

---

# Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / [www.aslegis.org.br](http://www.aslegis.org.br)

---

---

# Mais política e menos reforma política

**Márcio Nuno Rabat**

Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados  
Área de Ciência Política

A imagem de um regime de representação política adequado ao mundo contemporâneo confunde-se com a de um regime de inclusão das forças sociais na esfera política por meio de partidos que se expõem às escolhas do eleitorado para a formação de governos. Por isso, a preocupação com o regime representativo brasileiro tem sido dirigida principalmente ao funcionamento do sistema partidário. A expressão “reforma política” incorpora, em geral, essa preocupação básica e remete ao projeto de construção de alguma espécie de sistema partidário ideal. Em seu uso corriqueiro, a expressão contém, ainda, a identificação do instrumento decisivo da implantação do projeto: a legislação eleitoral e partidária.

Acredito que esse último conteúdo, implícito na generalidade dos debates sobre reforma política, induz a erro. E procuro, neste artigo, uma aproximação à análise do sistema partidário brasileiro que se afaste explicitamente da idéia de que seu futuro está ligado ao aperfeiçoamento da legislação existente. Como a exposição assenta em alguns postulados sobre os sistemas de partidos contemporâneos, vale a pena, antes de mais, explicitá-los.

Resumida e simplificadamente, pode-se considerar que, nas sociedades não-capitalistas conhecidas, ou naquelas com fortes marcas pré-capitalistas, a posição social determina o acesso á atuação política: os líderes “naturais” de

uma determinada comunidade são, imediatamente, aqueles que participam da esfera política em nome dela (por exemplo, os pais de família da antiguidade romana ou os chamados oligarcas da nossa República Velha). Ora, as contradições entre oligarquias são importantes para a estruturação política dessas sociedades, mas os grupos políticos que elas formam não devem ser confundidos com partidos políticos propriamente ditos.

Os partidos “verdadeiros” surgem sobre o solo firme do capitalismo desenvolvido, coincidindo com a extensão do sufrágio (junto à ideologia e à prática política próprias de um modo de produção e de troca de mercadorias, fundado no contrato individual, em que todos os cidadãos, em princípio, participam direta e igualitariamente da esfera política, como da econômica e social) e com a predominância de contradições próprias a esse modo de produção, que eliminam ou subordinam as anteriormente dominantes, tornando-as (também em princípio) menos agudas se comparadas com a contradição fundamental entre os interesses do trabalho e os do capital.

Nesse contexto, a disputa política, e não a legislação eleitoral e partidária, levou à criação de partidos de base operária, cujo surgimento e crescimento veio, eventualmente, a ser absorvido no quadro legal, mas se constituíram, basicamente, a partir de lutas políticas e esforços organizativos independentes da lei (e, em parte, independentes até dos embates eleitorais). Essas organizações ligadas aos interesses do “trabalho”, por caminhos que não serão desenvolvidos aqui, se tornaram a referência decisiva do que é um partido político e, na medida em que ocupavam maior espaço político, as próprias forças que a elas se contrapunham adotaram, sempre que necessário, sua forma.

No Brasil, as coisas não têm sido muito diferentes desse modelo. O futuro do sistema partidário brasileiro continuará a depender muito mais da capacidade das lideranças e dos militantes partidários para se organizarem, nos respectivos partidos, rumo à consecução de seus objetivos e à defesa dos interesses e valores de suas bases, sem perda de eficiência nem de identidade, do que de mudanças na legislação eleitoral e partidária<sup>1</sup>. Embora a existência de um quadro legal adequado não seja de todo irrelevante, o que realmente

<sup>1</sup> Para não me desviar do argumento, omito, neste parágrafo, a importância das condições objetivas em que se dão as escolhas entre caminhos alternativos para o desenvolvimento do quadro partidário.

importa é o trabalho cotidiano de articulação de forças sociais na forma de organizações capazes de participação ativa nos processos de disputa de espaço na esfera decisória do Estado.

Obviamente, essa articulação exige imenso esforço de organização e de compreensão do que está realmente em jogo nas disputas políticas. A descoberta repetidamente renovada das dificuldades para a atuação partidária consistente talvez responda pela frequência com que, por assim dizer, a responsabilidade pelas incoerências do “jogo” é transferida para fatores externos à atividade dos membros dos partidos, particularmente para a legislação eleitoral, supostamente inadequada ou mesmo inviável.

Essa transferência de responsabilidade me parece equivocada. O sistema eleitoral desenhado pela legislação brasileira não merece as críticas que lhe são dirigidas. Antes de tratar desse ponto, contudo, parece-me necessário tecer algumas considerações, em dois breves parágrafos, sobre questões de fundo que – embora exigissem reflexões mais desenvolvidas para se apresentarem em sua real dimensão – não podem ser completamente omitidas deste artigo, sob pena de se ocultar o fulcro da responsabilidade intransferível dos partidos na estruturação do processo político contemporâneo.

Como já foi afirmado, as características estruturais do capitalismo propiciaram o surgimento de partidos e sistemas partidários na forma dominante no século passado. No entanto, essas características atuam, ao mesmo tempo, contra a capacidade dos partidos para exercerem a função de representação política que lhes cabe; afinal, a atividade política de vasto alcance implica, em alguma medida, capacidade de formulação coletiva de alternativas à inserção acrítica na engrenagem de produção de lucros para o capital<sup>2</sup>.

Em resumo, os partidos políticos surgem, se consolidam e se renovam em ambiente, por definição, hostil – e tendem a perder consistência quando o próprio Estado, via legislação ou decisão judicial, passa a garantir-lhes coesão artificial e, até, a defendê-los do eventual aparecimento de outros parti-

---

<sup>2</sup> Essa observação não se aplica apenas aos partidos ligados ao pólo “trabalho”. Os próprios partidos “de direita”, para efetivamente funcionarem como órgãos estruturantes do regime representativo contemporâneo, necessitam de um certo distanciamento em relação à economia capitalista – distanciamento que, afinal, é inseparável da dinâmica política. Isso não anula, por certo, o fato de que a maior responsabilidade, na questão, cabe aos partidos cujas bases são mais expostas aos efeitos perversos da engrenagem capitalista e que mais precisam resistir a ela.

dos que procurem ocupar o lugar dos existentes. Se a coesão e a eficácia de um partido político depende de regras extrínsecas a ele, como evitar que se torne mera cadeia de transmissão no interior de um mecanismo mais amplo que determina seu papel?

Dito isso, voltemos aos méritos específicos de nosso sistema eleitoral. A evidência histórica aponta, salvo engano, em direção diametralmente oposta à da responsabilização do quadro legal vigente por eventuais desventuras do sistema de partidos no Brasil. Desde que teve seus traços principais estabelecidos, e que eleições competitivas começaram a ser realizadas, já lá vão mais de cinquenta anos, nosso sistema eleitoral tem-se mostrado altamente compatível com a conformação de sistemas partidários funcionais. Surpreende, até, que seus êxitos se tenham dado em situações, sob outros aspectos, inequivocamente desfavoráveis.

A primeira grande experiência brasileira de disputa entre partidos eleitorais de dimensão nacional, potencialmente mobilizadores de forças sociais amplas, deu-se entre 1945 e 1964, coincidindo, como em outros países, com a ampliação progressiva do sufrágio. Pode-se dizer que foi uma experiência bem sucedida, dela resultando tanto a criação de partidos com bases sociais relativamente claras como a penetração gradativa de grandes contingentes da população nas lides eleitorais, apesar do estreitamento de possibilidades decorrente da exclusão forçada dos partidos comunistas. A sedimentação eleitoral dos partidos, nesse período, era forte o bastante para que a ditadura implantada em 1964 sentisse a necessidade de extingui-los (substituindo-os por um sistema bipartidário autoritariamente implantado), de maneira a evitar que a política partidária seguisse os trilhos por eles estabelecidos e não os desejados pelo novo regime<sup>3</sup>.

A retomada do multipartidarismo, no início da década de 1980, deu lugar a extraordinária rearticulação político-partidária. As forças políticas aceitas pelo regime de 1964 se reestruturaram partidariamente no PPB e no PFL, no PMDB e no PSDB, ao mesmo tempo em que eram reabsorvidos grupos e lideranças expulsos desde a década de 1960 e em que se abriam espaços para

---

<sup>3</sup> Grande parte das regras legais hoje apontadas como responsáveis pela proliferação de partidos políticos e pela suposta inconsistência do sistema partidário vigiam no período 1945-1964 sem que tais efeitos se registrassem. Em todo o período, o número de partidos eleitorais registrados ficou estável (pouco mais de dez) e os três maiores (PSD, UDN e PTB), em conjunto, ocuparam, sempre, setenta e cinco por cento ou mais dos lugares da Câmara dos Deputados.

novos atores, surgidos ou recompostos ao longo da ditadura. Nem sempre se reconhece o mérito de nosso sistema eleitoral nesse processo, em parte, talvez, porque muitos parecem não estar conscientes sequer da dimensão do que foi realizado.

Para completar o quadro, a legislação eleitoral e partidária foi reforçada, recentemente, por dois diplomas legais de inegável relevância, a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). Juntas, elas constituem, por razões distintas, uma ampla reforma política, embora no estreito sentido de reforma das normas legais: a Lei das Eleições, pelo simples fato de haver consolidado algumas regras eleitorais (no fundamental, as regras de nossa tradição desde a década de 1950 ou mais) que vinham sendo objeto de leis especiais a cada eleição; e a Lei dos Partidos, por haver introduzido mudanças significativas no quadro legal, cuja importância, inicialmente, parece ter passado despercebida da maioria dos analistas.

Muitos dos objetivos repetidamente trazidos à tona nas discussões sobre reforma política (talvez todos) foram incorporados, para o bem e para o mal, na Lei dos Partidos Políticos, vigente desde 1995. De um lado, as atuais regras de criação de partidos praticamente impedem o surgimento de novas agremiações com pretensões eleitorais; de outro lado, impera uma clara distinção entre alguns partidos de primeira linha e os demais quanto ao reconhecimento de prerrogativas para o funcionamento nas casas legislativas, para o acesso ao rádio e à televisão e para a obtenção de recursos financeiros públicos.

Particularmente no que diz respeito ao financiamento público das instituições partidárias, dois pontos precisam ser enfatizados. Primeiro, que ele já existe<sup>4</sup>, e em dimensões consideráveis: qualquer um dos quatro partidos mais votados nas eleições de deputados federais de 1998 recebeu, ao longo da legislatura que agora finda, em média, mais de dez milhões de reais por ano do Tesouro Nacional. Segundo, que ele estabelece uma clara desvantagem

---

<sup>4</sup> Permanece em aberto no Congresso Nacional a discussão respeitante ao financiamento público das campanhas eleitorais, que se distingue do financiamento, já existente, da atividade regular dos partidos, independentemente das eleições. Embora a primeira discussão não seja diretamente focalizada neste artigo, parece-me óbvio que ela se articula com o fato, relativamente pouco conhecido, de que algum tipo de financiamento público da atuação partidária já existe.

para os partidos menos votados, aos quais cabe um percentual rigorosamente insignificante dos recursos do Fundo Partidário (para a maioria deles, na mesma legislatura, menos de vinte mil reais por ano, em média).

As discussões sobre a legislação eleitoral e partidária, em minha opinião, deveriam concentrar-se no texto da Lei dos Partidos Políticos, cuja interpretação levanta imensas dificuldades, como qualquer diploma legal de amplo escopo. Só assim seus dispositivos serão aplicados com justeza (quando caiba aplicação, pois subsistem dúvidas sobre a constitucionalidade de alguns deles) e reduziremos a carga de surpresas com que a Justiça Eleitoral nos tem brindado<sup>5</sup>.

Não quero terminar sem uma observação, digamos, pessoal. Após alguns anos trabalhando com questões relativas à legislação eleitoral e partidária brasileira, sinto-me parte de uma tradição honrosa, cujas raízes são antigas e vigorosas. Essa tradição criou as regras de nossas eleições conciliando profundo conhecimento do que de mais sofisticado existia no mundo com extrema autonomia de pensamento. Temo que venhamos a derrubar esse belo edifício legal e doutrinário, que tem resistido muito bem às provas da história, em função de modelos estrangeiros que sequer funcionam, nos países de origem, de acordo com as idealizações que circulam entre nós.

---

<sup>5</sup> Além de impor uma esdrúxula vinculação entre coligações efetuadas para eleições presidenciais e coligações efetuadas para eleições federais e estaduais, que comentei detidamente em Cadernos Aslegis, nº 16, a Justiça Eleitoral reinterpreto a regra constitucional sobre a inelegibilidade de parentes de forma a permitir a substituição de chefe de governo por cônjuge, filho, etc, tudo em função da emenda constitucional da reeleição (ver, por exemplo, o recente artigo “O TSE e a Mutação (In)Constitucional de Rosinha Garotinho”, de Cesar Caldeira, na revista Inteligência, nº 18 – ou em [www.insight.com.br/inteligencia/num18/m0519.htm](http://www.insight.com.br/inteligencia/num18/m0519.htm)). Fatos como esses nos lembram que novas regras podem trazer surpresas, tanto por inesperados efeitos diretos sobre as disputas eleitorais como, indiretamente, por efeitos sobre as mentes dos juízes.