Foto: Arquivo pessoal

Argelina Figueiredo: "A competitividade é um aspecto positivo do sistema democrático"

Foto: Antoninho Perri

Ramón Peralta: "Uma democracia parlamentar não resolveria uma crise como esta"

A crença no sistema e no Estado (de direito)

LUIZ SUGIMOTO

sugimoto@reitoria.unicamp.br

Diante da crise em que o Brasil mergulhou nos últimos meses, muitas lideranças vêm pregando com veemência a necessidade de profundas reformas no sistema político. As propostas mais discutidas são a fidelidade partidária, como forma de diminuir o troca-troca de partidos; a lista fechada, com nomes organizados pelo partido, que daria ao eleitor a opção apenas de votar na legenda; a cláusula de barreira, que prevê o cancelamento do registro do partido que não eleger pelo menos um representante no Congresso, ou que não obtenha ao menos 50 mil votos; e o financiamento público de campanhas eleitorais, que ajudaria a pôr fim ao caixa dois. Na última quinta-feira, o Senado aprovou às pressas uma pequena reforma, aparentemente para oferecer alguma satisfação à população, mas sem mexer nesses pontos essenciais.

O* Jornal da Unicamp *procura aprofundar esta discussão e oferece um contraponto para o julgamento dos leitores. Traz uma entrevista com a professora Argelina Cheibub Figueiredo, que há oito anos coordena uma grande pesquisa sobre o tema, e para quem reformas radicais são desnecessárias, sob argumento de que o sistema político brasileiro funciona a contento. Em outra entrevista, o professor Ramón Peralta, que veio de Madri para um programa de cátedra na Unicamp, elogia a democracia presidencialista no Brasil em comparação ao parlamentarismo europeu, destacando o* impeachment *como instrumento exemplar da eficácia do princípio de separação de poderes.

Foto: Gustavo Miranda/ Agência O Globo

'Quando digo que não há necessidade de reformas, falo nas propostas que geralmente são defendidas'

Quando se quer discutir reforma política seriamente, uma fonte obrigatória é a professora Argelina Cheibub Figueiredo, que se aposentou na Unicamp e permanece ativa como pesquisadora do Cebrap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) e como professora do programa de pós-graduação do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj). Juntamente com o professor Fernando Limongi, da USP, faz oito anos que ela está à frente de um projeto de pesquisa financiado pela Fapesp, que parece ter sido idealizado para ajudar a enfrentar a situação de momento. Seu título: *Instituições políticas, padrões de interação Executivo-Legislativo e capacidade governativa*.

Munida de análises e dados acumulados por mais de vinte pesquisadores que já se envolveram no projeto – pós-graduandos e professores do Brasil e do exterior – , Argelina Figueiredo, nesta entrevista ao *Jornal da Unicamp*, fala sobre a origem da crise que castiga o país e coloca-se contra a corrente que pede por uma reforma política geral. A professora acha desnecessárias mudanças tão radicais como as propostas, mesmo porque a performance do sistema político brasileiro não é ruim, como demonstram as pesquisas que coordena.

Jornal da Unicamp – ***A senhora encontra precedentes de uma crise política com esta dimensão na história do país?***

Argelina Figueiredo – O Brasil já passou por várias crises políticas, mas esta é diferenciada por dois aspectos, um deles específico e outro geral. Vou me explicar: a origem dessa crise está na relação entre partidos e formas de financiamento de campanha, e nesse sentido é uma crise específica. O outro aspecto é que embora a crise possa resultar de algumas componentes do sistema político, não existe uma crise das instituições políticas do Brasil, como se atribui. O núcleo está na sustentação financeira do partido, em onde os partidos arranjam dinheiro para pagar suas campanhas. Uma componente disso, por exemplo, é que nosso sistema eleitoral é muito competitivo, o que pode elevar o custo das campanhas. Acontece que a competitividade é um aspecto positivo do sistema democrático. Até que ponto se deve cortar o grau de competitividade por causa dos financiamentos de campanha? Acho que temos como diminuir os custos sem cortar a competitividade. O que quero dizer é que não vejo a crise como uma decorrência direta das instituições, pelo menos não das instituições que geralmente são responsabilizadas pelas crises e nas quais se concentram as propostas de reformas.

JU – ***Quanto às denúncias contra o PT, especificamente, o que diria?***

Argelina Figueiredo – Fala-se muitas vezes que os problemas com financiamento têm como causa o voto nominal, e o fato de que os próprios candidatos são responsáveis pelas suas campanhas. Não necessariamente. As denúncias contra o PT têm a ver com o fato de o partido ter assumido a responsabilidade pelo financiamento de seus candidatos. Se fosse um partido com muitos candidatos pessoais, a questão do financiamento poderia não ser tão premente. Existem candidatos que, na prestação de contas, informaram gastos de 1 milhão de reais, até três milhões – embora o Roberto Jefferson declare 100 mil. Eles usaram dinheiro próprio e fizeram suas campanhas, não há nada que os proíba. No entanto, ao contrário do que se diz, os partidos de alguma forma ajudam na campanha de seus candidatos.

JU – ***A senhora já declarou que não vê necessidade de reformas políticas, pelo menos de reformas tão radicais como alguns propõem. Por quê?***

Argelina Figueiredo – Quando digo que não há necessidade de reformas políticas, estou falando nas propostas que geralmente são defendidas. Não estou tomando uma postura conservadora, afirmando que temos as melhores instituições e que não precisamos mudar nada. Eu sou contrária a algumas das reformas propostas, como a lista fechada. Acho que a fidelidade partidária precisa ser discutida. Quanto ao financiamento público de campanha, nem sou contra, apenas não considero um bom remédio para os problemas que estamos enfrentando. Ele não resolve o problema, pois se o dinheiro público for insuficiente, nada impedirá que o partido busque formar um caixa dois. É creio que a população também não aceitaria a destinação de verbas para esta finalidade.

O sistema vigente já é meio misto, pois temos algumas formas públicas de financiamento, que são o horário eleitoral gratuito e o fundo partidário. No meu entender, não precisamos passar muito disso. É mais importante buscar um sistema que incentive a doação legal e fiscalize os gastos de forma mais efetiva. Diga-se que a Justiça Eleitoral do Brasil é exemplar e tem uma atuação muito importante para garantir o funcionamento das eleições. O voto eletrônico, por exemplo, retrata de maneira adequada a vontade do eleitor, eliminando antigas controvérsias sobre a interpretação do voto dado, como as relacionadas com o voto nulo. A Justiça Eleitoral tem sido ótima em vários aspectos, mas no financiamento de campanha ainda não é, e acho que pode vir a ser.

JU – ***Outro grande ponto em discussão é a lista fechada de candidatos, que seria organizada pelos partidos, cabendo ao eleitor apenas votar na legenda.***

Argelina Figueiredo – É outra mudança que a população rejeitaria. Soube de uma pesquisa de três semanas atrás, acho que feita pelo Ibope, mostrando que 80% dos entrevistados eram contra a lista partidária. Novamente, é outra proposta que não pode ser vista como solução para os problemas que deram origem à atual crise. Pelo contrário, poderia até agravá-los. Pelas informações até agora divulgadas, apenas líderes partidários estão envolvidos nos esquemas de distribuição e recebimento de dinheiro. Não acredito que o aumento do controle das lideranças partidárias possa de alguma forma diminuir a corrupção. Pesquisas comparativas têm mostrado que os países que adotam a lista fechada são aqueles em que a corrupção é maior. No nosso sistema, o eleitor tem a chance de punir o candidato. Com a lista partidária, esse julgamento do eleitor não existe, a não ser que se chegue ao consenso de que tal partido só possui corruptos.

JU – ***Quanto à cláusula de barreira, qual é sua posição?***

Argelina Figueiredo – Em princípio, sou contrária, pois não vejo como definir um patamar que o partido deva atingir para obter representação parlamentar. Determinar 1% ou 5% seria algo totalmente arbitrário e não diz nada a respeito da natureza da representação. Há outros aspectos no funcionamento do sistema político que podem levar ou não um partido ao parlamento. Acho, por exemplo, que podemos mudar a legislação para a formação de partidos, tornando-a mais rigorosa. Mas, uma vez formado o partido, não se deve estabelecer barreiras, porque pode surgir um partido que represente legitimamente um determinado segmento social, mesmo que não cresça ao longo do tempo. Sobre isso, se houvesse cláusula de barreira, o PT não teria se tornado um partido tão importante no sistema político brasileiro. Na verdade, se em 1982 a cláusula de 5% existente não tivesse sido suspensa, somente o PMDB e o PDS seriam representados no Congresso.

JU – ***Sobre a fidelidade partidária, a impressão é de que há um consenso.***

Argelina Figueiredo – É certamente defensável, como princípio, que o deputado não traia a vontade do eleitor, ou o partido que o ajudou a se eleger. Minha dúvida é quanto à sua viabilidade. Há razões para que exista a troca de partidos no sistema político brasileiro e haverá dificuldade em aprovar uma proposta que elimine a possibilidade de mudanças. Acho que podem ser pensadas pequenas mudanças que terão grandes efeitos. Por exemplo, existe um enorme troca-troca de partidos para a escolha de cargos na legislatura, no período que vai das eleições de outubro até fevereiro, quando é eleita a mesa da Câmara e se faz o cálculo da proporcionalidade nas comissões. O óbvio é que, se a contabilidade fosse feita a partir do resultado das urnas, e não conforme o partido em que o deputado se encontra quando começa a sessão legislativa, haveria uma enorme diminuição do número de partidos. Medidas semelhantes na distribuição de horário eleitoral gratuito e recursos do fundo partidário poderiam ser tomadas.

JU – ***Na pesquisa do projeto Fapesp que a senhora coordena, juntamente com o professor Fernando Limongi, a conclusão é de que a performance do nosso sistema político não é ruim. Poderia justificar?***

Argelina Figueiredo – Nesse projeto procuramos avaliar a performance de um governo e dos parlamentares através da legislação aprovada e do apoio obtido pelo governo. O que pudemos ver nesse período recente de 1989 para cá, é um apoio bastante sistemático aos diferentes governos. Obviamente, existem variações, mas a pesquisa mostra que os presidentes formam coalizões e os partidos que fazem parte do ministério apóiam a agenda legislativa do governo e os membros desses partidos seguem a orientação de seus líderes. Os governos têm conseguido passar dessa maneira uma legislação muito importante. É preciso ressaltar que isto se deu quando a política econômica de estabilização requeria medidas muito difíceis de serem aprovadas, e a maioria delas em nível constitucional. Por outro lado, o Congresso também tem se empenhado em encaminhar soluções para problemas sociais que afetam grandes camadas da população em um contexto em que a agenda econômica, pautada pelas políticas de combate à inflação e de inserção do país no mercado internacional, era prioritária. Mesmo assim, podemos observar melhoras nas condições de vida da população, embora persista o problema das desigualdades sociais.

JU – ***A senhora vê algum futuro para o PT ou acompanha a opinião daqueles que acham que o partido está esfacelado?***

Argelina Figueiredo – Acho que a direção do PT demonstrou uma má compreensão do funcionamento do sistema político brasileiro, atuou de uma forma mais realista do que o rei, foi pelo caminho mais fácil e provocou essa grande decepção. Agora o partido precisa mostrar que não é totalmente dominado pelas pessoas que escolheram esse caminho. É preciso uma luta interna muito grande para que se tomem as medidas esperadas pela população, sendo esta a única chance de recuperar o partido. Aqueles que optarem pelo caminho mais fácil, que é sair do partido, estão sendo oportunistas. As lideranças do PT que não sabiam, não compactuavam, têm que reconstruir o partido, o que só pode ser feito punindo os responsáveis. Se forem capazes de fazer isso, acho que o PT pode se reerguer. Mas já estão demorando demais.

'O presidencialismo está mais apto a enfrentar uma crise como esta do que o parlamentarismo'

O professor Ramón Peralta, da Universidade Complutense de Madrid, veio ao Brasil pela primeira vez, dentro do convênio de Cátedra Ibero-Americana mantido entre sua instituição e a Unicamp. Professor de Direito e Ciência Política (Direito Constitucional e Teoria do Estado), e especialista em União Européia como nova realidade política supra-estatal, ele fica no país até 30 de novembro para falar a pós-graduandos sobre a natureza do Estado Constitucional.

"Compreendo que a globalização vai provocar a criação de grandes áreas supranacionais e uma delas é a ibero-americana. A Espanha está integrada a esse espaço com países como México, Argentina e Brasil, e precisamos desenvolver projetos de pesquisa e atividades no âmbito acadêmico que favoreçam e incentivem a integração. Esse intercâmbio de professores tem essa motivação", ressalta. Como o professor, obviamente, veio também para colher informações sobre o sistema político brasileiro, o período da visita não poderia ser mais fértil.

Peralta escreveu pelo menos três livros relevantes por sua influência no âmbito jurídico e político espanhol:* A interpretação do ordenamento jurídico conforme a norma fundamental do Estado, *trabalho de pesquisa que analisa o modelo de Estado que se construiu na Espanha depois da ditadura Franco, um princípio-chave do Estado Constitucional como forma atual do Estado de Direito;* Liberdade de consciência e Estado Constitucional, *ensaio sobre os direitos fundamentais dos cidadãos; e* Teoria de Castilla, *ensaio de história política que explica o processo de formação da nação espanhola e deve interessar também à América hispânica, por causa das referências ao idioma, instituições e formas político-jurídicas.

Ao conceder esta entrevista ao* Jornal da Unicamp, *com apenas quinze dias de Brasil, Ramón Peralta evitou se pronunciar sobre nossa política interna: "Ainda não tenho muitos elementos de juízo". No entanto, expõe abaixo a tese de que o sistema presidencialista brasileiro, em comparação ao regime parlamentarista europeu, está muito mais apto a solucionar uma crise política como a atual, observando que um instrumento como o impeachment "é o máximo exemplo da eficácia do princípio da separação de poderes". Ele também entra na discussão sobre as propostas de reforma de política, utilizando exemplos da Espanha para mostrar que a adoção de certas fórmulas parlamentaristas não é interessante para o Brasil.

Jornal da Unicamp – Tendo chegado ao Brasil em 1º de agosto, o senhor já formou alguma opinião sobre a crise política no país?

Ramón Peralta – Não conheço bem a realidade política brasileira, mas acho que a questão crucial é o princípio da separação de poderes e o controle do poder político. O que acontece quando há um caso de corrupção desse tipo, em torno do financiamento de partidos políticos? Como o Estado constitucional soluciona esse conflito? Quem intervém é o Poder Legislativo ou o Poder Judiciário? Acho que os dois devem intervir e me parece que ambos estão atuando. O Estado constitucional brasileiro tem instrumentos suficientes para solucionar essa crise.

JU - ***Como se dá o enfrentamento de uma crise como esta no sistema presidencialista e no sistema parlamentarista?***

Ramón Peralta – Acho que numa democracia presidencialista a crise tem mais fácil solução. É um exemplo extremo, mas o *impeachment*, depois de encontradas provas incriminatórias de atitudes não-legais do Executivo, serve como instrumento para que o Poder Legislativo possa atuar de forma definitiva. No caso da democracia parlamentarista, isto é impossível, pois sua característica é que o chefe de governo geralmente atua com a maioria do parlamento. É automático: quando se perde a maioria, se perde o governo. Então, dificilmente o parlamento vai destituir um governo.

JU - ***O senhor, então, é a favor do presidencialismo?***

Ramón Peralta – Tenho uma opinião favorável à democracia presidencialista enquanto um tipo de democracia constitucional que garante uma separação mais estrita dos poderes. Os poderes Executivo e Legislativo ficam mais efetivamente separados e mutuamente controlados. A fórmula da democracia parlamentarista é o regime vigente na Espanha e, há 30 anos, traz o problema da confusão entre Executivo e Legislativo, pois ambos são totalmente controlados pelo mesmo partido. Isso faz duvidar da existência efetiva da separação dos poderes, que é garantia de um exercício controlado do poder e de respeito aos direitos civis e políticos dos cidadãos, razão última da democracia constitucional. Assim, penso que o esquema político-constitucional brasileiro deverá permitir a superação não-traumática da atual crise, com a apuração de todas as responsabilidades no âmbito do Executivo. Vai permitir, inclusive, e só em caso de provas irrefutáveis, a impugnação do chefe do Executivo pelo Poder Legislativo. O *impeachment* é o máximo exemplo da eficácia do princípio da separação de poderes.

JU - ***Como são punidos os casos de corrupção política no sistema parlamentarista?***

Ramón Peralta – As cortes do Judiciário são a única possibilidade, já que o parlamento não atua. Mas existe uma tendência ao controle também da cúpula do Poder Judiciário pelos partidos dominantes. Obtendo a maioria absoluta no parlamento, esses partidos nomeiam membros do conselho geral do Judiciário. Ou seja, estendem o domínio aos três poderes. Sou um crítico da democracia parlamentarista por todos esses motivos: pela total confusão entre Executivo e Legislativo e pela manipulação do Judiciário por parte da cúpula do governo. Na última parte do governo de Felipe Gonzalez, a corrupção foi terrível, com grande quantidade de casos impunes. Denúncias chegavam aos tribunais, mas em última instância ficaram sem castigo. Houve o caso de um grupo que teria sido criado pelo governo e matou ilegalmente terroristas do ETA. Gonzalez foi um estadista de categoria, mas carrega essa mancha terrível.

JU - ***A crise no Brasil vem acirrando as discussões sobre a necessidade de uma profunda reforma política. Uma das propostas principais é a fidelidade partidária. O que o senhor pensa a respeito?***

Ramón Peralta – Sou a favor de penalizar o "transfuguismo político". Um deputado eleito que passa para outro partido deve perder seu posto de representante, e ser substituído por outro do partido pelo qual ele foi eleito. Esta é a solução que se aplica geralmente na Espanha. por acordo conjunto entre todos os partidos políticos.

JU - ***Outra discussão é sobre a adoção de uma lista fechada de candidatos.***

Ramón Peralta – Não estou de acordo. Na Espanha, a conseqüência disso tem sido a 'oligarquização' da vida política. A cúpula que dirige o partido (quatro, cinco, seis pessoas) confecciona as listas fechadas segundo sua conveniência. Colocam entre os primeiros nomes da lista (os únicos que podem ser eleitos) seus amigos leais, sem considerar capacidade, mérito ou comportamento ético. Sucede, então, que o deputado assim eleito fica devendo seu posto na câmara ao chefe do partido que o colocou no alto da lista. Os eleitores, que só podem escolher uma lista ou outra e introduzi-la na urna, em geral desconhecem por completo os candidatos. O resultado é que se outorga plenos poderes a uma reduzida cúpula e desaparece a democracia interna no partido. Enfim, as listas fechadas são um erro que alija o cidadão da vida política, desligando-o de uma instituição básica como é o parlamento.

JU - ***O que o senhor pensa sobre os outros dois pontos em debate: a "cláusula de barreira" e o sistema de financiamento público de campanhas?***

Ramón Peralta – Concordo com a cláusula de barreira para acabar com o multipartidarismo estéril e personalista. Em muitos países europeus se fixa um mínimo de 3% ou 5% dos votos para que um partido ascenda ao parlamento. Quanto à outra proposta, na Europa as campanhas dos partidos têm um financiamento duplo – público e privado. Na Espanha, o Estado outorga uma determinada quantidade de dinheiro aos partidos em função dos resultados que obtiveram na eleição anterior. Além disso, também se permitem as doações privadas. Creio que esse duplo financiamento é a solução adequada, limitando-se os aportes privados, que seriam controlados por um tipo de tribunal eleitoral, como sucede em outras democracias constitucionais.

JU - ***Defensores da reforma política pregam um regime com poucos (e fortes) partidos. Parece-me que isso ocorre na Espanha. Qual é sua opinião?***

Ramón Peralta – Sou favorável a um certo bipartidarismo, isto é, dois grandes partidos majoritários que representem as sensibilidades políticas de amplos setores da sociedade identificados em dois blocos genéricos: um progressista, social-democrata ou de centro-esquerda, e outro liberal-conservador, de centro-direita. Esse bipartidarismo é favorecido por determinados sistemas eleitorais, como um sistema majoritário que seja uninominal ou binominal: a eleição de um ou dois deputados por distrito. Ou também por um sistema proporcional corrigido tipo D'Hont, como é vigente na Espanha, onde tem lugar um bipartidarismo "imperfeito" protagonizado pelo PSOE (centro-esquerda) e PP (centro-direita). Na Espanha, nos três primeiros anos de retorno à democracia depois da ditadura de Franco, e graças a esse sistema eleitoral, o grande número de partidos que havia nas primeiras eleições democráticas, em 1977, foi reduzido a quatro partidos nacionais com representação no Parlamento, em 1979.

JU - ***Há movimentos em favor do presidencialismo na Europa? E quanto a se adotar fórmulas do parlamentarismo no Brasil?***

Ramón Peralta – Entramos agora no terreno da cultura política. A idéia do parlamentarismo está arraigada na Europa e mudá-la é tão difícil quanto transformar a idéia da democracia presidencialista na América Latina. Também é preciso levar em conta a realidade social e política. Aqui, é lógico que exista um Estado forte para distribuir a riqueza, diminuir as diferenças, promover a saúde e a educação pública. A Europa, onde durante 40 anos vingou o Estado social, agora existe uma maioria que quer um Estado mais reduzido, com menos pressão fiscal e mais liberdade econômica pessoal. Acho que o Brasil possui uma maioria da sociedade a favor de políticas sociais mais ativas. O presidente ainda goza de opinião pública favorável e tudo vai depender de sua capacidade política. Quanto a implantar no Brasil uma democracia parlamentar, minha resposta é claramente não. Ela não resolveria uma crise como esta. Nesse sentido, não há muito a aprender com a Europa.