

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 43 • nº 172

Outubro/dezembro – 2006

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

As eleições de 2006 e a reforma política

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

Sumário

1. Introdução. 2. Propostas de reforma. 3. Argumentos reformistas. 4. As eleições de 2006.

1. Introdução

O intervalo entre as eleições e a posse dos eleitos costuma ser propício para a produção de análises e prognósticos sobre a política. Os resultados são conhecidos, mas os eleitos ainda não começaram a exercer seus mandatos. Governadores, deputados e parte dos senadores trabalham ainda em função da vontade passada dos eleitores, mas os movimentos da política já obedecem à lógica que saiu das urnas. De certa maneira, o novo já está decidido, mas ainda não realizado. Nesse vácuo, proliferam as reflexões e especulações de analistas e atores, na imprensa, na academia e nos partidos políticos. Procuram, normalmente, de um lado, comparar os resultados com as previsões anteriores e explicar as discrepâncias. De outro, indagar os rumos que se apresentam, para situação e oposição.

O objetivo deste artigo é ir além dessa análise das eleições fundada na perspectiva da conjuntura imediata. Procura-se pensar o resultado eleitoral a partir da discussão, antiga entre nós, da reforma política. Afinal, há mais de uma década que as supostas mazelas do nosso sistema político são apontadas, discutidas, num processo que desemboca na apresentação de propos-

Caetano Ernesto Pereira de Araújo é Consultor Legislativo do Senado Federal.

tas de alteração das regras do jogo. Após disputas acirradas, as propostas encaixam em algum ponto de sua tramitação. Nas proximidades da eleição seguinte, a discussão retorna e propostas iguais ou semelhantes às anteriores retomam o centro da agenda.

É certo que há uma controvérsia não resolvida sobre a matéria. A persistência da questão aponta para a existência de problemas reais no sistema político a demandar soluções, assim como para a existência de atores importantes interessados nessas soluções. Ao mesmo tempo, a inércia poderosa que a regra atual revela mostra que interesses igualmente importantes são atingidos pelas propostas de mudança.

Mas afinal, qual o cerne da controvérsia? Quais os argumentos em jogo? Em que medida os resultados eleitorais podem ser utilizados para abonar as razões de cada uma das partes ou para lançar dúvida sobre eles? Essas as questões que este artigo procura analisar. Para tanto, o primeiro passo será o exame das principais propostas apresentadas na última década, com os argumentos que fundamentaram sua apresentação. Em seguida, a lógica das reformas será discutida, assim como os argumentos contrários a elas. Finalmente, os resultados das eleições de 2006 serão lidos a partir dos argumentos contrastantes de ambas as posições.

2. Propostas de reforma

Vimos que o tema da reforma política é recorrente na agenda do Congresso Nacional, na vigência da Constituição de 1988. Na Legislatura 1995-1999, por inspiração da bancada governista, foram criadas comissões especiais, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, para apreciar a matéria. A Comissão da Câmara não concluiu seus trabalhos. A do Senado, após inúmeros debates, nos quais foram ouvidos representantes do Poder Executivo, da Justiça Eleitoral e de partidos políticos, concluiu, em 1998, pela apresentação de uma série de

propostas, na forma de Propostas de Emendas à Constituição e Projetos de Lei do Senado.

As alterações mais importantes propostas pela Comissão eram: a substituição do sistema de voto proporcional em listas abertas pelo sistema conhecido como distrital misto; a proibição de coligações nas eleições proporcionais; a instituição da fidelidade partidária, ou seja, a previsão de perda de mandato para o parlamentar que mudasse de partido ou incorresse em falta disciplinar grave; o estabelecimento de prazos mais dilatados para a filiação e o domicílio eleitoral de candidatos; o voto facultativo; o financiamento público exclusivo de campanha; e a cláusula de barreira, regra que estipulava a exclusão dos partidos que não atingissem o desempenho mínimo do rateio do tempo de propaganda no rádio e na televisão.

O diagnóstico da Comissão, que fundamentava esse conjunto de propostas, tinha como foco a constatação da “fragilidade da vida partidária brasileira”, fruto de uma legislação que enfraqueceria os partidos, de um lado, e, de outro, reforçaria a atuação individual de personalidades, personalidades que tenderiam a uma situação de independência diante dos partidos.

O exame do conjunto de propostas revela três problemas distintos cuja solução era procurada, todos eles derivados da fraqueza dos partidos e da excessiva personalização das eleições. Em primeiro lugar, a regra produziria, na avaliação da Comissão, um problema de representatividade. Haveria uma separação radical entre o período de campanha e eleição e o período posterior à posse dos eleitos, ao ponto de as ações dos representantes ganharem autonomia absoluta ante as intenções dos representados. Em outras palavras, os votos do eleitor seriam capazes de levar a conseqüências por ele não previstas e até mesmo indesejadas.

O exemplo mais claro de distorção da vontade do eleitor é a migração de cerca de um terço dos deputados para outras legen-

das no decorrer de seus mandatos. O movimento ocorre, basicamente, de partidos da oposição para partidos da situação e ganha em intensidade nos meses posteriores à eleição de um novo presidente. Esse fato ganha em significação quando constatamos que muito poucos deputados conseguem sua eleição exclusivamente com os próprios votos. Quase todos dependem dos votos dados a seus partidos e coligações. A mudança de partido afeta, portanto, não apenas os eleitores do deputado migrante, mas todos os eleitores do seu partido. Todos contribuiriam para a eleição do deputado, numa campanha articulada com as siglas e candidaturas identificadas com a oposição e todos serão representados nos quatro anos seguintes por um deputado da situação.

A liberdade de coligação no sistema de voto proporcional com listas abertas é vista como um mecanismo adicional de distorção da vontade do eleitor. Nesse sistema, o cidadão sabe em quem vota, mas não sabe a quem elegerá. Pode ser outro candidato menos votado do mesmo partido, mas a liberdade de coligação permite que seja um candidato de outro partido, até mesmo de um partido situado em campo oposto na política nacional, embora coligado no plano local. Para citar um exemplo extremo: votos dados a uma campanha “pacifista”, centrada no controle da circulação e do uso de armas de fogo, podem, a depender do arranjo da coligação local, eleger um candidato “belicista”, defensor do direito irrestrito ao porte de armas, da redução da maioria penal, da pena de morte.

Para enfrentar o problema da representatividade, a Comissão propôs a mudança do sistema eleitoral, a proibição de coligações nas eleições proporcionais e a instituição da fidelidade partidária, para impedir a mobilidade de parlamentares entre os partidos.

Em segundo lugar, a regra teria o efeito de criar condições de competição desigual entre os candidatos. No ambiente de eleições por ela criado, o peso do poder econô-

mico estaria livre para atuar e influir decisivamente no resultado das eleições. Haveria necessidade de uma nova regra que assegurasse, ao mesmo tempo, equidade e transparência no financiamento das campanhas. A Comissão terminou, como vimos, por propor o financiamento público exclusivo de campanha.

O terceiro problema alvo das propostas da Comissão refere-se à governabilidade, ou seja, às possibilidades de o Executivo construir uma sólida maioria no Congresso, capaz de garantir o apoio indispensável à consecução de sua agenda. Na situação presente, a governabilidade seria ameaçada, simultaneamente, pelo excesso de partidos e por sua fraqueza. Muitos partidos tornam as negociações para a formação da maioria complicadas. Partidos fracos tornam-nas insuficientes, uma vez que frações e grupos intrapartidários têm a capacidade de reivindicar uma negociação adicional em separado. Na visão da Comissão, a redução do número de partidos seria obtida com a cláusula de barreira, e seu fortalecimento, com a mudança do sistema eleitoral e com a fidelidade partidária.

Ao final da legislatura, em 31 de janeiro de 1999, todas as proposições originadas da Comissão foram arquivadas. Na legislatura seguinte, as lideranças dos partidos da base governista decidiram alterar sua estratégia. Como a mudança radical, em bloco, havia-se revelado de difícil aceitação, o caminho adequado seria a mudança paulatina, com ênfase nas mudanças passíveis de serem apresentadas na forma de projeto de lei. Como resultado dessa estratégia, diversos projetos foram aprovados pelo Senado Federal e encaminhados à Câmara dos Deputados. Os mais importantes foram: a proibição de coligações nas eleições proporcionais, a cláusula de barreira, a criação da federação de partidos, o voto proporcional em listas fechadas e o financiamento público exclusivo de campanhas.

No início de 2002, a reforma política voltou à pauta do Congresso Nacional, mais

uma vez por inspiração dos partidos governistas. Nova Comissão com essa finalidade foi formada na Câmara dos Deputados, e seu relatório foi apresentado pela Comissão ao final do ano. Os projetos aprovados pelo Senado na legislatura anterior tiveram influência significativa nas conclusões da Comissão.

O diagnóstico, de início, foi em tudo semelhante. Os problemas cruciais do sistema eleitoral brasileiro foram assim apresentados no relatório:

“a deturpação do sistema eleitoral causada pelas coligações partidárias nas eleições proporcionais; a extrema personalização do voto nas eleições proporcionais, da qual resulta o enfraquecimento das agremiações partidárias; os crescentes custos das campanhas eleitorais, que tornam seu financiamento dependente do poder econômico; a excessiva fragmentação do quadro partidário; e as intensas migrações entre as legendas, cujas bancadas no Legislativo oscilam substancialmente ao longo das legislaturas”.

As principais propostas de mudança contemplavam a instituição do voto em listas partidárias pré-ordenadas, a criação das federações partidárias, o financiamento público exclusivo de campanha e a cláusula de barreira. As principais diferenças em relação à proposta original do Senado foram a opção pelo voto em listas fechadas e a criação da figura da federação partidária, como meio de atenuar a proibição de coligações nas eleições proporcionais. Com a federação, a coligação eleitoral deve ser mantida após as eleições por um período mínimo de três anos. Mesmo essas diferenças, no entanto, constavam de projetos encaminhados anteriormente pelo Senado.

O projeto da Comissão enfrentou forte resistência, principalmente entre partidos da base governista. Pronto para ir a plenário, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, cuja manifesta-

ção foi solicitada por requerimento assinado pelos líderes do PTB, PP, PL e PMDB, aos quais se somou, no último momento, o líder do PT. A manobra protelatória foi resultado evidente da pressão dos demais partidos sobre o governo. Nessa situação, a opção foi sacrificar os esperados benefícios futuros da reforma em prol da manutenção da base de apoio presente na Câmara e no Senado.

Ao final de 2005, num esforço de alterar algumas regras antes da eleição, foi apresentado o Projeto de Lei do Senado nº 275, do Senador Jorge Bornhausen. Aprovado em 2006, vigorou para as eleições desse ano, graças à interpretação favorável da Justiça Eleitoral. Seu foco foi o gasto de campanha e a prestação de contas de candidatos e partidos, e seus objetivos declarados, o aumento do controle e da transparência, assim como a redução dos gastos de campanha.

Entre as alterações têm destaque, do lado da transparência e controle, a apresentação das contas, durante a campanha, pela *Internet*. Do lado dos gastos, a proibição simples de *showmícios*; de *outdoors*; da distribuição de camisetas e outros brindes; além da vedação do uso de bens de uso comum para fixação de propaganda, na forma de cartaz, placa, estandarte, faixas e pichação. Ou seja, foram excluídos da campanha aqueles meios considerados mais caros, capazes, portanto, de fazer valer a diferença do dinheiro em benefício dos candidatos apoiados pelo poder econômico.

3. Argumentos reformistas e anti-reformistas

Na última década, a discussão da reforma política nas duas Casas do Congresso Nacional apresentou uma continuidade clara, em termos de diagnóstico, argumentos e propostas de mudança. Apesar disso, as propostas não prosperaram. É preciso, portanto, qualificar os campos políticos separados pelas propostas de reforma. Quem apoiou a reforma, reiteradamente, na década que passou? Quem a ela se opôs?

Parece claro, de início, o interesse do Poder Executivo na promoção das mudanças. Vimos que essa foi uma preocupação constante das lideranças do governo Fernando Henrique Cardoso, assim como do Presidente Lula, no primeiro ano de seu governo. Em segundo lugar, parece igualmente claro que as iniciativas reformistas conseguem aprovação nas Comissões criadas para esse fim e fracassam na tentativa de chegar ao plenário. Ou seja, as forças da conservação da regra fazem-se ouvir no momento da decisão final.

Qual o critério a dividir os partidos nessa questão? A dicotomia situação/oposição não parece útil, uma vez que, no atual governo e no anterior, havia situacionistas e oposicionistas nos dois lados da questão. Uma suposta polarização ideológica tampouco parece eficiente para compreender a situação, pois partidos e parlamentares de direita e de esquerda, qualquer que seja a definição utilizada, encontram-se igualmente entre os apoiadores e os opositores da reforma.

A posição dos partidos no episódio do requerimento que evitou a votação em plenário do projeto de reforma da Câmara é um bom indicador da divisão que vigora nessa questão. No primeiro momento, fora do requerimento, ou seja, favoráveis à reforma, estavam PSDB, PT, PFL, PSB, PDT e PPS. Assinavam o requerimento, ou seja, pretendiam obstruir a reforma, PMDB, PTB, PP e PL. Qual o traço comum a esses partidos em cada um dos campos? A meu ver, a relação com o Poder Executivo. Partidos favoráveis à reforma haviam apresentado ou trabalhado, nas eleições anteriores, candidaturas a Presidente da República. Partidos contrários à reforma não haviam cogitado em candidatos próprios a Presidente. No máximo ofereceram candidaturas a Vice-Presidente. Um grupo de partidos, portanto, argumentava a partir da perspectiva de Executivo, ou seja, da posição de quem demanda apoio no Legislativo. Outro grupo descartava essa perspectiva e encarava a questão do ponto

de vista de quem oferta esse apoio. As mesmas propostas eram vistas por um grupo como fortalecimento dos partidos e avanços democráticos; para outros, como a ditadura ilegítima de burocracias partidárias sobre mulheres e homens “bons de voto”.

Uma segunda questão diz respeito ao peso dos argumentos que cada lado levanta. É digno de nota o fato de diagnóstico, argumentos e propostas de mudança, tal como formulados no âmbito do Congresso Nacional, serem objeto de polêmica também acirrada fora dele. Cientistas políticos, assim como outros acadêmicos e analistas, divergem sobre todas as propostas aqui relatadas. As divergências não se restringem à oportunidade das medidas ou à transição para elas: diverge-se sobre o diagnóstico dos problemas, a necessidade das medidas e até sobre seu caráter democrático ou autoritário. Vale, portanto, recapitular sucintamente os argumentos de cada parte.

Os três grandes problemas do sistema, tal como apontados pelos reformistas, valem como roteiro dessa discussão, uma vez que todas as propostas partem desse diagnóstico: representatividade, equidade na competição eleitoral e governabilidade.

Há um problema de representatividade no sistema político brasileiro? A migração partidária ao sabor da conveniência eleitoral de cada parlamentar resulta, como visto, numa Câmara dos Deputados muito diferente daquela que saiu das urnas. Na prática, a intenção de voto oposicionista de milhões de eleitores é convertida, sem consentimento ou aviso prévio, em apoio ao governo. Defensores da regra, por sua vez, podem argumentar que a troca de partidos é feita às claras, sob as vistas dos eleitores, que, ao cabo de quatro anos, irão avaliar esses parlamentares e punir com a recusa do voto aqueles que não tenham correspondido a suas expectativas.

Na verdade, mais importante que discutir as opiniões e posições favoráveis e contrárias seria tentar verificar o que pensam

os próprios eleitores acerca do sistema. Poucas pesquisas de opinião perguntam especificamente sobre a troca de partidos e a questão do pertencimento do mandato. Muitas, inclusive aquelas produzidas e divulgadas pelo Latinobarómetro, registram, ano a ano, a avaliação desfavorável dos eleitores brasileiros sobre a política e seus representantes. De modo geral, a política é malvista e, no seu mundo, a visão sobre Legislativo, partidos e parlamentares é ainda mais negativa que aquela sobre o Executivo. É difícil deixar de levantar a hipótese de que essa percepção amplamente majoritária tem forte relação com as evidências cotidianas de inconseqüência do voto dado.

Há um problema de equidade nas condições de competição eleitoral? Em outras palavras, o peso do poder econômico, seria entre nós, muito superior ao verificado em outros países? Há evidência forte nesse sentido. O cientista político David Samuels comparou os gastos eleitorais declarados no Brasil e nos Estados Unidos, na década de 1990. A soma dos gastos de todos os candidatos foi igual ou superior no Brasil, em torno dos US\$ 3,5 bilhões. A leitura desse dado exige algumas considerações. Em primeiro lugar, vivia-se na época uma quase paridade entre as moedas real e dólar, paridade que pode ter inflacionado os gastos brasileiros. No entanto, é preciso ver que os gastos americanos incorporavam a compra de tempo de televisão, assegurado gratuitamente no Brasil, além da campanha nas prévias, mecanismo que não existe entre nós. O desconto desses dois fatores nos gastos americanos faria aumentar em muito a diferença em favor do Brasil. Finalmente, se o gasto for relacionado à população, ao número de eleitores ou ao montante do PIB, muito menores no Brasil, nossa vantagem aumentaria ainda mais.

Tudo isso com relação aos gastos declarados. Sabemos, no entanto, que a prática da subnotificação de gastos é comum nas eleições brasileiras, em que é conhecida como

caixa 2. Variam muito as estimativas dos gastos não declarados no Brasil, entre duas e oito vezes o montante dos gastos declarados. Os poucos indícios que vêm a público apontam em favor da diferença maior. Vimos recentemente a divulgação na imprensa de gravações telefônicas em que um deputado recém-eleito declarava gastos de R\$ 5 milhões, apenas 8 % da quantia oficialmente assumida. Em todo caso, é razoável supor que o caixa 2 no Brasil seja superior ao norte-americano, o que faria pender a comparação dos gastos ainda mais a nosso favor.

Quais as razões de as eleições no Brasil serem tão caras? A primeira delas deriva diretamente da regra eleitoral. No sistema de voto proporcional em listas abertas, cada candidato torna-se o centro de uma campanha autônoma, em competição aberta com candidatos de partidos adversários e, principalmente, com candidatos do próprio partido, com quem disputa o voto na mesma faixa de opinião. Cada candidato, portanto, é um centro de arrecadação de recursos e gastos de campanha. Os partidos, por sua vez, são estimulados pela regra a lançarem o maior número de candidatos possível, para aumentar o percentual de votos a conseguir e, com ele, o número de cadeiras. Temos cerca de 20 partidos registrados, e cada qual pode apresentar um número de candidatos igual a 1,5 vezes o número de vagas em disputa. As coligações diminuem esse número, mas, em compensação, podem apresentar ainda mais candidatos. Para simplificar, vamos supor que não se formem coligações. O número total máximo de candidatos à Câmara dos Deputados seria, nessa situação, de $513 \times 1,5 \times 20$, ou seja, de 15.390 candidatos.

A segunda razão é o tamanho das circunscrições eleitorais. Um número grande de candidatos compete em circunscrições (as unidades da Federação) extensas e populosas. Qualquer unidade adicional de recursos de campanha permite a ampliação da campanha para um município novo e

pode produzir os votos determinantes para a vitória.

Sistemas eleitorais alternativos, por comparação, tendem a produzir eleições mais baratas. No voto proporcional com listas fechadas, a unidade da campanha, de arrecadação de recursos, portanto, é o partido, não o candidato. No nosso caso teríamos, no máximo, 20 listas por estado. No voto distrital, as circunscrições são menores e há, também, apenas um candidato por partido.

A relação entre custos de campanha e sistema eleitoral levou as Comissões da Câmara e do Senado a proporem o financiamento público com a mudança da regra eleitoral. Na vigência da regra atual, o financiamento público seria insuficiente e tenderiam a ser eleitos aqueles candidatos que aceitassem o expediente do caixa 2.

Finalmente, vamos ao problema da governabilidade. Neste ponto, a polêmica é ainda mais acirrada. Afinal, o Presidente da República encontra ou não problemas na formação e manutenção de sua base de apoio no Congresso Nacional?

Há todo um leque de respostas a essa pergunta. Nos pólos, os argumentos extremos que afirmam, de um lado, a virtual impossibilidade de formação de maioria a um custo aceitável, na linha das conclusões das diversas Comissões encarregadas da questão da reforma política, e, de outro, a eficiência do sistema, do ponto de vista da formação da maioria governista, em função dos poderes do Presidente da República combinados com as regras de funcionamento das Casas do Congresso Nacional.

No meio acadêmico, Barry Ames (apud RENNÓ, 2006) representaria a posição de crítica mais contundente ao sistema político brasileiro, sob esse aspecto. Na sua visão, Poder Executivo e líderes dos partidos governistas encontram-se na posição de procurar, constantemente, o apoio dos parlamentares para a agenda do governo. Esse apoio é obtido pontualmente, muitas vezes caso a caso, em troca de liberação de emen-

das orçamentárias e de cargos no governo. O sistema consumiria um esforço significativo para apresentar resultados pífios em termos de mudança. O grande exemplo seria o governo de Fernando Henrique Cardoso, que, a despeito de contar com uma base de apoio formal de até 70 % da Câmara dos Deputados, teve enorme dificuldade na aprovação de sua agenda de reformas.

No outro extremo encontra-se a posição de diversos cientistas políticos brasileiros de peso (LIMONGI, 2006). Para eles, os dados disponíveis mostram que o Congresso Nacional não constitui empecilho algum para a aprovação da agenda do governo. A grande maioria da legislação aprovada é de iniciativa do Executivo e cerca de 70 % de suas propostas são aprovadas. Raros são os casos de rejeição pelo legislativo de propostas do Executivo. Conclusão: as coalizões partidárias de apoio ao governo existem e funcionam; os parlamentares seguem disciplinadamente as orientações de seus líderes; o sistema assemelha-se ao parlamentarismo e funciona tão bem quanto os melhores de seus exemplos; a reforma política, portanto, não é necessária.

As duas posições dão ênfase, como assinala Rennó (2006), a elementos diferentes do sistema político. Os críticos assinalam os elementos descentralizadores, a multiplicação de atores dotados de capacidade de veto, o custo do apoio conseguido, a necessidade de renovar esse apoio em diferentes momentos, o poder dos parlamentares de direcionar o conteúdo das propostas originadas do Executivo e de impor sobre ele seu poder de veto. Aqueles que afirmam o bom funcionamento do presidencialismo no Brasil, por sua vez, enfatizam seus elementos centralizadores, os poderes do Presidente, a centralização na organização dos trabalhos das Casas do Congresso, ou seja, o poder da Mesa e dos líderes na formação da pauta. Observam o resultado e não questionam os meios utilizados para chegar a eles. Nas palavras de Limongi (2006): “A aprovação dos projetos presidenciais é fruto do

apoio sistemático e disciplinado de uma coalizão partidária”, uma vez que “parlamentares seguem as orientações de seus líderes”.

4. As eleições de 2006

Vamos examinar os resultados das eleições de 2006 à luz dos problemas levantados na discussão anterior. Em que medida esses resultados trazem evidência para os argumentos contrários e favoráveis à reforma, em particular no que se refere aos três problemas principais apontados pelos críticos do sistema?

No que diz respeito à representatividade, não teve início ainda o movimento de parlamentares em direção às legendas de apoio ao governo, como ocorrido nos anos de Fernando Henrique Cardoso e no começo do governo Lula. No quadro de mais um mandato de Lula, é provável que esse movimento não tenha a intensidade dos momentos de mudança no Poder Executivo, mudança que estimulava o realinhamento em torno da nova situação. Pouco há a comentar sobre esse aspecto.

Por outro lado, os resultados das eleições permitem algumas conclusões provisórias a respeito da questão que denominamos equidade nas condições de competição eleitoral, ou seja, o custo das eleições e o peso do poder econômico. Afinal, as únicas alterações aprovadas na regra com impacto sobre as eleições tinham como foco a diminuição dos gastos eleitorais, bem como o aumento do controle e da transparência.

As primeiras informações divulgadas na imprensa dão conta de um gasto total de cerca de R\$ 1,5 bilhão. Ou seja, não houve redução significativa em relação aos gastos da eleição anterior, embora não tenha havido despesa com *outdoors*, contratação de artistas, confecção de cartazes e faixas, distribuição de camisetas e brindes. Em outras palavras, a vedação dos gastos que pareciam mais pesados não foi suficiente para tornar a eleição significativamente mais barata. Duas hipóteses podem ser propostas. Conforme a primeira, com a nova regra teria havido apenas a migração de recursos do caixa 2 para o caixa 1. Ou seja, teria havido redução de gastos, concentrada nos recursos antes não declarados. A hipótese é de difícil verificação, mas os indícios disponíveis apontam para a persistência do dinheiro ilegal nas campanhas, como indicam as gravações telefônicas acima mencionadas.

A segunda hipótese afirma a ligação entre os custos das eleições e a regra eleitoral. Uma regra que produz eleições de custo cada vez maior teria sido capaz de resistir às tentativas de barateamento por meio da vedação simples de certos tipos de gastos.

Finalmente, a questão da governabilidade. Vamos examiná-la a partir de dois aspectos: de um lado, o resultado das urnas nas eleições para a Câmara dos Deputados; de outro, os movimentos iniciais do governo diante da nova situação.

A tabela abaixo mostra o número de votos e de cadeiras obtidas pelos quatro maiores partidos nas três últimas eleições.

Votos e cadeiras dos quatro maiores partidos (1998/2006)

Partidos	1998		2002		2006	
	Votos	Cadeiras	Votos	Cadeiras	Votos	Cadeiras
PT	8.786.528	59	16.094.080	91	13.989.859	83
PMDB	10.105.896	83	11.691.526	76	13.580.517	89
PSDB	11.681.939	99	12.473.743	70	12.691.043	65
PFL	11.525.100	105	11.706.253	84	10.182.308	65
Total	42.099.463	346	51.965.602	321	50.443.727	302
Total Brasil	66.599.875	513	87.474.543	513	93.184.830	513
%	63,21	67,44	59,40	62,57	54,13	58,86

É clara a queda dos quatro maiores partidos tanto em percentual de votos quanto em percentual de cadeiras na Câmara dos Deputados. Nesse sentido, a eleição de 2006 representou a continuidade de uma tendência já verificada em 2002. Entre 1998 e 2006, os quatro maiores partidos passaram de 63,21 % dos votos válidos para 54,13 % e de 67,44 % das cadeiras para 58,86 %. Nas discussões sobre reforma, é afirmada a relação inversa entre governabilidade e número de partidos. A redução dos quatro maiores partidos em termos de voto sinaliza a dispersão do eleitorado entre as siglas disponíveis. A redução do percentual de cadeiras por eles ocupadas sinaliza, por sua vez, o aumento do percentual conquistado por partidos pequenos e médios, ou seja, em tese, o aumento do número de interlocutores partidários necessário para obter o mesmo resultado em termos de apoio. Em suma, os dados apontam para uma situação de governabilidade mais difícil.

Para a mesma conclusão aponta o exame dos resultados por partido. Entre os quatro grandes, o melhor desempenho no período foi obtido pelo PMDB, ou seja, pelo partido historicamente mais dividido entre governo e oposição, aquele com dificuldade maior de obter posições unificadas de suas bancadas. Ou seja, não apenas aumenta o número de atores relevantes para a negociação, como cresce o peso relativo daqueles atores com menor grau de coesão interna, aparentemente beneficiados pela regra eleitoral.

No que se refere à posição do governo, é instrutivo comparar a situação de hoje com a de quatro anos atrás. No início do primeiro mandato de Lula, as decisões fundamentais foram excluir o PSDB do rol de aliados possíveis, contrariando a expectativa embrionária de Fernando Henrique Cardoso, e recusar uma aliança formal com o PMDB. Ou seja, o comando político do governo acreditava piamente na possibilidade de construir sua base de apoio com partidos díspares, sem a consolidação de um programa comum, nem a partilha proporcional das res-

pensabilidades de governo. Tanto assim foi que, no primeiro Ministério Lula, quase dois terços das pastas ficaram nas mãos do PT.

A crise política que eclodiu na segunda metade do mandato demonstrou a insuficiência quantitativa e qualitativa de uma base de apoio construída dessa maneira. Hoje, o governo tenta uma aliança formal com o PMDB, numa negociação que envolve participação importante no Ministério, em pastas de “porteira fechada”, soberanas, portanto, quanto à distribuição de cargos e posições. Tenta, além disso, retomar o diálogo com partidos que terminaram o ano na oposição, como o PV e o PDT.

Diante desse esforço do governo, a resistência do sistema transparece. É duvidoso que seja obtido o apoio integral do PMDB, para não mencionar o PV e o PDT. O mais provável é que esses partidos permaneçam divididos entre situação e oposição. Mais revelador ainda é o resultado das últimas decisões no Congresso Nacional, com um saldo de derrotas do governo. Tanto os resultados das eleições quanto o resultado dos primeiros movimentos do governo apontam para um período de dificuldades para a construção da maioria na Câmara dos Deputados. A confirmação desse prognóstico levaria água ao moinho dos críticos do sistema, e a reforma política voltaria, uma vez mais, ao centro da agenda do Congresso Nacional.

Referências

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: ANASTÁSIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

MACHADO, Sérgio. *Reforma político-partidária: relatório final da comissão temporária interna encarregada de estudar a reforma político-partidária*. Brasília: Senado Federal, 1998.

RENNÓ, Lúcio. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constritos ou individualmente dirigidos?. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTÁSIA, Fátima. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.