públicos pelos políticos para comprar apoio. Clientelismo, a seu ver, é diferente de *pork barrel*.

Clientelismo implica na troca de votos por bens privados — isto é, bens beneficiando um ou apenas poucos indivíduos. (...) Clientelismo também reporta a distribuição de bens ou presentes tangíveis —sapatos, panelas de pressão, camisetas ou mesmo dinheiro— por candidatos na esperança de atrair votos.⁵⁵

Em contraste, políticas de *pork barrel*, um fenômeno relacionado, mas distinto, parecem ser mais extensíveis ao nível legislativo, *se referindo a procura de votos para candidatos a deputado federal que têm, de alguma forma, adquirido fundos públicos para investimentos de infra-estrutura para as localidades.*⁵⁶

⁵³ SANTOS, F. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*, 2003: 191-92.

⁵⁴ AMES, B. A Organização partidária local nas eleições presidenciais brasileiras de 1989, 1994.

⁵⁵ Tradução minha. Clientelism implies an exchange of votes for private goods —that is, goods benefitting one or just a few individuals. (...) Clientelism also refers to the distribution of tangible goods or gifts —shoes, pressure cookers, T-shirts, even money— by candidates in the hopes of attracting votes. AMES, B. *et al.* The “Quality” of Elections in Brazil: policy, performance, pageantry, or pork?, 2008: 13.

⁵⁶ Tradução minha. (...)refers to seeking votes for federal deputy candidates who have, in some capacity, garnered public funds for infrastructural investments to one’s locality. Idem: 14.

Os deputados obtêm fundos federais para construir bens públicos como hospitais, escolas, pontes; benefícios claramente distintos dos bens privados oferecidos nas trocas clientelísticas. *Pork barreling* se adéqua melhor aos sistemas mais democráticos, o que não significa que tenha sempre o bem coletivo em primeiro plano, já que esta prática provê incentivos perversos. Segundo Ames, muitos cidadãos admitem o voto *pork-oriented*. A maioria —não todos⁵⁷, como faz questão de frisar o autor— seleciona seus deputados com preocupações locais em mente. Estes são mais propensos a votar em partidos conservadores do que aqueles que são nacionalmente orientados, os quais costumam votar no PT, principalmente.

Se os próprios eleitores assumem que votam de acordo com este critério, é evidente que os deputados se comportariam racionalmente orientados a obter estas “melhorias” para as suas localidades.

Existe ainda uma nova interpretação que não descarta a conexão eleitoral que favoreceria o comportamento distributivista. Ao contrário, o conjuga ao modelo de disciplina partidária. Nelson Rojas de Carvalho⁵⁸ mostra na pesquisa de sua tese de doutorado que os dois modelos, combinados, ajudam a entender melhor a lógica da representação política no Brasil. Amorim Neto, Cox e Mc Cubbins⁵⁹ também crêem que a política legislativa do Brasil não é nem consistentemente atomística nem consistentemente parlamentar. *Ao contrário, o padrão de governança no Brasil depende da escolha estratégica inicial feita pelo presidente, à luz da situação do território político.*⁶⁰

⁵⁷ Eleitores brasileiros parecem ser ecléticos; *pork, aparência e desempenho, todos modelam a escolha eleitoral*. Tradução minha. Brazilian voters seem eclectic: pork, pageantry and performance all shape vote choice. *Idem*: 15.

⁵⁸ CARVALHO, N. *E no início eram as bases. Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*, 2003.

⁵⁹ AMORIM NETO, O, *et al.* Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados 1989-1998, 2003.

⁶⁰ Tradução minha. Instead, the pattern of governance in Brazil depends on an initial strategic choice made by the president, in light of the lay of the political land. *Idem*: 558.

Carvalho atenta para a inverossimilhança de atribuir um comportamento único aos deputados. Deste modo, o comportamento pode ser distributivista, mas isto vai depender do tipo de votação e da base eleitoral do deputado. A conexão eleitoral em nosso país apresenta diversas facetas, podendo sinalizar traços tanto de paroquialismo, como de universalismo.

O autor utiliza a tipologia das bases geográfica da votação de deputados de Barry Ames. Em uma dimensão se configura a base de votação: dominante —ou majoritário no distrito em que foi votado— que se traduz na lógica do localismo, em contraste com a base não-dominante, associada ao universalismo. Na outra dimensão se encontra a concentração ou dispersão territorial da votação. A partir do cruzamento das duas primeiras com as duas últimas variáveis, resultam quatro tipos diferentes de perfis de parlamentares. Antonio Octavio Cintra os define bem.

Os "distritos" de nossos deputados podem ser, como os dos seus pares norte-americanos, concentrados/dominados (votação em reduto eleitoral em que o deputado é majoritário). Mas podem configurar-se, também, de outras maneiras, ou seja, como fragmentados/dominados (o deputado é majoritário em municípios não necessariamente contíguos), concentrados/partilhados (o deputado é votado numa área restrita e nela disputa voto com muitos outros candidatos, não sendo majoritário, como no caso dos que se elegem em áreas metropolitanas) ou, finalmente, fragmentados/partilhados (o deputado tem votos dispersos pelo território estadual, não sendo majoritário em nenhum município).⁶¹

A cada perfil de votação estaria associada uma estratégia ótima de ação diferente. Carvalho, assim, detectou igualmente a presença de sinais que o levaram a crer *na necessidade de utilização tanto da referência partidária como da referência distributivista como caminho para entendimento das atividades desenvolvidas em nosso Legislativo.*⁶²

Democracia do partido?

⁶¹ CARVALHO, N. *E no início eram as bases. Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*, 2003: 11.

⁶² *Idem*: 209.

Embora não exclusivamente, o debate acadêmico tende a dar grande ênfase ao partido. Klein acredita que as propostas de reforma eleitoral no Brasil têm sido enviesadas pela *obsessão de fortalecer artificialmente os partidos*.⁶³

Tal importância aparece seja na organização das eleições, diminuindo custos de informação para eleitores, como na agregação de preferências sobre políticas públicas no Congresso, dando maior estabilidade ao processo decisório. Ainda que se discuta o valor das personalidades políticas e de seu esforço pessoal no momento da obtenção de votos, sua ação legislativa é pautada pelo partido, que, em última instância, diminuiria os custos transacionais.

Apesar de, por exigüidade de espaço, não terem sido contemplados todos os autores nesta análise, os que aqui aparecem tendem a defender a democracia do partido, ainda que sob argumentos diferentes. As demandas se diferenciam, havendo pontos de vista contrários e favoráveis a cada uma, mas não se pode afirmar que algum autor esteja pregando o fim dos partidos. Ao asseverarem a incapacidade, ou a diminuição do papel dos partidos como mecanismos de representação e enxergarem isto como algo negativo que necessita de mudança, a maioria dos autores se inclina mais para a visão de que existe uma crise do que um rearranjo.

Quando a justificativa das propostas ou a rejeição destas visa diretamente o fortalecimento dos partidos é fácil perceber a defesa da democracia de partido. Todavia, mesmo a discussão sobre o número de partidos na arena legislativa guarda a mesma questão, qual seja, como dar relevo aos partidos: se tendo poucos e coesos ou dando a liberdade para que todas as correntes se manifestem na política por meio de agremiações partidárias. Wanderley Guilherme dos Santos⁶⁴, por exemplo, é favorável a proliferação de pequenos partidos se assim o

⁶³ KLEIN, C. *O desafio da reforma política: consequências dos sistemas eleitorais de listas abertas e fechadas*, 2007: 80.

⁶⁴ SANTOS, W. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*, 1998.

determinar o eleitorado. Lijphart⁶⁵ ao falar da democracia consociativa é favorável à fragmentação, mas atenta que isto é relevante apenas em sociedades que sejam de fato heterogêneas em relação à etnia e ideologia.

Antonio Octávio Cintra sintetiza a questão na busca pelo meio-termo.

Na verdade, na expressão política, tem de haver um equilíbrio entre a necessidade de expressar, por meio dos representantes, os matizes ideológicos mais significativos —o que pode variar com o tempo— e a exigência de fazer, dos partidos, clarificadores da opção eleitoral.⁶⁶

O comportamento parlamentar é, também, um indicativo da preocupação com este assunto, ao se questionar até que ponto o deputado irá agir de acordo com as posições partidárias e até mesmo se estas existem.

Evidentemente, elementos residuais de outros tipos de representação podem ser encontrados, especialmente se for levado em conta o caráter híbrido que guia a ação dos parlamentares em nosso Congresso, seja agindo em favor do localismo, seja voltados para temas ideologicamente orientados.

Por isto, não se pode considerar que a Academia defende a existência da crise da representação apenas por constatar um visível enfraquecimento dos partidos. Como também não é verdade que se postula a volta do modelo “anterior” —democracia do partido— sem aceitar a emergência da democracia do público. Ao contrário, muitas propostas reconhecem o papel da mídia e de novos padrões de comportamento.

Em linhas gerais, no entanto, a tendência é de que privilegiem os partidos como mecanismo de representação mais eficaz caso certas propostas —e sobre quais especificamente é que cada autor se diferencia— sejam implementadas. Se dentro da Academia a questão patente se encerra na atuação dos partidos, na

⁶⁵ LIJPHART, A. *Patterns of democracy - Government forms and performance in thirty-six countries*, 1999.

⁶⁶ CINTRA, A. C. A proposta de reforma política:prós e contras. Disponível em www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema3/pdf/2004_14292.pdf. Acesso em 15/10/2007.

Câmara, pode ser que, por se tratar de interesses mais imediatos, não seja este o foco das discussões. No próximo capítulo serão abordados o funcionamento e a discussão sobre reforma política dentro do Congresso.

A reforma política e o debate parlamentar

O papel do Parlamento

A fim de mapear o debate sobre reforma política na Câmara dos Deputados, buscar-se-á identificar os principais traços presentes nos discursos concernentes ao assunto, tentando inferir se os deputados observam os requisitos de algum dos tipos de governo representativo proposto por Manin.¹ No entanto, é essencial entender o lugar ocupado pelos pronunciamentos no cotidiano do parlamentar.

O parlamento ainda é o *lócus* da representação política de uma sociedade complexa, a qual necessita de um governo que transforme suas preferências em decisões. Este local propicia a manifestação tanto das bases de apoio ao governo quanto de uma oposição, geralmente crítica e com um papel de controle. Em geral, os parlamentos têm sabido exercer com eficácia diversas modalidades de controle sobre os governos.

Parlamentos que entram em declínio são por um lado aqueles que não são capazes de se estruturar de modo a proporcionarem apoio continuado e disciplinado ao governo e, por outro, os que não conseguem construir uma oposição organizada e alternativa.²

Suas duas atividades precípuas são o debate e a produção de leis. A tendência mais comum é a de considerar os parlamentos como meros “fazedores de leis”. A lei, contudo, não é prerrogativa apenas do Poder Legislativo, sendo produto de uma atividade conjunta com o Poder Executivo. A lei nasce no âmbito do Governo como resposta às promessas programáticas do partido ou da coligação que venceu as eleições.

¹ MANIN, B. *As metamorfoses do governo representativo*, 1995.

² PASQUINO, G. *Curso de Ciência Política*, 2001: 212.

A visão de que o parlamento apenas produz leis desconsidera outras importantes funções desta instituição. Pasquino³ identifica as funções de expressão, pedagógica e informativa, tendo a função legislativa —ao contrário do senso comum— menor importância que as outras.

Um parlamento que gasta todo seu tempo formulando, discutindo, emendando e aprovando um grande número de leis, fica com pouco tempo para dar voz a grandes debates políticos e para exercer um controle adequado sobre o governo.⁴

O cerne da atividade parlamentar estaria na conciliação de interesses, isto é, a tentativa de encontrar pontos de concordância entre os diversos grupos parlamentares, não deixando de lado aqueles a quem representam. A representação política é feita de interesses, mas também de valores e ideais. Desta forma, será conveniente aos partidos e candidatos dar voz aos eleitores, especialmente os que tenham alguma espécie de relevância política.

Apesar de se poder notar uma diferenciação no modo como os deputados e os partidos atuam nesta casa legislativa, os últimos ainda moldam significativamente a função de representação, dirigindo e disciplinando os seus parlamentares. Desta maneira, os interesses dos eleitores são balanceados com as ambições pessoais dos deputados e com a política do partido. Um governo de partidos que funcione minimamente bem pressupõe que o partido —ou partidos—de governo exija e alcance disciplina por parte de seus deputados sem precisar recorrer a intercâmbio de recursos.

Como o debate se configura em uma das principais funções do Parlamento, diariamente, deputados vão ao plenário da Câmara discursar sobre temas que variam dos mais relevantes para o país a temas insignificantes ou de pouco interesse para o público em geral. Podem falar sobre suas experiências pessoais, defender-se de acusações, comentar a situação de suas cidades, criticar o modelo

³ *Idem. Ibidem.*

⁴ *Idem:* 211

econômico, etc. Não obstante, o plenário fica vazio quando o discurso não tem um apelo extraordinário, porém, a TV Câmara os transmite diariamente e a página da *internet* da Câmara dos Deputados os transcreve depois de taquigrafados.

Resultados da pesquisa

Os resultados preliminares da pesquisa podem ser resumidos em algumas asserções. Em primeiro lugar, no geral, a esquerda parece mais ocupada em se pronunciar sobre a reforma política, assim como os partidos menores. Não foram muitos os deputados que privilegiaram o debate da reforma política como tema de seus discursos no Grande Expediente, com 17% de participação destes, espalhados por todos os estados e por 16 partidos.

Ademais, estes deputados não são, em sua maioria, os que desfrutam de posições de destaque dentro do processo legislativo, o que pode significar que a reforma política é abordada por deputados com diferentes níveis de acesso aos recursos de poder. Em outras palavras, não é um tema unânime na preferência de discurso seja de deputados mais ou menos influentes.

O que ainda não foi abordado e que se procurou fazer na pesquisa foi tentar entender como as diferentes nuances dos deputados podem interferir no que os mesmos pregam. Para vislumbrar esta dimensão, um conjunto de variáveis serão testadas como fazendo parte ou não de uma correlação com os temas mais comentados nos pronunciamentos. Antes de prosseguir, há que se esclarecer que correlação não implica causalidade. As variáveis são descritas abaixo, bem como as hipóteses principais que envolvem as mesmas, sem que se busque uma relação causa-efeito.

Em certas situações, pode ser que se remeta à uma análise qualitativa para explicar alguns pontos obscuros, especialmente em relação aos argumentos

utilizados na defesa ou rejeição de alguma proposta. Um percentual pode ser parecido com outro, mas o que se alega para defendê-los, ser o oposto. Por esta razão, é necessário entender o que os números dizem, mas não excluir a possibilidade de fazer referência ao conteúdo da discussão.⁵

Variáveis

Partido

Esta variável é uma das mais importantes para o trabalho, já que entre as hipóteses testadas está a de que os temas poderão se aglutinar em termos de ideologia⁶ e tamanho⁷ de partido. Dada a importância do partido para a sobrevivência eleitoral, a hipótese é de que algumas propostas poderão seguir uma conexão partidária. Assim, se a defesa ou rejeição de temas de reforma política estiverem ligadas ao pertencimento a um partido ou a uma categoria de partidos, isto se configura numa situação de que a representação, pelo menos nesta área, está de acordo com os ideais de democracia do partido.

Confirmada a hipótese, o modelo de disciplina partidária defendido por Figueiredo e Limongi⁸, é seguido no plano dos debates —e não das votações, ao contrário da análise destes autores— e o partido ainda pode ser considerado um referencial para a política e para as propostas que envolvem a reforma política. Caso contrário, os deputados não irão discursar de maneira a favorecer as idéias dos partidos, mas em causa própria.

⁵ Para não perder a visão global da discussão, neste caso, não foram excluídos os discursos do deputado Mauro Benevides. Sendo ele quem mais se pronuncia, o debate é, de certa forma, influenciado por suas idéias. Seus argumentos diluídos pelos diversos discursos, por serem repetidos reiteradamente, marcaram a discussão sobre reforma política na Câmara dos Deputados.

⁶ Conforme CARREIRÃO, Y. S. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina, 2006. Visto no capítulo 2.

⁷ De acordo com RODRIGUES, L. M. As eleições de 1994: uma apreciação geral, 1995. Já mencionado no capítulo 2.

⁸ FIGUEIREDO & LIMONGI. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*, 1999.

Carvalho⁹ atribui como estratégias do centro e centro-direita elementos associados ao particularismo legislativo, ou seja, *pork barrel*, e para a esquerda a apresentação aos eleitores de posições em relação a temas. Os resultados preliminares apontam para esta tendência, pois a maioria dos discursos foi, em termos proporcionais, proclamada por deputados pertencentes a este espectro ideológico.

Unidade da Federação

É de conhecimento geral que o Brasil apresenta diferenças regionais, sejam econômicas ou na maneira de conduzir a política. Em cada estado, os partidos possuem diferentes forças relativas. Diante deste quadro, é natural se esperar que apenas a variável *partido* não seja suficiente para explicar como são desenvolvidos os debates e se projetam os interesses.

De acordo com Carvalho, os estudos sobre sociologia eleitoral no Brasil apontam para a discrepância entre culturas política atrasadas e modernas, o contraponto entre práticas políticas clientelísticas e ideológicas, se valendo da disjuntiva capital/interior como referência no entendimento destes contrastes. Segundo o mesmo autor, as áreas do interior e das capitais dos estados estariam *associadas a vetores distintos de comportamento político*.¹⁰

Se cada partido —e político— possui uma característica diferente dependendo do local em que atua, os interesses sobre temas de reforma política, supostamente, também irão variar entre os estados. Partindo desta premissa, no caso do debate sobre os temas estar relacionado com o estado, será possível atrelar este debate à representação do tipo parlamentar, isto é, aquela que privilegia discussão de temas de interesse locais em detrimento do interesse nacional.

⁹CARVALHO, N. *E no início eram as bases. Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*, 2003:176.

¹⁰ *Idem*:123.

Data do Discurso

De tempos em tempos, alguns temas surgem na Agenda Pública como ocupação central. Buscar as razões disto não é competência deste trabalho. O fato é que, ao longo do tempo, determinadas questões ficam mais em evidência que outras. A mídia é proclamada como principal responsável por este fenômeno e seu papel é bastante comentado na Academia. No presente trabalho, a preocupação é entender se o mesmo acontece com a discussão da reforma política, isto é, se durante algum período certos temas obtiveram maior destaque.

Como observado, no ano de 2005 a reforma política foi tópico central de 88 discursos, contra a média de 25,7 nos outros anos pesquisados. A pesquisa não abarcou o ano de 2007 em que foi votada —e rejeitada— a lista preordenada, ano que se pode notar um novo aumento em relação ao ano anterior, já que o tema foi exposto nos veículos de comunicação. Utilizando o mesmo critério de pesquisa, encontrou-se 63 pronunciamentos, mais que o dobro da média para os anos analisados excetuando-se 2005.

A hipótese, neste caso, é a de que, se os temas de reforma política se apresentam de diferente maneira de acordo com a conjuntura política externa ao Congresso, isto pode indicar uma propensão à representação do tipo democracia do público. Em outras palavras, a discussão seria reativa, o que é uma das principais características deste tipo de representação.

Deputado

O estudo de Nelson Rojas de Carvalho chegou à conclusão de que deputados agem de maneira diferente entre si dentro do Congresso, reagindo a variados incentivos eleitorais. Este autor, pelos resultados de sua pesquisa, derruba a assunção de Figueiredo e Limongi¹¹ de que os estímulos oriundos da arena eleitoral seriam

¹¹ FIGUEIREDO & LIMONGI. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, 1999.

“neutralizados na porta do Congresso”.

O mais provável, portanto, é que nas discussões da reforma política, cada parlamentar defenda seu interesse imediato. Se as regras do jogo político em vigor os favoreceram, então é difícil crer que se deseje uma modificação que prejudique suas próprias carreiras. Nesse sentido, ao analisar como os parlamentares debatem o assunto, há que se ter em mente quais deputados discursam. Que deputados são estes: aqueles que obtêm votações expressivas e se elegem sem ajuda do quociente eleitoral, os que necessitam do partido para serem eleitos, deputados com base geográfica dominante ou com votações dispersas?

Este conjunto de variáveis pode dar conta de explicar o porquê da preocupação com temas de reforma política. Se assim for, qual tipo de representação se encontra mais conectado com este tipo de comportamento? O modelo Parlamentar, democracia de partido ou democracia do público?

Sob esta perspectiva, a democracia do partido teria que ser o primeiro modelo a se descartar, pois, se existir alguma correlação entre a maneira como o deputado é votado e sua defesa ou rejeição de temas que o favoreçam individualmente, seria sinal de que não existe preocupação com a sobrevivência do partido, mas com a de si mesmo em primeiro lugar. Contudo, como assinala Carvalho, faz parte da estratégia de deputados com base não-dominante perseguir políticas universalistas, e ainda, priorizarem o posicionamento pessoal em relação a temas, enfatizando alguma orientação ideológica —geralmente à esquerda. Tal estratégia melhor efeito surtirá, quanto mais coerente for visto o partido. Assim, é importante, para este tipo de deputado, a conexão partidária.

O modelo parlamentar indica uma relação de confiança entres eleitores e o candidato pela sua personalidade. Por esta razão, parece ser o mais capaz de explicar o comportamento daqueles deputados com perfil dito personalista, cuja

imagem não é atrelada a de nenhum partido, e que aparentemente conseguem se eleger independente da sigla em que se encontre. Estes parlamentares talvez sequer discutam a reforma política por não desejarem modificações no *status quo*. Por outro lado, podem discuti-la desejando a manutenção da posição adquirida.

Na hipótese de nenhum padrão ser encontrado, a democracia do público explica a situação. Os deputados estariam usando os grandes temas como parte do “ensaio e erro” para descobrir quais clivagens podem dividir o eleitorado, ou como na metáfora utilizada, o público. O resultado caótico poderia indicar justamente esta falta de ciência, que prega a democracia do público, acerca da definição das grandes questões nacionais.

Apresentadas as hipóteses e variáveis, os testes de qui-quadrado irão verificar a ocorrência ou não de correlação entre as variáveis e a defesa ou rejeição dos temas de reforma política mais comentados nos discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados entre 2000 e 2006.

Discursos e variáveis

Financiamento público de campanhas e os discursos

Renato Janine Ribeiro¹² diz que esta é uma discussão discreta que ocorre na política brasileira, sendo um debate menos ruidoso do que o voto facultativo ou obrigatório, por exemplo. Contudo, a análise dos pronunciamentos provou exatamente o contrário, ao menos no período abarcado na pesquisa dos discursos do Grande Expediente. O financiamento público de campanhas foi o tema mais presente dentro da pesquisa, com 55% de menções entre 47,1% de discursos favoráveis e 7,9% contrários.

Janine Ribeiro diz ainda que este tema se trata de uma exceção pois é

¹² RIBEIRO, R. Financiamento de campanha (público versus privado), 2006.

aquele que mais divide a esquerda e a direita, sendo a primeira favorável e a segunda contrária. Na pesquisa, ao correlacioná-lo com a variável ideologia do partido o teste apresentou uma fraca correlação, caso alguma possa ser considerada.¹³ Em outras palavras, não existe, entre os pronunciamentos, um ligação forte entre pertencer a um partido, seja de direita, centro ou esquerda e defender ou rejeitar o financiamento público. A defesa ou rejeição deste tema na fala dos deputados foi independente do espectro ideológico. Praticamente a metade dos discursos em cada espectro apresentou parecer favorável a esta modalidade.¹⁴

Tabela 7

Ideologia do partido vs. Financiamento público de campanhas nos discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados (2000-2006)

Ideologia	Financiamento público de campanhas			Total
	Favorável	Contrário	Não menciona	
Esquerda	51,7%(43)	1,3% (1)	47%(39)	100%(83)
Centro	45,2%(53)	10,3%(12)	44%(52)	100%(117)
Direita	42,8%(18)	14,4%(6)	42,8%(18)	100%(42)
Total	47,1%(114)	7,9%(19)	45%(109)	100%(242)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no sítio da Câmara dos Deputados.

A esquerda, teoricamente a mais interessada no financiamento público por ter dificuldade em obter fundos junto a grandes financiadores, apresenta percentual de seus discursos favorável ao financiamento levemente superior à do centro e da

¹³ P-valor=0,075. No teste de significância ao nível de 90%, pode-se ainda considerar que existe uma correlação, ainda que mais fraca que as outras encontradas, significantes ao nível de 95%.

¹⁴ No entanto, quando se desdobra o resultado da defesa do financiamento público, o relacionando com a lista fechada, esta dimensão fez bastante diferença. Como mencionado anteriormente, o desejo de obter recursos públicos para sua campanha eleitoral não vem sempre acompanhado do desejo de que estes recursos sejam divididos com o partido. Quando as duas propostas vêm associadas, pode significar que o deputado não está almejando propriamente o interesse individual. Assim, dos 114 discursos favoráveis ao financiamento público, 50 mencionavam também o desejo da implantação das listas fechadas. Neste caso, o deputado Mauro Benevides enviou o resultado, com quase metade desta associação. Retirando seus 22 discursos que defenderam simultaneamente as duas propostas, sobram 28 entre 92 discursos, dos quais 54% (15) são da esquerda; 25% (7) da direita e 22% (6) do centro. Os discursos da esquerda, desta forma, demonstraram uma visão partidária mais acentuada, em comparação com outros espectros, entretanto, no geral a sua preocupação com a associação entre as duas proposições foi baixa, em 16% dos discursos.

direita (51,7% contra 45,2 e 42,8, respectivamente). Analisando sob a perspectiva oposta, os espectros que mais apresentaram discursos contrários foram direita (14,4%) e centro (10,3%), os mesmos que em tese seriam os mais beneficiados, pois seus deputados têm melhores condições de buscar auxílio financeiro em grandes empresas ou mesmo autofinanciamento.

O estudo feito por Leôncio Martins Rodrigues¹⁵ corrobora a última assunção. Este autor descobriu que no PPB e no PFL, partidos direitistas, mais da metade de suas respectivas bancadas são preenchidas por deputados com ocupações de tipo empresarial, com 68% e 61%, respectivamente. No centro do espectro ideológico, a categoria dos empresários também é fortemente representada com PMDB (47%) e PSDB (38%). No PDT, cai para 20% e no PT é de somente 3%.

Outra variável testada foi o tamanho do partido.¹⁶ Existe forte associação entre pertencer a um partido pequeno, médio ou grande e desejar o financiamento público de campanhas.

Tabela 8

Tamanho do partido vs. Financiamento público de campanhas nos discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados (2000-2006)

Tamanho	Financiamento público de campanha			Total
	Favorável	Contrário	Não menciona	
Pequeno	48%(21)	2%(1)	50%(22)	100%(44)
Médio	24%(12)	20%(10)	56%(28)	100%(50)
Grande	55%(81)	5%(8)	40%(59)	100%(148)
Total	47,1%(114)	7,9%(19)	45%(109)	100%(242)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no sítio da Câmara dos Deputados.

Apenas nos partidos médios a questão ficou dividida —24% a favor e 20% contra— com um leve predomínio dos discursos contrários. Os partidos pequenos tiveram um alto percentual de pronunciamentos favoráveis (48%), suplantados pelos grandes com mais da metade a favor (55%).

¹⁵ RODRIGUES, L. M. Partidos, ideologia e composição social, 2002.

¹⁶ P-valor=0,008.

Os discursos de deputados de partidos pequenos citaram de forma mais recorrente a neutralização do peso do poder econômico e a questão da igualdade de condições de disputa que o financiamento público seria capaz de fomentar, enquanto os grandes acenaram com a possibilidade de um financiamento misto em muitos de seus discursos.

A região do país de onde o deputado é proveniente tem associação com a defesa do financiamento público.¹⁷ O grau de desenvolvimento da região foi fator ainda mais proeminente. Quanto mais desenvolvida economicamente a região, mais discursos contrários e menos favoráveis ao financiamento público e opostamente, quanto menos desenvolvida a região socioeconômica, menos discursos contrários e mais discursos a favor do financiamento público. Esta, entre todas, pareceu ser a variável mais relevante para a análise de financiamento público.¹⁸

Os estados mais desenvolvidos são aqueles de maior projeção industrial, logo, onde estão concentradas as maiores empresas. Quanto menos desenvolvida a região, menor a capacidade de obter fundo de grandes empresas para financiamento. Este tema é mais discutido dentro dos estados com menos desenvolvimento econômico, o que demonstra que a discussão advém, principalmente, da necessidade de favorecimento. Poucos foram os discursos de deputados provenientes de regiões menos desenvolvidas que se opuseram ao financiamento público.

Além do grau de desenvolvimento da região, as regiões *per se* apresentaram correlação. O que se observou foi o Nordeste com maior (65%) e o Sul com o menor (33%) percentual de seus discursos favoráveis ao financiamento público.

¹⁷ P-valor=0,004.

¹⁸ P valor =0.

Tabela 9

Grau de desenvolvimento da região vs. Financiamento público de campanhas nos discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados (2000-2006)

Regiões	Financiamento público de campanha			Total
	Favorável	Contrário	Não menciona	
Mais desenvolvidas	35%(36)	15%(15)	50%(52)	100%(103)
Menos desenvolvidas	56%(78)	3%(4)	41%(57)	100%(139)
Total	47,1%(114)	7,9%(19)	45%(109)	100%(242)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no sítio da Câmara dos Deputados.

O tema financiamento público de campanhas teve a sua maior repercussão durante o ano de 2005. Como se pode observar no gráfico 3, os discursos favoráveis a este assunto quase acompanham a evolução dos discursos no geral. Discursar sobre reforma política no Grande Expediente no período analisado é praticamente sinônimo de debater o financiamento de campanha.

Como visto, a origem da explicação deste fenômeno se encontra largamente integrada à conjuntura política brasileira do período. A mídia, exercendo o papel de *agenda-setter*¹⁹, focalizava a Crise do Mensalão diariamente em seus veículos. As questões levantadas eram, fundamentalmente, concernentes a idéia — equivocada— de que as instituições existentes no país seriam causa primordial da corrupção.

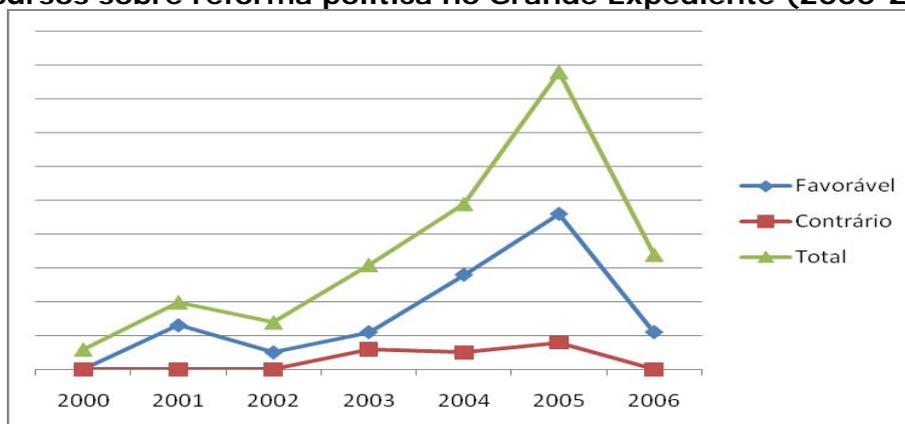
Fabiano Santos²⁰ acusa esta associação de ser espúria, já que mesmos casos ocorrem em outros países, independente de seus sistemas eleitorais. Contudo, não foi o que predominou na fala dos deputados, os quais creditavam ao financiamento público o poder de sanar o problema que parecia ser o mais grave da política brasileira: o caixa dois.

¹⁹ SCHATTNEIDER, E. *The semi-sovereign people*, 1960.

²⁰ SANTOS, F. Debate sobre Reforma Política no Brasil no lançamento de livro homônimo, ocorrido no IUPERJ, dia 15 de setembro de 2006.

Gráfico 3

Discursos sobre Financiamento Público de Campanhas por ano nos discursos sobre reforma política no Grande Expediente (2000-2006)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no sítio da Câmara dos Deputados.

Fidelidade partidária e os discursos

O tópico que ocupa o segundo lugar no *ranking* da discussão sobre reforma política nos discursos analisados apresentou associação apenas com a variável tamanho do partido.²¹ A ideologia do partido, assim como a região do deputado, não tiveram relação com a discussão da fidelidade partidária.

Este resultado, à primeira vista, causa estranhamento, já que diversos estudos garantem que a prática da troca de partido tem relação estrita com estas duas variáveis. Uma cultura de maior fidelidade costuma ser observada no Sul do país onde se encontram as menores taxas de defecção partidária, e mais associada à partidos de esquerda, como assinalado por Nicolau²² e Melo. Este último explica tal comportamento como decorrente da caracterização dos partidos de esquerda, no Brasil, *como organizações dotadas de orientação mais programática em contraposição ao caráter mais nitidamente eleitoral dos partidos situados à direita*

²¹ P valor=0,022

²² NICOLAU, J. A migração partidária na Câmara dos Deputados (1991-96), 1996.

*do espectro*²³, supondo um impacto sobre o comportamento dos membros eleitos para a Câmara, de forma a solidificar os vínculos partidários na esquerda.

Porém, nos discursos analisados se pode encontrar a defesa deste assunto em todos os espectros e regiões, o que mostra que é tema que dificilmente apresentará oposição em termos de discursos. Foram contabilizados apenas quatro discursos contrários, feitos por três deputados que já trocaram de partidos, sempre alegando ingerências da cúpula partidária, sem qualquer menção a vantagens comparativas entre partidos em relação a chances de carreira.

Apesar da divulgada e constante prática de troca de partidos entre muitos deputados brasileiros, quase todos os que se pronunciaram foram a favor da fidelidade. Em outras palavras, o que se vê na prática não é confirmado pelos discursos. A mudança de partido não é vista como algo positivo, que os deputados façam questão de enfatizar, por não lhes trazer boa reputação.

Tabela 10

Tamanho do partido vs. Fidelidade Partidária nos discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados (2000-2006)

Tamanho	Fidelidade Partidária			Total
	Favorável	Contrário	Não menciona	
Pequeno	25%(11)	7%(3)	68%(30)	100%(44)
Médio	38%(19)	2%(1)	60%(30)	100%(50)
Grande	54%(74)	0%(0)	50%(74)	100%(148)
Total	43%(104)	1,7%(4)	55,3%(134)	100%(242)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no sítio da Câmara dos Deputados.

Pelos dados, parece que quanto maior o partido, mais discursos a favor da fidelidade partidária. Uma justificativa para que deputados de partidos menores comentem menos esta questão pode ser encontrada na suposição de que muitos destes sirvam como legendas eleitoreiras, isto é, apenas como “trampolim” de entrada no Congresso.

²³ MELO, C. R. F. Partidos e migração partidária na câmara dos deputados, 2000.

Partidos maiores acabam, com o tempo, cristalizando posições por razões que se aproximam do efeito psicológico de Duverger. Após vários anos, muitos deputados destes partidos já conhecem e se adequaram à sua dinâmica, sendo assim, mais fácil a defesa da manutenção no partido.

Lista fechada e os discursos

A ideologia do partido parece ter sentido na percepção dos deputados acerca da proposta de listas preordenadas.²⁴ A esquerda se pronunciou poucas vezes, na maioria de forma favorável, alegando que tais propostas seriam capazes de, em conformidade com a perspectiva acadêmica, fortalecer o partido.

O centro foi o mais preocupado com o tema, presente em 42% dos seus discursos, a maior parte deles a favor (30%) e 12% contra. A direita, por sua vez, foi quem apresentou mais discursos contrários, 28%, em contraste com 20% de discursos favoráveis.

Por estarem relacionados com práticas clientelísticas, o que se esperava dos partidos de direita era a maior defesa das listas como mecanismos para assegurar o controle dos chamados caciques partidários. A pesquisa, no entanto, não analisou qual o lugar ocupado pelos deputados no ranqueamento de votos de seus partidos, isto é, se são “cabeça” de lista ou não. Se estes não foram os pertencentes à cúpula partidária —o que pelos dados levantados parece ser o caso— naturalmente se insurgirão contra tal prática.

Outra forma de enxergar estes dados é presumindo que deputados médios de direita teriam mais “medo” da concorrência de seus parceiros numa eventual lista. Os parlamentares filiados à direita são os que mais temem a *oligarquização* do partido porque talvez seja esse um risco mais iminente em suas agremiações.

²⁴ P-valor = 0

Tabela 11

Ideologia do partido vs. Lista fechada nos discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados (2000-2006)

Ideologia	Lista fechada			Total
	Favorável	Contrário	Não menciona	
Esquerda	20%(17)	3%(2)	77%(64)	100%(83)
Centro	30%(36)	12%(14)	58%(67)	100%(117)
Direita	20%(8)	28%(12)	52%(22)	100%(42)
Total	25,2%(61)	11,6%(28)	63,2%(153)	100%(242)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no sítio da Câmara dos Deputados.

O tamanho do partido também exerce influência quando o deputado vai debater a questão das listas.²⁵ A fala de deputados de partidos pequenos não apresentou muita preocupação com o tema, sendo a maioria a favor (20%) e poucos contra (8%). Partidos médios apresentaram a mesma proporção de discursos citando as listas fechadas que os pequenos, mas com maioria de discursos contrários (24%) e com um percentual muito pequeno de discursos favoráveis (4%). Pode ser que, pelo maior nível de concorrência interna, os partidos grandes tenham sido os mais propensos a discutir a matéria, mencionada em 43% dos discursos, a maior parte (34%) favorável e discursos contrários com percentual parecido com os de partidos pequenos (9%). Assim como em referência ao financiamento público misto, alguns deputados de partidos grandes não descartam a possibilidade de listas flexíveis.

²⁵ P-valor=0

Tabela 12

Tamanho do partido vs. Lista fechada nos discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados (2000-2006)

Tamanho	Lista fechada			Total
	Favorável	Contrário	Não menciona	
Pequeno	20%(9)	8%(3)	72%(32)	100%(44)
Médio	4%(2)	24%(12)	72%(36)	100%(50)
Grande	34%(50)	9%(13)	57%(85)	100%(148)
Total	25,2%(61)	11,6%(28)	63,2%(153)	100%(242)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no sítio da Câmara dos Deputados.

As regiões²⁶ apresentaram correlação, sendo aquelas com menor grau de desenvolvimento as que tiveram o maior número de discursos favoráveis ao passo que as regiões menos desenvolvidas foram mais contrárias.²⁷

No Nordeste aparece o maior percentual de discursos favoráveis a lista fechada e no Sudeste os menos favoráveis. A primeira região é onde a competição política é concentrada em alguns poucos candidatos, com número de candidatos efetivos abaixo da média nacional. A segunda região, cuja média de candidatos efetivos suplanta a do Brasil, é a que apresenta concorrência eleitoral mais acirrada.²⁸

Ainda associando a lista fechada à prática do clientelismo ou controle partidário, uma explicação para esta ocorrência seria que as regiões menos desenvolvidas são aquelas em que este tipo de relação política é mais presente. Dispensável dizer que clientelismo ocorre também, e com bastante frequência, nas áreas mais economicamente desenvolvidas e urbanas.²⁹

²⁶ P-valor = 0,04.

²⁷ P-valor = 0,002.

²⁸ CARVALHO, N. *E no início eram as bases. Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*, 2003: 72. Dados de 1994 a 1998, e que segundo o autor tendem a não se alterar muito com o tempo.

²⁹ CARVALHO, J. *Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual*, 1997.

Tabela 13

Grau de desenvolvimento da região vs. Lista fechada nos discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados (2000-2006)

Regiões	Lista fechada			Total
	Favorável	Contrário	Não menciona	
Mais desenvolvidas	16%(16)	17%(18)	67%(69)	100%(103)
Menos desenvolvidas	33%(45)	7%(10)	60%(84)	100%(139)
Total	25,2%(61)	11,6%(28)	63,2%(153)	100%(242)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no sítio da Câmara dos Deputados.

Propostas de enxugamento do quadro partidário e os discursos

Mesmo agrupando as propostas de federações partidárias, fim das coligações em eleições proporcionais e instituição da cláusula de barreira numa mesma dimensão, a discussão sobre fragmentação partidária representou uma parcela ínfima dos discursos se comparado aos outros tópicos e especialmente se for levado em conta o acalorado debate que o mesmo tema suscita nas Universidades.

Pode-se afirmar que o assunto obteve uma relevância quase marginal, sendo o tamanho do partido³⁰ a única associação encontrada em relação a certas propostas que limitam o funcionamento de alguns partidos. Resultado mais do que óbvio ao se imaginar que as agremiações menores são as que mais arduamente conseguem lograr representação. Assim, não é de se estranhar que se insurjam de maneira adversa a essas proposições.

³⁰ P valor = 0,031

Tabela 14³¹

Tamanho do partido vs. Propostas de enxugamento do quadro partidário nos discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados (2000-2006)

Tamanho	Enxugamento do quadro partidário			Total
	Favorável	Contrário	Não menciona	
Pequeno	5%(7)	8%(10)	87%(115)	100%(132)
Médio	9%(14)	3%(5)	88%(131)	100%(150)
Grande	14%(61)	1%(6)	85%(377)	100%(444)
Total	11%(82)	3%(21)	86%(623)	100%(726)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no sítio da Câmara dos Deputados.

Destarte, quanto maior o partido mais discursos favoráveis a uma redução do espectro partidário, já que isto não os afetará. Pelo contrário, poderia até favorecê-los, ao aumentar sua hegemonia. Inversamente, quanto menor o partido, mais pronunciamentos desfavoráveis a redução da pulverização de partidos no sistema político.

Considerações sobre os dados

A ideologia do partido do deputado que discursou apresentou associação apenas com a questão das listas, não tendo relação com as demais propostas analisadas. Cnicamente, se poderia dizer que não existe ideologia partidária no Brasil, mas talvez estes dados não sejam suficientes para tal assertiva. Ainda mais que no caso das listas preordenadas se pôde ver esta variável atuando de maneira importante na condução das discussões.

O tamanho do partido se relacionou com todas as propostas, sendo, inclusive, a única variável que conformou a discussão de fidelidade partidária. Esse resultado levanta a tese da reforma política ser debatida em função de interesses de sobrevivência partidária. O comportamento constatado comprova que o partido ainda é tido como necessário para as oportunidades de carreira do deputado. Como

³¹ O total é maior do que o número de discursos por causa da baixa incidência dos temas — já mencionados— que fazem parte das propostas de enxugamento do quadro partidário, inviabilizando testes estatísticos. Assim, somaram-se todas as ocorrências agregando-as sob um mesmo quadro geral.

a ideologia não apresentou tanta importância, o modelo de *democracia do partido* não é observado em sua forma pura, isto é, com a obediência se fundando em termos **programáticos**, mas ao valorizar o tamanho —e com isso o peso do partido— valoriza-se a reboque questões **pragmáticas**.

O partido ainda possui importância, mas não tanto como fomentador das grandes discussões. A pesquisa se limitou a estudar temas específicos, deixando sem resposta questionamentos acerca da importância do espectro ideológico ao se discutir outras matérias. Por ora, cabe afirmar apenas que, em relação às propostas de reforma política analisadas, o tamanho do partido foi a variável que conformou a ação dos deputados de maneira mais contundente.

Em relação à variável unidade da federação, devido ao baixo número de ocorrência de discursos em muitos estados, a análise entre eles foi estatisticamente inviabilizada. A solução encontrada foi agrupá-los em torno das macro-regiões brasileiras.

Desta maneira foi possível descobrir associação entre regiões e financiamento público de campanhas e listas fechadas. A fidelidade partidária, muitas vezes associada a questões culturais, e as propostas de enxugamento do quadro partidário não apresentaram associação com as regiões. A região Nordeste, ao apresentar o maior número de discursos favoráveis a listas fechadas corrobora a tese da existência de caciques partidários, pois esta região é conhecida pela prática de políticas coronelísticas de forma mais acintosa que em outras regiões.

Ainda, para não citar exclusivamente o Nordeste, constatou-se que quanto menos desenvolvida a região, maior a tendência a ser favorável a listas fechadas. Um exemplo clássico de legislar em causa própria foi confirmado ao averiguar-se que as regiões menos desenvolvidas são mais favoráveis ao financiamento público e as mais desenvolvidas tendem a terem mais discursos contrários. A questão

regional fez diferença no ato de discursar, em grande parte defendendo propostas que levam, em última instância, a perpetuação do poder.

A relação local, de confiança interpessoal que é engendrada pelo *modelo parlamentar* não pode ser inferida pelos dados. Estes resultados refletem antes a cultura política das localidades do que uma preocupação do deputado com o bem-estar do distrito que o elege.

Segundo Carvalho, a dimensão urbano/rural é aquela que melhor abrigaria indicadores socioeconômicos diversos, realidades eleitorais distintas e culturas políticas antagônicas.³² Por inviabilidade de tempo, o trabalho não se aprofundou nesta dimensão.

De acordo com Carvalho, os deputados das capitais, na impossibilidade de reivindicarem crédito por benefícios particularizados, parecem eleger como estratégia de reprodução eleitoral ótima a tomada de posição em relação a temas: a presença na mídia estadual, a visita freqüente às bases e a maneira como se vota em plenário.³³ Os deputados oriundos do interior elegem como suas prioridades de ação a visita freqüente às bases, a obtenção de recursos orçamentários e o encaminhamento de demandas dos prefeitos e de lideranças locais.

Há uma maior chance, desta forma, de que os deputados que discursaram sobre reforma política pertençam às capitais, pois faz parte de suas estratégias o debate de temas de interesse amplo, caso da reforma política.

O tipo de votação do deputado pode ser um dado importante na definição do incentivo que o mesmo possui para discursar. Contudo, não foi possível identificar esta variável. Se deputados de base geográfica com maior proximidade dos eleitores, isto é, dominante e concentrado, tendem a fazer projetos de lei de natureza paroquial, em relação a discursos não seria de se esperar temática de abrangência nacional, tipicamente de deputados de base geográfica não dominante.

³² CARVALHO, N. *E no início eram as bases. Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*, 2003: 124.

³³ *Idem*: 173.

Outra gradação não levantada se refere aos dados relativos à composição sócio-ocupacional dos deputados. De acordo com Leôncio Martins Rodrigues³⁴, estes indicam que os partidos brasileiros se diferenciam não apenas quanto à ideologia e à orientação política, mas também quanto aos segmentos sociais neles representados. Para ele

Essa face sociológica permite supor; sem ignorar a dinâmica interna das disputas parlamentares e a ambição individual dos políticos; que os conflitos e as opções partidárias na Câmara dos Deputados não podem ser adequadamente entendidos sem referência aos interesses que a composição social dominante dos partidos sugere.³⁵

A origem geográfica da votação e atividade profissional características aos deputados que discursam sobre reforma política seriam mais uma forma de tentar elucidar a motivação para o discurso sobre reforma política. Não foi possível contemplar tais dimensões, cuja natureza do trabalho se equipara a de uma tese de doutorado.³⁶

Modelo de representação predominante

Não é adequado tratar de um modelo predominante no que concerne às motivações para os pronunciamentos sobre reforma política. Em linhas gerais, se pode asseverar que, para cada proposta, as variáveis se destacaram de forma heterogênea. No intuito de facilitar a visualização das diferentes perspectivas encontradas na análise dos discursos, construiu-se o quadro abaixo.

³⁴ RODRIGUES, L. M. Partidos, ideologia e composição social, 2002.

³⁵ *Idem*: 42.

³⁶ Sugestão de tema para futuras pesquisas.

Quadro 2

Correlação entre temas de reforma política e variáveis³⁷ dos discursos sobre reforma política do Grande Expediente da Câmara dos Deputados do Brasil (2000-2006)

Tema	Ideologia do partido	Tamanho do partido	Regiões	Grau de desenvolvimento da região
Financiamento público de campanha	Fraca	Sim	Sim	Sim
Fidelidade partidária	Não	Sim	Não	Não
Lista fechada	Sim	Sim	Sim	Sim
Propostas de enxugamento do quadro partidário	Não	Sim	Não	Não

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no sítio da Câmara dos Deputados.

Além destas, outras variáveis poderiam ter sido incluídas para se tentar explicar os incentivos comportamentais dos deputados, o que os estimula a discursar ou não sobre algum tema e a defender ou combater certas matérias com mais afinco que outras. Pode estar presente o nível sócio-cultural, regional ou mesmo psicológico, por isto, é difícil enquadrar pontos de vista. De modo evidente, se percebe certas tendências, que estão longe de significar respostas perfeitas, como se o estudo do pensamento fosse uma ciência exata.³⁸ Assim, o que se buscou neste trabalho foi agrupar percepções principais.

No sistema brasileiro de lista aberta com representação proporcional e utilização do quociente eleitoral, poucos são os deputados que conseguem, sem mínima ajuda do partido, se eleger. Tal configuração os levaria a fazer cálculos racionais sobre quais partidos os oferece melhores condições para a disputa eleitoral e ação legislativa. Nenhuma novidade até aí, haja vista as constantes trocas de partidos feitas por diversos parlamentares.

O que a pesquisa constatou foi que a clivagem partido pequeno *versus* partido grande é a mais marcada na discussão sobre reforma política, apesar de

³⁷ A variável data do discurso, tanto ano como mês, teve correlação apenas com o financiamento público de campanhas.

³⁸ Apesar de inúmeras tentativas de se descrever o comportamento humano na política - que vão desde teorias Comportamentalistas à Escolha Racional- afirmativas contundentes neste campo ainda são comparáveis à um terreno pantanoso.

outros antagonismos importantes. Os partidos médios ficaram numa posição intermediária, às vezes se aproximando dos pequenos, outras, mais de acordo com os grandes. Conduta semelhante pode ser observada nos partidos de centro, que ora tendiam a partilhar posicionamentos com a esquerda, ora acenavam com a direita. As posições intermediárias são muito importantes no estudo da Ciência Política, pois podem representar o ponto em que se encontra o legislador mediano.³⁹

Como exemplo de outra dimensão relevante, o nível de desenvolvimento de uma região pode ser fator de influência nos interesses dos deputados a respeito de certos temas. Devido ao fato do Brasil apresentar realidades sócio-econômicas distintas, o tipo de relação eleitor-eleito se diferencia entre localidades. O modo como a política é guiada e os representantes se apresentam perante seus representados faz com que os interesses não se projetem de maneira uniforme. Ainda assim, se pôde perceber que o aparecimento desta variável nos discursos tem estrita ligação com a busca de interesses pessoais.

A ideologia do partido é algo que não mobiliza tanto as discussões quanto poderia ser esperado pelos que defendem que o fato de um deputado carregar as cores de um partido significa que suas posições pessoais sejam idênticas à da agremiação partidária a qual pertence. É difícil crer que, se algum dia existiu, ainda haja uma identificação perfeita entre o pensamento do parlamentar e o da cúpula do partido. Especialmente no Brasil a clivagem entre ideologias se mostra muito fraca ou mesmo inexistente. A dualidade situação-oposição, por exemplo, seria mais bem definida nos antagonismos políticos brasileiros, o que caracteriza uma luta por interesses.

³⁹ Este conceito representa uma analogia com a idéia de eleitor mediano de Duncan Black, ou seja, seria o eleitor que divide o eleitorado ao meio, é quem decide as eleições. Ver BLACK, D. *The theory of committees and elections*, 1958.

O nível psicológico não pôde nem poderá ser analisado, já que — infelizmente— não existe a chance de “entrar na cabeça” do parlamentar para saber o que realmente o motivou a discursar. No entanto, até onde foi possível chegar, na discussão dos deputados no Grande Expediente da Câmara, a visão que predominou foi aquela que privilegiasse o interesse pessoal imediato.

Considerações finais

Mesmo que não de maneira exclusiva, a discussão da reforma política remete ao tema da reforma da representação. Desde a sua origem até a percepção de uma crise, foram incorporados diversos atores —especialmente partidos— e novas perspectivas —como democracia e participação— ao conceito de representação, todos exaustivamente, embora não definitivamente, discutidos pela Ciência Política.

As modificações propostas por uma reforma na representação podem ter conseqüências diversas, por isto, o importante, num primeiro momento é conhecê-las. O trabalho, por essa razão, se ocupou de mostrá-las. A segunda etapa é saber o que se pretende com as mudanças, pois, indubitavelmente, dependendo da instituição o *outcome* pode ser alterado.

Conforme visto, a linha-condutora do debate acadêmico é o fortalecimento das agremiações partidárias brasileiras, se apresentando de maneira mais ou menos explícita. Ainda que por razões distintas entre autores e apesar de algumas divergências quanto às propostas, especialmente nas previsões do que cada uma poderá gerar, o fim é o mesmo: que haja uma conexão maior entre o eleitor e os partidos, na maior parte das vezes sob a justificativa de melhorar a qualidade da representação.

Como outra face da mesma moeda, se encontra a discussão sobre a quantidade ideal ou mais apropriada de partidos no cenário político, colocando em destaque a representação proporcional, seus problemas e virtudes. O terceiro ponto, no fundo também desdobramento da questão do atrelamento ao partido, diz respeito a como a ação do deputado é guiada no exercício de suas atividades legislativas: a importância do partido se faz presente apenas extramuros do Congresso? Não se achou conclusão peremptória às questões, o que não é de todo mal, já que a intenção principal foi mapear o debate feito na Academia.

Por outro lado, a apreciação das propostas de reforma política entre os políticos não apresentou uma linha que a conduzisse, a não ser pela tese da

sobrevivência partidária, revelada na relevância conferida pelo tamanho do partido. Todavia, o trabalho não focou nos argumentos utilizados pelos parlamentares ao defender ou atacar as propostas que, em geral, eram os mesmos que os dos acadêmicos. O ponto da análise não foi tanto **o que** disseram, mas **quem** disse. O mote do estudo foi identificar quais são as características dos deputados interessados em discursar sobre reforma política no Grande Expediente. Procurando entender quem ganha com a defesa ou rejeição de certas propostas, se buscou inferir quais são os interesses representados e que tipo de representação é engendrado.

Os dados sobre a quantidade de políticos que debateram a reforma política no Grande Expediente confirmou a assunção de que esta classe não está, em grande parte, informada ou mesmo com atenção voltada ao assunto, que por seu turno não deixa a pauta da Academia, com conferências, seminários e debates.

Mesmo não sendo seu propósito e sem citar a questão da crise da representação, Carvalho, em sua tese de doutorado, ensaia uma resposta à questão do papel do partido na política brasileira. Ao assumir que este ator ainda é importante, mas que outras variáveis são igualmente explicativas do comportamento parlamentar, corrobora a assunção de Manin de que não estamos vivendo uma crise em que o partido não possui mais importância, mas antes demonstra que a política brasileira, por sua característica multifacetada, comporta diferentes tipos de representação: a que privilegia o partido e aquela que se assenta na localidade e nas relações inter-pessoais. Em outras palavras, a coexistência do paroquialismo e de temáticas de alcance universal no Congresso Nacional sinaliza a conjunção de diferentes tipos de representação.

A pergunta que se tentou responder foi qual a direção que conformaria a ação dos deputados, com base em seus discursos sobre reforma política. Algumas

hipóteses foram levantadas, as quais podem ser resumidas em termos de interesses partidário, pessoal ou ideológico.

Ao desmembrar as hipóteses, percebeu-se que privilegiar apenas uma dimensão é insuficiente para responder a questão. Certos deputados discutiram matérias motivados por seu posicionamento ideológico, outros defendendo a posição do partido, alguns refletindo a cultura política de seu estado ou até se aproveitando do momento político vigente para enaltecer virtudes pessoais. Enfim, deparou-se com diversos tipos de situações. O que isto pode significar, parafraseando Nelson Rojas de Carvalho, é que nosso tipo de ação legislativa é multifacetado. Mais ainda, um pronunciamento engloba um número maior de vicissitudes do que as que foram esperadas e analisadas.

Tais idiossincrasias podem ser consideradas como a razão para tantos estudos inconclusivos acerca de nosso Congresso Nacional e em última análise de nosso país. A representação no Brasil obedece a variadas lógicas. Este estudo, apesar de dar uma pista, é insuficiente para enumerá-las todas. Os modelos de Manin podem servir em uma variedade inimaginável de casos e dimensões, dependendo do escopo espaço-temporal.

Cabe a indagação de que se no Brasil, os diferentes tipos de representação não poderiam ser encontrados em diferentes níveis: federal, municipal e estadual, ou até mesmo por regiões que não as delimitadas por fronteiras regulamentares. Com a presente pesquisa não será possível chegar a qualquer tipo de conclusão acerca destas questões, que podem ser tema para futuros trabalhos.

O que pode ser afirmado é que a representação não chegou a seu estágio derradeiro como sistema de governo, mas se adapta de maneira surpreendente às modificações sociais. As instituições acompanham estas mudanças, mas há muitos interesses em jogo, pois, no fim das contas, quem tem o poder de alterar as

instituições, no sistema atual, são aqueles cujos resultados recairão sobre si.

A ampliação da participação ou inclusão —uma das dimensões proclamadas por Robert Dahl¹ — poderiam levar a uma democracia representativa mais próxima do ideal de soberania popular. Assim, grupos sociais poderiam formular seus interesses de forma autônoma.

O aperfeiçoamento dos mecanismos representativos vai além do âmbito das instituições políticas formais. Se há uma crise da representação, esta não se resolve estritamente nas esferas representativas. As soluções propostas passam pela reforma no sistema eleitoral, com novos mecanismos de seleção de representantes. Mas será que, mudando **quem** está gerindo a política, será modificada a maneira **como** a política é conduzida?

Na verdade, a decisão de qual sistema eleitoral a ser adotado é fundada sobre fatores estruturais —fortalecimento dos partidos, governabilidade em detrimento da representatividade, maior participação social— e circunstanciais, em outras palavras, sobre as vantagens que cada partido ou grupo espera poder obter. Quem tem a expectativa de ser beneficiado com a política, supostamente irá tentar legitimar a mudança sob argumentos outros que não o do proveito próprio. A pesquisa dos discursos tentou aferir se existiu uma motivação para que se discutisse as propostas e sob qual domínio ela se ocultou.

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.² Daí a improbabilidade de que haja, em um sistema partidário minimamente institucionalizado, mudanças importantes nos sistemas eleitorais.

A análise da discussão das propostas, assim, partiu do princípio que a diminuição do apoio popular aos partidos e parlamentos vem, antes, da constatação de que estas instituições são fontes de interesses do que de uma falta de apoio à

¹ DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição*, 1997.

² MARTINS, D. *As origens da infidelidade partidária no Brasil*, 2007.

democracia representativa. Para Douglas North, *apenas quando é do interesse daqueles com poder de barganha suficiente para alterar as regras formais, é que haverá mudanças na moldura institucional formal.*³

O conhecimento profundo do modo que se comporta um povo —e dentro deste estão inseridos os seus representantes— está relacionado ao entendimento da sua cultura política. Teoricamente, as instituições brasileiras estão fundadas sob o pilar do que conhecemos como uma burocracia no sentido atribuído à mesma por Max Weber⁴, mas que na prática ainda não sabe muito bem fazer a separação do público e do privado. Tal comportamento advém de um passado patrimonialista que insiste em nos perseguir. De tal maneira, é difícil afirmar que uma reforma política irá mudar muita coisa em relação ao *modus operandi* da política brasileira.

Outras tentativas e reformas já foram feitas anteriormente. Sendo otimista, muita coisa mudou, mas muito ainda há por melhorar. A visão pessimista acredita à herança colonial os problemas atuais e vê com desconfiança todas as tentativas de reforma.

Contudo, apenas creditar ao passado os vícios atuais parece ser uma resposta simplória que não leva em conta todas as metamorfoses ocorridas no mundo, soando como desculpa para as incompetências. É certo que mudanças culturais e institucionais demandam um tempo longo até surtirem resultados, mas parece que, quando se trata de mudanças nos mecanismos eleitorais, não existe paciência em se esperar os efeitos. Daí o fetiche pelas leis, por alteração das regras como solucionadora e resposta imediata aos anseios por mudança.

Talvez, o que de mais importante esta pesquisa tenha levantado não seja a menção aos temas de reforma política pelos parlamentares, mas uma maciça

³ Tradução minha. *Hence, only when it is in the interest of those with sufficient bargaining strength to alter the formal rules will there be changes in the formal institutional framework.* NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*, 1990: 68.

⁴ WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia*, 1971.

abstenção ao debate que aparece como uma das grandes *issues* com que os governos eleitos no país têm que lidar.

O porquê de se relegar o tema a um plano secundário nas discussões merece uma investigação mais aprofundada. O silêncio significa aversão à mudança, falta de preocupação ou ignorância/desconhecimento do assunto? Mais ainda, será que o debate, seja ele qual for, ocupa realmente um lugar central na vida dos parlamentares ou serve tão somente como meio de autopromoção, já que veiculado na mídia — internet, TV Câmara e TV Senado? Com tantas perguntas, parece que o debate ainda não está perto de terminar.

Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de coalizão. *Dados*, vol.31, no.1, Rio de Janeiro, 1988: 5-34.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz. Reforma política e federalismo. In: BENEVIDES, Maria Victória; VANUCHI, Paulo e KERCHE, Fábio. (org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003: 225-265.
- ABRUCIO, Fernando; SAMUELS, David. A 'nova' Política dos Governadores: política subnacional e transição democrática no Brasil. *Lua Nova*, 40/41, São Paulo, Cedec, 1997.
- ALMEIDA, Alberto. Amnésia eleitoral: em quem você votou para deputado em 2002? E em 1998? In: SOARES, Gláucio Ary Dillon e RENNÓ, Lúcio. (org.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006: 34-46.
- AMES, Barry. A Organização partidária local nas eleições presidenciais brasileiras de 1989. *Dados*, vol.37, nº1, Rio de Janeiro, 1994.
- _____. BAKER, Andy & RENNÓ, Lúcio. The "quality" of elections in Brazil: policy, performance, pageantry or pork? <http://spot.colorado.edu/~bakerab/The%20Quality%20ofElections.pdf> acesso em 10/3/2008.
- AMORIM NETO, Octávio. A reforma do sistema de governo: rumo ao parlamentarismo ou ao semipresidencialismo? In: SOARES, Gláucio Ary Dillon e RENNÓ, Lúcio. (org.). *op.cit.*
- _____. ; COX, Gary e MCCUBBINS, Mathew. Agenda power in Brazil's Camara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, no. 55, jul. 2003: 550-578.
- ANASTASIA, Fátima e AVRITZER, Leonardo. (org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006
- _____. E NUNES, Felipe. A reforma da representação. In: ANASTASIA, Fátima e AVRITZER, Leonardo. (org.). *op.cit.*: 17-34.
- ARNOLD, Douglas. *The logic of congressional action*. New Haven: Yale University, 1990.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BAUMAN, Zigmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar., 2001.
- BENEVIDES, Mauro. Causas do povo no Parlamento. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.
- _____. Na tribuna e na imprensa em 2006. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.
- BENEVIDES, Maria Victória; VANUCHI, Paulo e KERCHE, Fábio. (org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- BLACK, Duncan. *The theory of committees and elections*. Cambridge: Cambridge University, 1958.
- BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. 12 ed. Brasília: UnB, 2002. v. 2.
- BOHN, Simone. Ainda o velho problema da distorção da representação dos estados na Câmara dos Deputados. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon e RENNÓ, Lúcio. (org.). *op. cit.*: 193-227.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.

BRAGA, Maria do Socorro. Dinâmica de coordenação eleitoral em regime presidencialista e federativo: determinantes e conseqüências das coligações partidárias no Brasil. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon e RENNÓ, Lúcio. (org.). *op.cit.*: 228-245.

BRITTO, Luiz Navarro de. A representação proporcional. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, julho de 1965: 237-56.

BURKE, Edmund. Spech to the electors of Bristol (1774), In: *Miscellaneous Writings, Select Works of Edmundo Burke*, vol. 4, ed. Francis Canavan. Indianapolis: Liberty Fund, 1999.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew. Poder de decreto: Chamando os tanques ou usando a caneta?. *Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS*, v. 13, n.º 37, São Paulo, 1998 .

CARREIRÃO, Y. S. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 12, nº 1, abril/maio, 2006: 136-163

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: Uma discussão conceitual. *Dados*, v. 40, n. 2, Rio de Janeiro, 1997 .

CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases. Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CASTELLS, Manuel. O poder da identidade. *A Era da Informação: economia, sociedade e cultura*, vol. 2. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CINTRA, Antônio Octávio. A proposta de reforma política: prós e contras. www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema3/pdf/2004_14292.pdf acesso em 15/10/2007.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

_____. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University, 1989.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.

DINIZ, ELI. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001.

www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-883920010004000003&lng=en&nrm=iso acesso em 15/03/2008.

DULCI, Otávio Soares. A incômoda questão dos partidos no Brasil: notas para o debate da reforma política. In: BENEVIDES, Maria Victória; VANUCHI, Paulo e KERCHÉ, Fábio. (org.). *op.cit.*: 300-320.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Brasília: UnB, 1980.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon e RENNÓ, Lúcio. (org.). *op.cit.*: 249-280.

_____. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, v. 45, nº 2, Rio de Janeiro, 2002.

_____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FLEISCHER, David. Coligações eleitorais. In: ANASTASIA, Fátima e AVRITZER, Leonardo. (org.). *op. cit.*: 142-146.

_____. Os partidos políticos. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*, Rio de Janeiro/São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer/Fundação Unesp, 2004: 249-277.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Evolução da crise brasileira*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1965.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. : *Lua Nova*, n° 36, São Paulo, 1995.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

KECK, Margaret E. *A lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo: Ática, 1991.

KELSEN, Hans. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

KINZO, Maria D'Alva Gil. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS*, n.º 57, São Paulo, 2005: 65-81.

_____. O quadro partidário e a Constituinte. In: LAMOUNIER, B. (org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Idesp, 1990: 105-134.

KLEIN, Cristian. *O desafio da reforma política: conseqüências dos sistemas eleitorais de listas aberta e fechada*. Rio de Janeiro: Mauad, 2007.

LAVALLE, Adrián Gurza; ARAÚJO, Cícero. O futuro da representação: nota introdutória. *Lua Nova*, n.º 67, São Paulo, 2006: 9-13.

LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven and London: Yale University, 1999.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Loyola, 1993.

_____. *Os partidos políticos brasileiros. A experiência federal e regional: 1945-1964*. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

LIMONGI, Fernando. Mesa. Seminário Reforma Política. In: BENEVIDES, Maria Victória; VANUCHI, Paulo e KERCHE, Fábio. (org.). *op.cit.* : 449-471.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Abril, Coleção Os Pensadores, 1973.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander e JAY, John. O Federalista. São Paulo: Abril, Coleção Os Pensadores, 1979.

MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

_____. Brazil: weak parties, feckless democracy. In: MAINWARING, Scott e SCULLY, Timothy (org). *Building democratic institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

_____. Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies*, 26 (2), 1993: 198-228.

MANCINI, Paolo e SWANSON, David L. *Politics, media and modern democracy: an international study of innovations in electoral campaigning and their consequences*. Westpost, London: Praeger, 1996.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam e STOKES, Susan C. Eleições e representação. *Lua Nova*. São Paulo, n. 67, 2006.

_____. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS*, n.º 29, 1995.

MARTINS, Daniel Gouveia de Mello. As origens da infidelidade partidária no Brasil. http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impresso.php?cod_texto=238 Acesso em 15/08/2008.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-1998). Tese de doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1999.

_____. Partidos e migração partidária na câmara dos deputados. *Dados*, v. 43, n.º 2, Rio de Janeiro, 2000 .

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. *Boletim Informativo Bibliográfico - BIB 59*, São Paulo, 2005: 5-42.

_____. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria amplificada de representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS*, v. 18, n.º 51, São Paulo, 2003.

_____. *Mito e discurso político*. Campinas: Unicamp, 2000.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o Governo Representativo*. Brasília: UnB, 1980.

_____. *Sobre a liberdade*. Petrópolis: Vozes, 1991.

MONTESQUIEU, Charles de Louis de Secondat. *Do espírito das leis*, São Paulo: Abril Cultural, 1988.

NICOLAU, Jairo. Lista aberta - lista fechada. In: ANASTASIA, Fátima e AVRITZER, Leonardo. (org.). *op.cit.*: 133-136.

_____. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados*, v. 49, n. 4, Rio de Janeiro, 2006:689-720.

_____. A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victória; VANUCHI, Paulo e KERCHE, Fábio. (org.). *op.cit.*: 201-224.

_____. A reforma política e os pequenos partidos. In: HERMANNNS, Klaus; MORAES, Filomeno (eds.) *Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003: 11-18

_____. Como controlar o representante? : considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil, *Dados*, v.45, n.2, 2002: 219-236.

_____. A migração partidária na Câmara dos Deputados (1991-96). *Monitor Público*, ano 3, n.º 10, 1996.

_____. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1996.

_____. Receita para reduzir escândalo. *O Globo*, 4/03/2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. O Parlamento sitiado, a ciência e a educação. In: Maira Baumgarten. (Org.). *Conhecimentos e redes: sociedade, política e inovação*. Porto Alegre: UFRGS, 2005: 173-188.

NORTH, Douglas. *Institutions, institutional change and economic performance*. New

York, Cambridge University, 1990.

NOVAES, C. A. M. Dinâmica institucional da representação – individualismo e partidos na Câmara dos Deputados. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 38, p. 99-147, março 1994.

O´DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, 1998.

PASQUINO, Gianfranco. *Curso de Ciência Política*. Principia: Estoril, 2001.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. P. M. Regras eleitorais e poderes do presidente no Congresso: duas dimensões complementares da capacidade governativa. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon e RENNÓ, Lúcio. (org.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006: 296-315.

_____ e RENNÓ, Lúcio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, 2001.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representation: words, institutions and ideas. *Lua Nova*. São Paulo, n. 67, 2006: 15-47.

PIZZORNO, Alessandro. Interests and parties in pluralism. In: BERGER, Suzane (ed.). *Organizing Interests in Western Europe. Pluralism, corporation and transformation of politics*. Cambridge: Cambridge University, 1983.

PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michel; CHEIBUB, José Antonio; LIMONGI, Fernando. *Democracy and development: political institutions and well-being in the world, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University, 2000.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University, 2000 .

RIBEIRO, Renato Janine. Financiamento de campanha (público versus privado). In: ANASTASIA, Fátima e AVRITZER, Leonardo. (org.). *op. cit.:*77-81.

RODRIGUES, Leôncio Martins. As eleições de 1994: uma apreciação geral. *Dados* v. 38, nº 1, 1995.

_____, Leôncio Martins. Partidos, ideologia e composição social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS*, São Paulo, v. 17, n. 48, 2002: 31-47.

ROMA, Celso. The PSDB'S institutionalization between 1988 and 1999. *Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS*. São Paulo, v. 17, n. 49, 2002.

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000200006&lng=en&nrm=iso acesso em: 17/09/2007.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. São Paulo: Ática, 1978.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas. *Novos Estudos Cebrap* nº 73. São Paulo, nov. 2005.

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon e RENNÓ, Lúcio. (org.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006: 133-152.

_____. Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no Candidato: evidências sobre o Brasil. *Dados* v. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997.

SANTOS, André Marengo dos. Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon e RENNÓ, Lúcio. (org.). *op. cit.*: 176-192.

_____. Regras eleitorais importam? Modelos de listas eleitorais e seus efeitos sobre a competição partidária e o desempenho institucional. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, n° 4, 2006.

SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon e RENNÓ, Lúcio. (org.). *op. cit.*

_____. A reforma do Poder Legislativo. Plenarium: Câmara dos Deputados, ano 1, n° 1, 2004: 26-40.

_____. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: UFMG, 2001.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Crime e castigo: partidos e generais na política brasileira*. Rio de Janeiro: Vértice, 1987.

_____. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

_____. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice, 1986.

SCHATTNEIDER, E. *The semi-sovereign people*. New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1960.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SILVEIRA, Flávio E. O novo eleitor não-racional. Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1996.

SOARES, Gláucio Ary Dillon e RENNÓ, Lúcio. (org.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006

_____. Crise, castigo e reforma. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon e RENNÓ, Lúcio. (org.). *op.cit.*: 345-354.

_____. Projetos de reforma política na Câmara dos Deputados. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon e RENNÓ, Lúcio. (org.). *op. cit.*: 9-20.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento de campanha. In: ANASTASIA, Fátima e AVRITZER, Leonardo. (org.). *op. cit.*: 153-158.

_____. Sobre a reforma do financiamento eleitoral. Opinião. *Folha de São Paulo*, 24/03/2004.

TAAGEPERA, Rein e SHUGART, Mathew. *Seats and votes. The effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University, 1984.

TRANIN, Luis Alexandre Kehdi. O multipartidarismo no Brasil em dois momentos: 1945-1964 e 1985-2002. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, 2006.

VIANA, João Paulo Saraiva Leão. *Reforma política: cláusula de barreira na Alemanha e no Brasil*. Porto Velho: EdufRO, 2006.

WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *De la démocratie en Amérique, in Œuvres*. Paris:

Gallimard, tomo II. (1992) [1835—40]

Documentos

BRASIL. Regimento Interno da Câmara dos Deputados.
www2.camara.gov.br/internet/legislacao/RegInterno.pdf acesso em 10/05/2007.

BRASIL, Constituição Federal.
www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm

acesso em 10/05/2007

BRASIL. Constituição de 1967.
www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm acesso em 10/05/2007

Imprensa

RÁDIOBRAS. Entrevista de Ronaldo Caiado.
www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/06/27/materia.2007—06—27.2792472117/view acesso em 16/10/2007.

FOLHA DE SÃO PAULO. Entrevista de Bruno Speck. Sobre a reforma do financiamento eleitoral. Opinião. 24/03/2004.

O GLOBO. NICOLAU, Jairo. Receita para Reduzir Escândalo. 04/03/ 2004.

BLOG de Nathalia Cordeiro. <http://cientistapoliticonaoehpolitico.blogspot.com/>

Eventos

IUPERJ. Conferência: Reforma Política no Brasil, no lançamento do livro ANASTASIA, Fátima e AVRITZER, Leonardo. (org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. 15/09/2006.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)