

2

Tradição Reformista

A discussão sobre a reforma política abordada neste capítulo tem seu marco inicial de análise no período pós-Constituinte de 1988. Seu auge se deu na década de 1990 quando um plebiscito fora instaurado em 1993 no qual deveria ser escolhido o tipo de sistema de governo desejável e considerado mais adequado para o país.

Para alguns autores, o *impeachment* do então presidente Fernando Collor suscitou algumas discussões sobre o nosso sistema político, vale dizer, sobre o sistema eleitoral e partidário brasileiros, bem como evidenciou algumas supostas mazelas desse sistema. A necessidade de promover reformas político-institucionais derivaria de falhas e carências detectadas no nosso sistema político, a maior delas, a fragilidade das instituições representativas, entenda-se, dos partidos.

Nessa época, o debate apresentava um perfil de mudança e de natureza mais ampla da reforma no sentido de mudar por completo o sistema político e a forma de governo, a respeito dos quais se alegava supostas vantagens comparativas de sistemas de governo e sistemas eleitorais, e cuja proposta girava em torno de uma possível mudança estrutural do sistema político de modo a torná-lo mais governável. A problemática da (in)governabilidade está presente nas análises de cientistas políticos preocupados em fortalecer o sistema representativo.

Com o tempo, o debate acadêmico mudou de um tom mais marcadamente de refundação, ou seja, ele passou, de um caráter mais abrangente, a focar processos internos de decisão do Congresso de modo a comprovar a governabilidade do sistema. A principal temática desses estudos mais recentes se tornou mais micro do que macro. Isto é, até o final da década de 1990, os debates acadêmicos, bem como os projetos apresentados, tentavam viabilizar uma mudança institucional que abarcava toda uma engenharia institucional – toda a estrutura institucional que compõe o sistema político. Posteriormente, os trabalhos

apresentados sobre reforma política mudam sua perspectiva de análise e passam a considerar não a estrutura institucional como um todo, mas o processo interno de decisão do Congresso. Nesse sentido, o foco de discussão da reforma política, no tempo, apresenta mudanças e permanências, e, conseqüentemente, um alteração no diagnóstico sobre o tipo de mudança considerada necessária para ser implementado no sistema político.

Como enfatizado acima, de um ponto de vista mais abrangente que focava a mudança completa do sistema partidário-eleitoral, a reforma se direciona para aspectos mais pontuais dessa engenharia política. Do final dos anos de 1990 até os dias atuais, a agenda de reforma se transformou em um trabalho de “ourivesaria”, uma vez que as propostas se tornaram mais específicas, mais pontuais, e sua votação não se deu mais dentro de um projeto grande composto de vários itens de reforma, como será apresentado no capítulo 3, mas a ter itens votados individualmente.

Uma bibliografia especializada procura conhecer nosso sistema, a fim de identificar fatores que possam interferir na viabilidade da reforma. Nesse sentido, esse capítulo procura discorrer sobre as mudanças e permanências identificadas no debate acadêmico, organizando a maneira como os especialistas olhavam para nosso sistema político na época e como eles o projetavam em sua forma ideal.

2.1

Uma breve digressão histórica

A discussão sobre reformas do sistema político não é recente. Ao longo de toda a nossa história política, seja a do período imperial, ou mesmo todo o nosso percurso pelas vias do republicanismo, o sistema político brasileiro vem sofrendo mudanças práticas, por meio de reformas, como também sua percepção tem mudado ao longo dos séculos.

Todas as análises empreendidas sobre o sistema eleitoral brasileiro mostram que ele sempre foi alvo de várias modificações, que por sua vez, são movidas pela forma como se acreditava e ainda se acredita que o sistema político deva ser. Em outras palavras, essas análises são frutos da forma como se diagnosticava o

funcionamento do sistema político. Essa visão sobre os pressupostos de organização política faz com que não seja raro encontrarmos um caráter idealizador nas propostas envolvidas na reformulação desse sistema.

De acordo com os cálculos de Jairo Nicolau (Nicolau, 1993), desde 1824 até o início da década de 1990 (1992/93), em 168 anos, o Brasil mudou 11 vezes as regras para a escolha dos representantes à Assembléia Geral (Império) e Câmara dos Deputados (República). Esse aspecto mostra que o Brasil tem uma história eleitoral significativa e que sua evolução na história social e política não deve ser desconsiderada. Ao longo das tentativas de se introduzir um modelo eleitoral que corresponda aos aclamados resultados esperados do jogo político, a sociedade brasileira encarou o voto censitário, a proibição do voto dos analfabetos, das mulheres, as inúmeras fraudes relatadas na república velha até chegarmos ao modelo atual. Como resumiu Maria Celina D' Araújo (2009) sobre o período republicano:

Ao longo da República o país conheceu seis sistemas partidários. O primeiro estende-se de 1889 até a Revolução de 1930, que trouxe Getúlio Vargas ao poder. Tratava-se de um sistema partidário regional, oligárquico, fechado, sem o voto secreto. Com a chegada de Vargas ao poder esse sistema é abolido, assim como a primeira Constituição republicana. Nos anos 1930, em meio ao experimento autoritário de Vargas, recriam-se os partidos políticos (1933), ainda partidos regionais, que serão abolidos em seguida, quando da proclamação da ditadura do Estado Novo (1937-1945). Com a redemocratização do pós-guerra, o Brasil vai conhecer partidos nacionais que serão proscritos pela ditadura militar em 1965. A ditadura militar instaurou o bipartidarismo tutelado, que ela mesma reformou em 1979, levando a cabo a quinta reforma partidária do país. Com a redemocratização, temos a reforma de 1985, que criou o sistema vigente, caracterizado por ampla pluralidade e liberdade partidária (D'Araújo, 2009:6).

Há muito tempo tem-se acusado o sistema político de conter determinadas características que prejudicariam a qualidade da representação democrática do país, como por exemplo, o voto personalizado derivado do sistema de representação de lista aberta, o presidencialismo de coalizão e o multipartidarismo. No entanto, essas características permanecem até os dias atuais. O aspecto de mudança ocorreu pela forma como essas características passaram a ser encaradas pelos atores envolvidos no jogo político e pela comunidade acadêmica ao longo do tempo.

Para nos atermos ao recorte histórico proposto nesta dissertação, será considerado o período pós-Constituição de 1988. Contudo, há que se discorrer um pouco sobre a dinâmica que norteou a formulação da Carta Cidadã de 1988.

A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais foi criada na década de 1980 de modo a formular um anteprojeto constitucional. Conhecida também como Comissão Afonso Arinos, por ter como presidente Afonso Arinos de Melo Franco, teve como membros estudiosos e juristas das mais diversas áreas. Composta por 50 membros, a Comissão foi convocada pelo presidente José Sarney por meio do Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985 e concluiu seus trabalhos em 18 de setembro de 1986. Todavia, o Anteprojeto Constitucional preparado pela Comissão não foi enviado pelo presidente Sarney à Assembléia Nacional Constituinte. Esta, por sua vez, preferiu não apreciar um anteprojeto, decidindo redigir o texto constitucional a partir de propostas apresentadas por suas próprias comissões e subcomissões.

Resumidamente, essas subcomissões foram organizadas no sentido de promover a participação de todos os parlamentares no processo de formulação da Constituição, bem como de contemplar o maior número possível de interesses. Por isso, o Novo Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte previa que os trabalhos constituintes fossem realizados de forma descentralizada. Cada subcomissão seria responsável por criar um esboço de projeto dentro de sua área específica. A estruturação do trabalho constituinte ocorreu da seguinte forma:

Oito comissões foram formadas por 63 membros cada, chamadas Comissões Temáticas; cada uma dessas oito comissões se dividia em três subcomissões, portanto, formando 24 subcomissões das quais os trabalhos constituintes partiam (Gomes, 2006:197).

Entretanto, embora o Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos não tenha sido formalmente adotado no processo de elaboração da Constituição de 1988, exerceu grande influência sobre o trabalho dos constituintes.

Na Comissão Afonso Arinos, a matéria concernente ao sistema de governo ganhou força nas discussões do projeto, especificamente, no que concerne à escolha entre presidencialismo ou parlamentarismo. Segundo as análises de Bolívar Lamounier (d'Avila, 2009) essa Comissão se encontrava bastante

dividida, uma vez que, havia os defensores de um presidencialismo puro; outros do parlamentarismo puro; os que defendiam um parlamentarismo mitigado; e por último, os adeptos do parlamentarismo dual.

O fato é que o Congresso colocou em votação em Plenário a proposta de adoção do sistema de governo parlamentarista, sugerida pela própria Comissão Afonso Arinos. No entanto, essa proposta foi derrotada no dia 22 de março de 1988 por 344 a 212 votos (d'Avila, 2009). Além disso, foi aprovada uma emenda constitucional que estipulava a realização de plebiscito sobre o sistema de governo para o ano de reforma constitucional, 1993. Nesse ano, a consulta popular decidiu que vigoraria no país a forma de governo presidencialista, como existe até hoje.

2.2

Recrudescimento do debate sobre a reforma: anos 90

O começo das principais propostas de reforma política, contudo, foram feitas durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e desde então, renomados cientistas políticos e políticos têm se empenhado em debater sobre sua necessidade e sua melhor forma de implantação.

Ao longo do mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, o debate em torno da reforma atinge o ápice de sua notoriedade, tanto no espaço acadêmico especializado, quanto nos meios de comunicação, no Parlamento, nas organizações da sociedade civil, entre outros lugares. Parecia haver um consenso de que o Estado brasileiro precisava ser modificado, embora as formas, os graus de mudança, o *timing*, e suas prioridades, fossem matéria de dissenso (d'Avila, 1997).

Em meio à profusão de propostas e alternativas ainda na década de 1990, bem como à complexidade do tema, é possível distinguir, analiticamente, duas correntes principais no que se refere basicamente à forma de implementar tais reformas. Paulo d'Avila (1993) organizou, nesse sentido, o debate ocorrido na década de 1990 que parecia repousar sobre as distintas concepções acerca do que era a natureza da discussão política.

Uma primeira variável-chave que permite essa diferenciação é a visão “doutrinária” da política. Essa perspectiva é definida pelo autor como sendo “um método de confrontação de vantagens comparativas concebido em seu ‘tipo ideal’” (d’Avila, 1993:42). O tom do discurso desse ponto de vista é de refundação do sistema político, sendo este acusado de ingovernável. Essa variável interpretativa pode ser encarada como uma variável que organiza o debate de forma macro-institucional, ou seja, o sistema político é observado e, portanto, interpretado como um todo.

A outra vertente da natureza da política foi denominada por d’Avila (1993) de “empirista”. Essa vertente é definida como aquele argumento em que “o princípio ou ‘critério de adequação’ ao cenário nacional é o fator relevante ou primordial na escolha de um sistema político de governo, em função da diaphonia ou ausência de consenso em torno de vantagens intrínsecas de cada um” (d’Avila, 1993). Essa linha interpretativa leva em consideração a realidade brasileira na formulação e adequação do sistema. No entanto, ela não será analisada nesse capítulo, uma vez que, ela dizia respeito a um cenário político específico do início dos anos de 1990 quando se discutia qual seria a forma de governo a ser adotada no Brasil, se parlamentarista ou presidencialista.

A variável-chave de interpretação do sistema político é encarada, neste capítulo, como possuindo um caráter de natureza ampla do sistema político e da forma de governo. O caráter holista dessa chave de interpretação considera que as mudanças na estrutura do sistema político permitirão a mudança de todo o sistema partidário-eleitoral de forma a torná-lo mais governável em relação ao que era apresentado até então.

Uma importante questão do funcionamento do sistema era alvo de discussões. A alegada ingovernabilidade configurava uma grande preocupação dos especialistas do sistema político, bem como a discussão sobre a melhor forma de resolvê-la. Até o momento se considerava que o sistema político brasileiro apresentava características e procedimentos prejudiciais ao andamento do que era entendido como governabilidade, ou seja, eram prejudiciais ao bom funcionamento do sistema político.

As mudanças propostas nesse período procuravam modificar, como serão mais detalhadamente analisadas ao longo deste capítulo, as regras políticas de

forma profunda, ou seja, queriam mudá-las por completo. Essa explicação pode ser encontrada no fato de que grande parte delas está diretamente relacionada aos aspectos culturais da formação do pensamento e da prática da política brasileira, como por exemplo, o tipo de comportamento eleitoral observado. Um dos objetivos era fazer com que a população votasse somente no partido e não mais ter a possibilidade de votar no candidato de modo a evitar a chamada personalização do voto.

A questão da (in)governabilidade foi analisada por Vicente Parlermo (2000), cujo texto organiza, em quatro enfoques de análise¹, o entendimento dos processos de governo. A problemática da ingovernabilidade é definida como um desenho institucional de baixa eficácia quanto à decisão e implementação de políticas públicas (Palermo, 2000) . Segundo o autor, por conta dessa ingovernabilidade, no que concerne às relações entre os poderes Executivo e Legislativo, o gabinete montado pelo presidente é heterogêneo e difícil de controlar, além de inefetivo para manter um apoio parlamentar duradouro. O apoio ao Executivo é dificultado, pois não são oferecidos incentivos institucionais. Essa situação é agravada pelo sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta que acaba por propiciar o multipartidarismo. Portanto, segundo essa visão, a formação de coalizões não seria uma solução efetiva no marco dos regimes presidencialistas, pois reproduziria e manteria o conflito.

Nesse período, o nosso tipo de presidencialismo, o de coalizão, era acusado de ser um dos principais motivos de ingovernabilidade do sistema. O termo coalizão pressupõe alianças entre os partidos políticos, os quais não são, necessariamente, considerados parecidos em suas linhas programáticas. Portanto, o presidencialismo de coalizão era visto de forma negativa, pois, diagnosticava-se que essa dinâmica de busca de apoio parlamentar dificultava a formação de consenso nos momentos de votação.

A dinâmica de negociação entre atores políticos, além disso, era interpretada pelos analistas como atuações individualistas que propiciavam uma

¹ Os enfoques são: “dispersão do poder decisório e problemas de governabilidade”; “concentração do poder decisório e ingovernabilidade”; “concentração do poder decisório e governabilidade”; e “dispersão do poder decisório e governabilidade”.

relação do que era chamado de paroquialismo. Nesse cenário político, a questão nacional ou o que era considerado de interesse maior ou coletivo, passava ao largo dos objetivos das políticas formuladas. Apesar de o apoio parlamentar acontecer via partidos políticos, as negociações em troca de benefícios políticos ocorreriam de forma particular com cada político.

O termo presidencialismo de coalizão foi cunhado pelo autor Sérgio Abranches (1988) em um texto considerado referência no assunto até os dias atuais. O autor identifica as bases da nossa tradição republicana como sendo composta por: presidencialismo, bicameralismo, federalismo, multipartidarismo e representação proporcional. Essa combinação é considerada uma especificidade do sistema político brasileiro em comparação com as democracias proporcionais que são, em sua maioria, parlamentares, além do fato de sugerir que essa combinação de fatores faz com que o sistema partidário-eleitoral brasileiro sofra de um certo grau de instabilidade institucional.

Em relação ao multipartidarismo, o autor defende, por um lado, a idéia de que ele leva à fragmentação partidária, e conseqüentemente, à instabilidade institucional, sendo que um dos motivos seria a diversidade cultural. Segundo Abranches (1988), o sistema político reflete a heterogeneidade de interesses e de pensamento existente na sociedade. Em outras palavras, como a sociedade brasileira apresenta diversos interesses, em sua visão, marcadamente conflitivos, o sistema partidário acaba por ser um reflexo da heterogeneidade cultural, criando diversas linhas representativas. A quantidade de partidos existentes tenta compensar e, nesse sentido, abarcar essa diversidade social.

Por outro lado, esse autor argumenta que o quociente eleitoral funciona como um corretivo para a alta fragmentação partidária. Os candidatos que não conseguem o percentual necessário para se elegerem, não conseguem cadeiras no parlamento, e, portanto, não conseguem representação. Nesse sentido, o autor não considera exagerada a quantidade de partidos existentes no sistema político brasileiro, pois, o quociente eleitoral funcionaria como uma seleção natural da quantidade de partidos efetivos na arena política.

Baseando-se em pesquisas, Abranches (1988) não vê correlação entre características do regime e do sistema partidário como recurso a coligações. No caso brasileiro as coligações são a regra do sistema político e não a exceção como

é verificado em outros países. Essa regra é imposta pelo simples fato de a sustentação parlamentar evocar não só o apoio partidário como também o regional havendo certa influência dos governadores. A justificativa do autor é que a frequência com que as coligações acontecem é o reflexo da fragmentação partidário-eleitoral que, por sua vez, está ancorada nas diferenças sócio-culturais. Segundo ele, “regra institucional adapta-se à realidade social” (Abranches, 1988:21). A governabilidade e a estabilidade institucional requerem a formação de alianças e negociação em sociedades divididas e conflituosas, como a brasileira.

Nesse contexto, o presidencialismo de coalizão é considerado instável porque é:

Um sistema caracterizado pela instabilidade, alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão (Abranches, 1998:27).

Jairo Nicolau também afirma que o multipartidarismo decorre mais da estrutura social e do padrão de conflito político existente na sociedade do que do sistema de representação adotado (Nicolau, 1993). O autor não faz, porém, qualquer análise que pareça uma característica negativa da política brasileira, como indica Abranches.

Na mesma corrente de pensamento de Abranches se encontra Bolívar Lamounier (1992), que também segue essa mesma linha de crítica do nosso sistema político. De acordo com ele, esse sistema se tornou “exacerbadamente consociativista” (Lamounier, 1992). Por consociativismo, o autor o caracteriza como tendo, de um lado, “baixo custo de acesso ao poder partidário e parlamentar”, e por outro, “um virtual poder de veto concedido às minorias, com a intenção explícita de impedir que agrupamentos majoritários predominassem simplesmente em virtude de sua força numérica” (Lamounier, 1992). Ou seja, nosso sistema político favorece uma dinâmica de paralisia decisória.

Toda essa configuração daria origem a um tipo de presidencialismo denominado de plebiscitário. Ele se constitui à medida que a presidência se transforma em um ponto de referência para uma *constituency* nacional,

umentando seu grau de independência em relação às “bases tradicionais de poder” e reclamando por “uma legitimidade distinta e superior à do Legislativo e à do Judiciário” (Lamounier, 1992) . Em outras palavras, nosso sistema seria marcado por uma combinação de alta fragmentação partidária com baixa disciplina dos partidos, formando um sistema decisório mais propenso ao veto do que à efetiva tomada de decisões (Palermo, 2000) .

A quantidade de partidos existentes forma, portanto, uma multiplicidade de focos de poder que se anulam mutuamente, conduzindo a uma “poliarquia perversa” e aumenta os custos das decisões políticas (Lamounier, 1992). Ao invés de termos alta institucionalização do sistema político com altos níveis de participação política, como preza a tradicional poliarquia de Robert Dahl (2005), no Brasil, a tendência seria termos alta fragmentação partidária com baixa competição pelo poder.

Dada essa situação, o presidente da República acaba montando um gabinete heterogêneo e difícil de controlar, além de inefetivo para manter um controle mais duradouro. Nesse sentido, Abranches afirma que o presidencialismo de coalizão apresenta altos níveis de instabilidade (Abranches, 1988).

Outro autor que também afirma que nosso sistema é ingovernável é Barry Ames (2003). De acordo com ele, a ingovernabilidade do sistema brasileiro é causada pelas instituições. Seu diagnóstico é que o poder Executivo não tem maioria parlamentar nominal e o comportamento dos parlamentares gira em torno do paroquialismo e da defesa de seus próprios interesses. As instituições políticas brasileiras geram, assim, crise de governabilidade porque funcionam mal . A deficiência estaria no fato de que o sistema político carece do controle dos partidos políticos sobre uma maioria parlamentar e o Executivo não dispõe de uma base de apoio governamental pré-formada (Ames, 2003) . Outra questão recorrente de críticas é a suposta baixa participação do Congresso nas questões relacionadas à formulação de políticas nacionais.

O autor acrescenta que nosso sistema não é republicano, pois só beneficia os próprios partidos políticos e os funcionários que o administram, o que gera, conseqüentemente, um sistema avesso a mudanças estruturais, ou seja, um sistema que não adota políticas que mude o *status quo*.

Nessa linha de pensamento sobre a manutenção de tudo mais constante, ou seja, sem mudança do *status quo* no sistema político, Maria Celina D'Araújo (2009) argumenta que a baixa qualidade da democracia vem não só das regras do sistema político como também da cultura brasileira, da mesma forma que Abrenches. Entre essas características se encontra o patrimonialismo e a política de corrupção. Nesse sentido, os partidos acabam sendo mais representantes do *status quo* do que de mudança, uma vez que, segundo a autora, a evolução histórica dos partidos políticos no Brasil aconteceu de forma fragmentada e descontínua.

Segundo Amaury de Souza (1992), em pensamento semelhante, nenhum sistema de governo poderá garantir a governabilidade sem que sejam feitas reformas profundas no sistema eleitoral e na organização partidária, algo que permitiria a formação de maiorias estáveis e disciplinadas.

As instituições políticas criam incentivos para os políticos “maximizarem seus ganhos pessoais” e a se concentrarem “em cavar projetos de obras públicas para eleitorados localizados ou para seus próprios patrocinadores políticos”, o que dificulta o apoio ao Executivo (Ames, 2003). Nessa perspectiva, isso é agravado pelo sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta o qual propicia o multipartidarismo (Palermo, 2000). Segundo Ames (2003), o excesso de *veto players* é produto do federalismo, associado ao presidencialismo e ao sistema eleitoral brasileiro.

Ainda no debate da década de 1990, Fernando Henrique Cardoso afirma que precisamos de uma engenharia institucional (Nohlen & Cintra, 1993). Esse termo é entendido como a necessidade de se ter regras rígidas sobre o sistema político sem margem para comportamentos outros que não os desejáveis. Defensor do parlamentarismo, ele alega “uma suposta maior capacidade de indução à organização partidária contida na forma parlamentarista de governo” (d'Avila, 1993:103). Convém, nesse sentido, aumentar a representatividade dos partidos e construir uma Câmara “que não seja dos estados, mas nacional”, uma vez que a estadualização do voto “de fato tem efeito nefasto sobre a própria representação popular [...]” (Nohlen *apud* d'Avila, 1993:160). Segundo d'Avila (1993), essa interpretação segue um caminho doutrinário ao pressupor que a mudança do sistema de governo garantiria a governabilidade.

Nessa questão específica, o federalismo brasileiro ainda era alvo de muitas críticas e ainda servia como um dos eixos das análises da nossa ingovernabilidade. Ames (2003) argumenta, como dito anteriormente, que o grande problema do federalismo era que ele impedia a formação de maiorias nacionais, além do fato de que, historicamente, sempre deu ênfase às oligarquias locais e propiciou um aumento nas disparidades econômicas entre as regiões. O federalismo, combinado com um congresso pluripartidário e com o tipo de presidencialismo que se formou no país foi identificado por Mainwaring (2001) com graves conseqüências para o sistema político brasileiro.

A problemática do federalismo no debate da reforma política vem acompanhado da proposta de reconfigurar a proporcionalidade da representação dos estados na Câmara. Nesse ponto, o item de implementação da distritalização do voto ecoou forte na proposta do Senado, principalmente, o voto distrital misto. Esse tipo de votação coadunaria voto uninominal com voto partidário, ou seja, beneficiaria tanto políticas locais, como também estimularia a formulação de políticas nacionais ao incentivar a votação proporcional de lista fechada, aumentando o controle dos partidos sobre a escolha dos candidatos. A crítica que embasava a mudança no tipo de votação proporcional é a construção histórica da política brasileira em torno das oligarquias locais. Nelson Jobin (1992) conclui que nossa política é regionalista, pois o papel dos estados se tornou importante na definição de políticas locais em detrimento das políticas nacionais. “Foi o triunfo da paróquia”, afirma ele (Jobin, 1992).

Nesse ponto específico, Wanderley Guilherme dos Santos (1994) apresenta argumentos bastantes críticos a esse respeito, pois sua hipótese é que a mudança para o sistema proporcional de lista fechada poderia propiciar um cenário de reoligarquização. Apesar de fazer a ressalva de que todas as democracias já foram oligárquicas um dia, o aumento da participação da população teve forte influência no processo de democratização. O processo de constituição do eleitorado é também um processo de constituição das instituições democráticas modernas e de intensificação do jogo competitivo. Nesse sentido, houve uma readaptação das oligarquias e uma redução da concorrência partidária mediante o número de partidos efetivos.

Nesse sentido, a lista fechada seria definida pelos partidos políticos e, na visão do autor, isso permitiria que os “caciques” políticos monopolizem a entrada de candidatos nessa lista, bem como sua ordenação, e essa reoligarquização pode ser prejudicial ao sistema político brasileiro. Sem oligarquias, pressupõe-se um jogo político de negociações. Além disso, o voto proporcional é valorado pelo autor no sentido de que representa a heterogeneidade de interesses presentes na sociedade. Pensamento compartilhado, em determinada medida, com Sérgio Abranches (1988).

De acordo com Wanderley Guilherme (1994) são falsas as acusações de que o sistema político precisa ser reformado. Ele afirma que não estaríamos passando por uma situação de ingovernabilidade, como parece ser o pensamento dominante nesse período histórico abordado. A fragmentação partidária e a quantidade de partidos presentes na arena institucional da política não afeta a capacidade governativa do Brasil. Essa quantidade de partidos é dividida pelo autor entre partidos existentes e partidos parlamentares. Partidos existentes seria a quantidade total de partidos políticos registrados. Já os partidos parlamentares são aqueles que conseguiram percentual de votos suficientes para possuírem representação dentro do Congresso. Seu argumento é que a quantidade de partidos parlamentares não configura um exagero numérico.

Resumidamente, pode-se analisar essa concepção reformista com base nas teses formuladas por Albert Hirschman (1992). A ideia de refundação do sistema político configura o que esse autor denominou de tese da ameaça. Ou seja, dever-se-ia impor uma mudança ampla, pois, nossa engenharia institucional não funciona direito no sentido de prover os níveis de representação e de coesão partidárias considerados adequados. Segundo o autor, a tese da ameaça apresenta o argumento de que mesmo que uma mudança seja desejável em si ela pode gerar custos e consequências inaceitáveis. O risco e a incerteza quanto aos resultados esperados pode gerar certa paralisia.

Como poderá ser verificado mais adiante, o projeto da reforma não foi aprovado pelas casas legislativas. Apesar de se idealizar uma mudança normativa do sistema político de modo a auferir determinados resultados, estes, por sua vez, não podem ser assegurados, dado que na prática essa mudança pode não ocorrer

conforme se pensou em princípio. Os resultados de uma mudança normativa não podem ser previstos.

Pode-se dizer que a parte seguinte dará continuidade ao debate acadêmico de modo a desmistificar a forma como o sistema político era considerado até então. Até o momento abordado, o sistema político brasileiro era interpretado como sendo instável e ingovernável por conta de determinadas características, tais como, presidencialismo de coalizão, multipartidarismo, e sistema de representação proporcional de lista aberta.

A seguir serão apresentados os termos do debate atual, os quais são caracterizados como empiristas no sentido de se adotar metodologias quantitativas que comprovem a dinâmica do processo decisório do Congresso. Eles não levam em conta, necessariamente, aspectos da formação cultural brasileira para explicar o motivo de possuímos determinadas características no funcionamento político, mas tentam contemplar uma realidade micro congressual, do processo interno de tomada de decisão.

Na parte seguinte será possível verificar que, apesar de o debate não mais concernir ao sistema de governo propriamente dito, a discussão da reforma política é imbuída de um caráter menos estruturante e mais caracterizado como tendo modificações “na margem”, como será explicado.

2.3

O debate atual

Até 1995, de acordo com Tavares (2001), o sistema partidário brasileiro era estudado, pela literatura especializada, a partir dos efeitos que o sistema eleitoral e seus componentes exerciam sobre a constituição e o comportamento dos partidos. A partir desse período, estudos empíricos passaram a ser feitos tomando como base o processo interno de decisão do Congresso e seus efeitos sobre o comportamento partidário dentro dele. A grande diferença na interpretação do funcionamento do sistema político é que antes se olhava para esse sistema de forma macro de modo a perceber como as mudanças necessárias afetariam o sistema como um todo. Já no tipo de interpretação que será empreendida

recentemente é mais micro, ou seja, passará a ser estudado os processos internos de decisões do Congresso. Assim, a mudança de perspectiva analítica sobre o sistema político influenciará na forma como os termos do debate da reforma política serão posicionados nesse novo contexto.

O trabalho considerado marco nesse deslocamento é o livro *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional* dos autores Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999). Sem admitir qualquer divisor de águas nesse sentido, os temas da governabilidade, da disciplina partidária e dos partidos políticos, antes vistos como fatores que atuavam de forma negativa no sistema político, serão estudados de forma a comprovar que a atuação desses aspectos é favorável ao que se entende como governabilidade. Desse trabalho resultaram novas visões sobre o funcionamento do sistema partidário e da representação política no Brasil. Nas palavras de Tavares, “trata-se do confronto entre o argumento tradicional, ortodoxo, [...], e um argumento recente, heterodoxo, sobre o tema, [...]” (Tavares, 2001:15).

Nessa nova linha interpretativa do sistema político, o tema da governabilidade impera. Os autores, por meio de estudos empíricos, desmistificam certa idéia tradicional de que o sistema brasileiro é ingovernável pela predominância do poder Executivo que não recebe cooperação do Congresso, que há uma incapacidade do Legislativo em formular políticas públicas, e que interesses particularistas e a fragmentação partidária impedem a formação de coalizão parlamentar estável (d’Avila, 1997). Segundo Figueiredo e Limongi (1999), o presidente tem categórico poder de agenda e que há uma predominância do Executivo sobre um Congresso disposto a cooperar e a votar de maneira disciplinada. O quadro institucional diagnosticado é um:

Executivo que domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e essa agenda é processada e votada por um poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários (Figueiredo & Limongi, 1999:22).

O Executivo, dentro desse contexto, utiliza suas prerrogativas para induzir a cooperação, e, assim, conseqüentemente, ele controla a patronagem e minimiza os custos da ação coletiva. A melhor estratégia de ação dos parlamentares, portanto,

é disciplinadamente e não particularisticamente, via partidos políticos (Figueiredo & Lomongi, 1999).

A unidade de referência, nesse sentido, passa a ser os partidos políticos. Eles exercem a função de “pontes” entre seu eleitorado e o Executivo, além de lhes ser outorgado o poder de veto. Dessa forma, a disciplina partidária passa a ser a melhor ação empreendida na consecução de benefícios políticos. Portanto, essa disciplina é entendida como a forma pela qual os parlamentares votam seguindo o voto dos seus respectivos líderes partidários, os quais são os principais atores na articulação e na negociação entre os partidos políticos e o Executivo. Corroborando a idéia de desconstrução sobre o comportamento individual dos políticos, Palermo afirma que:

Um requisito básico para que isso seja possível é a disciplina partidária. Com efeito, a visão consagrada sobre os partidos brasileiros como sendo indisciplinados no Congresso está sendo posta em xeque (Palermo, 2000:14).

Por algum tempo, na década de 1990, as visões interpretativas da reforma política apontava um caráter messiânico, no sentido que as supostas mazelas do nosso sistema político seriam combatidas reformando o sistema, criando a aclamada engenharia institucional. O programa da reforma política era identificado, portanto, como uma referência “demiúrgica” (d’Avila, 1997), e também, idealizadora.

O discurso era fazer uma mudança completa das raízes do sistema político, ou seja, refundar o sistema político. A visão totalizante analisada, anteriormente, vinha de argumentações interpretativas e conceituais a partir de modelos de sistemas de governos. Posteriormente, ela se torna mais branda ao indicar a necessidade de reformar o sistema pontualmente para o aperfeiçoamento das instituições representativas.

A ideia de aperfeiçoar o sistema político em vez de mudá-lo por completo vem da tese de Olavo Brasil Lima Júnior (1992). Ele foca o aperfeiçoamento das instituições políticas brasileiras por meio de mudanças na margem (Júnior, 1992). Explicitamente, Olavo Brasil intenciona discutir a reforma política “pela perspectiva incremental da mudança institucional, associada ao método do ensaio e erro, na tentativa de minimizar os custos de uma mudança radical” (Júnior, 1992:1). Uma questão bastante enfatizada pelo autor são os partidos políticos, os

quais devem ser fortalecidos, pois, haveria uma distância entre a dinâmica política na sociedade e a ação institucional. O fortalecimento dos partidos significa aumentar a atuação desses partidos como um grupo coeso dentro do Congresso.

Um cientista político que encampou essa bandeira foi Leôncio Martins (2002). Ele é bastante cauteloso em suas análises ao se dispor descrente de que a proposta de reforma acabará com as mazelas do sistema partidário e eleitoral (Nohlen & Cintra, 1993) . Seu ponto de vista é suficientemente claro quando afirma que acha mais prudente:

Do ponto de vista do aperfeiçoamento da democracia, do aperfeiçoamento do jogo partidário, do aperfeiçoamento do sistema eleitoral que não procedamos a outras mudanças. Mudar o mínimo possível (Nohlen & Cintra, 1993:180).

A perspectiva analítica de Leôncio Martins é a de que “o funcionamento adequado de um sistema depende das características da cultura política da sociedade em questão” (d’Avila, 1992:71) .

Outra contribuição importante para o debate sobre a reforma política foi feita por Renato Lessa (1992) ao concentrar a discussão em dois eixos de referência: representação e governabilidade. Do seu ponto de vista, a combinação de se ter um regime de governo presidencialista com um sistema eleitoral proporcional é uma vantagem e não um fator negativo, conforme apresentava a análise do sistema político discutida na primeira parte deste capítulo. Para Lessa, o fato do Brasil possuir essa combinação proporciona a produção do governo e a constituição da representação. O autor afirma, além disso, que essa combinação não é unidimensional, isto é, tanto a produção de governo quanto a constituição da representação não são fatores excludentes a serem alcançados no sistema político. Segundo ele, “trata-se da mais extensa maximização possível do peso do voto popular na manufatura do mundo político” (Lessa, 1992:45). O sistema proporcional “pondera na *polis* a diversidade do *demos*” (Lessa, 1992:74). Sua defesa vai, por isso, também no sentido de deslocar o debate para o aperfeiçoamento do sistema.

Pode-se perceber que a reforma política, anteriormente, era encarada como uma necessidade suprema. Dever-se-ia fazer a reforma política de modo a “consertar” alguns problemas do nosso sistema partidário e eleitoral. O debate mais recente não vê a reforma como um elemento de mudança que iria salvar as

instituições, mas ela pode ser considerada no sentido de se fazer alguns, e talvez até pequenos, ajustes nas regras e normas eleitorais. Essa nova perspectiva surge por conta da mudança de foco nas análises do sistema político. Antes, toda a estrutura política, composta por normas e regras do sistema eleitoral, era levada em consideração. Atualmente, a principal linha analítica dos estudiosos é olhar para o comportamento partidário e eleitoral gerado por essas normas e regras.

Quando a idéia de mudar na margem parece predominar nos debates acadêmicos atuais, a agenda de reforma parece se comportar com o que Hirschman (1992) classificou, dessa vez, de tese da futilidade. Essa tese significa que a mudança proposta será cosmética, ou seja, superficial uma vez que as estruturas profundas do que se pretende mudar permanecerão intactas. Pode-se dizer que essa tese é um caso típico do Brasil, onde geralmente as mudanças ocorridas foram feitas de forma superficial (mudar para não mudar). Conforme o autor, isso não é necessariamente um aspecto negativo, mas pode significar a resistência do *status quo*.

No estudo de Figueiredo e Limongi (1999), a avaliação institucional feita é favorável aos arranjos políticos presentes no sistema. A coalizão governista teria meios suficientes para promover a cooperação entre os dois poderes, Executivo e Legislativo, neutralizando o comportamento individualista dos parlamentares. Como também argumenta Antônio Octávio Cintra (2007):

Tomados singularmente [os parlamentares] não têm como influenciar a legislação e as políticas públicas. Só podem fazê-lo como membros de partidos que se reúnem em dois grandes grupos: situação e oposição (Cintra, 2007:17).

A forma de organização do Legislativo equilibra o funcionamento governamental. Para Figueiredo e Limongi não haveria necessidade de reformas.

O autor Fabiano Santos (2003) defende a ideia de que o direito exclusivo da iniciativa por parte do Executivo pode explicar, em matéria orçamentária, o motivo pelos quais os partidos “se projetam como importante instituição para a coordenação do comportamento dos legisladores” (Santos, 2003:22). Em outras palavras, as mudanças institucionais introduzidas pela Constituição de 1988 de elevar a capacidade do Executivo e de ultrapassar possíveis obstáculos empreendidos pelos congressistas no que se refere à implementação de políticas, acabou por propiciar um comportamento disciplinado (Santos, 2003). Mais uma

vez, as prerrogativas do Poder Executivo geram uma determinada dinâmica de negociação que disciplina os partidos políticos.

Um outro aspecto de suas análises é sua conceituação sobre a nova ordem estabelecida depois da transição em 1988 de “presidencialismo racionalizado”. Antes, o sistema presidencialista era fragmentado em facções (Santos, 2003), ou seja, em oligarquias que controlavam as políticas prevalecentes. A racionalização sugerida por Fabiano Santos pressupõe um comportamento estrategicamente partidário, e, portanto, racionalizado.

Um adendo relevante analisado por Palermo (2000) é a diferença entre presidente e Presidência. Nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo, a Presidência se apresenta como um ator coletivo, enquanto que o presidente é um ator individual. Portanto, a governabilidade não está no Executivo; a governabilidade e o poder decisório se encontram no seu gabinete de coalizão. A coalizão neutraliza os riscos de paralisia decisória dentro do Congresso. Assim, na argumentação do autor, a formação do gabinete deve levar em conta: “seus objetivos de políticas públicas gerais e setoriais e a meta de organizar o apoio dos partidos políticos no Congresso” (Palermo, 2000:14).

Fabiano Santos, por sua vez, trabalha com a tese de que o comportamento dos congressistas não é incentivado por um paroquialismo. Ao contrário, “comportamento dos parlamentares é nacionalizado” (Santos, 2003:22). Na visão do autor, o presidente é um intermediário na comunicação dos deputados com suas bases em distritos de alta magnitude com transferências de votos característicos do sistema eleitoral proporcional. Isso acontece justamente por conta da transferência de votos presente na contabilidade da quantidade de políticos com direito a uma cadeira parlamentar permitida pelo sistema de votação proporcional. Assim, e isso ele prova estatisticamente, o parlamentar não sabe exatamente quem votou nele. A eleição acontece basicamente por meio de transferência de votos. Portanto, o comportamento estratégico do congressista estaria em dar maior liberdade ao Executivo para governar em prol de ter um maior “valor informacional do posicionamento dos representantes *vis-à-vis* a agenda governamental” (Santos, 2003).

Ele afirma que o multipartidarismo representa um sistema de peso e contrapeso entre os parlamentares e o Executivo. Ao longo da análise da

percepção atual do sistema político brasileiro, pode-se perceber que as relações entre os poderes Legislativo e Executivo predominam. Nesse sentido, Santos argumenta que a negociação, o método de negociar, pode ser um bom garantidor da governabilidade. Isso acontece devido ao fato de que a Constituição de 1988 herdou alguns aspectos da Constituição de 1946 do período ditatorial, entre eles, a centralização do poder na esfera de poder executiva.

Por conta dessa herança constitucional, o autor fala que é esse *path dependent* o motivo explicativo da excessiva concentração de poderes nas mãos do Executivo e nas das lideranças partidárias. O presidente da República e sua presidência concentram poder decisório. Em suas palavras:

A passagem do autoritarismo para a democracia não alterou a natureza do processo de produção de políticas públicas, ou seja, o regime autoritário caracterizou-se pela alta concentração de poder decisório no Executivo, e tal característica do processo decisório permaneceu ao longo do período de redemocratização (Santos, 2006:282).

Dentro desse sentido, Fabiano Santos (2006) defende o presidencialismo de coalizão no sentido de que ele apresenta um sistema no qual se maximiza *accountability* e representação. No primeiro caso porque as eleições definem quem é o responsável pela administração do país, ou seja, é fácil recorrer caso eventuais problemas ocorram. No segundo caso, a separação dos poderes com o pluripartidarismo propiciado pela votação proporcional de lista aberta estimula a negociação permanente com vistas à aprovação da agenda de governo. É dessa forma que a democracia brasileira vem funcionando por pelo menos trinta anos.

Outra característica comportamental do sistema político brasileiro é analisada por Carlos Pereira e Lucio Rennó (2001). Tendo em vista também o processo interno do Congresso, os autores trabalham com a hipótese de que o sistema político cria incentivos para os eleitores se preocuparem com os benefícios locais e com a performance dos políticos nacionalmente.

Nas análises realizadas, Perreira e Rennó (2001) compatibilizam o pensamento considerado tradicional do pensamento político brasileiro, como analisado no início deste capítulo, como essa forma atual pela qual o sistema político é entendido. Tanto as regras eleitorais por meio da votação proporcional de lista aberta, o multipartidarismo e o federalismo, quanto as regras internas do

processo decisório do Congresso explicam o comportamento dos políticos. De acordo com os autores, a esfera das eleições, por um lado, ainda proporciona um cenário de personalização do voto e de maior fragmentação do voto, ou seja, os candidatos focam em uma determinada região para concorrer a uma vaga no Congresso.

Por outro lado, para manter uma certa popularidade frente a seus eleitorados e mesmo por motivos de reeleição, esses parlamentares precisam auferir benefícios políticos e financeiros para as regiões pelas quais foram eleitos. A maneira de consecução desses benefícios é por meio do comportamento partidário dentro do Congresso. Especificamente, os parlamentares, intermediados pelos líderes partidários, precisam ter um comportamento favorável ao governo na coalizão.

Assim, tanto o aspecto descentralizado do sistema político como o centralizado são responsáveis pela compreensão do comportamento dos políticos na dinâmica da política brasileira, situação denominada de “conexão eleitoral” por Pereira e Rennó (2003). Nesse sentido, o sistema político brasileiro fornece um conjunto de incentivos que proporciona equilíbrio e estabilidade. E esses dois aspectos estão diretamente relacionados com as alianças criadas para formar a base do governo. Os autores resumem:

As regras eleitorais proporcionam incentivos para os políticos se comportarem individualmente, fragilizando, assim, os partidos na arena eleitoral, enquanto as regras internas do Congresso e os poderes presidenciais tornam o comportamento dos parlamentares extremamente dependentes da lealdade aos seus respectivos partidos, fortalecendo esses últimos dentro do Congresso (Pereira & Rennó, 2003:738).

Como foi narrado anteriormente, o Executivo centraliza o processo interno de decisão do Congresso. Contudo, além de os autores admitirem que o Executivo se utiliza dos seus mecanismos de poderes institucionais de legislar, e de centralizar o processo decisório, ele utiliza também a centralização da distribuição de recursos políticos e financeiros. Esses recursos são conseguidos por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA). Embora os deputados tenham o direito constitucional de formular e aprovar as emendas do Projeto de Lei Orçamentária, o Executivo é quem executa o orçamento pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A tese da conexão eleitoral é útil para se pensar a forma pela qual os motivos que dispõem os parlamentares a formarem um determinado tipo de relação com o governo. Portanto, os parlamentares tentam participar em nível nacional para conseguir benefícios que possam ser utilizados em nível local. O comportamento partidário também segue essa lógica. A explicação para as eleições legislativas estaria no impacto eleitoral sobre o sistema partidário, ou seja, no impacto sobre o comportamento parlamentar dentro do Congresso e sobre o comportamento dos eleitores (Pereira & Rennó, 2003) .

Pode-se perceber que, de acordo como uma literatura especializada, o elemento local ainda permanece um determinante nas ações parlamentares dentro das relações políticas no Brasil. O quadro institucional brasileiro é descrito de forma que:

O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e essa agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários (Figueiredo & Limongi, 1999:22).

Esse comportamento legislativo é explicado por essa mesma dinâmica. Por conta da negociação com os partidos existentes para formar a base de apoio parlamentar, o Executivo promove uma distribuição dos cargos ministeriais entre os partidos da base governista. Os ministérios são ocupados pelos políticos pertencentes a esses partidos ou mesmo por técnicos indicados por políticos. A contrapartida da estabilidade dessa base de governo se relaciona com essa distribuição de cargos que são aplicados aos postos ministeriais, mas também concernem às agências reguladoras do governo.

O fato de o governo conseguir aprovar a maior parte de sua agenda deriva da disciplina dos partidos, não somente por meio do papel das lideranças partidárias, como também, por essa dinâmica de composição dos quadros governamentais. Além disso:

O grande desafio dos presidentes, ao nomear seus ministros, é alcançar um difícil equilíbrio entre, de um lado, a reunião de apoio parlamentar máximo para superar os problemas inerentes a um Congresso fragmentado como o brasileiro, e, de outro, alcançar um patamar mínimo de conhecimento técnico a respeito das diferentes áreas da administração pública para suprir as deficiências da burocracia do Estado e dos quadros partidários (Amorim, 2004:127).

2.4

Considerações finais

Sendo assim, é possível perceber que o debate sobre a reforma política é um processo que se estabelece no tempo. Esse debate não é estático, ele se movimenta sobre diferentes sentidos discursivos que nos permitem uma análise temporal. Os textos acadêmicos analisados até então mostram que existem dois fenômenos no debate da reforma. Mudanças no diagnóstico e permanências nas características analisadas.

Em um primeiro momento, supunha-se uma mudança ampla no sistema político brasileiro de modo a concertar os alegados problemas de governabilidade e representação desse sistema. As principais características da política brasileira, tais como o multipartidarismo, a representação proporcional e o presidencialismo de coalizão geravam um cenário de instabilidade e ingovernabilidade no sistema político. Em outras palavras, as instituições políticas não funcionavam da maneira como eram consideradas adequadas, uma vez que, não havia coesão partidária nem disciplina parlamentar. Nesse sentido, a reforma do sistema eleitoral e partidário seria o elemento salvador das instituições brasileiras, pois, promoveriam o funcionamento supostamente ideal. A mudança da chamada engenharia institucional como um todo seria a solução para o mau funcionamento do sistema político.

No segundo momento, o debate avançou para um tom mais técnico do que propriamente estrutural, enfatizando, principalmente o comportamento parlamentar e eleitoral dos políticos gerados pelas regras e pela dinâmica vigentes. Por meio de estudos do processo interno de tomadas de decisões do Congresso, o foco analítico do sistema político se deslocou para uma perspectiva mais positivada do mesmo. Concluiu-se que as prerrogativas do Poder Executivo, herdadas da Constituição do período militar, não afetam negativamente o funcionamento institucional. Pelo contrário, a centralização do poder de agenda do Executivo promove uma dinâmica de negociação específica dentro do Congresso. Os partidos da base governista e os de oposição negociam com o Executivo de forma partidária por meio dos líderes partidários, e não

individualmente. Nesse sentido, dentro da arena congressual, os partidos políticos atuam de forma contundente.

Devido à essa mudança de análise institucional, os termos do debate da reforma política também sofreram uma mudança. O sistema eleitoral passou a ser considerado como um subsistema no sentido de que não mais representa a totalidade da mudança. Essa mudança implicaria em ajustes institucionais no sistema político. Por exemplo, a proposta de mudança do sistema proporcional de lista aberta para o de lista fechada virou um adendo ao sistema eleitoral.

Esse capítulo mostrou, portanto, que as mudanças e permanências nos termos do debate da reforma política se apresentam como um processo no tempo no que concerne ao debate acadêmico. No próximo capítulo, será feita uma análise empírica por meios dos projetos encaminhados pelas casas legislativas de modo a perceber que essas mudanças e permanências também podem ser observadas na prática.