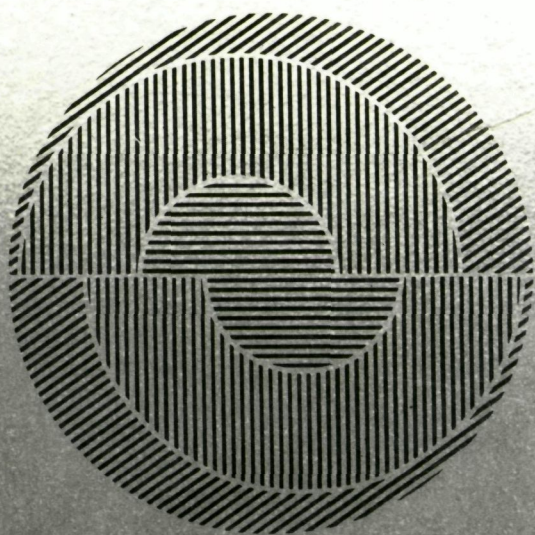


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

ABRIL A JUNHO — 1992

ANO 29 • NÚMERO 114

O Papel dos Partidos no Brasil após as Eleições de 1989

Professor Doutor A. B. COTRIM NETO
Da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
Membro do Instituto dos Advogados Brasileiros e da Academia Brasileira de Letras
Jurídicas

1. Nos primeiros anos da era moderna, quando a democracia tendia a ser o regime sobre que se alicerçariam as instituições do Estado; e o constitucionalismo fecundava uma ideologia precursora do Estado de Direito, a classe política dirigente olhava com antipatia os grupos que se formavam sob bandeiras reivindicatórias, com pretensões de se impor ou de tomar o Poder. — A propósito, é conhecido o “Farewell Address” de 1796, com que GEORGE WASHINGTON despediu-se da Presidência dos Estados Unidos, advertindo o povo contra os Partidos, por ele acusados de dividir as Assembléias, enfraquecer a Administração, agitar a Comunidade e fomentar insurreições . . .

Conquanto o patriarca da nação americana jamais se tenha notabilizado como um pensador político, eis que avultara historicamente como soldado, é possível que ele se tivesse imbuído do pensamento de ROUSSEAU — de conhecimento óbvio dos “Founding Fathers” dos Estados Unidos — que no “Contrato Social” sustentara a necessidade de se proscrever os partidos políticos para preservar a pureza das expressões da *vontade geral* do povo.

No entanto, apesar disso, os Partidos vieram a tornar-se, nos tempos contemporâneos, peças essenciais e indispensáveis do regime democrático, depois da travessia daqueles estágios de evolução que o germânico TRIEPEL assinalou, como vividos por eles sob o Constitucionalismo: o de luta (*Bekämpfung*) para subsistirem; o de imposição contra a ignorância (*Ignorierung*); o de sua legalização (*Legalisierung*) necessária e, a final, o de sua incorporação (*Inkorporierung*) ao sistema político.

Conferência proferida no 3º Simpósio Brasil—Alemanha realizado entre 8 e 12 de julho de 1991, em Bonn, com participação de juristas, economistas e professores dos dois países. A instalação do evento foi presidida pelo Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Francisco Rezek.

2. No caso do Brasil, a história dos seus partidos apresenta três fases bem características: a do período monárquico (1821 a 1889); a do primeiro período republicano, entre 1889 e 1930; a de uma segunda fase que transcorreria até 1946; em seguida, depois da constitucionalização que se verificaria após a ditadura semi-fascista de Vargas (1937/1945), vivemos a terceira fase quando surgiram os partidos de âmbito nacional.

3. Efetivamente, o que caracterizou o período monárquico foi a existência de partidos nacionais, todavia sem real militância nas suas bases, pois, como observou o publicista CARLOS MAXIMILIANO; a propósito de comentário do estadista argentino BARTOLOMEU MITRE, para quem o Império do Brasil era uma “democracia coroada”, esta seria uma democracia original, porque sem eleitores. . . E, por demais, se nós tivéramos dois partidos no Império — os *liberais* e os *conservadores* — que se alternavam no Governo de um sistema parlamentarista, não havia nada mais parecido com um conservador (“saquarema”, como o crismara o povo) do que um liberal (popularmente um “luzia”), conforme célebre dito de uma grande figura da época, HOLLANDA CAVALCANTI: é que apenas o rótulo distinguia os partidos, não as idéias, nem a conduta de seus homens quando no poder.

4. Com a República, no seu período inicial (1889/1930), não houve mais partidos nacionais, porque toda a luta pelo poder se desenvolveu nos entendimentos e desentendimentos entre o Presidente da Nação e os Chefes dos Estados-Membros da Federação, cada um dos quais organizava e dirigia partidos estaduais. Não obstante as tentativas feitas, nenhum partido nacional existiu durante esse tempo: conforme assinalou AFONSO ARINOS, grande politólogo brasileiro recentemente falecido, “os maiores líderes nacionais da época não conseguiram formar partidos nacionais legítimos e duradouros. As condições políticas determinavam, então, a existência dos partidos estaduais”.

Entre 1930 e 1946, sem dúvida o mais conturbado período da história moderna do País, quando só houve um curtíssimo período de regime constitucional (1934/1937), obviamente poucos partidos existiram, assim mesmo por uma duração limitada.

Contudo, entrando em vigor uma nova Constituição, em 1946, e de teor notavelmente democrático, logo se organizaram alguns Partidos estruturados em função de certas idéias matrizes. — Segundo observação do citado AFONSO ARINOS, fundaram-se então vários partidos nacionais de grande representatividade, “mas na verdade só dois tinham ideologia: o

Partido Comunista e o Partido de Representação Popular, que era a representação do Integralismo” (apud estudo publicado no *Jornal do Brasil* — Especial, do Rio de Janeiro, edição de 8 de julho de 1984).

É certo que nesse período da vida republicana do Brasil — o que vem de 1946 aos nossos dias — também foi conturbada a área política, desde que aconteceu uma série de Governos nacionais dirigidos por militares, eleitos indiretamente pela via de Colégios Eleitorais de algum modo tutelados pelas Forças Armadas. — Nesse entretempo existiram partidos nacionais, alguns sendo meros porta-vozes desses Governos federais de generais, enquanto outros representavam forças de oposição todavia domesticadas por leis rígidas, de algum modo expressivas do regime autoritário então imperante.

Mas em 1985 o povo brasileiro, numa *revolução branca* restaurou a democracia em seu pleno sentido, elegeu uma Assembléia Constituinte que em outubro de 1988 promulgou nova Constituição Federal para o País, disso resultando total reformulação do quadro partidário, com a pulverização dos partidos anteriores e o surgimento de novos, entretanto sempre de caráter nacional.

5. Foi nesse quadro complexo, onde apareceram mini-partidos, vários dentre eles meras legendas vazias de efetivos eleitorais, ao lado de alguns partidos que embora recém-fundados apresentavam eficiência na mobilização política, que se processou a eleição de 1989.

Nesse evento político foram eleitos Deputados Federais, Senadores, Governadores dos Estados, bem como o Presidente e o Vice-Presidente da República. O resultado da eleição comentada pode ser assim delineado: o Presidente da República e seu Vice foram eleitos sob a legenda de um partido que, porque pequeno, obteve modesta representação nas duas Casas do Congresso Nacional; de outra parte, alguns partidos maiores, embora não houvessem transmitido equivalente peso eleitoral, para os seus candidatos à Presidência da Nação, distribuíram entre si as cadeiras do Congresso, entretanto sem que nenhum deles obtivesse condição de por si só, comandar as votações legislativas; ao mesmo tempo, na eleição dos Governadores, em número de 26, sendo um do Distrito Federal, Brasília, verificar-se-ia a mesma partilha por legendas partidárias diversas.

Em conseqüência: hoje, no Brasil, temos um Presidente da República sem apoio efetivo de um grupo parlamentar que lhe garanta aprovação para o programa de reformas que ele apresentara aos brasileiros em sua campanha eleitoral de 1989.

6. A propósito, um registro importante há de ser feito, no concernente ao sistema de Governo estabelecido pela Constituição Federal de 1988: no curso da preparação dessa *Lex Magna* a tendência da Assembléia Constituinte era a de organizar um *sistema parlamentar*, em moldes aproximados do vigente em França. — Não obstante, o Presidente da República então no cargo, JOSÉ SARNEY, exerceu sobre os constituintes toda a pressão que conseguiu mobilizar politicamente, e, em certo momento, conseguiu preservar o Presidencialismo. — Destarte, ocorreu mudança de rumos na Constituição que já se havia parcialmente concluído, disso resultando que viemos a ter um Diploma onde exacerbados os poderes do Legislativo, em detrimento dos poderes do Chefe do Executivo.

Porém isso não é tudo: na nova Constituição instituiu-se um Ministério Público como virtual Quarto Poder do Estado, que a todo momento enfrenta os Poderes Executivo e Legislativo, sobretudo o primeiro, com provocação de medidas judiciárias estagnantes ou repulsivas de atos ou providências expedidos. E, paralelamente, foi atribuída ao Poder Judiciário tal soma de independência que a qualquer momento — e isso já aconteceu mais de uma vez — qualquer Juiz da Instância mais baixa na hierarquia judiciária se vê competente para ordenar a prisão (por eventual desobediência de determinação sua) de autoridade de categoria ministerial ou de determinar que o Presidente de qualquer das Casas do Congresso Nacional retire da pauta de votação um projeto de lei em curso.

Sucedê que, como ocorreu outro dia, com a larga divulgação que a isso deu a imprensa brasileira, o Presidente da Câmara dos Deputados proclamou num desabafo: nós, na Assembléia Nacional Constituinte, criamos dois poderes que se controlam reciprocamente: o Legislativo e o Executivo, e um Poder Judiciário “irresponsável”...

De fato, segundo velha expressão de MONTESQUIEU, “*Le pouvoir arrête le pouvoir*”: entretanto, pela Constituição brasileira de 1988 isso acontece apenas no que diz respeito aos Poderes Legislativo e Executivo, porque — no concernente ao Poder Judiciário — este goza de absoluta autonomia e não padece nenhum controle externo, muito menos interno, de outro órgão do Governo do País: o Judiciário é quem elabora todas as propostas de leis para sua organização, e suas pretensões orçamentárias (CF, arts. 61, 96, 99 e outros).

Quanto ao Ministério Público — virtual Quarto Poder, como o proclamamos — similarmente com o que foi atribuído ao Poder Judiciário, este

também goza de quase irrestrita autonomia, em face dos efetivos Poderes da União (CF, arts. 127/130).

Diante desse quadro constitucional e do elento de leis conseqüentes, o que se verifica hoje, no Brasil, é um sistema de Governo onde o Poder Executivo do Presidente da República é afrontado e freado pelo Poder Legislativo, numa situação de equilíbrio instável: enquanto isso, esses dois Poderes da União são afrontados e freados nas suas ações ou procedimentos, tanto pelo Poder Judiciário quanto pelo Ministério Público, em atuação conjugada de ambos. — Entretanto, não corresponde à realidade aplicar-se, no concernente às relações *de facto* do Judiciário e do Ministério Público com os Poderes Legislativo e Executivo, a teoria do autor de *De l'Esprit des Lois*, segundo a qual “Le Pouvoir arrête le pouvoir”, pois nenhum destes exerce qualquer espécie de embargo sobre aqueles eminentes Poder ou Agente de Poder da União.

7. Essa complexa situação político-jurídica criada por uma Constituição Federal que, na época de sua promulgação mereceu amarga crítica do Presidente JOSÉ SARNEY — quando a denunciou como sendo um Diploma que torna inviável o Governo do País! — não poderia deixar de refletir-se no universo político-partidário.

Pela Carta Federal de 1988 — num prolixo art. 17 — “é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos”.

Diante dessa absoluta permissividade, aconteceu que da noite para o dia foram criadas dezenas de partidos no Brasil, muitos dos quais, e a maioria deles, meras legendas que, por vezes, são alugadas ou vendidas (e isso aconteceu durante a campanha eleitoral de 1989) a quem mais der e tiver interesse em se candidatar a qualquer cargo eletivo.

Entretanto, deixando-se de lado o caso desses partidos, que não passam de *mercenários* ou *cães de guerra* disponíveis para os interesses políticos de terceiras pessoas ou partidos e passando-se à consideração dos partidos mais representativos, da espécie do PMDB, PSDB, PDT, PT, PTN etc., a situação com que eles se defrontam, atualmente, não é das mais promissoras: de sua parte, todos eles se apresentam como agremiações frágeis e sem disciplina interna capaz de permitir sejam considerados entidades respeitáveis. — Conforme há poucos dias escreveu CARLOS CASTELLO BRANCO, um dos mais prestigiosos comentaristas políticos brasileiros, em sua “Coluna do Castello”, do *Jornal do Brasil*:

“O Brasil vive sem partidos políticos. As legendas existentes agrupam políticos para efeito de registro de candidaturas e de

distribuição de postos nas casas legislativas. Os que significam alguma coisa são pequenos e sem apelo, que lhes permita alargar-se eleitoralmente. Os dois turnos das eleições de presidente e de governador não tiveram o mérito de aglutinar forças da representação para apoiar ou combater o governo.”

Esse trabalho de CASTELLO BRANCO, publicado na edição de 25 de junho anterior, do *Jornal do Brasil*, sob o título “Entre o país real e o país que se quer”, encerra uma perfeita embora concisa análise da crise que vive o Brasil, crise de busca de soluções para os problemas da governação, agora defrontada com a querela sobre sistema de Governo que, segundo o comentarista, foi abolida por mais de vinte anos. Todavia, o questionamento do sistema de Governo recentemente voltou a ser aberto, embora sem muita convicção, durante os estudos da Assembléia Nacional Constituinte: mas isso ocorreria “em caráter provisório”, pois, escreveu o comentarista político, os mesmos constituintes, perplexos, deixaram por escrito que cinco anos depois da promulgação da Constituição o povo, em plebiscito, irá dirimir a questão e o Congresso irá transformar-se em nova Constituinte, para ajustar o que se deduzir da tendência do eleitorado em texto de lei.

Segundo CASTELLO, estamos agora em fase de preparação do plebiscito, onde será colocada ao povo brasileiro a opção entre o Parlamentarismo e o Presidencialismo, entre a Monarquia e a República, visando-se — com a escolha que será feita — corrigir as dificuldades de governo, “num sistema presidencialista municiado pelo sistema eleitoral do voto proporcional”: Em continuação de seu comentário, escreveu ainda CASTELLO BRANCO:

“Hoje, segundo detectou a pesquisa do DATAFOLHA, praticamente o mesmo número de deputados que quer o parlamentarismo quer também o voto distrital misto, do tipo alemão. E possível até que a reforma do sistema eleitoral seja mais útil para consolidação das instituições democráticas do que a reforma do sistema de governo. Afinal, é essencial que a eleição suscite a formação de maiorais e sirva para consolidar o sistema de partidos. O presidencialismo americano tem o suporte do voto distrital uninominal, que conduz ao bipartidarismo sem eliminar a liberdade de formação de outros partidos e o direito de livre reunião política. A estabilidade política dos Estados Unidos pode estar vinculada ao sistema de partidos, por sua vez fruto do voto distrital.”

8. Na realidade o que se impôs no Brasil, há quase 50 anos, foi o *sistema proporcional*, com todos os seus vícios e males, porque — inclusive — favo-

rece a eleição de candidaturas bem supridas de recursos monetários ou de publicidade pelos veículos da mídia e sem liderança local.

Outro tanto, a eleição mediante o *voto proporcional*, o voto que pinga nas urnas de uma vasta região, de um Estado — no Brasil temos muitos Estados que são maiores do que a Alemanha, do que a França, do que a Espanha; e dois deles maiores do que todos países reunidos —, não leva ao Congresso verdadeiros representantes de segmentos da população, do eleitorado, mas, como o dissemos, elege quem houver tido maior presença da imprensa, no rádio, na televisão, porque haja tido dinheiro para gastar na mídia, ou porque nela profissionalizado (comentarista de futebol, ou mesmo comentarista político etc.).

Daí a falta de garantia de permanência na vida política de verdadeiros líderes partidários; daí a indisciplina sistemática no quadro interior dos partidos; daí a infidelidade partidária; daí o fato de um partido extremamente radical, como o PT do candidato LULA na última eleição presidencial, ter tido tão expressiva votação, numa hora em que, no mundo inteiro, o espírito ideológico radical sofreu contundentes desmoralizações... Por isso não temos, no Brasil, verdadeiros partidos políticos, em condições de sustentar um Governo qualquer.

9. Fácil é imaginar a tragédia em que se tornaria o Governo do Brasil, na hipótese de que, com o sistema eleitoral fundado no *voto proporcional*, viesse a ser implantado o Parlamentarismo: a cada momento poderia eclodir um voto de desconfiança, bastando a expedição de certa medida governamental desagradável para os Deputados e Senadores, que os reunisse — à revelia dos respectivos partidos, que não têm autoridade sobre seus ocasionais integrantes —, para a derrubada do ministério.

Pior será isso, do que atualmente é a situação de nosso Presidencialismo, com um Chefe do Executivo que tem de estar a negociar com o Congresso a cada medida que deseja providenciar; nesse hipotético Parlamentarismo o País iria ter o quadro político que levou a França à instabilidade governamental e à derrota militar no final da década de 30, ou a Itália (esta, também, com o *voto proporcional*) ao caos do País depois da II Guerra Mundial.

10. O quotidiano *O Globo*, do Rio de Janeiro, em sua edição de 28 de junho passado, deu notícia de que foi levado ao Ministro da Justiça, do Brasil, o resultado de pesquisa que o Instituto de Estudos Políticos e Sociais — IEPES, presidido pelo respeitado cientista político HÉLIO JAGUARIBE,

realizou durante os três últimos anos, sobre o tema — “Sociedade, Estado e Partido na atualidade brasileira”. — Em síntese, resultou desse estudo a observação de que se impõe imediata reforma de certos setores da Administração Pública, visando a tornar eficiente o seu desempenho nos setores mais críticos, tais como os pertinentes à segurança pública e ao fisco. E, no plano político, foi apurado que a única forma de elevar, racionalizar e aperfeiçoar os mecanismos de mediação política, e para a formação de uma elite política capaz de trabalho eficiente, o que se impõe é permitir ao eleitor votar tanto por legenda partidária quanto por candidato mais próximo dele, precisamente no sistema de *voto misto*, do tipo alemão.

11. É de salientar-se que o apurado na pesquisa comentada, no pertinente à sua primeira parte, foi exatamente o que o candidato presidencial de 1989, o atual Presidente FERNANDO COLLOR, proclamou seria seu programa de Governo. Entretanto, a inexistência de partidos políticos confiáveis e eficientes, disciplinados e formados por quadros fiéis ao programa de sua legenda é o que tem transformado as relações do Executivo com o Legislativo num continuado e sempre inconcluso intercâmbio de negociações, freqüentemente frustradas. — E o País está parado, estagnado, senão lamentavelmente decadente, sobretudo transformado num palco onde reina a mais desconsoladora indisciplina social.

No concernente à reforma eleitoral, a propósito da qual todos os caminhos apontam para a urgente adoção do *voto misto*, o único — se afastado o *voto distrital* da Inglaterra e dos Estados Unidos — capaz de permitir a existência de partidos políticos, na forma dos recomendados pela pesquisa do IEPES, por essa reforma espera a Nação.

Há mais de cem anos, na Inglaterra, que aspirava a consolidar sua grandeza imperial então em crise — enquanto vivia sob um regime político fraudulento, de *burgos podres* —, surgiu um estadista da envergadura de DISRAELI. E a reforma se fez; e a Rainha VITÓRIA consagrou-se como a matriarca da Europa e a Imperatriz das Índias.

Uma obra de natureza da que DISRAELI desencadeou na Inglaterra de meados do século XIX é do que o Brasil hoje está carecendo. O mais grave problema de meu País é, sem dúvida este: que tenhamos um Congresso efetivamente representativo e um Governo Executivo eficiente.

Entretanto, para que isso aconteça e se materialize, o que mais urgentemente se impõe é a reforma de nosso sistema eleitoral, a fim de que tenhamos uma eficiente Democracia representativa.