

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO CENÁRIO DA  
ECONOMIA POLÍTICA BRASILEIRA

Antônio Kastrup Gaspar  
N ° de matrícula: 9414831

Orientador: Prof. Jorge Vianna Monteiro

Julho, 1999

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO CENÁRIO DA  
ECONOMIA POLÍTICA BRASILEIRA

Antônio Kastrup Gaspar  
N ° de matrícula: 9414831

Orientador: Prof. Jorge Vianna Monteiro

Julho de 1999

**As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor**

---

**Antônio Kastrup Gaspar**

## SUMÁRIO

<b>Capítulo</b>	<b>Página</b>
<b>I. Introdução.....</b>	<b>04</b>
<b>II. Conceitos a respeito de política.....</b>	<b>06</b>
2.1 Definições e preceitos.....	06
2.2 O jogo da política econômica.....	13
2.2.1 As regras.....	24
<b>III. A importância da atuação dos partidos políticos.....</b>	<b>26</b>
3.1 Noções a respeito de partido político.....	26
3.2 A Constituição brasileira.....	36
<b>IV. Os partidos políticos e a política econômica brasileira.....</b>	<b>44</b>
4.1 Comprometimento efêmero dos políticos e partidos.....	44
4.2 A Reforma Político Partidária.....	53
<b>V. Conclusão.....</b>	<b>6</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>72</b>

## **CAPÍTULO I**

### **INTRODUÇÃO**

O presente estudo pretende a análise mais aprofundada do universo político-econômico do país, no qual estão englobados os partidos políticos. No jogo da política econômica os partidos são a fonte geradora de candidatos a cargos políticos, que quando eleitos compõem o Legislativo e Executivo, atuando como emissários dos cidadãos – eleitores e grupos de interesses –, no cumprimento das regras que determinam as escolhas públicas.

Por serem representantes do eleitorado os partidos políticos são democráticos, pois as políticas preferidas pelos partidos são temas das escolhas públicas, que tem sua vinculação através das vitórias eleitorais. Portanto, para que uma política econômica seja boa é necessário que seja o resultado de um consenso, estabelecendo as escolhas dos cidadãos, tendo nos representantes políticos a concretização da demanda eleitoral.

Esse estudo se propõe a mostrar que a atual estrutura político partidária brasileira tem contribuído para a confusão econômica vigente no país. O descrédito da “classe política” por parte da sociedade aliada ao parco comprometimento dos parlamentares com a ideologia dos partidos que representam contribuem para o enfraquecimento deste agente no jogo político, fazendo com que, com um dos lados enfraquecido, a conjuntura política-econômica fique desequilibrada.

## CAPÍTULO II

### CONCEITOS A RESPEITO DE POLÍTICA

#### 2.1 Definições e preceitos

Política é; segundo a enciclopédia Larousse (1992, p. 776) algo relativo a organização do poder dentro do Estado, submetido a seu exercício. Política, entretanto, é um conceito amplo de difícil classificação, já que faz parte do cotidiano da humanidade. Ela é inerente a vida em sociedade, se aplica através das atividades de observação, análise, monitoramento de eventos e tomada de decisões.

Segundo os filósofos, em particular, Hobbes, a política descrita pela Larousse, é exercida pelo fato de que o ser humano só teria como objetivo sua auto-preservação e, sob a égide deste conceito viveríamos em guerra constante, dentro de uma enorme instabilidade, lutando uns contra os outros

para nos protegermos. A partir disso, os homens decidiram sair deste conflito constante entregando o poder ao Estado sob a condição que os demais homens o fizessem para assim poder, graças a essa abdicação geral e comum, viver em paz. Começa a ser delineado aí o termo contrato social.

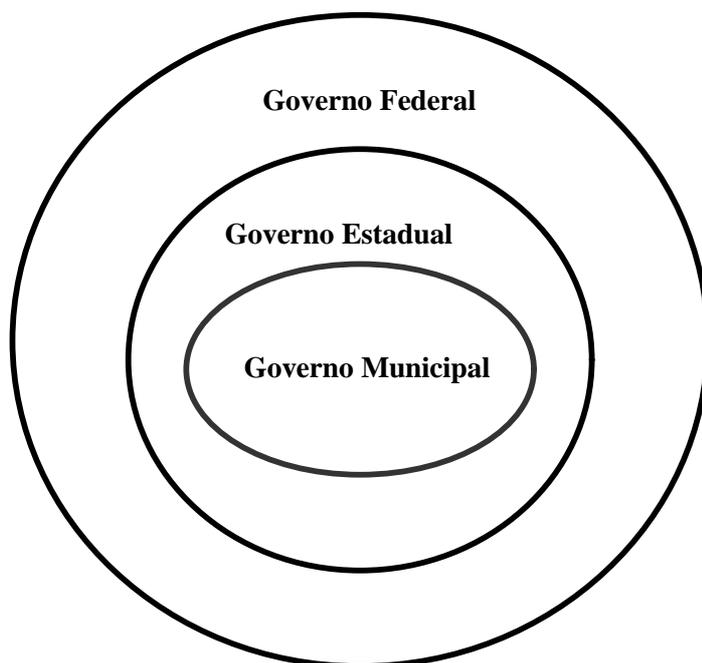
Rousseau , porém, é quem expõe e define o termo, segundo sua ótica, no livro intitulado “Contrato social” (1762, v. I, cap. V). Para ele o contrato social já não é um simples meio, mas o princípio legitimador de toda a sociedade.

*“o ato pelo qual um povo é um povo, verdadeiro fundamento da sociedade. Cada um de nós põe em comum sua própria pessoa e todo seu poder sob a suprema direção da vontade geral, e cada membro desse corpo faz parte indivisível dele”. (Ibidem, cap. VI)*

Ainda na parte teórica; a política pública é um termo que engloba o conjunto dessas atividades de controle, quando exercidas pelo governo. A política ordenada por instituições privadas – empresas, sindicatos, associações de classe, etc – é denominada política privada.

O governo ao exercer as atividades de controle submete-se a uma organização com níveis diferentes de atuação. Portanto, a oferta e provisão de serviços públicos é feita como demonstrado na Figura 1 abaixo:

Figura 1: Níveis de atuação governamental



Toda esta ordem de regências tem influência sobre o setor privado, portanto, é difícil separar, na prática, a política pública – governo – da privada – não-governo – .

O limite entre a política pública e privada é tido como pouco claro para alguns estudiosos, como elucidam os autores Lindblom, Dahl, Vaison e Nadel<sup>1</sup>.

Como toda ação origina uma reação, podemos definir as diretrizes do

---

<sup>1</sup> Monteiro, 1982, p.16

governo como a ação da situação econômica do país e as organizações não governamentais a reação.

As escolhas do governo podem tanto restringir o conjunto de escolhas de outras organizações, como também pode aumentá-las. Tal circunstância leva a necessidade de um vínculo das escolhas privadas com as diretrizes do governo. Quando desejáveis para o governo, as escolhas privadas, são associadas a um esquema de incentivadas.

Portanto, as escolhas privadas também atuam sobre a fronteira das decisões governamentais. Esta observação foi que permitiu alguns estudiosos, de economia política, a questionarem a classificação de política pública, achando-a restrita ou limitada.

Segundo Vaison<sup>2</sup>, existem duas categorias de escolhas do setor privado que influenciam nas escolhas do governo, são elas:

- aquelas tomadas por grandes empresas ou grupos de empresas que, sem se oporem às políticas governamentais, afetam a oferta de bens e serviços, bem como as oportunidades de empregos oferecidas a sociedade;

---

<sup>2</sup> Monteiro, 1982, p.18

- aquelas tomadas por outras organizações privadas – associações profissionais, congregações religiosas – que afetam os cidadãos além da sua relação com essas organizações.

A participação das escolhas do governo e das organizações não governamentais formam um conjunto criador das políticas públicas.

Como existe uma regressão infinita dessas tipologias de políticas públicas o presente trabalho não se aterá em apresentá-las, expondo apenas a classificação de Lowi<sup>3</sup>, que se sobressaiu na empreitada, distinguindo as políticas como:

- Distributiva – quando o governo distribui recursos a uns, sem que, pelo menos no curto prazo, o faça em detrimento de outros grupos ou indivíduos na sociedade. Na verdade, são decisões tão individualizadas, que apenas por agregação podem ser chamadas de política.
- Regulativa – diz respeito a discriminação no atendimento das demandas de grupos.

---

<sup>3</sup> Monteiro, 1982, p.21

- Redistributiva – é uma variante da política Regulativa, quando há um elemento seletivo de atendimento das demandas de uns, em detrimento de outros; no entanto, há também a qualificação de que a redistribuição envolve grandes grupos de indivíduos ou classes sociais – pobres contra ricos, regiões desenvolvidas contra subdesenvolvidas e assalariados contra capitalistas –.
- Constitucional – são políticas públicas, ou regras constitucionais, que regem outras políticas públicas. Estas regras são dominantes no processo decisório do governo.

A participação constitucional como determinante de regras para as escolhas públicas é extremamente coerente para fiscalizar a responsabilidade econômica e social do governo. Ao haver uma subordinação às regras surge a economia constitucional, ou como costuma-se rotular *public choice*.

A estratégia macroeconômica é uma resultante da *public choice*, visto que ela é uma forma de interação social que se estabelece pela ação de políticos, burocratas, grupos de interesses e o cidadão-eleitor. O reformador econômico, *policy maker*, também é um agente de decisão nessa interação social.

Os princípios fundamentais da Constituição da República Federativa do Brasil – artigos 1º, 2º e 3º – representam bem os princípios organizacionais e os princípios gerais de divisão de tarefas no processo decisório do país. Está expresso na Constituição da República Federativa do Brasil (1988, p.3):

*“Art.1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político. Parágrafo único: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*

*Art 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

*Art 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”*

As escolhas públicas do governo devem ser expressas numa série de políticas e reformas de natureza constitucional, legal e administrativa. O Plano Plurianual<sup>4</sup>, elaborado pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso para o período de 1996 à 1999, instituído pela Lei 9.276 de 9 de maio de 1996, é um exemplo de diretrizes de governo. A premissa básica do Plano Plurianual é mostrar ao Congresso suas medidas para a estabilização da

---

<sup>4</sup> Ministério do Orçamento e Gestão, 1999, [WWW.mpo.gov.br](http://WWW.mpo.gov.br). Sob título Cenário Macroeconômico.

economia e inovação no planejamento governamental, privilegiando a parceria entre as ações da União, dos Estados, Municípios e do setor privado.

A apresentação dessas estratégias macroeconômicas é uma exigência da Constituição, mas isso não implica na aprovação imediata de sua aplicação. Para que haja o cumprimento das diretrizes do governo é necessária a interação entre o Legislativo e o presidente da República.

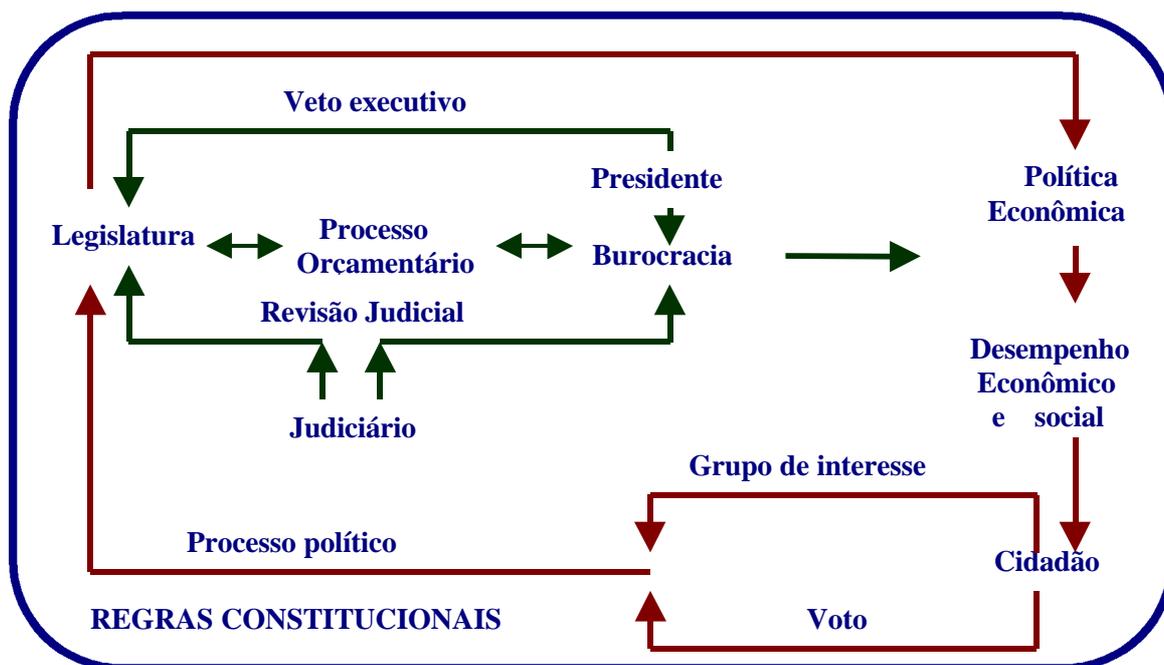
Como demonstrado, as políticas públicas, ou diretrizes de governo, visam o bem estar social e são influenciadas tanto pelas escolhas do governo como pelas escolhas privadas, respeitando as regras expressas pela Constituição. No entanto, a análise da formação dessas escolhas públicas é mais abrangente, pois engloba um longo caminho a ser percorrido, chamado Jogo da Economia Política (JEP).

## **2.2 O jogo da política econômica**

No início dos anos 80 surgiu, dentro da teoria macroeconômica, o conceito de que a economia política resulta de um jogo de estratégias. Este

jogo possui diferentes participantes ou agentes de decisão, que interagem com as regras que predominam no processo político, como mostra a Figura 2<sup>5</sup>.

Figura 2: Formação das escolhas públicas



A existência e execução de um jogo já embute a idéia de que existe jogadores e regras a serem cumpridas. O jogo da política econômica não foge à regra, visualizando a Figura 2, podemos identificar os jogadores, que são os diferentes tipos de agentes de decisão, e as regras, que são determinadas pelas normas constitucionais.

<sup>5</sup> Monteiro, 1997, p.24

Este sistema representativo ou jogo de política econômica possui como elementos decisórios o presidente da República, os 513 integrantes da Câmara dos Deputados e os 81 integrantes do Senado Federal.

Mesmo possuindo a função de promover a cooperação social a boa formação das escolhas públicas não está vinculada, necessariamente, a benevolência ou altruísmo dos agentes de decisão. Comportamentos individualistas muitas vezes impedem o comportamento benevolente ou altruísta, mais isso não o extingue por completo, sendo uma virtude necessária para os agentes de decisão.

Dentre estes agentes de decisão, ou jogadores, Monteiro (1987, p.23) ressalta seis classes de participantes da escolha pública:

**a) Políticos**

São os participantes que atuam no jogo de política econômica após serem eleitos através do cumprimento de um critério de maximização de votos. O âmbito de atuação ocorre com as escolhas majoritárias da legislatura, em especial, na atribuição de decidir quanto à mudança nas regras constitucionais.

Os políticos são os participantes das Comissões legislativas, que são unidades de decisão com jurisdição de política preestabelecida, atuando na formação da legislação e na supervisão do Executivo.

Ao tomarem suas decisões os políticos visam atender a demanda mediana do eleitorado<sup>6</sup>. No entanto, os laços com o eleitorado são mais complexos, visto os impactos distributivos da política econômica. As estratégias são direcionadas de acordo com a visibilidade das políticas públicas, mobilizando a ação dos grupos de interesses.

Quando os políticos promovem estratégias de cunho individualistas proporcionam resultados coletivos irracionais. Fato que traz a tona o *prisoner's dilemma*<sup>7</sup>, onde estratégias dominantes rendem um equilíbrio ineficiente para o interesse da comunidade, o benefício de uma minoria se sobrepõe ao da maioria.

## b) **Burocratas**

Os burocratas são agentes de decisão na alocação de recursos

---

<sup>6</sup> Monteiro, 1990, p.16. Modelo que expressa a restrição de preferência, pico único ( PU ), perante o conjunto de preferências do cidadão-eleitor.

<sup>7</sup> Kiewiet & McCubbins, 1991, p.22-25

orçamentários, proporcionam uma relação de monopólio bilateral com a legislatura patrocinadora.

O jogo dos burocratas é a competição por volume finito de recursos orçamentários e a supervisão no volume de aprovação destas demandas fica, por tanto, a cargo da legislatura, ou seja, os políticos.

Os fundamentos representativos do sistema constitucional de separação de poderes, como mostrado no item 2.1, defendem uma sincronia entre os burocratas e os políticos, mas na prática o que existe é uma disfunção.

Monteiro (1997, p.30-31) expõe uma situação importante e aparente desta disfunção ao ressaltar o caso brasileiro das medidas provisórias, onde estas tomaram forma própria capacitando-se a legislar, em particular na década de 90. O autor também demonstra outras formas de falta de sincronia entre agente e patrocinador, que são:

- os chamados *custos de agência*: custos em que incorrem o patrocinador para atenuar suas perdas em bem-estar, em face das ações do agente;

- incompatibilidade de incentivo: o agente faz uso estratégico da informação, podendo mesmo ocultá-la do patrocinador;
- dificuldade do patrocinador para inferir o sentido da ação do agente, ainda que observando seu resultado;
- o chamado dilema *madisoniano*: recursos e autoridade atribuídos ao agente (o governo incumbindo) podem ser utilizados contra os interesses do patrocinador (a sociedade).

### **c) Presidente da República**

Presidente da República é a autoridade do poder executivo que opera a burocracia governamental. Possui o poder de constranger o processo decisório da legislatura com a emissão de medidas provisórias. Além de dispor de um direito de propriedade no processo legislativo, que é o uso do veto.

### **d) Juízes**

O comportamento dos juízes, em especial os integrantes do Supremo Tribunal Federal, perante a formação das escolhas públicas está mais vinculado a um comportamento ideológico, já que o cargo possui vitaliciedade e desvinculação partidária.

Os juízes fazem a revisão das decisões da legislatura e da burocracia. O Judiciário mantém a durabilidade intertemporal das escolhas públicas estabelecidas, evitando e desestimulando renegações posteriores.

As escolhas públicas, no que concerne ao Legislativo, possuem fortes interesses com os propósitos eleitorais. A supervisão do Judiciário permite a configuração comedida da política econômica, evitando medidas de âmbito impróprio.

#### **e) Grupos de interesses**

Estes agentes são identificados nas ações dos cidadãos no processo político, mas prescindem do uso do voto. Os cidadãos que formam estes grupos possuem voz ativa no meio político, seja por pressão estritamente política – sindicatos – ou financeira – empresas – .

Os ganhos obtidos com as decisões políticas são o objeto de interesse desses grupos. As estratégias utilizadas por eles, que buscam sempre maiores ganhos, podem estar objetivando a aquisição ou ampliação de um direito exclusivo – *rent-seeking* – , tais como ganhos especiais, acesso seletivo, reserva de mercado. Casos mais restritivos podem também levar a lucratividade, como situações de eliminação ou atenuação de um direito –

*rent-avoidance* –. Outra situação análoga seria benefícios obtidos com a diferenciação da aplicação da carga tributária, atingindo o direito do subsídio.

No caso brasileiro o *rent-seeking* pode também ser definido em termos de política constitucional, visto que os grupos de interesses buscam ganhos através de aprovação de emenda à Constituição.

#### **f) Cidadãos**

Os cidadãos atuam no jogo da política econômica como eleitores da representação legislativa e dos cargos do Executivo. Os cidadãos, ao tomarem parte deste jogo através do voto ou compondo grupos de interesses, passam a ser os principais jogadores, porque o jogo começa e termina neles, como especificado na Figura 2.

Afastando os grupos de interesses desta análise, tomemos como alvo o cidadão-eleitor, cujo o voto é almejado pelos políticos. O voto pode ser direto, através de um plebiscito, ou indireto, que permite o eleitor encaminhar sua demanda esperada através de um porta-voz, que é o político.

O eleitor não pode agir individualmente através de seu voto, ele necessita da coletividade. Será a escolha coletiva que irá determinar o

atendimento das necessidades da coletividade. Este fato reflete que não há garantias da escolha individual do eleitor ser instalada no processo político.

Shubix<sup>8</sup> exemplifica o atendimento da demanda coletiva no processo político: “trata da agregação e criação de demanda efetiva para satisfazer valores sociais”.

O cidadão-eleitor possui uma responsabilidade social extremamente acentuada, pois a decisão coletiva terá seus reflexos expostos através das escolhas públicas, portanto, irá atingir toda a sociedade.

Apesar de baixos, os custos são positivos para o eleitor. O eleitor tem custos para cumprir o seu papel neste jogo; estes vão da necessidade do levantamento de informações sobre os candidatos, seus partidos, seus pontos de vista, até os gastos com transporte para chegar as zonas eleitorais. Cabe ao eleitor também o “paradoxo da não votação”<sup>9</sup>, que é a probabilidade mínima de que seu voto seja decisivo.

---

<sup>8</sup> Monteiro, 1982, p.141

<sup>9</sup> Monteiro, 1994, p. 50.

O modelo Millian<sup>10</sup> afirma que os cidadãos prestam mais atenção às opiniões políticas – pontos gerais, atitudes, noções vagas, orientações - do que nas políticas preferenciais. Os eleitores baseiam suas escolhas na posição ideológica e desempenho dos partidos, bem como em opiniões políticas.

Para escolher seu partido, o eleitor, através de sua posição ideológica, leva em conta a posição de diversas políticas públicas, demandando um leque de conhecimentos que abrange a política de cada partido.

O eleitor, ao analisar o bem-estar promovido pelas escolhas de determinado partido, verifica se deve remunerá-lo ou puní-lo. Após este exame o eleitor verifica se o partido faz parte do governo, e parte para a análise do mesmo.

Para analisar o governo é necessário um conjunto de informações mais complexas do que necessário para examinar o partido, pois a demanda por informações do desempenho partidário é mais restrita no que concerne ao governo, o qual necessita do conhecimento, com afinco, de todos os partidos. Se tornando mais custosa.

---

<sup>10</sup> Galeotti & Breton, 1986, p. 49-52.

O comportamento e a consciência eleitoral do brasileiro foram objetos de uma recente pesquisa feita pelo sociólogo Flávio Eduardo Silveira<sup>11</sup>. O estudo constatou que o eleitor brasileiro mudou, revelando um comportamento mais independente. As escolhas dos candidatos passaram a ser o resultado da escolha de um eleitor mais racional e consciente, que considera os candidatos com base em partidos, programas ou ideologia.

A pesquisa mostra que a mídia possui influência extrema na busca do eleitorado por seus candidatos. É ela que os mantém informados, seja por noticiários ou através das propagandas políticas.

A argumentação proposta, eleitorado mais independente, contradiz boa parte das deduções usadas pela maioria dos cientistas políticos, que afirmam que o eleitorado brasileiro não se interessa por política. Eles atribuem este comportamento a pouca importância das propostas partidárias, plataformas eleitorais ou referências ideológicas, mostrando eleitores ligados mais a imagem do candidato – suas características expressivas, simbólicas ou morais –.

A pesquisa feita por Silveira<sup>12</sup> foi realizada num universo de 80

---

<sup>11</sup> Bressan, 29.7.98

<sup>12</sup> Ibidem

eleitores. Esse método torna-a discutível, visto que a média da população brasileira é extremamente superior a este valor. O resultado da pesquisa pode ser tido como a luz de um novo comportamento por parte do eleitorado e, não como uma realidade brasileira.

### **2.2.1 As Regras**

Além dos participantes, o jogo de economia política possui também suas regras, que são expressas pela Constituição. Esta é formada por um conjunto de normas ou regras que mantêm o *status quo* – nível de atendimento das necessidades individuais ou coletivas –, mesmo que os jogadores queiram modificá-las.

Manter o equilíbrio do jogo de economia política é função das regras. Elas administram a atuação do governo coordenando as políticas públicas, de forma a satisfazer uma parcela expressiva da sociedade.

A estabilidade e durabilidade destas normas são a garantia de sua magnitude, gerando dificuldades nas alterações das mesmas. Feito que só ocorre por emenda, interpretação do Judiciário e pelo próprio processo de sua implementação.

As regras são o componente crucial para o bom funcionamento do jogo de política econômica, independente do resultado final obtido nesse jogo. Sua supremacia mantém a harmonia no decorrer do jogo, o que não significa necessariamente que o resultado final seja de saldo positivo.

## CAPÍTULO III

### A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

#### 3.1 Influência dos partidos políticos

O sistema político democrático, apresentado por Downs<sup>13</sup>, torna mais explícita a participação dos partidos políticos na formação das políticas públicas. Segundo o estudo existem dois elementos básicos neste processo político:

- Quantidade de partidos – devem existir dois ou mais partidos atuando nas eleições periódicas;
- Autonomia do voto – por eleição cada cidadão tem direito a um único voto.

Downs ainda acrescenta o comportamento do político como uma busca a fatores de engrandecimento perante a sociedade, abrangendo:

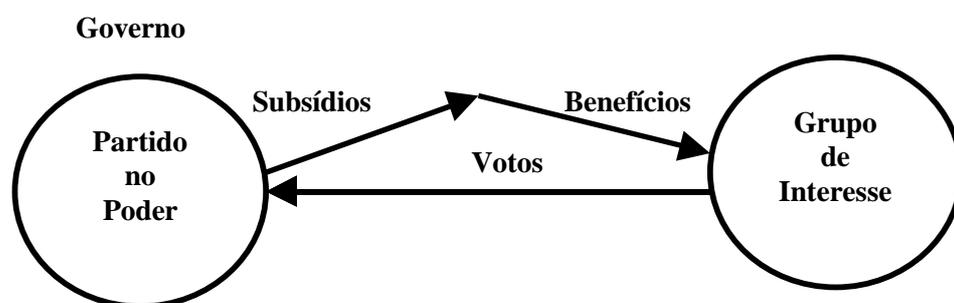
---

<sup>13</sup> Monteiro, 1982, p.149

- A busca de renda, prestígio e poder;
- Conduta de agente otimizador, fazendo sempre escolhas racionais;
- Escolhas guiadas pelo potencial de votos ou que originem aumento de chances eleitorais (ou reeleição);
- Agente formador de políticas para obtenção de controle.

O modelo de Rubin<sup>14</sup> exemplifica o comportamento entre político/partidos e eleitores como uma troca de interesses, como demonstra a Figura 3.

Figura 3: Modelo Rubin de oferta de políticas públicas



Os eleitores consideram os subsídios exclusivamente pelos benefícios, que estes possam lhes propiciar. Os políticos/partidos consideram que suas chances eleitorais estão vinculadas a razão direta dos custos que os subsídios

---

<sup>14</sup> Monteiro, 1982, p.151

possam acarretar aos eleitores, em termos de custos diretos – trâmites burocráticos a concessão de subsídios – e indiretos – aumento de impostos – .

Para haver uma boa interação entre políticos/partidos e eleitores é necessário que se estabeleça um elo de confiança entre ambos, ocasionado pelo compromisso do eleitor não votar em outro candidato e do político não mudar de ideologia após a eleição.

Os modelos de Downs e Rubin mostram o comportamento oportunista dos políticos/partidos e um eleitorado extremamente imediatista, onde o passado imediato do governo é o que importa.

A percepção da realidade pelo eleitorado sobre o desempenho socio-econômico ocasionado pela intervenção governamental, é uma visão instantânea. Os políticos/partidos determinam suas intervenções conforme o interesse eleitoral como, por exemplo, um afrouxamento no cumprimento das metas monetárias em período pré-eleitoral, situação capaz de promover um surto de produção, com geração de empregos e aumento de renda, mas que não significam que após as eleições as políticas monetária e fiscal não voltem a ser rígidas ou restritivas.

O modelo de Alesina<sup>15</sup> estabelece características mais profundas na análise da relação político/partidos e eleitorado. Especifica que o cenário da flutuação econômica não é fator único de resultado no comportamento destes agentes, mostrando que há também um conteúdo ideológico na decisão eleitoral. Esta diferença se dá devido as seguintes características políticos/partidárias :

- Diferenciação ideológica dos políticos/partidos;
- Pela realização periódica de eleições, que renovam ou não a composição da coalizão majoritária;
- Pela formação de expectativas racionais, por parte dos cidadãos-eleitores, que são a personificação dos demais agentes econômicos privados, ou seja, assalariados ou sindicatos.

A formação da decisão eleitoral é baseada na confiabilidade nos partidos. Ela é estabelecida desta forma porque permite uma garantia de expectativa na atuação dos políticos/partidos. A existência da confiança partidária é ocasionada pelo preenchimento das seguintes características:

- Durabilidade partidária, as instituições possuem vida longa;

---

<sup>15</sup> Monteiro, 1994, p.68

- Cada partido é representado por congressistas filiados, o que faz com que o eleitor seja representado por mais de um parlamentar;
- Partidos controlam seus membros no Congresso.

Para os partidos políticos atingirem a credibilidade é necessário que possuam algumas características internas, que são:

- Agregar as preferências de seus membros e colaboradores potenciais, formando uma plataforma consistente;
- Capacidade de monitorar as ações dos políticos, observando se estes estão agindo conforme acordos estabelecidos;
- Força para incentivar seus membros, como indicação de sua candidatura e ajuda para se elegerem, dando suporte financeiro e apoio técnico;
- Força para punir seus representantes;
- Ter incentivo para manter a credibilidade junto a seus simpatizantes;
- Possuir perspectivas de futuro, o que inibe ações presentes que possam abalar o sucesso futuro do partido.

O sistema democrático possibilita a diferenciação nas linhas ideológicas dos partidos, que são percebidas através de suas plataformas. Os partidos buscam a otimização de suas utilidades, para isso, adotam comportamentos extremos – direita ou esquerda – e, mesmo quando estão em posição de centro, os ativistas políticos poderão notar diferenças ideológicas entre eles.

Dada a credibilidade dos partidos políticos perante a sociedade, seu comportamento pode ser analisado devido a sua utilidade. Para uma determinada política “x”, podemos ver que o ganho “gi” do partido em abandonar tal política, equivale a diferença entre a utilidade esperada em ganhar a eleição não apoiando “x” e a utilidade esperada em ganhar a eleição apoiando “x”.

Ao admitir  $g_i = 0$  e a existência apenas de dois partidos, em determinada localidade, existirá a curva *do nothing zone* (DNZ)<sup>16</sup>, a qual expressa a idéia de que qualquer política localizada em seu interior não será apoiada por partido nenhum, já que ambos preferirão manter o *status quo*.

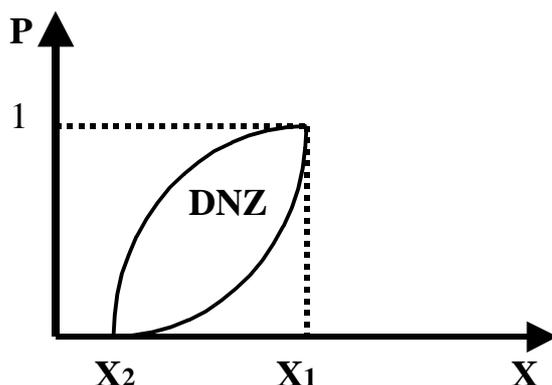
A Figura 4 exemplifica a curva DNZ, onde “P” é a probabilidade de

---

<sup>16</sup> Breton; Galeotti; Salmon & Wintrobe, 1993, p. 48

vencer as eleições, “X1” é a política adotada pelo partido 1 e “X2” a política adotada pelo partido 2.

Figura 4: Curva do nothing zone (DNZ)



Quanto maior o grau de polarização partidária, plataformas extremas, maior é o grau de representatividade, o que também proporciona uma redução na capacidade de ação do sistema político.

Dada a maior capacidade na atuação das políticas extremistas, os partidos que adotarem plataformas centristas se tornarão menos satisfatórios, fazendo com que as chances de vitória eleitoral recaiam nas políticas polarizadas, que antes estavam na DNZ.

Os eleitores das políticas centristas são prejudicados pela forte atuação das políticas extremistas, situação que se agrava com a facilidade do, eleitor

mediano, em trocar de partido. A deslealdade partidária do eleitor mediano leva a uma má receptividade dos partidos que ficam inseguros em representá-los.

Dada a representação da curva DNZ, os partidos políticos tendem a adotar políticas polarizadas na intenção de agradar eleitores extremistas, que são mais fiéis. Em contrapartida estes partidos também precisam da intenção de votos dos eleitores não extremistas, se eles adotarem uma política extremista terão grande apoio de ativistas, porém pouca intenção de voto – *voter appeal* – por parte do eleitores centristas.

Para os partidos resolverem o dilema - agradar eleitores extremistas e centristas - necessitam da utilização de um subterfúgio, que é a oferta de benefícios como pontes, túneis, obras de saneamento, obras em rodovias, etc. O benefício também pode vir através de soluções nos problemas burocráticos, visto a complexidade da burocracia governamental, o que pode ser mais útil na prática do que a compatibilidade ideológica teórica.

A estratégia de oferta de benefícios não pode se restringir aos eleitores centristas, deve procurar agradar também aos ativistas ou extremistas. Oferecer cargo público ou em agências privadas ligadas ao partido seria uma

alternativa capaz de conciliar a atenção dos eleitores ativistas e centristas. Desta forma agrada-se aos centristas sem esquecer do apoio dos filiados extremistas.

Outras estratégias seriam a adoção de uma política pós debates para saber a posição do grupo que demanda por uma referida política, e depois preencher as expectativas desse grupo, ou então, uma tática de camuflagem, omitindo certas posições políticas para usá-las mais tarde, artifício comum e racional.

Para que possamos analisar a curva DNZ é necessário que haja credibilidade nas promessas – estratégias – políticas. A credibilidade está intimamente ligada a reputação, que é fator ímpar na vida dos políticos/partidos. O receio de perdê-la faz com que as promessas sejam cumpridas.

O mecanismo de reputação só pode existir se os eleitores mantiverem suas promessas e o suporte a seus candidatos, abandonando o modelo baseado na miopia dos eleitores, levando em conta eleitores com memória contínua em relação ao desempenho do governo.

Por ser limitado o mecanismo de reputação, fica difícil discriminar a contribuição de cada político/partido na aprovação das políticas públicas, assim como verificar seu passado.

A reputação passa a ser um objeto de conquista dos políticos/partidos, sendo uma forma de fortalecimento, onde os candidatos devem ser organizados por seus partidos, possuindo plataforma – conjunto de estratégias – comum a todos. Por serem instituições de longo prazo, os partidos, devem respeitar o comprometimento com o eleitorado, além de mantê-los informados sobre suas atividades para que partidos opositores não os denunciem ao público, caso quebrem alguma promessa.

O papel dos partidos políticos perante a sociedade é muito complexo, pois reflete a relação entre estes e os cidadãos, o que implica em uma ordem e comprometimento organizacional destas instituições, assim como a idoneidade de seus integrantes.

Da relação entre os partidos políticos e os cidadãos surgem os representantes da sociedade, cuja obrigação é estabelecer escolhas públicas convenientes no atendimento da demanda pública.

Uma boa política econômica é aquela que resulta de um consenso que se estabelece com as escolhas dos cidadãos. Para atingir este objetivo é necessário que os partidos políticos façam parte do processo de escolha parlamentar de políticas públicas, influenciando diretamente na concretização da demanda eleitoral.

### **3.2 A Constituição Brasileira**

Como demonstrado no capítulo II, o jogo de política econômica possui regras que controlam todos os elementos integrantes deste ciclo de desenvolvimento econômico – interesse público – e social – justiça social – .

A importância dessas regras pode ser comprovada na Constituição brasileira, que é um contrato social que coordena diversos agentes de escolhas públicas, possuindo como aspecto central as seguintes regras<sup>17</sup>:

- a Constituição Federal de 1998;
- os Regimentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados;

---

<sup>17</sup> Monteiro, 1994, p.98.

- as decisões do Judiciário que, de algum modo, qualificam dispositivos da Constituição.

A função de reger uma nação, exercida através da Constituição, é um trabalho muito complexo que, às vezes, requer revisões ou emendas nesses conjunto de regras. As alterações na Constituição podem ser estimuladas por problemas de linguagem devido a necessidade de manter a unidade do texto constitucional ou por autoridade governamental, por ela criada, bem como as instituições e práticas daí decorrentes.

Para que haja uma boa estruturação é necessário que a Constituição não seja encarada somente como fonte de direitos, mas também como protetora destes direitos. Esta seria a transformação de uma configuração duradoura para uma estrutura constitucional.

Sob o ponto de vista econômico, a Constituição transcende a noção estrita da lei abrangendo as regras constitutivas do processo político, cuja durabilidade está condicionada as expectativas dos agentes econômicos, ou seja, a própria política econômica.

As prioridades econômicas, principalmente a sustentação da estabilidade econômica, podem levar à tentativa de alteração constitucional. As emendas são tratadas independentemente de sua integração a sistemas ou princípios mais amplos, como a separação de poderes e federalismo, o que causa efeitos colaterais no processo da escolha coletiva.

O sistema constitucional bem estruturado, com separação de poderes bem definidas, dificulta a demanda por parte dos grupos de interesses de políticas públicas. Isto porque a decisão da legislatura possuindo autonomia, sendo complementada pela revisão judicial e pelo poder de veto do presidente, filtra estas demandas.

Na política econômica brasileira atual observa-se um desequilíbrio neste sistema constitucional ocasionado pelo excesso de emissão de medidas provisórias gerando um forte controle de agenda exercido pela burocracia. Nos últimos dez anos o governo editou 3.416 medidas provisórias<sup>18</sup> – 511 originais e 2.905 reedições –, sendo que o Congresso aprovou apenas 371 e rejeitou 12. Nesta última década houve o maior número de expedição de medidas provisórias do que em toda a História do país.

---

<sup>18</sup> Allen, 05.05.99

Outro fator que compromete a estabilidade deste sistema é a possibilidade de se reiniciar qualquer discussão a partir deste ano, de 1999, devido a possibilidade da legislatura revisória.

A revisão tem como meta equacionar desvios que possam ter ocorrido devido as emendas da atual legislatura, desvios estes promovidos, quase sempre, pelas preferências do Executivo.

Segundo Monteiro (1997, p.261) o Estado brasileiro possui seus próprios interesses, o que torna atual o dilema proposto por Hobbes séculos atrás: em tal circunstância, como restringir a autoridade de governar para que o governo não venha a ser exercido em causa própria?

A subordinação do governo aos grupos de interesses que oferecem apoio político é uma tendência da burocracia governamental. Esta consideração despendida aos grupos de interesses, agregada a freqüente ameaça de revisão da Constituição, disparam o mecanismo de *rent-seeking*.

O Governo, ao privilegiar os grupos de interesses, tende a reduzir o crescimento nacional, pois atende a necessidade de um grupo privilegiado ao

invés de potencializar o atendimento na capacidade social como, por exemplo, a absorção de novas tecnologias.

Segundo Aragão (1994, p.107) o processo de democratização descentralizou o poder, obrigando os grupos de interesses a estabelecerem canais de comunicação com as oposições. A concretização destes canais através do surgimento de entidades associativas foi uma consequência, assim como a intensificação da prática de *lobbying* – ação de persuasão e defesa de interesses – . Os elementos constitutivos destes canais são especificados como uma trindade de valores, que são “interesse”, “associação” e “poder”.

O *lobbying* parlamentar é uma atividade legal, praticada por qualquer entidade, empresa ou indivíduo, desde que não incorra nos crimes previstos no Código Penal. Aragão (1994, p.108) acrescenta que a prática do *lobbying* em defesa de interesses no Congresso Nacional implica em certas ações.

A atuação dos grupos de interesses ou dos *lobby-agent* que desencadeia uma pressão no Congresso Nacional, possui extrema importância tanto na elaboração de políticas públicas quanto na administração de conflitos da sociedade.

O tratamento diferenciado dado aos grupos de pressão gera perdas sociais e renda agregada no contexto social. O governo ao favorecer o mecanismo de *rent-seeking* torna o sistema constitucional mais fragmentado, aumentando a complexidade da regulação econômica e comprometendo seu próprio desempenho.

Monteiro (1997, p.259) expõe o exemplo de *rent-seeking* quando discorre sobre a medida provisória nº 1.526, de 5-11-1996, convertida em lei pelo Congresso Nacional em prazo relâmpago de 30 dias, quando o prazo constitucional considerado para este tipo de legislação “provisória” é em média de 14 meses. A rapidez foi consequência de intenso *lobby* promovido por empresários do setor de microempresas, motivados pelo benefício que a medida traria ao estabelecer um novo regime fiscal para as empresas do setor.

Os efeitos cruzados entre os interesses específicos das microempresas e as preferências oficiais pela reeleição dos políticos demonstram nitidamente um benefício direcionado a um grupo específico da sociedade.

A atuação indiscriminada da burocracia governamental leva ao enfraquecimento do poder de legislar, fazendo com que a Constituição passe a

não exercer eficientemente a sua função de autoridade reguladora, ou melhor, de regra do jogo de política econômica.

Em recente discurso o presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (PMDB-SP), defendeu o direito constitucional do Legislativo em traçar suas próprias pautas de votação. Até então a pauta da legislatura vinha obedecendo ao comando do Palácio do Planalto, que anunciou estar enviando ao Legislativo o projeto de reforma política, embora a reforma tributária seja considerada mais urgente.<sup>19</sup>

A capacidade de legislar poderia ser resguardada se houvesse um controle na prioridade dos atos do Executivo por parte dos representantes políticos do Legislativo, como proposto no discurso do presidente da Câmara dos Deputados. Por sua vez, os representantes do Legislativo deveriam atuar conforme o consenso de seus partidos, para também não agirem em causa própria. O comprometimento partidário é de suma importância para o bom funcionamento da política econômica.

O reflexo do enfraquecimento no compromisso partidário pode ser visto através de sua pouca importância na subordinação aos grupos de

---

<sup>19</sup> Mineiro, abril/maio 1999, p.8

interesse organizados e aos *lobby-agent* , visto que, estes obtêm acesso direto aos próprios políticos, não sendo mais necessário ter o partido como intermediário.

A individualidade política pode atuar como um elemento perigoso para o bom andamento da formação das escolhas públicas. Para o político, assim como é para o governo, agir em causa própria pode proporcionar custos onerosos para a sociedade.

## **CAPÍTULO IV**

### **OS PARTIDOS POLÍTICOS E A POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA**

#### **4.1 O comportamento efêmero dos políticos e partidos**

Os partidos políticos e seus respectivos representantes deveriam ter consciência da importância de sua representatividade. Eles simbolizam os anseios, demandas e necessidades de seus eleitores e, conseqüentemente, traduzem uma parcela da sociedade, além de influir nela.

Ao figurarem como agentes concentrados nas ações de representação de serviços à população, os partidos devem possuir doutrinas e ideologias, e por elas se guiar. Infelizmente, porém, na prática, pode haver um esfriamento nas ideologias partidárias, capaz de gerar insegurança no mecanismo de reputação e no comprometimento eleitoral.

Na época anterior a última eleição para presidente da República (1998) tivemos um exemplo de esfriamento ideológico na formação do eixo entre dois partidos de esquerda, o PT e o PDT. Apesar de possuírem diretrizes governamentais de esquerda, os dois têm ideologias diferentes. A coligação tinha como base a candidatura para presidente de Luiz Inácio Lula da Silva do PT e de Brizola do PDT para vice-presidente, face a força da candidatura de Fernando Henrique Cardoso, também coligada com outros partidos.

A coligação, que naquele momento era necessária aos dois partidos, não refletia a origem de ambos. O surgimento do PT teve como premissa ideológica sua posição contrária ao paternalismo do getulismo, por sua vez o PDT teve suas bases ideológicas fundamentadas na política getulista, tendo em Brizola o herdeiro político de Getúlio Vargas.

A divergência de formação ideológicas do PT e PDT colaborou para a fragilidade da aliança, que teve como consequência uma redução no impacto eleitoral. <sup>20</sup> *Ciro Gomes*, candidato do PPS à presidência na mesma eleição, interpretou a união dessa forma: “O que Lula e Brizola representam é incompatível e a união entre os dois não cria nada de novo”.

---

<sup>20</sup> O Estado de São Paulo, 29.07.98

O comportamento efêmero dos partidos políticos perante o comprometimento com sua plataforma política e ideologia, tem como consequência principal mudanças contínuas no seu histórico partidário. A falta de compromisso do partido afeta o mecanismo de reputação, enfraquecendo sua representatividade, levando a uma queda no comprometimento eleitoral, como exemplifica a seqüência das Figuras 5 e 6.

Figura 5: Partidos políticos de ideologias diferentes antes da coalizão

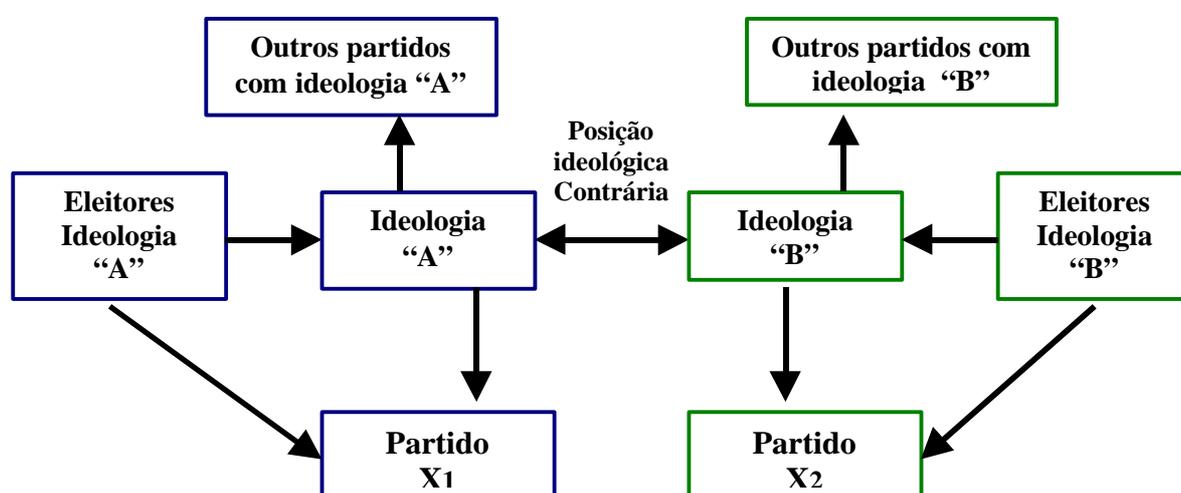
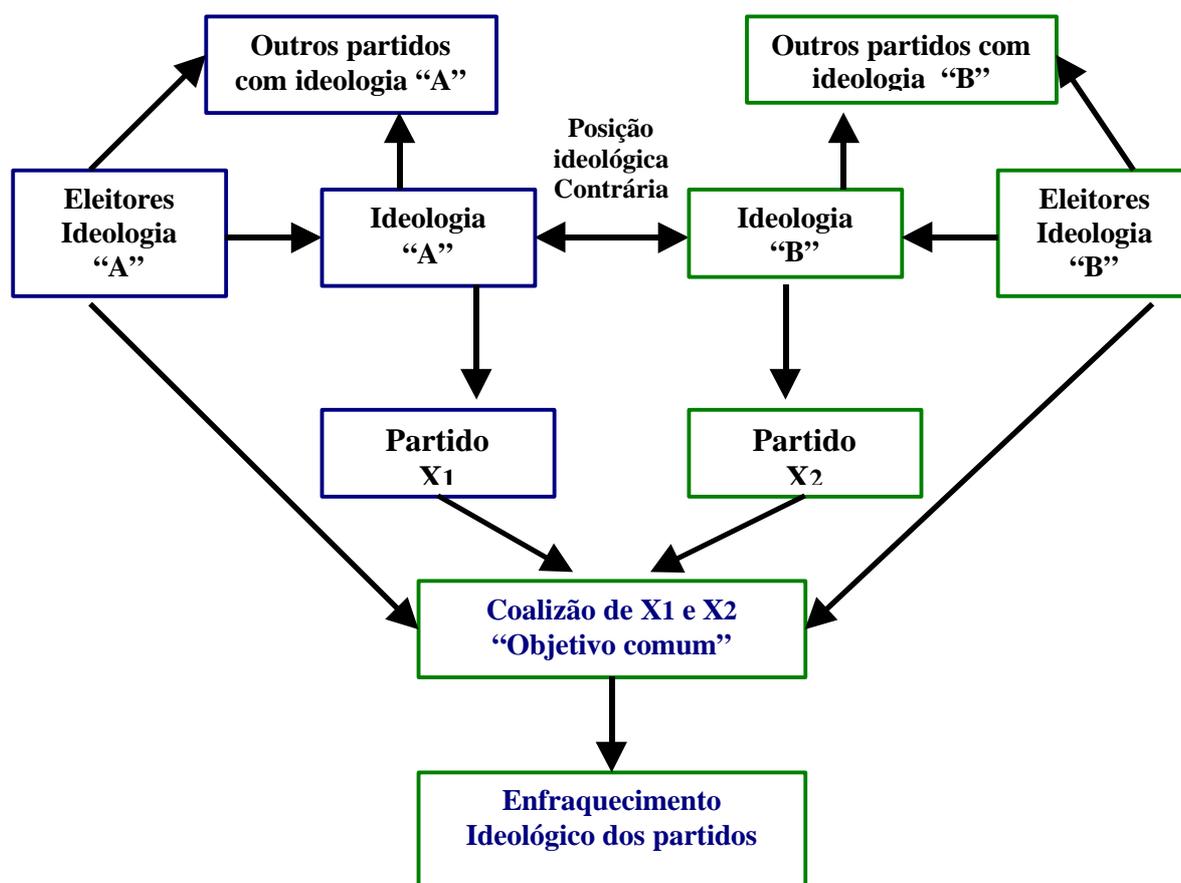


Figura 6: Partidos políticos de ideologias diferentes depois da coalizão



A coalizão entre partidos de ideologias opostas afeta a imagem do partido junto ao eleitorado, que vislumbra uma união pouco duradoura. A imagem do partido também pode ser abalada devido as repentinas mudanças de plataformas políticas, diretrizes, gerando um descompasso na ideologia do partido.

A multiplicação contínua de partidos políticos na jovem democracia brasileira é uma questão importante, que nos leva a pensar em três possíveis

situações: quantidade sem qualidade, qualidade sem quantidade e a quantidade com qualidade.

Existem no Brasil atualmente 40 legendas legalizadas, dentre estas 18 estão representadas no Congresso<sup>21</sup>. A consolidação deste quadro partidário tem como reflexo a separação dos partidos em pequenos e grandes, governo e oposição.

Para sobreviver, os partidos pequenos – geralmente com pouca representatividade popular nos Legislativos municipal, estadual e federal – formam coligações proporcionais, que permitem aos dois partidos apresentar uma única lista de candidatos para as eleições.

A validade das coligações proporcionais gera muita polêmica entre os políticos. O cientista político Bolívar Lamounier<sup>22</sup> é um grande analista do assunto. Segundo ele, a escolha do cidadão torna-se menos objetiva quanto maior for o quadro partidário:

*“ O cidadão tem o direito de entender questões dentro de um formato mais simples; o sistema brasileiro obriga-o a decifrar quase 20 partidos com representação no Congresso, cada qual com não sei quantas correntes internas, para saber qual está perto ou longe de seus interesses.”<sup>23</sup>*

---

<sup>21</sup> O Estado de São Paulo, 12.04.99

<sup>22</sup> Ibidem

<sup>23</sup> Ibidem

A falta de credibilidade dos partidos políticos pode ser a razão para a multiplicação dos partidos políticos. Soma-se a isso, a ajuda da legislação brasileira que não estabelece restrições ao funcionamento de partidos sem expressão política nacional, nem incentiva a permanência e o crescimento partidários.

A infidelidade partidária também é uma causa/conseqüência da fragilidade das instituições políticas. A legislação promove o enfraquecimento dos partidos políticos ao reforçar a atuação individual, conduzindo os partidos a procurarem candidatos entre personalidades, representantes de categorias e grupos sociais, que acabam se tornando, por sua própria natureza, independentes dos próprios partidos.

O comportamento efêmero dos políticos em relação a seus partidos ocorre devido a falta de fidelidade partidária. Dos deputados eleitos em outubro de 1999, três semanas depois da posse, quase 10% <sup>24</sup> deles já haviam trocado de partido. Devido a essa agitação partidária, alguns partidos se protegem da inconstância de seus filiados, fazendo contratos de comprometimento partidário durante o cumprimento de mandato.

---

<sup>24</sup> Albuquerque, 04.02.99

Até mesmo os quatro últimos presidentes da República tiveram mais de uma sigla em suas carreiras. A troca de partido, em sua maioria, não é explicada pelos políticos com argumentações condizentes às suas obrigações de representantes da sociedade, mas sim como atitudes de caráter individualista. Paiva; Oltramari & Brasil (1999) destacam cinco casos de incoerência de troca partidária no Congresso:

- Geovan Freitas (Goiás) – Candidatou-se pelo PL, ganhou um gabinete sem banheiro privativo, e mudou de legenda para conseguir um gabinete melhor: “No PMDB, talvez eu consiga mudar isso”;
- Wilson Braga (Paraíba) – Foi para o PFL porque o PSDB não marcava audiência com ministro. Levou dois anos para chegar a essa conclusão;
- Francisco Rodrigues (Roraima) – Em 1994 elegeu-se pelo PTB, passou por outros três partidos, voltou ao PTB e, agora, já trocou pelo PFL, alegando busca de espaço;
- Airton Roveda (Paraná) – Eleito pelo PDT, assinou um documento dizendo que se trocasse de partido renunciaria. Foi para PFL, mas segue no mandato.

- João Mendes (Rio de Janeiro) – Num único dia, deixou o PPB, foi para o PMDB e voltou para o PPB, motivado por uma carta que recebeu onde o partido garantia que a troca de legenda levaria a perda de mandato.

Segundo Bolívar Lamounier<sup>25</sup> essa facilidade de troca de partido só acentua a necessidade de uma reforma política que estabeleça o princípio de fidelidade partidária. Ainda acrescenta, que um político não pode trocar de partido como quem troca uma vestimenta, tendo que obedecer as orientações do partido na hora do voto, sob risco de sofrer pesadas punições. Com isso, o cenário partidário ficaria mais claro e as votações no Congresso poderiam dispensar as barganhas e negociações cotidianas.

Como os políticos e os partidos brasileiros possuem uma tendência para agir de forma personalista, suas atitudes político-econômicas, principalmente em período pré-eleitoral, tornam-se extremamente perigosas para o bem estar da sociedade. Na busca de resolver o dilema de agradar a maior parte possível do eleitorado, os partidos e os políticos utilizam algumas estratégias<sup>26</sup> como: camuflar certas informações, adiar a adoção de medidas

---

<sup>25</sup> Paiva; Oltramari & Brasil, 24.02.1999

<sup>26</sup> O Capítulo III, ítem 3.1, deste estudo, exemplifica os tipos de estratégias utilizadas para agradar o eleitorado.

de cunho econômico que possam não ter boa receptividade por parte do eleitorado.

Na eleição presidencial de 1998, houve a prática de camuflagem de certas posições políticas visando a reeleição de Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Para poder esconder informações, durante o período pré-eleitoral, sobre a crise econômica do governo houve um adiamento das medidas recessivas (desvalorização cambial, desemprego e alta de juros) para salvar o plano econômico do governo – Plano Real – .

Esta situação foi exposta em uma entrevista com senador Saturnino Braga<sup>27</sup>. Ao ser questionado, sobre se houve sacrifício do Plano Real em prol da reeleição, afirmou:

*“ Sem dúvida nenhuma, e esconderam a crise durante toda a campanha, houve a preocupação explícita de dizer que não havia crise e de fugir ao debate. O candidato Fernando Henrique fugiu ao debate com o candidato Lula porque não queria se expor a uma discussão, enfim, a uma polêmica, havia uma controvérsia sobre a crise que era evidente e ele quis esconder de toda a forma....*

*...Durante o ano que se manteve o real sobrevalorizado, milhares de empresas brasileiras morreram....E dezenas de milhares de empregos ou centenas de milhares de empregos morreram, o que não teria acontecido se uma atitude tivesse sido tomada a tempo.<sup>28</sup>”*

---

<sup>27</sup> Ribeiro, abril/maio 1999

<sup>28</sup> Ibidem

## 4.2 Reforma Político Partidária

No Brasil ainda não conseguiu se chegar a um equacionamento político-institucional estável para uma sociedade e uma economia em constante modernização. A proposta da Reforma Político Partidária, em voga atualmente, é a tentativa de reverter esta situação.

A reforma política tem como princípio fundamental o fortalecimento dos partidos políticos, sendo este o pressuposto indispensável da sacralização do estado de direito. Neste encontram-se a democracia, a estabilidade das instituições políticas, a representatividade, a supremacia popular, enfim, a cidadania plena.

Com este objetivo foi elaborado um Projeto de Reforma Político Partidária pela Comissão Temporária Interna do Senado Federal. As medidas deste projeto se traduzem em proposições legislativas, que em síntese são<sup>29</sup>:

### **a) Sistema Eleitoral, Proibição de Coligações nas Eleições Proporcionais:**

A Comissão adotou um sistema eleitoral misto, distrital e proporcional, reconhecendo as vantagens dos dois sistemas clássicos, onde o

---

<sup>29</sup> Senado Federal, 1999, [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) ., sob título Reforma Político Partidária

proporcional assegura a representação das minorias e o distrital puro permite a proximidade do eleitor e a representação das diversas regiões do Estado.

A meta desta proposta é fazer com que o voto seja conferido ao partido, evitando a sua excessiva personalização, diferentemente do sistema vigente eleitoral – proporcional com listas abertas – que fortalece a personalidade (candidato) em detrimento ao partido.

O projeto permite ao eleitor o direito a dois votos desvinculados: o primeiro, sendo dado ao candidato da sua circunscrição distrital e, o segundo, na legenda partidária de sua preferência. Este segundo voto servirá para o cálculo do coeficiente partidário.

Dentro deste contexto eleitoral veda-se a coligação partidária para eleições para Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativas, no caso do Distrito Federal, e Câmara de Vereadores, visto que este instituto desvirtuaria o sistema ora proposto, já que os partidos devem ter desempenho eleitoral próprio.

#### **b) Fidelidade Partidária**

A busca pela fidelidade partidária originou várias e diferentes propostas em tramitação, que vão desde a proibição de mudança de partido em um determinado período, até outras que determinam a perda do mandato para todos os cargos em todos os níveis caso ocorra mudança.

Além dessas propostas, a Comissão também analisou a questão eleitoral brasileira e opinou pela adoção de medidas constitucionais impositivas de fidelidade partidária: a primeira, prevendo a perda automática do mandato na hipótese de desfiliação partidária dos ocupantes de mandato legislativo, salvo no caso de fusão ou incorporação ou para participar, como fundador, da constituição de um novo partido político; e a segunda, possibilitando a perda do mandato na hipótese de violação grave da disciplina partidária, sendo considerado como grave violação atitudes que contrariem as diretrizes programáticas dos partidos.

Disso decorre a consequência lógica de que, ao mudar de partido ou contrariar suas diretrizes, após conquistar um mandato sob aquela legenda, o eleito estaria violando a vontade do eleitor.

O estabelecimento da fidelidade partidária, proposto pela Comissão, tem como pretensão fortalecer as instituições políticas, permitindo uma

melhor comunicação entre Executivo e Legislativo, mudando o eixo das grandes discussões nacionais, levando a um tratamento direto com os partidos e não isoladamente com figuras proeminentes.

### **c) Desempenho eleitoral para conceito de Partido Nacional**

A maneira adotada pela Comissão como forma de impedimento da multiplicação excessiva dos partidos foi o estabelecimento de desempenho eleitoral para caracterização dos partidos como nacionais, sob pena de cancelamento de registro.

Diante da análise da situação partidária atual, decidiu-se pela atuação indireta, assegurando o acesso às verbas do fundo partidário e aos programas eleitorais gratuitos na televisão e no rádio somente aos partidos que tenham desempenho eleitoral que lhes proporcione o funcionamento parlamentar.

A exigência de desempenho eleitoral já existe na Lei 9.096. Esta estabelece que para um partido possuir o direito a funcionamento parlamentar, tem que ter pelo menos 5% dos votos para Câmara dos Deputados, com o mínimo de 2% em pelo menos nove estados. O artigo 13 estabelece que:

*“ Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha eleito representante, o partido que em cada eleição para Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e nulos, distribuídos em, pelo menos ,*

*um terço dos Estados, com no mínimo de dois por cento de cada um deles.*<sup>30</sup>”

Então, mediante a utilização desse dispositivo, a Comissão propõe mudanças na Lei n ° 9.096/95 (alteração nos arts. 41 e 48 e revogação do art.57), objetivando o acesso aos recursos do fundo partidário e a tempo de televisão somente ao partido que cumpra o requisito do art. 13 da Lei n° 9.096/95.

**d) Prazos de domicílio eleitoral e filiação partidária para registros de candidatos:**

Para atender este requisito, a Comissão, depois de amplos debates, acolheu a proposta do senador José Fogaça, estabelecendo prazo de um ano de filiação partidária para o cidadão que se filia pela primeira vez a um partido político e de dois anos para quem já é filiado a partido, para que possa lançar candidatura e, para todos, a exigência de dois anos de domicílio eleitoral.

**e) Duração de mandato dos senadores**

No que se refere ao mandato dos senadores a Comissão propõe a emenda à Constituição, alterando a redação dos §§ 1° e 2° do art. 46 da

---

<sup>30</sup> Senado Federal, 1999, [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) ., sob título Reforma Político Partidária

Constituição Federal, fixando o mandato de senador em 6 anos, com renovação de 1/3 a cada dois anos.

**f) Datas de posse e segundo turno**

A Comissão aprovou calendário que estabelece as posses para membros do Poder Legislativo no dia 2 de janeiro do ano seguinte ao das eleições, enquanto para os chefes do Poder Executivo, estão programadas no dia 4 de janeiro, no caso dos estados, Distrito Federal e Municípios e no dia 6 de janeiro, no caso da União.

A Comissão ressalta alguns argumentos contra o segundo turno em eleições, liberando somente para a disputa presidencial, apontando que este formato tem sido ineficaz para o aperfeiçoamento do nosso sistema eleitoral, contribuindo para inflacionar os custos das campanhas eleitorais e para aumentar a influência do poder econômico. Além disso, a análise menciona o enfraquecimento do sistema partidário, o que favorece a formação de acordos políticos espúrios que levam, após uma campanha vitoriosa, ao loteamento dos cargos públicos, retardando o início efetivo do governo, com prejuízo ao bom funcionamento da máquina administrativa.

Para evitar estes problemas a Comissão sugere uma emenda à Constituição, alterando o § 1º do art 27; o *caput* do art.28; os incisos II e III do art. 29; o § 2º do art. 32 ; o *caput* , os §§ 2º e 4º , inciso III do 3º e o inciso I do § 6º do art 57; os §§ 2º , 3º e 4º do art. 77 ; e o art.82, todos da Constituição Federal, fixando calendário de eleições e posses em todos os níveis; alterando a sistemática do segundo turno das eleições, permanecendo apenas para as eleições presidenciais.

#### **g) Voto facultativo**

A Comissão tem a convicção de que o voto deve ser encarado como um direito e não como uma obrigação, um dever, passível de punição, e, por essa razão, adota a instituição do voto facultativo, mantendo, todavia, o alistamento eleitoral obrigatório para os maiores de dezoito e menores de setenta anos.

#### **h) Divulgação de pesquisas eleitorais**

No entendimento da Comissão, a medida de proibir a divulgação de pesquisas eleitorais nos últimos 15 dias é extremamente salutar para garantia do resultado do processo e da vontade do eleitor.

### **i) Imunidade Parlamentar**

A Comissão estabelece mudanças relativas quanto a imunidade formal: primeiro, que o parlamentar poderá ser processado de pronto, sem comunicação à Casa respectiva pela prática de crime inafiançável e não apenas preso em flagrante pela prática dessa espécie de crime, como hoje; e segundo, foi fixado prazo de sessenta dias para que a Casa se manifeste sobre a licença para que o parlamentar seja processado pela prática dos demais crimes comuns. Após esse prazo, o pedido entrará em ordem do dia por dez sessões consecutivas e se não houver deliberação será concedida a licença.

Existe, ainda, a vedação de o parlamentar relatar ou votar matéria que seja de seu interesse particular ou do interesse de instituições ou entidades que tenham contribuído com o recursos financeiros para sua eleição, bem como presidir a sessão Plenária ou reunião da Comissão em que a matéria estiver sendo votada.

### **j) Número mínimo e máximo de vereadores**

A capacidade dos municípios em se sustentar levou a Comissão a propor modificações concernentes às reais possibilidade dos municípios, restringindo o número de vereadores a proporcionalidade do eleitorado do município, com os seguintes limites:

- Mínimo de nove e máximo de vinte e um nos municípios de até seiscentos mil eleitores;
- Mínimo de nove e máximo de quarenta e um nos municípios de mais de seiscentos mil eleitores até três milhões de eleitores;
- Mínimo de quarenta e máximo de cinquenta e cinco nos municípios de mais de três milhões de eleitores.

Pela proposta do senador Esperidião Amin, os limites gastos com o Poder Legislativo municipal obedeceria aos seguintes percentuais do somatório dos recursos municipais (receitas tributárias mais transferências constitucionais), mediante a criação das seis faixas adiante discriminadas:

- 8% para municípios com população inferior a 10.000 habitantes;
- 7% para municípios com população igual ou superior a 10.000 e inferior a 50.000 habitantes;
- 6% para municípios com população igual ou superior a 50.000 e inferior a 100.000 habitantes;
- 5% para municípios com população igual ou superior a 100.000 e inferior a 500.000 habitantes;
- 4% para municípios com população igual ou superior a 500.000 e inferior a 1.000.000 habitantes;
- 3% para municípios com população igual ou superior a 1.000.000.

**k) Suplentes de senadores;**

A questão da suplência dos senadores é levantada pela Comissão, com propostas na redação do artigo 56, da Constituição Federal, que estabelecem as alterações:

- §1 ° O suplente de Deputado Federal será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias. O suplente de Senador será convocado nos casos de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença com duração superior a cento e vinte dias, observando-se o disposto no § 3 ° no caso de vaga.
- § 3 ° Ocorrendo vaga de Senador far-se-á substituição:
  - I – faltando sessenta dias, ou mais, para a realização de eleição regular, o substituto para cumprir o restante do titular será eleito no primeiro pleito que se seguir à vacância , devendo o suplente assumir a cadeira até a posse do substituto eleito; ou
  - II – no penúltimo biênio do mandato e faltando menos de sessenta dias para a realização de eleição regular, o suplente deverá assumir a cadeira até o final do mandato.
  - III – na hipótese do inciso I do *caput*, o Deputado ou Senador poderá optar pela remuneração do mandato.

## **I) Financiamento de campanhas**

A proposta da Comissão estabelece que é fundamental para a democracia que exista o financiamento das campanhas políticas, mas, também, ressalta que a sociedade deve saber quem financia e com quanto.

Como alternativa para a clareza dos financiamentos de campanha a Comissão estabelece o financiamento público das campanhas eleitorais, sendo este instrumento indispensável para a garantia de independência e viabilidade dos candidatos e dos eleitos ante ao poder.

Para retratar esta alternativa a Comissão propõe um Projeto de Lei, que estabelece o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais e critérios de distribuição dos recursos no âmbito dos partidos, onde os principais artigos são:

- Art. 1 ° nos anos em que se realizam eleições, as doações orçamentárias de que trata o art. 38, inciso IV, da Lei n ° 9.096, de 19 de setembro de 1995, terão como base o valor de R\$ 7,00(sete reais), por eleitor alistado pela Justiça Eleitoral até 31 de dezembro do ano anterior.
- Art. 3 ° nas eleições estaduais e federais , os diretórios nacionais dos partidos reservarão trinta por cento dos recursos para a sua

administração direta e distribuirão os setenta por cento restantes aos Diretórios Regionais.

- Art. 20 o candidato a cargo eletivo fará , diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha usando recursos repassados pelo comitê , na forma da lei.
- Art.24 é vedado ao partido e candidato receber direta ou indiretamente doação em, dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, proveniente de pessoa física ou jurídica.

Estas modificações propostas pela Comissão, enumeradas acima, são analisadas pelo senador Jorge Bornhausen, líder do PFL, que atestou a importância da reforma política, no Brasil, ao discursar em nome de seu partido:

*“Nós entendemos que a estabilidade da democracia exige partidos fortes. Infelizmente no Brasil nós vivemos uma série de interrupções na vida partidária. É necessário que agora tenhamos uma vida permanente e definitiva em torno dos partidos políticos e para isso nós precisamos ter instrumentos que fortaleçam os partidos como aqueles que determinam que sua presença depende da aprovação dos eleitores. Daí porque apresentamos juntamente com o PSDB três projetos de lei para fazer a reforma partidária, depois partiremos para a reforma eleitoral.”<sup>31</sup>*

---

<sup>31</sup> Franco, 09.05.1999

Após a explanação do senador, podemos concluir que a adoção de medidas constitucionais poderão levar à estabilidade política, fortalecendo aos partidos políticos.

Ao se fortalecer os partidos poderiam atender mais democraticamente a demanda eleitoral, cujo efeito seria a viabilização nas tomadas de decisões, o que, conseqüentemente, promoveria o desenvolvimento econômico ao reduzir as desigualdades regionais e a melhoria das condições de vida dos brasileiros.

## **CAPÍTULO V**

### **CONCLUSÃO**

A atuação dos partidos políticos só é possível quando há credibilidade junto a eleitores e filiados. A conquista da credibilidade está intimamente ligada ao comportamento do partido e de seus componentes perante sua ideologia, sua plataforma política, seus filiados e eleitores.

No momento, no Brasil, a atuação dos partidos políticos está extremamente enfraquecida devido a falta de credibilidade e força dos mesmos. Vários fatores contribuem para este desgaste como o fato de que as figuras dos políticos possuem maior influência do que os próprios partidos; a emissão desenfreada de medidas provisórias por parte do poder Executivo limitam a atuação do Legislativo, além de descredenciá-lo; a opção pela adoção de escolhas públicas com fins eleitoreiros que geram estabilidade econômica momentânea e ocasionam perdas/instabilidades econômicas a

longo prazo e a dificuldade do eleitorado em manter conhecimento sobre os partidos, devido a multiplicação de legendas.

Dentro da estrutura interna dos partidos contribuem para seu enfraquecimento, e conseqüente, fragilização do funcionamento da democracia, a falta de comprometimento partidário dos candidatos eleitos; a falta de compromisso dos partidos com sua linha ideológica e diretrizes políticas; a facilidade do *lobbying* direto com os políticos, não havendo a necessidade de contato com os partidos; a forte atuação dos grupos de interesses no jogo da economia política desvirtuando a plataforma política do partido e a atuação de representantes políticos em causa própria ou de determinados grupos de interesses.

Com isso se forma um círculo vicioso. Estruturas políticas frágeis geram políticas econômicas falhas e prejudiciais e a economia combalida pulveriza o cerne da democracia, trocando o bem estar da maioria pelo benefício de determinados grupos de interesse. No Brasil esta fragilidade dos quadros políticos é mais agravada ainda pelo fato de que os agentes se misturam, ora na posição contrária, ora atuando em dois lados, às vezes, até opostos, ao mesmo tempo. Como nos exemplos:

### **a) O governo como “grupo de interesse”**

Segundo Peacock-Wiseman<sup>32</sup> em épocas de crise a sociedade aceita a vigência e níveis de métodos de tributação que em outras circunstâncias consideraria impróprias, e, passada a crise, a receita pública, confusa, inventa novas formas de intervenção estatal para sustentar aquelas necessárias no período de crise.

A criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira é um exemplo recente disso. Surgiu da necessidade de captação de verbas para a Saúde e foi aceita pela sociedade devido ao estado calamitoso da saúde pública no país, porém os recursos alocados com esta tributação jamais foram usados como previsto.

### **b) Legisladores como “grupo de interesse”**

Existem grupos de interesse supra-partidários nascidos de ocupações extra-diretrizes políticas dos legisladores. Surgem quando eles se reúnem em torno de um grupo à parte dos partidos políticos a que pertencem e legislam em prol deste segmento. Os interesses extra-partidários podem ser um movimento ecológico, industrial, sexista, etc., representando uma necessidade individualista do legislador. Isso enfraquece o partido ao valorizar a personificação do político e cria a distorção do “legislar em causa própria”.

Um exemplo real desta teoria está nas benesses governamentais dedicadas ao setor sucro-alcooleiro. Vários parlamentares, independente de seus partidos, são usineiros e ganham quando o governo lhes concede subsídios, os anistia do pagamento de empréstimos junto a bancos públicos, entre outros benefícios. Eles se comportam como grupos de interesse na hora em que barganham seus votos sendo favoráveis a propostas do governo em troca dos benefícios, e quando legislam em causa própria na hora da votação dos benefícios ao setor.

### **c) Grupos de interesse alheios ao governo**

Grupos de interesse que representem segmentos de mercado independentes que pretendem pedir favores ao governo, às vezes diretamente, às vezes por intermédio dos legisladores ou dos partidos, visando obter um acréscimo em sua riqueza.

Podemos citar o exemplo dado por Monteiro (1990, p. 83-87) sobre a reserva de mercado na indústria nacional de informática, que durante muito tempo foi vetada à concorrência estrangeira para estabelecer um fomento na produção de *hardware* e *software* nacionais em detrimento da oferta à sociedade. O exemplo já citado na monografia sobre microempresas também

---

<sup>32</sup> Monteiro, 1990, p. 82

se encaixa na situação. O forte *lobbying* do setor conseguiu a antecipação da votação de suas regulamentações e tributações, atrapalhando a agenda de votação que poderia ter quesitos mais importantes a serem votados (saúde, educação) para a população como um todo. Essa atuação é comumente chamada de *rent-seeking*.

Todos os exemplos citados resultam em perda na economia e/ou intenso custo social infligido à sociedade para reposição das perdas ocasionadas pela concessão de benefícios.

A reforma político-partidária é uma maneira de restringir a atuação destas vertentes e reequilibrar o jogo político através do fortalecimento dos partidos. A ampla reforma político-partidária é exposta pelo vice-presidente da República, Marco Maciel (PFL-PE), como condição de superação dos graves problemas sócio-econômicos do país:

*“Se quisermos até ter uma correta política de desenvolvimento, isso passa necessariamente por termos um correto modelo político institucional. Enfim, tão importante é para o País um modelo institucional correto quanto o é naturalmente que esse modelo esteja respaldado em instituições políticas que tenham a desejada eficácia e guardem a correta consistência interna. As deficiências dos sistemas políticos ocidentais tornam-se ainda mais evidentes a partir do momento em que, superadas as graves tensões internacionais que polarizaram ideologicamente o mundo pós-guerra, tanto as grandes potências quanto as pequenas nações tiveram que se voltar para os próprios desafios internos. A meu juízo, essa é uma conseqüência inevitável tanto*

*da globalização quanto das exigências econômicas de integração regional que a globalização necessariamente produz. Gostaria de enfatizar dois aspectos: o primeiro é um fato conhecido de todo país e reflete-se eventualmente em todas as pesquisas feitas ao longo dos últimos anos: o nível de credibilidade da impropriamente chamada “classe política” e das instituições políticas em geral do ponto de vista da opinião pública brasileira; o segundo é o que se reflete nas estatísticas eleitorais: o número de votos em branco, variáveis segundo os cargos em disputa, que guarda estreita relação com a variação da credibilidade das instituições políticas. Srs. Senadores as reformas políticas, convém assinalar, não se conflitam com as econômicas, na medida que têm meridianos diferentes. Na realidade, complementam-se, e, como espero demonstrar, sem elas, o País corre o risco de viver em função de dois eixos desequilibrados e até, por que não dizer, antagônicos: uma economia moderna e competitiva e um sistema político antiquado e incapaz de responder às demandas sociais por eficiência e racionalidade.<sup>33</sup>”*

---

<sup>33</sup> Senado Federal, 1999, [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) ., sob título Reforma Político Partidária

## BIBLIOGRAFIA

- ALBUQUERQUE, Liège. Troca de partidos já envolve 34 deputados. São Paulo. O Estado de São Paulo, 04/02/1999.
- ALLEN, James. STF poderá proibir uso abusivo de MPs, adverte Celso Mello. Rio de Janeiro. O Globo, 05/05/1999.
- ARAGÃO, Murillo de. Grupos de pressão no Congresso Nacional. São Paulo. Maltese, 1994.
- BRESSAN, Silvio. Estudo revela eleitor mais independente. São Paulo. O Estado de São Paulo, 29/07/1998.
- BRETON, Albert; GALEOTTI, Gianluigi; SALMON, Pierre & WINTROBE, Ronald. Preferences and democracy. Massachusetts. Kluwer Academic Publishers, 1993.
- CONSTITUIÇÃO REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988.
- COX, Gary W. & McCUBBINS, Mathew D. Legislative leviathan: party government in the House. Los Angeles. University of California Press, Ltd., 1993.
- DATZ, Giselle. Judiciário: a teoria econômica e a realidade brasileira. Rio de Janeiro. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, julho, 1998.
- FRANCO, Ilmar. Nós somos um partido forte. Rio de Janeiro. Jornal do Brasil, 09/05/1999.
- KIEWIET, D. Roderick & McCUBBINS, Mathew D. The logic of delegation. Chicago. The University of Chicago Press Ltd., 1991.
- LAMOUNIER, Bolívar. A crise não é política. São Paulo. Exame, 10/02/1999.
- LAROUSSE. Paris, 1992.
- LINDSAY, Cotton M. & MALONEY, Michael T. Party politics and the price of payola. USA. Economic Inquiry, V. XXVI, abril 1988.
- MINEIRO, Procópio. Tempo novo na Câmara. Rio de Janeiro. Cadernos do Terceiro Mundo, abril/maio, 1999.
- MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO. Cenário macroeconômico. Virtual: [www.mpo.gov.br](http://www.mpo.gov.br) , 1999.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. Fundamentos da política pública. Rio de Janeiro, IPEA, 1982.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. Macroeconomia do crescimento do governo. Rio de Janeiro, IPEA, 1990.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. Estratégia macroeconômica. Rio de Janeiro, IPEA, 1994.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. Economia e política. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1997.

- MONTEIRO, Jorge Vianna. A nova onda de concentração de poder. Rio de Janeiro, Estratégia Macroeconômica, V. 7, n ° 158, 19/04/1999.
- MUTCH, Robert. The role of political parties. USA. Thinking About Democracy, 1993.
- O ESTADO DE SÃO PAULO. Diferença de diretrizes entre PT e PDT é alvo de críticas. São Paulo, 17/05/1998.
- O ESTADO DE SÃO PAULO. Modernização não depende de redução no número de siglas. São Paulo, 12/04/1999.
- O ESTADO DE SÃO PAULO. Sistema alemão é considerado o ideal pelos políticos. São Paulo, 19/04/1999.
- OLIVEIRA, Sebastião M. C. de. Medidas Provisórias. Virtual: [www.consultor.com.br](http://www.consultor.com.br). Consultor Jurídico, 19/04/1999.
- PAIVA, Esdras; OLTRAMARI, Alexandre & BRASIL, Sandra. O partido dos vira-casacas. São Paulo. Veja, 24/02/99.
- RIBEIRO, José Augusto. O Brasil está de joelhos. Rio de Janeiro. Cadernos do Terceiro Mundo, abril/maio, 1999.
- ROUSSEAU. Contrato Social. Amsterdam. M.M. Rey, V. I, 1762.
- SENADO FEDERAL. Reforma Político Partidária. Virtual: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). 1999.
- SILVA, Adriano. Para onde vamos? São Paulo. Exame, 27/08/97.
- TORQUATO, Gardêncio. A velha era do novo. São Paulo. O Estado de São Paulo, 28/02/1998.