

Pressupostos poliárquicos e democracia no Brasil: notas em torno das distorções do sistema político brasileiro*

Presupositins of the polyarchy and Brazilian democracy: notes about Brazilian political system distortions

Valéria Lobo**

Abstract

Starting from Robert Dahl's propositions about Polyarchy, this article discusses some aspects of the Brazilian political system, highlighting the manner in which certain distortions, observed in electoral and party systems, tend to weaken the attachment to democracy in the country. These distortions occasion the political exclusion of quite a large number of citizens, through sterilization of votes, besides contributing to the reduction of political egalitarianism in Brazilian society.

Keywords: Brazilian electoral and party system, political democracy, polyarchy

Resumo

À luz das proposições de Robert Dahl acerca da Poliarquia, o artigo discute alguns aspectos do sistema político brasileiro, ressaltando a maneira como certas distorções verificadas na legislação eleitoral e partidária tendem a enfraquecer o apego à democracia no país, provocando a exclusão política de parcela dos cidadãos, com a esterilização de sufrágios, além de contribuir para a redução do igualitarismo político na sociedade brasileira.

Palavras-Chave: sistemas eleitoral e partidário no Brasil, Democracia política e Poliarquia.

Introdução

Em meados dos anos 70, o então presidente Gal. Geisel anunciou a instalação do processo de distensão, qualificada como lenta, gradual e segura. Não obstante os reflexos que tal processo sofreu ainda sob o regime militar, a iniciativa de Geisel simbolizou o início do retorno do país à democracia. Atualmente, o regime democrático brasileiro aparenta estabilidade. Desde 1985, os generais encontram-se recolhidos à caserna, as eleições são amplas e regulares, isto é, o

* Recebido para publicação em dezembro de 2001

** Valéria Lobo é Prof.ª do Departamento de História da Universidade Federal de Juiz de Fora

sistema eleitoral aparentemente é inclusivo, os ocupantes dos mais importantes cargos no Executivo e no Legislativo são escolhidos por via do sufrágio universal, as eleições ocorrem em obediência aos prazos constitucionais e os eleitos são empossados dentro de regras previamente estabelecidas. No entanto, a taxa de adesão à democracia entre os brasileiros é decrescente, conforme demonstra pesquisa realizada pelo instituto Datafolha e veiculada pela *Folha de São Paulo*.¹

Se é assim, cumpre indagar a respeito dos fatores que conduzem ao baixo apego à democracia no Brasil. Uma explicação possível para o descrédito da democracia entre os brasileiros associa-se à ausência de direitos sociais plenos, ou mesmo de bem estar mínimo, para uma parcela significativa da sociedade. Isto já é parte do *senso comum*. Sem as *bases materiais* de que fala Adam Przeworski não há consentimento em torno da democracia em lugar algum.² Sabe-se que no pós II Guerra o que proporcionou estabilidade à democracia entre as sociedades européias foi o padrão de bem estar que se difundiu pela porção ocidental daquele continente. Uma outra hipótese vincula-se às características do eleitorado brasileiro. Pode-se mesmo dizer que faz parte da *cultura política* brasileira atribuir ao eleitorado a responsabilidade pelas dificuldades de efetivação da democracia no país. Seja nas formulações de um Oliveira Vianna, ao justificar o *autoritarismo instrumental*, seja nas considerações de *senso comum*, que assinalam que “o povo não sabe votar”, a qualidade do eleitor frequentemente é apontada como um obstáculo à eficácia da democracia no País.³ Presas fáceis de procedimentos clientelísticos, eleitores podem até valer-se destes procedimentos para obtenção de benefícios privados, mas tal atitude não é capaz de gerar apego à democracia, nem conduzir a escolhas consistentes, que conectem necessidades e interesses às opções políticas disponíveis. Fábio Wanderley Reis destacou como os níveis acentuados de desinformação do eleitorado dificultam um comportamento guiado por considerações sofisticadas, embora tenha salientado que uma tosca distinção – que denomina *síndrome da torcida do Flamengo* –, opondo os *lados* popular e elitista, tenda a reiterar-se no comportamento do eleitorado.⁴ Tal discernimento, entretanto, não é garantia de um comportamento político consistente.

¹ A pesquisa demonstra que 47% dos entrevistados considera a democracia como o melhor regime se comparado a qualquer outro; que 18% aceitam a ditadura em certas circunstâncias e que 29% não têm preferência por nenhum regime político. Ver: Caderno Especial – Eleições 2000. *Folha de São Paulo*, 16/07/2000.

² Acerca da relação entre democracia e as “bases materiais do consentimento”, ver PRZERWORSKI, A. *Capitalismo e Social Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

³ OLIVEIRA VIANNA, F.J. *Instituições Políticas Brasileiras*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

⁴ REIS, F. W. “Consolidação Democrática e Construção do Estado”, in: REIS, F.W. e O’DONNELL, G. (org). *Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectiva*. São Paulo: Vértice, 1988.

O presente artigo não desconsidera os problemas levantados pelas explicações acima. Ressalta, contudo, que as dificuldades para a constituição de uma representação política capaz de produzir iniciativas que favoreçam o desenvolvimento das *bases materiais do consentimento* estão sobretudo associadas ao funcionamento do sistema político brasileiro. Este, ao mesmo tempo em que provoca um hiato entre a vontade do eleitor manifestada através do voto e o resultado eleitoral, tende a acarretar a fragmentação e a fluidez partidária, desfavorecendo correntes políticas associadas à realização de reformas sociais, e reforçando um comportamento *irracional* por parte do eleitor. O objetivo deste artigo consiste, pois, em discutir as razões situadas na órbita do sistema político que contribuem para a ineficácia da democracia brasileira e, portanto, para sua instabilidade, a partir da análise de algumas características dos sistemas Eleitoral e Partidário e de sua influência na formação do modelo de representação proporcional vigente no Brasil, particularmente no que se refere à Câmara dos Deputados. O modelo poliárquico apresentado por Robert Dahl oferece pistas para mensurar o grau de igualitarismo de um dado sistema político e servirá como referência para a identificação da (in)capacidade do sistema eleitoral em promover a participação política efetiva da sociedade brasileira e, por conseguinte, a realização de políticas públicas que beneficiem a grande maioria do eleitorado e ampliem, assim, a adesão ao regime democrático.⁵

Legislação partidária e esterilização de votos

No Brasil, as eleições para o Legislativo Federal são processadas com base no sistema de representação proporcional. Tal formato é típico do modelo democrático consensual. Conforme Arend Lijphart, a intenção básica do sistema proporcional é possibilitar a representação das minorias, mitigada nos sistemas majoritários, os quais tendem a produzir sempre resultados de *soma-zero*. Nos termos do autor, o sistema proporcional possibilita "uma adequada representação das maiorias e minorias, e [deve] traduzir adequadamente votos em assentos parlamentares, para evitar que a representação dos partidos peque por exígua ou excessiva".⁶ Portanto, em geral, o sistema pro-

⁵ Robert Dahl contrasta a teoria da democracia poliárquica com modelos madisoniano e populista, para concluir a superioridade da primeira como forma de medição da igualdade política, tendo em vista que as duas outras esbarram nos limites da "formalidade". Assim, Dahl apresenta oito condições para mensurar o grau de poliarquia de um dado sistema político. Cf.: DAHL, R. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1989. Ao final deste trabalho, enumero as oito condições propostas por Dahl e, a partir daí, busco identificar em que medida o sistema político brasileiro atende a estas condições.

⁶ LIJPHART, A. *As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva, 1989.

porcional de representação parlamentar é instituído para corrigir certas imperfeições apresentadas pelo formato majoritário, mais especificamente a tendência da democracia majoritária em produzir o que Tocqueville denominou de *tiranía da maioria*. No limite, a regra da proporcionalidade maximizaria a representação, favorecendo, assim, o princípio democrático. Todavia, a representação proporcional também é passível de distorções, conforme revela parte da literatura produzida no Brasil a respeito do tema. De acordo com Jairo Nicolau as distorções do sistema de representação proporcional brasileiro manifestam-se de duas maneiras, a saber, a federativa e a partidária.⁷

O objetivo desta seção é discutir como determinadas distorções de natureza partidária do sistema representativo brasileiro operam no sentido reduzir a eficácia da democracia no país, com base no argumento, segundo o qual, no agregado, o sistema de voto em listas abertas, a rotatividade interpartidária e a regra das coligações dificultam para o eleitor a percepção do nexo entre seu voto e a configuração parlamentar pós-eleitoral, além do efeito adicional de reforçarem a debilidade do sistema partidário, cuja persistência no Brasil tem sido considerada um obstáculo à efetivação da democracia.⁸

⁷ NICOLAU, J. M. "As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados brasileira". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 40, nº 3, 1997.

⁸ Tal como outras instituições democráticas, a debilidade do sistema partidário no Brasil decorre, entre outros fatores, das frequentes rupturas institucionais verificadas no país. A existência de diversos sistemas partidários verificada no decorrer da história republicana brasileira é elucidativa. Estudos como o de Antônio Lavareda demonstraram que sistemas partidários em vias de institucionalização, como aquele que predominou entre 1946 e 1964, foram interrompidos pelas conhecidas mudanças institucionais que tiveram lugar ao longo da evolução política brasileira. LAVAREDA, A. *A Democracia nas Ulmas*. Rio de Janeiro: IUPERJ; Rio Fundo, 1991. Mas a baixa institucionalização do sistema partidário não decorre tão somente destas alterações na ordem institucional. Elementos do sistema eleitoral em vigor contribuem para reforçar a propensão à baixa institucionalização do sistema partidário brasileiro, mesmo num contexto de aparente estabilidade. Mainwaring discute a transição democrática brasileira (1979-1986), salientando as importantes implicações que um sistema partidário debilmente institucionalizado tem para a democracia. Com base na perspectiva do institucionalismo histórico, ressalta a importância das instituições para a compreensão acerca do funcionamento da democracia e do comportamento dos atores no cenário político, já que elas estruturam as regras do jogo. Segundo o autor, o modelo de partido político adotado no Brasil tem contribuído para a manutenção de um estilo patrimonial que favorece os interesses das elites. Salienta, ainda, que no Brasil as regras institucionais têm incentivado um relacionamento entre políticos e eleitores marcado pelo personalismo. Segundo o autor, as regras eleitorais influenciam o comportamento estratégico dos atores e determinam a extensão em que os partidos controlam os políticos. Embora lembre que a relação entre institucionalização do sistema partidário e democracia esteja longe de ser linear, indica algumas características que tomam um sistema partidário institucionalizado próximo da democracia, a saber, a regularidade dos padrões de competição, o forte enraizamento social dos partidos, os vínculos estáveis entre partidos e cidadãos, ligações bem desenvolvidas entre interesses organizados e partidos, a credibilidade atribuída aos partidos pela sociedade, entre outras. Por outro lado, como indícios de baixa institucionalização, o autor aponta a frequência com que partidos surgem e desaparecem, o frágil enraizamento social dos partidos políticos e a pequena influência que exercem sobre a representação no Congresso. Adicionalmente, ressalta que num sistema debilmente institucionalizado, os mecanismos de *accountability* são frequentemente frouxos e, por conseguinte, a qualidade da democracia tende a ser baixa. MAINWARING, S. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999. Portanto, se a institucionalização do sistema partidário tem importância para o fortalecimento da democracia e se a legislação eleitoral brasileira atua no sentido de reforçar as características desestruturadoras do sistema partidário, então é possível concluir que o sistema eleitoral e partidário brasileiros são falhos em oferecer suporte e estabilidade ao regime democrático.

O primeiro aspecto a salientar refere-se ao sistema eleitoral de listas abertas. Grosso modo, particularmente no que diz respeito às eleições para a Câmara dos Deputados, a legislação eleitoral brasileira configura um sistema eleitoral de listas abertas centrado no candidato.⁹ De acordo com Lijphart, a forma mais simples de representação proporcional é o sistema de listas, no qual os partidos elaboram uma relação a partir da qual são definidos seus candidatos.¹⁰ A distribuição dos assentos entre as listas é determinada pelo percentual de votos atribuídos a cada partido. No entanto, o sistema adotado no Brasil não supõe ordenamento prévio dos nomes na lista, o que tende a afetar a democracia porque dificulta a institucionalização do sistema partidário, já que as campanhas e os sufrágios tendem a ser personalizados, relegando a um segundo plano o partido político. Mesmo que este formato não conduza inexoravelmente à adoção de um comportamento individualizado por parte de candidatos e deputados, já que determinadas circunstâncias podem favorecer procedimentos mais coletivizados, alguns de seus elementos contribuem sistematicamente para tal.¹¹ Tendo em vista que no Brasil o conjunto da votação na legenda é igual a soma dos votos dados aos candidatos acrescida dos votos atribuídos à legenda, parece ser sempre mais favorável, do ponto de vista dos candidatos com algum potencial eleitoral, apostar no voto individual. De outro modo, o Sistema de Listas Abertas favorece o comportamento individual porque, não havendo ordenação prévia da lista, há pouco controle dos candidatos pelos partidos políticos no momento pós eleitoral, o que torna o parlamentar inteiramente *dono* de seu mandato.¹² Ademais, o Sistema de Listas Abertas enfraquece o sistema partidário uma vez que tende a oferecer aos partidos políticos contornos que os tornam semelhantes a *confederações de candidatos*, além de estimular lealdades extrapartidárias.¹³ No Brasil, em regra, os candidatos são escolhidos pelos dirigentes partidários, as campanhas dispõem de grande autonomia em relação ao partido político, a composição das bancadas partidárias é resultado direto da ação de diferentes candidatos individuais e o eleitorado tende a votar de acordo com o candidato em detrimento do partido, favorecen-

⁹ Uma tipologia de Sistemas Eleitorais centrados no candidato encontra-se em SAMUELS, J. M., "Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: tendências sobre o Brasil". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 40, nº 3, 1997.

¹⁰ Lijphart, *op. cit.*

¹¹ Acerca das circunstâncias que podem levar o candidato em sistemas eleitorais centrados no candidato a investir na legenda, em detrimento de uma campanha personalista, ver SAMUELS, J. M., "Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: tendências sobre o Brasil". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 40, nº 3, 1997.

¹² *Id.*, *ibid.*

¹³ NICOLAU, J. M. *Multipartidarismo e democracia*. Rio de Janeiro: FGV, 1996

do, desta maneira, o baixo enraizamento social dos partidos políticos, suposto da institucionalização do sistema partidário, conforme Mainwaring.¹⁴

O problema que o sistema eleitoral de listas abertas ocasiona para a democracia poderia ser arrefecido, caso a circulação dos parlamentares entre os partidos políticos fosse restrita. No entanto, a legislação eleitoral e partidária brasileira não inibe a mudança de partido pelos parlamentares, o que cria um problema adicional para a institucionalização do sistema partidário, além de aprofundar o hiato entre a intenção do eleitor expressa no voto e a configuração partidária pós-eleitoral. A volatilidade do sistema partidário brasileiro é conhecida. A liberalidade da legislação, inaugurada com a Emenda Constitucional número 25, de 1985, e reiterada na Constituição de 1988, facilita a troca de legenda por representantes eleitos, bem como a criação e extinção de partidos políticos. Ainda que a mudança de partido não seja em si uma peculiaridade do caso brasileiro, aqui a intensidade com que os partidos surgem e se extinguem, bem

¹⁴ Cf.: MAINWARING, S. *op. cit.* Em adição aos efeitos perversos provocados pelo Sistema de listas abertas para o sistema partidário, Fabiano Santos ressalta que tal formato prejudica a democracia também por minar o princípio do presidencialismo democrático de equilíbrio de poderes, com a proeminência do Executivo. Desde Locke e Montesquieu, o equilíbrio de poderes e o preceito constitucional dos controles mútuos têm sido tratados como características essenciais de qualquer sistema político que se pretenda democrático. No Brasil, contudo, embora prescrito constitucionalmente, o equilíbrio entre os poderes jamais foi plenamente atingido mesmo naqueles momentos em que o sistema político mais se aproximou da democracia. Segundo Santos, envolto numa concepção imperial, o presidencialismo brasileiro dispensou, em suas origens, os freios e contrapesos típicos de uma situação de equilíbrio entre os poderes. Mais recentemente, o Regime Militar eliminou os controles mútuos desenvolvidos na República de 46-64, exacerbando o poder e as prerrogativas atribuídas ao Executivo, que a Constituição de 1988 não foi capaz de reduzir de modo a restabelecer um adequado equilíbrio. Ainda segundo Santos, não há propostas sérias sendo veiculadas no parlamento nacional no sentido de reduzir as transferências de prerrogativas do Legislativo para o Executivo. Contraindo-se à maior parte da literatura pertinente, Santos sugere que tais transferências permanecem sendo incentivadas por um comportamento excessivamente nacionalizado dos deputados federais brasileiros, que, motivados pelo sistema eleitoral de listas abertas, tendem a deixar a cargo do Executivo a iniciativa das propostas apresentadas no que diz respeito aos mais variados temas. O argumento do autor baseia-se na convicção de que num sistema de listas abertas a eleição dos membros do legislativo depende não apenas de sua votação individual, mas vincula-se também à transferência de votos atribuídos a membros derrotados da lista. Assim sendo, os candidatos tomam-se incapazes de capturar com exatidão as expectativas de seu eleitorado e não podem, portanto, basear sua ação legislativa nestas expectativas. Deste modo, o papel do Presidente torna-se proeminente, tendo em vista a maior visibilidade de seu comportamento e das respostas eleitorais ao mesmo. Nos termos de Santos, "neste quadro, o presidente assume importância crucial, pois nele residem as respostas às dúvidas dos deputados na busca de *constituency* e *accountability*, [já] que eleições presidenciais produzem um ator de grande visibilidade e capacidade política (...) a posição dos deputados em relação às políticas propostas e realizadas pelo executivo é fonte de sinalização para sua base eleitoral 'virtual' (...) o presidente transforma-se em intermediário do representante junto a seus representados." Desta maneira, embora tais procedimentos atribuam maior governabilidade ao Executivo – já que reduzem a oposição no Congresso –, e por conseguinte uma aparente estabilidade ao governo democrático, "artificializa" o comportamento de parcela dos parlamentares, que antes de se pautar por um programa e apresentar propostas legislativas fundamentadas numa plataforma partidária ou mesmo em crenças pessoais, tende a adotar procedimentos reativos e basear sua retórica e, eventualmente, sua ação nas respostas eleitorais à agenda presidencial. Ora, a transferência de prerrogativas decisórias do parlamento para o presidente atenta contra o princípio democrático do equilíbrio de poderes ao ferir o princípio presidencialista de freios e contrapesos. SANTOS, F., "Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 42, nº 1, 1999.

como a facilidade com que os políticos migram de um partido a outro, aumenta a incidência do descompasso entre a configuração partidária intereleições e aquela que fora definida nas urnas. Nos termos de Olavo Brasil de Lima Jr, "o conjunto das preferências manifestadas pelo eleitorado não é o principal determinante da composição partidária no Congresso".¹⁵ No Brasil, a autonomia de que dispõem os parlamentares em relação a seus eleitores e a facilidade com que usam esta autonomia para mudar de partido, bem como para efetivar fusões ou cisões partidárias, possibilita profundas alterações no sistema partidário durante o período intereleições. Tal fenômeno, ao mesmo tempo em que aumenta a distância entre representantes e representados, reforça a baixa institucionalização do sistema partidário. Assim, por um lado, se considerarmos que num sistema representativo os partidos políticos devam cumprir o papel primordial de expressar e canalizar interesses e demandas sociais, a transição interpartidária por parte dos representantes eleitos, ao enfraquecer os partidos e reforçar um comportamento individualizado no Parlamento, sintomática da baixa institucionalização do sistema partidário, inibe a formação de condições para a efetivação da democracia. Ademais, a mudança de partido por parlamentares eleitos, ao aprofundar o hiato entre a vontade do eleitor expressa nas urnas e a configuração partidária do período pós eleitoral, atinge, segundo Lima Jr, a capacidade de governança e a formação de maiorias estáveis no Parlamento.¹⁶ Este ponto é relativizado por Nicolau, ao sugerir que, não obstante a influência da troca de legenda sobre a fragmentação partidária, não há danos diretos para a sobrevivência da democracia, dada a ausência, no contexto político brasileiro, de alta polarização ideológica.¹⁷

Menos polêmico, todavia, é a capacidade que as freqüentes mudanças têm de afetar a estabilidade da democracia e sua credibilidade, já que reduzem as expectativas do cidadão-eleitor quanto à efetividade de seu voto, tendo em vista a não verificação da transformação de suas expectativas traduzidas no voto em implementação das políticas *prometidas*. Isto é, em tese, ao votar num candidato filiado ao partido "x", o eleitor deve esperar que, uma vez eleito, o parlamentar aja de acordo com a plataforma daquela legenda. Mas se o parlamentar que ele ajudou a eleger migra para outro partido, o

¹⁵ LIMA JR, O. B. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Loyola, 1993. Em NICOLAU, *op. cit.*, 1996, o autor chama a atenção para o fato de que em outras democracias também ocorrem mudanças partidárias, fundamentalmente pela criação de novos partidos e pela desfiliação rumo à independência. Afirma, contudo, que a especificidade brasileira é a intensidade e a permanência das mudanças.

¹⁶ LIMA JR, *op. cit.* Num contexto de elevada fluidez partidária, mesmo os partidos de massa de que fala Sartori podem encontrar dificuldades para se efetivar. SARTORI, G. *Partidos e Sistemas Partidários*. Rio de Janeiro: Zahar / Brasília: ed. da UNB, 1982.

¹⁷ NICOLAU, *op. cit.*, 1996.

eleitor poderá ter suas expectativas frustradas. Sem dúvida, isto pode ser relativizado, dada a fluidez programática dos partidos políticos e a tendência à personalização do voto e das campanhas. Mas também não se deve acreditar que a totalidade dos eleitores e candidatos brasileiros perceba como nula a importância da legenda partidária.¹⁸ Então, pelo menos parte dos votos terá seu conteúdo suprimido.¹⁹

À liberalidade na troca de partido por parlamentares soma-se outro fator que tende a produzir distância entre a vontade do eleitor expressa nas urnas e o resultado eleitoral, além de reforçar a baixa institucionalização do sistema partidário. Trata-se da legislação que rege as coligações partidárias nas eleições proporcionais. Segundo Nicolau, a ausência de regras matemáticas que definam a distribuição das cadeiras entre os partidos dentro das coligações faz com que elas funcionem como partidos políticos, possibilitando a transferência de votos intracoligação, isto é, permitindo que o voto atribuído a uma determinada legenda seja, na verdade, capturado por candidato de legenda coligada. Desta forma, sugere Paulo Sérgio Tafner, a repartição das vagas na coligação tende a ser desproporcional à votação dos partidos políticos, tornando até mesmo possível que um partido que não tenha atingido o coeficiente eleitoral eleja candidatos, configurando aquilo que Nicolau chamou de "injustiça alocativa".²⁰ No entanto, é possível vislumbrar que, caso houvesse uma lógica na formação de coligações firmemente orientada por princípios ideológicos ou programáticos, então, conquanto persistisse a tendência ao enfraquecimento dos partidos políticos individualmente, certamente que o hiato entre as expectativas do eleitor expressa nas urnas e a configuração ideológica/programática pós-eleitoral da Câmara dos Deputados seria reduzido. Dito de outro modo, se os partidos brasileiros fossem assentados em bases programáticas e apenas se coligassem com outros partidos situados no mesmo campo dentro do espectro ideológico, então haveria maior correspondência entre as expectativas e os resultados eleitorais, mesmo sob as regras eleitorais vigentes no que tange às coligações. Contudo, no Brasil, o apego a princípios ideológicos tende a ser inversamente proporcional às razões eleitorais como motivação para a constituição de coligações, ainda mais se se leva em conta os aspectos federalistas do quadro

¹⁸ A já referida pesquisa publicada na Folha de São Paulo revela que a definição ideológica do eleitorado brasileiro é, em certa medida, coerente com a proporção dos votos recebidos por partidos de esquerda, centro ou direita.

¹⁹ Neste ponto, cabe menção ao baixo enraizamento social dos partidos políticos brasileiros, indicado por Mainwaring como uma das razões da elevada volatilidade partidária. Conforme o autor, à diferença do caso brasileiro, nos locais onde o sistema partidário é organizado de acordo com as clivagens sociais, há menos espaço para a emergência de novos partidos, os eleitores tendem a ser mais fiéis, a volatilidade tende a ser menor, os partidos são enraizados na sociedade e o Sistema Partidário tende a ser altamente institucionalizado.

²⁰ Cf.: TAFNER, P. S. *Proporcionalidades e exclusão no sistema político-eleitoral brasileiro*. Dissertação de Mestrado. IUPERJ, Rio de Janeiro, 1997 (mimeo.) e NICOLAU, *op. cit.*, 1997.

político brasileiro, contribuindo para aumentar o referido hiato e a desinformação do eleitor. É elucidativo que em 1994 quase todos os partidos tenham participado de coligações estaduais que concorriam com aquelas formadas para o pleito nacional.²¹ Além disto, as coligações favorecem um comportamento individualizado por parte do candidato, tendo em vista que o desestimulam a investir na legenda partidária, o que, mais uma vez, atua no sentido de diminuir a capacidade de institucionalização do sistema partidário e, por conseguinte, o potencial democrático do sistema político brasileiro.

Em suma, o sistema eleitoral de listas abertas, a regra das coligações e a liberalidade da legislação referente à filiação partidária provocam distorções no sistema representativo brasileiro que, ao aprofundarem o hiato entre a vontade do eleitor expressa nas urnas e o resultado eleitoral, geram, nos termos de Tafner, esterilização de votos e exclusão política de parcela do eleitorado, frustrando expectativas de realização de políticas públicas e reduzindo o apego à democracia entre a sociedade brasileira.²² Ademais, tendo em vista sua propensão em influenciar candidatos e parlamentares à adoção de um comportamento individualizado, tais fatores contribuem para a decantada debilidade do sistema partidário brasileiro, sintoma de fragilidade democrática.

(Des) Proporcionalidade Federativa X democracia social

Às distorções de ordem partidária provocadas pela legislação brasileira deve-se acrescentar as desproporcionalidades de natureza federativa. Estas, além de aprofundar o hiato entre a vontade do eleitor expressa nas urnas e o resultado eleitoral, tendem, no limite, a reduzir a disposição da Câmara dos Deputados em aprovar políticas públicas que beneficiem grande parte do eleitorado brasileiro, tendo em vista que a distribuição desproporcional das cadeiras legislativas entre os distritos eleitorais tem resultado na sobrerepresentação de estados cujas populações têm expressado tendências eleitorais mais *conservadoras*, enquanto que outros, com resultados eleitorais mais *progressistas*, tendem a ser subrepresentados. O objetivo desta seção consiste, assim, em discutir a influência das distorções representativas

²¹ NICOLAU, *op. cit.*, 1996. Poder-se-ia argumentar o contrário, isto é, que justamente a fluidez programática dos partidos políticos brasileiros tornaria menos relevante a produção de resultados eleitorais diferentes das expectativas do eleitor expressas nas urnas, mas não é de todo irrelevante a atuação conjunta das bancadas no parlamento, de modo que, em alguma medida, o desvio do voto para partido coligado fere a vontade do eleitor.

²² TAFNER, *op. cit.*

sobre a produção de políticas públicas, destacando as desproporcionalidades de ordem federativa do sistema político brasileiro.

No Brasil, conforme Nicolau, a alocação desproporcional das cadeiras legislativas tem origem em três fatores relacionados com a legislação eleitoral: a exigência de um número mínimo de representantes por unidade federativa, que tende a gerar a sobre-representação de alguns estados; a exigência de um número máximo de representantes por unidade federativa, que, somada à divisão de cadeiras segundo intervalos crescentes, conduz à sub-representação; e a ausência de revisão periódica do número de representantes de cada estado comparativamente às alterações ocorridas na população.²³ A partir de dados coligidos por Nicolau é possível inferir, como consequência das regras eleitorais brasileiras, que as bancadas estaduais na Câmara dos Deputados jamais foram rigorosamente proporcionais às populações dos estados, tendo variado entre 7,7% em 1966 e 12% em 86. A região sudeste – e particularmente o estado de São Paulo – sempre foi sub-representada, exceto em 1890; o Norte e o Centro-Oeste sempre foram sobre-representados; o Nordeste e o Sul, embora com evolução errática, tenderam a ser, respectivamente, sobre e sub-representados.²⁴ De acordo com o autor, tais resultados não são em si negativos para a democracia brasileira. Citando Wanderley Guilherme dos Santos, afirma que a sobre-representação dos pequenos estados e a sub-representação dos grandes não viola os princípios da boa representação e, adicionalmente, “ainda compensa os menores estados das desvantagens geradas pelo alto custo da obtenção de representantes nestas circunscrições”, lembrando, ademais, que os dois critérios que devem ser avaliados no desempenho de um dado sistema representativo, a saber, sua capacidade de inibir a *tiranía da maioria*, bem com o *veto das minorias*, são respeitados no sistema político brasileiro.²⁵

Por seu turno, a partir da análise de um volume considerável de dados, Tafner indica que as distorções decorrentes da legislação eleitoral, embora determinantes da esterilização de votos e da exclusão política de parte do eleitorado, não podem ser consideradas a priori *tendenciosas*, tendo em vista que, se algumas regras beneficiam os grandes partidos, outras tendem a favorecer sistematicamente os partidos menores, como aquela que define o funcionamento das coligações. Do mesmo modo, determinadas distorções produzidas pela legislação podem favorecer tanto partidos de esquerda, como de direita. O autor conclui, entretanto, que, ao fim e ao cabo, as desproporcionalidades de cunho federativo e as de ordem partidária produzem, no agregado, o efeito de beneficiar especialmente os grandes partidos.

²³ NICOLAU, *op. cit.*, 1997.

²⁴ *Id.*, *ibid.*

²⁵ *Id.*, *ibid.*

No que diz respeito especificamente aos resultados proporcionados pela distribuição federativa dos assentos parlamentares, é possível inferir de proposições e dados coligidos pelo próprio Tafner e por Nicolau que determinadas legendas tendem a ser sistematicamente prejudicadas pela esterilização de votos – caso do PT (Partido dos Trabalhadores), por exemplo –, enquanto outras são, por mais de uma razão, favorecidas – caso do PFL (Partido da Frente Liberal). Assim, mesmo se nos limitarmos aos efeitos das distorções de ordem federativa, verificaremos que, em função da regra que define a distribuição das cadeiras legislativas entre as unidades federativas, o PFL ganha votos e o PT perde, já que o PFL é mais expressivo eleitoralmente no Nordeste, dada a maior vulnerabilidade dos cidadãos nordestinos aos apelos clientelísticos dos candidatos; ao passo que o PT extrai sua votação majoritariamente da população do Sudeste. Como estas regiões tendem a ser, respectivamente, sobre e subrepresentada, grosso modo pode-se dizer que o custo da obtenção do mandato para o PT tende a ser maior que para o PFL. Neste ponto é pertinente ressaltar que a esterilização de votos direcionados ao PT afeta negativamente a produção de políticas públicas, já que o partido é tradicionalmente propenso a propor medidas nesta direção, enquanto que o PFL tende a atuar no sentido oposto.²⁶ Desta maneira, reduzem-se as possibilidades de consecução das *bases materiais*, essenciais à produção do *consenso* em torno do regime democrático.

Em síntese, as regras que definem o peso do voto em cada distrito eleitoral provocam, ainda que indiretamente, a esterilização de votos e a exclusão política de parcela do eleitorado, bem como a redução da capacidade do parlamento em legislar em prol de políticas públicas. A democracia fica, assim, duplamente comprometida, em seus aspectos políticos e sociais.

O modelo poliárquico e o sistema político brasileiro

Isto posto, o objetivo passa a ser mensurar o grau de *igualitarismo poliárquico* proporcionado pelo sistema eleitoral brasileiro, com base nas proposições de Robert Dahl acerca da democra-

²⁶ O PT tende a ser prejudicado ainda, paradoxalmente, pela grande quantidade de votos na legenda que tradicionalmente recebe. Como o voto atribuído à legenda coligada é canalizado para o conjunto dos partidos dentro da coligação, então o PT perde votos também por esta razão. Contudo, neste caso, o prejuízo para o eleitor que tem seu voto aproveitado por outra legenda, é arrefecido, tendo em vista a propensão do PT em estabelecer alianças com partidos situados no mesmo campo dentro do espectro ideológico.

104

cia poliárquica.²⁷ Para o que aqui importa, o autor elenca uma série de oito condições pré e pós eleitorais, a fim medir o grau em que uma poliarquia pode ser considerada igualitária.

De modo sintético, Dahl define poliarquia como um sistema político no qual as seguintes condições existem em um nível relativamente elevado. De acordo com o autor, é necessário que durante o período pré-eleitoral: 1- todos os participantes manifestem suas preferências – votem – por uma ou mais das alternativas apresentadas; 2- que o voto de cada indivíduo tenha peso idêntico ao dos demais; 3- que a alternativa mais votada seja declarada vencedora. Durante o período entre votações, deve se esperar que: 4- cada indivíduo possa inserir alternativas entre as apresentadas; 5- todos os indivíduos possuam informação idêntica acerca das alternativas. Por fim, para que um dado sistema político possa ser considerado como uma poliarquia, é necessário que, durante o período pós-votação: 6- as alternativas (líderes ou políticas) com maior número de votos sejam declaradas vencedoras; 7- as ordens dos servidores eleitos sejam ser executadas. No estágio entre eleições, há 3 possibilidades: 8.1- que todas as decisões tomadas entre eleições sejam subordinadas àquelas tomadas nas eleições (eleições sejam controladoras); ou 8.2- as decisões tomadas durante o período entre eleições sejam “pautadas pelas sete condições precedentes, operando, no entanto, sob circunstâncias institucionais muito diferentes”; ou 8.3- ambas as coisas.

Com base na proposição de Dahl, cumpre estabelecer a medida em que o sistema político brasileiro corresponde positivamente a estas condições. Para uma análise dos sistemas eleitoral e partidário, que é o que aqui importa, destacam-se os pontos 2, 3 e 8.

No caso brasileiro, a segunda e a terceira condições postuladas por Dahl, isto é, que o voto de cada indivíduo seja idêntico aos demais e que a alternativa mais votada seja declarada vencedora são contrariadas de dois modos: por conta das desproporcionalidades de natureza federativa e em função das distorções de ordem partidária.

Em primeiro lugar, a regra eleitoral adotada para o legislativo federal burla o princípio *um cidadão, um voto*. Nas eleições para a Câmara dos Deputados, o voto dos eleitores dos estados menores tem peso maior que aquele dos eleitores dos estados que apresentam colégios eleitorais maiores. Isto decorre do formato proporcional da regra eleitoral, que, no intuito de garantir representatividade aos estados menores, reduz o peso do voto nos estados mais populosos, aumentando os custos eleitorais para os candidatos destes distritos e, eventualmente, estimulando procedimentos notadamente *oportunistas*, como a transferência de residência eleitoral por candidatos para distritos onde o custo da obtenção do mandato seja menor.

²⁷ DAHL, *op. cit.*

Mas este mecanismo *de per si* não constitui um *defeito* da democracia, já que, como em todo sistema de representação proporcional, o peso do voto é diferenciado a fim de maximizar as possibilidades de representação das minorias, as quais encontram dificuldades de se fazerem representar no âmbito de sistemas majoritários. Contudo, a desproporcionalidade na distribuição das cadeiras entre os distritos eleitorais no Brasil aumenta o hiato entre as preferências individuais manifestadas nas urnas e os resultados eleitorais. Vimos que vários fatores contribuem para tal fenômeno. Para lembrar apenas de um, a ausência de revisão periódica acerca do tamanho da população de cada distrito potencializa tal desproporcionalidade.

Segundo, a legislação eleitoral, ao possibilitar coligações partidárias para as eleições proporcionais, permitir a troca de legenda por parlamentares no período intereleições e não exigir ordenamento prévio das listas de candidatos pelos partidos, intensifica a esterilização de votos de diferentes maneiras, conforme vimos. Mas o resultado é um só, isto é, o enfraquecimento do partido político, ou porque tais regras possibilitam que o voto direcionado a uma dada legenda partidária seja, na verdade, capturado por candidato de outra legenda dentro da coligação; ou porque induzem o candidato a adotar um comportamento individualizado nas campanhas e no parlamento. Portanto, além de alienar o voto do eleitor, desconsiderando sua preferência por determinado partido político, o sistema eleitoral brasileiro contribui para o enfraquecimento, senão do Sistema Partidário como um todo, pelo menos daquele partido que, embora manifestamente preferido, não recebeu o voto que lhe fora atribuído. Portanto, a regra das coligações e a distribuição desproporcional dos assentos parlamentares entre os distritos afetam negativamente a realização da segunda e da terceira condições apresentadas por Dahl para a configuração de um sistema político mais igualitário. Afetam, pois, a qualidade da democracia brasileira.

Por outro lado, certas características do sistema político brasileiro operam no sentido de dificultar o atendimento à oitava condição. Trata-se da ação indireta do sistema de listas abertas, que reduz o controle do partido sobre o parlamentar, e a liberalidade da legislação no que se refere à mudança de partido pelos parlamentares. A forma como a liberalidade da legislação desfavorece o atendimento à oitava condição é transparente. Ao desfiliar-se do partido pelo qual foi eleito no momento intereleições, o candidato esteriliza o voto do eleitor, se se considera que o partido deva ter alguma importância. Contudo, a maneira como o sistema eleitoral de listas abertas atua é mais sutil. Ora, se o eleitor vota no candidato de determinada legenda, então é de se esperar que o comportamento deste seja controlado pelo partido. No entanto, o sistema de listas abertas aumenta a fluidez da relação entre partido e candidato, permitindo que este,

mesmo que se mantenha filiado à legenda de origem, atue em descompasso com os princípios ou a bancada do partido sob o qual foi eleito. Desta forma, reproduz o comportamento errático e irracional do eleitor, diante da baixa visibilidade típica do sistema partidário brasileiro, reforçada pelo não atendimento à oitava condição proposta por Dahl. Ora, se as eleições devem ser controladoras, isto é, se as decisões tomadas no período pós eleitoral não podem desconsiderar aquelas tomadas nas eleições, então o candidato eleito sob uma determinada sigla partidária deveria manter-se fiel até pelo menos as eleições seguintes.

Portanto, uma observação acerca do sistema político brasileiro revela que boa parte das condições apontadas por Dahl não são plenamente satisfeitas. Deste modo, se tomamos como referência as postulações deste autor no que diz respeito à efetivação da poliarquia, então temos que, no Brasil, dadas as distorções representativas, o sistema político encontra-se a meio caminho entre a exclusão e a igualdade política.

Considerações finais

O objetivo deste artigo consistiu em discutir a influência de determinadas regras do sistema político brasileiro, particularmente referentes aos sistemas partidário e eleitoral, sobre a consolidação da democracia no Brasil, compreendida como envolvendo a efetivação das bases materiais que possibilitam o consentimento em torno do regime democrático. A partir da análise das distorções de natureza federativa e de ordem partidária produzidas pelo sistema político, constatou-se que os sistemas eleitoral e partidário têm contribuído mais intensamente para minar as bases da democracia no país, do que para proporcionar condições para sua eficácia, tendo em vista que, ao provocar a esterilização de votos e, por conseguinte, a exclusão política de parte do eleitorado, tais distorções tendem a prejudicar quantitativa e qualitativamente a produção de legislação referente a políticas públicas. A democracia deixa, assim, de fazer diferença para o bem estar dos cidadãos, caindo em descrédito.

Adicionalmente, constatou-se que determinadas características do sistema político brasileiro têm contribuído sistematicamente para a debilidade do sistema partidário no país, compreendida como fator a dificultar a efetivação da democracia, uma vez que sua persistência tende a reforçar comportamentos individualizados e clientelísticos entre candidatos e eleitores, representantes e representados, além de proporcionar às elites políticas maior autonomia na criação e extinção de partidos de acordo com interesses

particularísticos.²⁸ Mencionou-se, ainda, que, não obstante a fluidez do sistema partidário, o eleitor tem sido capaz de identificar *lados* no espectro político. Contudo, quando esta identificação tende a favorecer de forma sistemática o *popular*, isto é, o lado que aponta para as mudanças, então as elites políticas mobilizam-se para embaralhar novamente as cartas, usando a autonomia de que dispõem para reformar aquele sistema partidário que encontra-se em vias de cristalização.²⁹

Por fim, com base nas postulações de Robert Dahl acerca do sistema político poliárquico, verificou-se que, como o sistema eleitoral e partidário brasileiros dispõem de características que mitigam as possibilidades de ampliação do igualitarismo político, visto como fundamental à conformação de uma poliarquia, a democracia brasileira tem ainda um bom trajeto a percorrer. A correção das mencionadas distorções, embora viesse a representar apenas um primeiro passo neste percurso, poderia significar passo decisivo.

Bibliografia

- DAHL, R. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.
- LAVAREDA, A. *A Democracia nas Urnas*. Rio de Janeiro: IUPERJ / Rio Fundo, 1991.
- LIJPHART, A. *As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva, 1989.
- LIMA JR, O. B. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Loyola, 1993.
- MAINWARING, S. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- NICOLAU, J. M. "As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados brasileira". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 40, nº 3, 1997.
- NICOLAU, J. M. *Multipartidarismo de democracia*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

²⁸ Segundo Mainwaring, contribui de forma decisiva para a baixa institucionalização do sistema partidário brasileiro o peso das elites na formulação de regras que conduzem o sistema partidário na direção da descentralização, da indisciplina e da individualização. MAINWARING, 1999.

²⁹ Antônio Lavareda demonstrou que o sistema partidário vigente entre 1945 e 1964 estava à beira de consolidar-se, revelando elevados índices de identificação e fidelidade partidária e grande propensão ao crescimento eleitoral do PTB – o lado popular – quando foi extinto. LAVAREDA, *op. cit.* Atualmente, a despeito de sua débil institucionalização, o sistema partidário também parece estar conseguindo driblar certos obstáculos à sua cristalização, conforme atesta, por exemplo, a persistência de alguns partidos fundados há mais de 20 anos, a partir da reforma partidária do início dos 80.

- OLIVEIRA VIANNA, F.J. *Instituições Políticas Brasileiras*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.
- PRZERWORSKI, A. *Capitalismo e Social Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- REIS, F. W. "Consolidação Democrática e Construção do Estado", in: REIS, F.W. e O'DONNELL, G. (org). *Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectiva*. São Paulo: Vértice, 1988.
- SAMUELS, J. M., "Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: tendências sobre o Brasil". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 40, nº 3, 1997.
- SANTOS, F., "Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 42, nº 1, 1999.
- SARTORI, G. *Partidos e Sistemas Partidários*. Rio de Janeiro: Zahar / Brasília: ed. da UNB, 1982.
- TAFNER, P. S. *Proporcionalidades e exclusão no sistema político-eleitoral brasileiro*. Dissertação de Mestrado. IUPERJ, Rio de Janeiro, 1997 (mimeo.).