

REFORMA POLÍTICA NO BRASIL

Realizações e Perspectivas



Paginas Blancas

Fundação Konrad Adenauer

REFORMA POLÍTICA NO BRASIL

Realizações e Perspectivas

Fortaleza, Ceará - 2003

© Copyright – 2003 by FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

EDITORES RESPONSÁVEIS  
Klaus Hermanns  
Filomeno Moraes

COORDENAÇÃO EDITORIAL  
Miguel Macedo  
Angela Küster

REVISÃO  
Adauto Leitão

PROJETO GRÁFICO E CAPA  
Larri Pereira

R257

---

Reforma Política no Brasil - Realizações e Perspectivas / - Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

108 p. : 21 X 15 cm.

ISBN 85-7504-051-0

1. Presidencialismo. 2. Brasil - Política e governo. 1. Konrad-Adenauer-Stiftung

---

CDD-320.981

Todos os direitos desta edição reservados à  
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER  
Av. Dom Luís, 880 - Salas 601/602 - Aldeota.  
60160-230 - Fortaleza - CE - Brasil  
Telefone: 0055 - 85 - 261.9293 / Telefax: 00 55 - 85 - 261.2164  
[www.adenauer.com.br](http://www.adenauer.com.br)  
e-mail: [kas-fortaleza@adenauer.com.br](mailto:kas-fortaleza@adenauer.com.br)

Impresso em papel reciclado  
Impresso no Brasil - *Printed in Brasil*

# Índice

OS AUTORES.....	07
APRESENTAÇÃO.....	09
A REFORMA POLÍTICA E OS PEQUENOS PARTIDOS .....	11
Jairo Nicolau	
EM DEFESA DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO .....	19
Fabiano Santos	
MUDANÇA VERSUS ESTABILIDADE CONSTITUCIONAL E REFORMA POLÍTICA.....	39
Filomeno Moraes	
AGONIA E MORTE DA POLÍTICA DE CLIENTELA: A REFORMA POLÍTICA E AS NOVAS ELITES DO PODER NO BRASIL .....	53
Jawdat Abu-El-Haj	
OPÇÕES DE SISTEMAS DE GOVERNO PARA O BRASIL: O CAMINHO DA CONSTRUÇÃO DA ESTABILIDADE DEMOCRÁTICA .....	89
Martonio Mont'Alverne Barreto Lima	
REFORMA PARTIDÁRIA: REPRESENTAÇÃO POLÍTICA .....	99
Aroldo Mota	

Paginas Blancas

## Os autores

**Jairo Nicolau** é professor de Ciência Política do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ e autor de *Sistemas eleitorais: uma introdução* (Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1999); *História do voto no Brasil* (Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2002) e “A reforma da representação proporcional no Brasil” (em Maria Vitória Benevides, Paulo Vannuchi e Fábio Kerche - orgs., *Reforma política e cidadania*, São Paulo, Instituto Cidadania/Fundação Perseu Abramo, 2003)

**Fabiano Santos** é professor e pesquisador do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ. É co-autor, com Renato Boschi e Eli Diniz, de *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo* (São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2000) e organizador de *Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência* (Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora, 2001).

**Filomeno Moraes**, cientista político, é professor titular do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza-UNIFOR e professor adjunto do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual do Ceará-UECE. É co-autor de *Teoria da constituição: o lugar na Política no Direito Constitucional* (Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2003) e autor de *A construção democrática* (Fortaleza, Casa José de Alencar/UFC, 1998), e tem

diversos trabalhos publicados em coletâneas e revistas científicas e na imprensa. Atualmente, preside a Associação Cearense de Formação de Governantes-ACFG.

**Jawdat Abu-El-Haj** é cientista político e professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará-UFC. Ministra a disciplina “Estado e Classes Sociais no Brasil” no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFC. É doutor em Ciência Política pela Universidade da Califórnia, Riverside. Publicou diversos trabalhos sobre políticas sociais, administração pública e reforma do Estado no Brasil. Realizou pesquisas para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD sobre as reformas institucionais no Oriente Médio.

**Martonio Mont’Alverne Barreto Lima** é doutor em Direito pela Universidade de Frankfurt, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito/Mestrado em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza e Procurador do Município de Fortaleza. É autor do livro *Staat und Justiz in Brasilien* (Frankfurt/M., Peter Lang Verl., 1999) e de diversos ensaios. Publicou recentemente “Jurisdição constitucional: um problema da teoria da democracia política” (em Cláudio Souza Pereira Neto, Filomeno Moraes, Gilberto Bercovici e Martonio Mont’Alverne Barreto Lima, *Teoria da constituição: estudos sobre o lugar da Política no Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2003).

**Aroldo Mota**, bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará-UFC, é advogado especializado em Direito Eleitoral, vice-presidente do Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral – IBRADE e presidente do Instituto Jurídico, Eleitoral e Histórico - IJUREH. Foi diretor da União Nacional dos Estudantes e deputado estadual (duas legislaturas). Publicou, entre diversos trabalhos, *História Política do Ceará (1889-1930; 1930-1945; 1947-1966; 1967-1988)*.

## Apresentação

A discussão sobre o sistema político deve fazer parte do processo democrático, com a avaliação contínua dos elementos constitucionais e procedimentais do mesmo sistema político e a observação da cultura e das elites políticas. Evidentemente, uma reflexão crítica haverá de reconhecer e sopesar as estruturas e os processos que necessitam ser mantidos e os que reclamam modificações, permitindo o necessário equilíbrio entre continuidade e mudança, tudo com o objetivo de consolidar e ampliar os direitos da cidadania e aperfeiçoar o funcionamento institucional.

Ao tratar da reforma política, esta publicação retoma o debate tão crucial para a democracia brasileira, com contribuições individuais que tematizam aspectos como os partidos e o sistema partidário, o presidencialismo de coalizão, a arquitetura dos poderes, o financiamento público e/ou privado das campanhas eleitorais, as mudanças constitucionais atinentes ao sistema político, a política de clientela, as novas elites de poder.

Fruto da reflexão intelectual e acadêmica, produzida por especialistas da Ciência Política e do Direito Constitucional, os estudos aqui enfileirados atestam o papel sobremodo importante que a Universidade brasileira - com as suas análises teóricas e empíricas de nossa realidade - desempenha e pode desempenhar no que concerne à discussão dos rumos políticos nacionais.

Certamente, não é fácil conseguir manchetes por meio de críticas não diferenciadas ao sistema político ou aos políticos, pois se detecta a existência certa opinião, corrente, que destaca a impossibilidade de a classe política solucionar problemas. Ao consolidar preconceitos e escamotear a responsabilidade dos cidadãos nas escolhas estratégicas que realizam pelas eleições, tal forma de populismo não contribui para o fortalecimento de uma formação política democrática. Em outras, palavras é sempre necessário discutir a formação política e a participação cidadã como elementos básicos da democracia.

Com a publicação aqui apresentada, os editores têm a certeza de que estão contribuindo para a difusão e o alargamento das reflexões acerca da reforma política e, assim, contribuindo para que a democracia mais e mais se consolide entre nós.

**Klaus Hermanns**

Representante da Fundação Konrad Adenauer  
no Nordeste e Norte do Brasil, Fortaleza

**Filomeno Moraes**

Presidente da Associação Cearense de Formação  
de Governantes, Fortaleza

## A reforma política e os pequenos partidos

Jairo Nicolau

Na Constituinte de 1987/88 houve um razoável consenso sobre o desenho do sistema representativo brasileiro. Os constituintes optaram pela manutenção das escolhas consagradas na história republicana: o presidencialismo (Constituição de 1891), a representação proporcional de lista (Constituição de 1946), o bicameralismo (Constituição de 1891) e o federalismo (Constituição de 1891). Em apenas dois tópicos, a opção pelo sistema de governo e a duração do mandato do presidente, houve debates mais intensos. A idéia que o Brasil necessita de uma profunda reforma política apareceu com mais intensidade a partir de 1993, quando o sistema e o regime de governo foram questionados em um Plebiscito. Desde então, muitos jornalistas, políticos e intelectuais passaram a defender a reforma das instituições representativas como condição necessária para a boa operação da democracia brasileira.

Um levantamento não exaustivo (ver Quadro 1) revela que 21 tópicos, em sete áreas diferentes (sistema eleitoral, regras de eleição para o executivo, voto obrigatório, restrição à troca de legenda, legislação eleitoral, legislação partidária e sistema de governo), têm sido alvo de projetos legislativos e/ou defendidos nos jornais por articulistas e lideranças políticas. É interessante observar que oito desses tópicos (marcados em negrito) já foram motivos de deliberação no período pós-constituente. Se todos os tópicos enumerados fossem aprovados, o Brasil implementaria a mais profunda reforma política já realizada em um país que não passa por graves crises institucionais.

**Quadro 1:** Sumário das principais propostas de reforma política apresentadas no Brasil (1993-2003)

<p><b>Sistema Eleitoral da Câmara dos Deputados</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• novo sistema de representação (diversas propostas de introdução de sistemas mistos nas eleições para Câmara dos Deputados)</li> <li>• adoção de novo critério para apresentação da lista de candidatos (lista fechada/lista flexível)</li> <li>• fórmula matemática (<b>retirada dos votos em branco do quociente eleitoral, 1998</b>)</li> <li>• cláusula de exclusão nacional (adoção de cláusula de 5% para acesso dos partidos à Câmara dos Deputados)</li> <li>• número de representantes por estado na Câmara dos Deputados (diversas propostas au mentando o número mínimo e máximo de representantes por estado)</li> <li>• coligações (proibição nas eleições parlamentares)</li> <li>• eleições para o Senado (mudança nas regras de eleição para suplentes)</li> </ul>
<p><b>Regras da Eleição para o Executivo</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sistema eleitoral (novos critérios para realização do segundo turno; fim dos dois turnos nas eleições de prefeito e governador)</li> <li>• duração do mandato (<b>redução do mandato presidencial, 1997</b>);</li> <li>• reeleição (<b>possibilidade de uma reeleição para os chefes do executivo, 1997</b>).</li> </ul>
<p><b>Voto Obrigatório</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• adoção do voto facultativo (<b>proposta derrotada na votação da Revisão Constitucional de 1993</b>)</li> </ul>
<p><b>Restrição à Troca de Legenda</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fidelidade partidária (perda do mandato para os políticos que trocarem de legenda)</li> <li>• disciplina parlamentar (punição para o parlamentar que votou contrariamente a posição do partido)</li> </ul>
<p><b>Legislação Eleitoral</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• financiamento público de campanha</li> <li>• prazo de filiação partidária (aumento do prazo de filiação partidária para que se possa concorrer em uma eleição)</li> <li>• divulgação de pesquisas de opinião (restrições para divulgação)</li> <li>• acesso dos partidos ao rádio e televisão (<b>restrição para os pequenos partidos, 1995</b>)</li> </ul>

<b>Legislação Partidária</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• regras para um partido ser reconhecido pelo TSE <b>(maiores exigências, 1995)</b></li> <li>• acesso ao fundo partidário <b>(condicionado ao desempenho eleitoral, 1995)</b></li> <li>• acesso ao horário gratuito anual de rádio e televisão <b>(condicionado ao desempenho eleitoral, 1995)</b></li> </ul>
<b>Sistema de Governo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• adoção do parlamentarismo <b>(proposta derrotada no plebiscito de 1993)</b></li> </ul>

Nos países democráticos, reformas dos sistemas eleitorais estão, em geral, visando dois objetivos: reduzir o número de partidos (aumentando a desproporcionalidade), ou de tornar o sistema mais proporcional (beneficiando desse modo os menores partidos). No caso brasileiro, a opção dos projetos de reforma política pela redução do número de partidos é inequívoca. Antes de analisar as principais propostas sobre o assunto, vale a pena fazer um rápido histórico da legislação partidária brasileira.

O código eleitoral de 1932 foi bastante liberal com relação às normas para criação de partidos e ainda permitiu que candidatos avulsos (por intermédio da organização de uma lista) disputassem as eleições. No pleito de 1933, mais de 100 partidos, quase todos de âmbito estadual, concorreram e mais de 40 obtiveram representação na Constituinte. Após o interregno autoritário do Estado Novo (1937-45), os legisladores, temendo que o quadro de alta fragmentação partidária dos anos 1930 se repetisse, introduziram regras mais restritivas para a criação dos partidos. O decreto que regulou as eleições de 1945 exigiu que para ser criado, um partido teria que obter o apoio de 10 mil eleitores, em pelo menos cinco estados. O código eleitoral de 1950 foi ainda mais rigoroso: o número de eleitores passou para 50 mil, distribuídos por cinco unidades da Federação, com pelo menos mil eleitores em cada. Nas cinco eleições realizadas para Câmara dos Deputados, apenas 20 concorreram e 16 obtiveram representação.

O Regime Militar impôs fortes restrições à atividade dos partidos. Apenas duas organizações partidárias, a ARENA e o MDB, atuaram na maior parte do período autoritário (1965-1979). Pos-

teriormente, houve um processo de liberação para um multipartidarismo controlado (1980-84). A Emenda Constitucional n° 11 de 1978, estabeleceu que o funcionamento dos partidos estaria vinculado ao recebimento de 5% dos votos nas eleições para Câmara dos Deputados, com o mínimo de 3% em nove estados. O não cumprimento desse artigo, garantiu a sobrevivência do PT, PDT e PTB após as eleições de 1982, quando nenhum dos três partidos conseguiu cumprir tais exigências.

A volta do país à democracia foi acompanhada por uma explosão do número de partidos. Nas onze eleições realizadas no país a partir de 1985, nada menos do que 76 partidos apresentaram candidatos. A sensação que existe muitos partidos no país, percebida pelos eleitores sobretudo durante a transmissão do horário eleitoral gratuito, é um tema permanente na discussão da reforma política. Mas a Lei dos Partidos (n° 9096) já tomou medidas inibidoras ao surgimento de novos partidos. Para legalizar um novo partido é necessário o apoio de 0,5% dos eleitores que votaram na última eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos por 1/3 dos estados. Hoje essa exigência significaria a obtenção de 437.000 assinaturas. Além disso, o acesso ao fundo partidário e aos programas anuais no rádio e televisão passou a ser condicionado ao desempenho eleitoral dos partidos - medidas que deram mais recursos aos maiores partidos.

Duas propostas objetivando reduzir o número de partidos representados na Câmara dos Deputados têm sido freqüentemente apresentadas. A primeira é a proibição das coligações nas eleições proporcionais. A segunda é a introdução de uma cláusula de exclusão nas eleições para Câmara dos Deputados; ou seja, o acesso ao Legislativo ficaria condicionado a obtenção de um patamar mínimo de votos (o valor proposto é quase sempre 5%) no âmbito nacional.

Com relação à atual regra de coligação entre os partidos nas eleições proporcionais existem três possibilidades. A primeira, defendida pelos pequenos partidos, é simplesmente não alterar a atual legislação, que estabelece que para efeitos de cálculo a coligação é considerada como um partido, e os candidatos mais bem

votados da lista (independente a qual partido da coligação eles pertençam) ocupam as cadeiras obtidas. A segunda opção, que cada dia tem mais adeptos entre os dirigentes dos maiores partidos (inclusive do PT), sugere a proibição das coligações nas eleições legislativas. Uma terceira, que não tem apoio explícito de nenhum partido, defende a adoção do mesmo procedimento das democracias que utilizam as coligações em eleições para o legislativo: as cadeiras obtidas pela coligação passariam a ser distribuídas proporcionalmente à votação recebida pelos partidos coligados; por exemplo, dois partidos coligados elegem dez deputados, o primeiro que contribuiu com 70% dos votos da coligação ficaria com sete cadeiras, e o segundo que contribuiu com 30% ficaria com as outras três.

Não é possível dimensionar quais seriam os efeitos da adoção dessas duas opções no quadro partidário brasileiro. Mas um exercício simulando os resultados de uma eleição pode ajudar a captar algumas tendências. Para tal, foram feitas duas simulações com os resultados das eleições para Câmara dos Deputados em 1998\*. Uma primeira, distribuiu as cadeiras entre os partidos na hipótese de as coligações estarem proibidas. Os três maiores partidos (PSDB, PFL e PMDB) se beneficiariam, mas alguns pequenos continuariam representados, devido, sobretudo, ao bom desempenho em determinadas unidades da Federação. A segunda simulação imaginou um cenário com proibição de coligações e introdução de uma cláusula de 5%. Neste caso, os resultados seriam de intensa concentração: apenas sete partidos sobreviveriam no Legislativo, com uma forte sobre-representação do PMDB, PSDB e PFL (Ver: Tabela 1).

---

\* Estou ciente dos perigos das simulações. Com novas regras, o comportamento dos eleitores e dos partidos seria outro. Mas elas servem para apontar as tendências mecânicas que afetam todos os sistemas eleitorais.

**Tabela 1:** Composição da Câmara dos Deputados eleita em 1998 e com simulações

	Percentual de Votos	Número de cadeiras	Simulação 1 Número de Cadeiras sem coligação	Simulação 2 Número de Cadeiras sem coligação e com Cláusula de 5%
PFL	17,3	105	118	126
PMDB	15,2	83	105	106
PSDB	17,5	99	103	108
PT	13,2	58	64	67
PPB	11,4	60	53	55
PDT	5,7	25	23	27
PTB	5,7	31	19	24
PSB	3,4	19	13	
PL	2,5	12	9	
PPS	1,3	3	2	
PC do B	1,3	7	1	
PRONA	0,9	1	1	
PSD	0,8	3	1	
PTdoB	0,3		1	
PSC	0,7	2		
PMN	0,5	2		
PV	0,4	1		
PST	0,3	1		
PSL	0,3	1		
Outros	1,8			
TOTAL	100,0	513	513	513

A cláusula de 5% provavelmente reduziria de maneira acentuada o número de partidos representados na Câmara dos Deputados e sobre-representaria as maiores legendas. Qualquer estudioso da vida institucional brasileira há de se perguntar se a dose do remédio não está exagerada. A introdução de um patamar mínimo de votos obtidos no âmbito nacional para se fazer representar na Câmara dos Deputados tem aspectos potencialmente negativos para o sistema representativo brasileiro.

Os partidos brasileiros sempre tiveram uma distribuição desigual da força eleitoral nas diferentes unidades da Federação. Partidos são fortes em alguns estados e frágeis em outros. Lembremos, por exemplo, da fragilidade das seções paulistas do PSD e do PTB na República de 1946; e do diretório gaúcho do PSDB, das seções paulista e mineira do PDT, ou do diretório paulista do PFL na atual experiência democrática. O fim das coligações nas eleições proporcionais não impediria que um pequeno partido no âmbito nacional, mas relevante em uma unidade da Federação, garantisse representação parlamentar. Mas a cláusula de exclusão viola essa regra de bom senso político. Qual é a justificativa para que um partido que conseguiu ultrapassar o quociente eleitoral estadual perca seus representantes na Câmara dos Deputados?

Até hoje não foi possível inventar sistemas representativos perfeitos, capazes de resolver o eterno dilema entre representação e governabilidade. As propostas de redução do número de partidos pretendem, em nome de uma maior governabilidade, produzir um sistema menos representativo. A questão é que uma barreira de entrada muito forte, que dificulte o acesso ao mundo parlamentar, pode gerar problemas de outra ordem. Uma hipótese inexplorada sobre os efeitos da liberalidade de criação e acesso dos partidos aos recursos de poder no Brasil (e é bom frisar, talvez em nenhuma outra democracia seja tão fácil para um partido obter representação parlamentar) diz respeito ao papel incorporador dessas regras. Organizações políticas extremistas têm incentivos para participar da atividade eleitoral e parlamentar. Não são muitas as experiências de países recém saídos de ditaduras, em que a atividade de partidos radicais (de direita ou esquerda) seja tão inexpressiva quanto no Brasil. O risco é que a adoção de medidas drásticas como a cláusula de 5% acabe levando partidos extremistas - que bem ou mal conseguem canalizar suas demandas e interesses para o sistema representativo - a atuarem estritamente em atividades extra-parlamentares.

Chamar a atenção para os possíveis efeitos da adoção de uma cláusula de exclusão nacional, não significa fazer um elogio ingênuo ao atual status institucional brasileiro. As coligações em eleições proporcionais, por exemplo, geram distorções representativas que po-

dem ser minoradas. Uma opção seria distribuir as cadeiras proporcionalmente ao peso da votação de cada partido coligado. Outra é simplesmente proibir as coligações, como ocorre na maioria dos países que adotam a representação proporcional. Nenhuma das duas extingiria os partidos de base eleitoral estadual (quase sempre pequenos no âmbito nacional); que de resto, podem ser acusados de qualquer coisa, menos de produzir dificuldades para se governar.

## Em defesa do Presidencialismo de coalizão<sup>1</sup>

Fabiano Santos

O presidencialismo brasileiro nasce em 1889 com a proclamação da República. Mas o novo regime só adquire alguma estabilidade com a eleição de Campos Sales para a presidência, graças à curiosa doutrina de organização político-federativa, segundo a qual o governo central reconhecia o domínio nos estados das oligarquias vencedoras das disputas locais, mas exigia em contrapartida o princípio da racionalidade administrativa a nível federal. Em outras palavras, o novo regime conquista algum grau de institucionalização mediante compromisso entre presidência e governadores de estado, no sentido de que ambos abdicavam do controle das ações do demais desde que respeitados os limites de suas respectivas esferas<sup>2</sup>.

O significado da adoção de tal doutrina para o desempenho do presidencialismo é exatamente que este sistema nasce desprovido de uma prática de freios e contrapesos entre os diversos agentes políticos. O Executivo governava o país sem qualquer interferência do Congresso, cujos membros se elegiam no mais

---

1 Este texto foi preparado para dois seminários, organizados em torno do tema da reforma política. O primeiro ocorreu em Brasília, na Câmara dos Deputados, com apoio da CAPES, ABCP e diversas outras entidades, nos dias 03, 04 e 05 de junho. O segundo ocorreu em Fortaleza, no dia 16 de junho, foi organizado pela Associação Cearense de Formação de Governantes-ACFG/Escola de Formação de Governantes e pela Fundação Konrad Adenauer.

2 Ver Lessa 1988

das vezes por obra e graça da influência dos governadores nos pleitos estaduais. Uma vez que o governo funcionava com base em um pacto entre presidente e governadores, aos congressistas, dependentes que eram dos chefes estaduais, não restava outra coisa senão seguir a orientação política emanada do chefe do Executivo. Sabemos, contudo, que a doutrina dos controles mútuos fornece o esquema conceitual que consagrou tal sistema de governo na história do pensamento e das instituições políticas representativas<sup>3</sup>.

Alguns anos depois, mais precisamente durante a República de 46, o Brasil parte para o experimento político que mais se aproximou do que podemos chamar de um presidencialismo democratizado. Descontando a extrema centralização administrativa, o que tornava os estados dependentes dos recursos repassados pela União, e a cassação em 1947 do Partido Comunista Brasileiro, pode-se dizer que o desempenho do presidencialismo durante o período 46-64 adequou-se razoavelmente aos princípios do governo de controles mútuos. Seguindo aquilo que Sérgio Abranches denominou de presidencialismo de coalizão<sup>4</sup>, o presidente organizava sua base de sustentação através da distribuição de postos na estrutura do Executivo e verbas orçamentárias aos grandes partidos, e estes garantiam os votos necessários à aprovação do programa de governo. Todavia, em contraste com o que ocorre hoje em dia, os partidos do período democrático pré 64 não eram disciplinados, o que não assegurava ao presidente que, uma vez definida a coalizão de partidos solidária a seu programa, poderia contar com o apoio coeso de tais partidos quando da tramitação das matérias de seu interesse<sup>5</sup>. De toda forma, o ponto fundamental aqui é o de que a prática de freios e contrapesos é introduzida no país pela via do multipartidarismo, por sua vez, estimulado pelo sistema proporcional com listas abertas em distritos de grande magnitude.

---

3 Esta argumentação foi extraída de Santos (Fabiano) 1999.

4 Ver Abranches 1988. Uma discussão atualizada deste modelo pode ser encontrada em Tavares 2003.

5 Para uma análise da dinâmica das coalizões parlamentares durante este regime, bem como as causas de sua ruptura, ver Santos 2003.

O período pós 88, de outro modo, passa a apresentar um governo dotado de inúmeros instrumentos de intervenção nos trabalhos legislativos e líderes partidários capazes de disciplinar o comportamento de seus membros em plenário. Isto é, se o governo está disposto a trocar cargos e verbas em troca de votos no parlamento, e os partidos estão dispostos a trocar votos no parlamento por cargos e verbas, o presidente sabe que tal pacto funcionará de forma aproximada ao estabelecido inicialmente, vale dizer, o montante de cadeiras dos partidos aliados será aproximadamente o montante de votos recebidos em favor das propostas de seu interesse. A explicação deste fato remete à natureza da transição democrática pela qual passou nosso país de meados da década de 80 até a promulgação da nova Constituição em 1988. Devemos lembrar que, no Brasil, a transição para o regime democrático ocorreu dentro de limites estabelecidos por agentes políticos que apoiavam o regime autoritário anterior. Em outras 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 por alta concentração de poder decisório no Executivo e tal característica do processo decisório permaneceu ao longo do período de redemocratização<sup>6</sup>.

Inércia institucional, ou mais tecnicamente, a natureza *path dependent* da evolução institucional é o que aparentemente explica a excessiva concentração de poderes em mãos do Executivo e de lideranças dos grandes partidos a estes aliados. Quando a transição é feita segundo uma lógica negociada, como de fato ocorreu em nosso país, se está optando, de maneira mais ou menos implícita, pela governabilidade e pela diminuição dos custos da mudança no curto prazo, por isso, prefere-se manter a rotina do processo decisório. Contudo, a manutenção de tal rotina diminuiu o campo de escolhas institucionais possíveis, especialmente quanto às regras que regulam o processo decisório, exatamente a esfera que não teve sua rotina alterada. Alterar sua natureza significaria, em muitos casos, incorrer em custos altíssimos de reversão de decisões passadas, ou em custos

---

<sup>6</sup> A este respeito ver Santos (Fabiano) 2000.

altíssimos de coordenação para a escolha de nova estrutura institucional a regular o processo decisório. Argumento a seguir que o debate em torno da reforma política consiste em boa oportunidade para revermos este tipo de decisão, tomada, segundo meu juízo, por herança institucional, e não a partir de uma reflexão sobre as virtudes inerentes aos diversos arranjos políticos.

As propostas de reforma política têm invariavelmente como foco a questão da governabilidade<sup>7</sup>. Sugiro, no que segue, um caminho diverso para o entendimento do problema institucional brasileiro, a saber, o aperfeiçoamento de nosso sistema político deve necessariamente passar por medidas que reduzam os instrumentos de governabilidade em mãos do Executivo<sup>8</sup>. Em outras palavras, defendo que a questão institucional no Brasil somente terá bom encaminhamento quando passarmos a discutir de maneira mais sistemática a capacidade do governo central de intervir na agenda do Legislativo o que redundará, em boa medida, na desorganização de nossa vida partidária. À guisa de apoio ao argumento, divido a análise em 3 cenários que marcaram a política brasileira recente: o cenário pré-eleições 2002, o cenário imediatamente posterior às eleições e, finalmente, as modificações ocorridas no sistema de partidos após 6 meses de governo Lula. Em particular, mostrarei como os partidos, como elemento de *policy-making*, foram fundamentais no jogo político, tal como jogado pelos parceiros da coalizão que sustentou o governo FHC e como um possível governo de minoria, depois da vitória do PT nas eleições presidenciais, levou a uma ação do Executivo que acabou por distorcer a comunicação entre eleitores e partidos.

## CENÁRIO I

A política brasileira recente só adquire inteligibilidade se considerarmos que os partidos cumprem de fato sua função precípua em

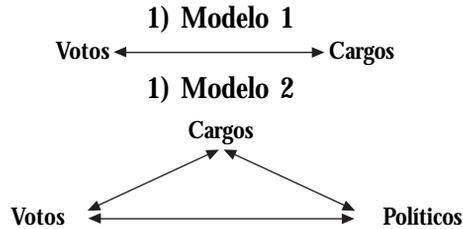
---

7 Vários são os autores e textos a defender esta perspectiva sobre a reforma política. Um texto didático nesta linha é o de Lamounier 1991.

8 As melhores análises sobre o poder de agenda do Executivo na política brasileira contemporânea encontram-se em Figueiredo e Limongi 1999 e Pessanha 1997.

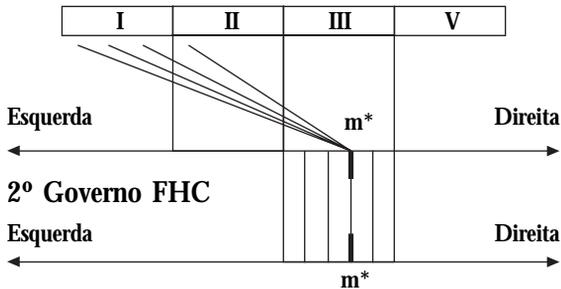
uma democracia – o de veículo através do qual demandas por políticas públicas são transformadas em políticas de governo. Pensemos rapidamente na história da derrota eleitoral do candidato governista, José Serra, e uma das suas principais causas, isto é, o rompimento da aliança PSDB/PFL, pilar dos dois mandatos de Fernando Henrique na presidência. A este respeito, os analistas chamaram a atenção para dois fatores que teriam sido decisivos: disputa por espaço na máquina governamental e diferenciação na arena eleitoral. Assim, a ação do PFL, por intermédio de ACM como presidente do Senado, liderando a CPI do Judiciário, bem como na proposição de políticas de combate à pobreza, seria manifestação da estratégia de um partido em busca de identificação própria junto ao eleitorado, identificação que independesse dos destinos do próprio governo. Da mesma forma, a luta do PSDB pela presidência da Câmara adviria da tentativa, por parte de lideranças tucanas, de definir uma linha de ação econômica autônoma, livre da ortodoxia imposta à política monetária pela equipe comandada por Malan. Finalmente, a participação do PMDB na conspiração que levou Aécio Neves à presidência da Mesa seria conseqüência da luta deste partido para deslocar o PFL da condição de parceiro preferencial de FHC no comando do Executivo, tornando-o mais bem posicionado para a conquista de cargos e verbas.

A meu ver, o diagnóstico, embora parcialmente correto, possui clara limitação, pois, de um ponto de vista analítico, se assenta na premissa de que, no Brasil, as coalizões de governo se apóiam única e exclusivamente na distribuição de cargos governamentais. Vale dizer, segundo o argumento, os partidos brasileiros têm como objetivo principal maximizar votos para obter cargos, e obter cargos tendo em vista aumentar as chances de conquistar cadeiras e postos no Executivo. O argumento que defendo neste pequeno estudo é que a correta compreensão do problema da governabilidade em nosso presidencialismo de coalizão depende da inclusão do elemento “políticas públicas” como objetivo perseguido pelos partidos. Assim, ao invés de termos um modelo de comportamento dos atores baseado em elo causal bivariado: votos  $\Rightarrow$  cargos  $\Rightarrow$  cargos teríamos um triângulo de mútua causalidade, tal como apresentado na figura abaixo



A figura II, por sua vez, representa em forma de diagrama a estática e dinâmica da governabilidade nos dois períodos de FHC no poder e nos ajuda a compreender porque devemos incluir a variável “políticas públicas” em nosso modelo de comportamento dos partidos no Brasil.

**1º Governo FHC**



\* Mediano de Coalizão

A figura sugere, na verdade, que a governabilidade em nosso presidencialismo de coalizão é função da existência de um programa bem definido de políticas defendido pelos parceiros. A existência deste programa é função, por sua vez, da distância do *status quo* em relação às políticas ideais dos partidos que compõem a coalizão. Quanto maior à distância do *status quo* em relação às preferências programáticas da tendência majoritária existente no interior da coalizão, maior o espaço possível de mudanças no status quo legal que eleva a utilidade da maioria congressual necessária para aprovação da agenda do governo. Durante o primeiro mandato de FHC, por exemplo, o status quo

legal referente às relações entre estado e economia se encontrava bem à esquerda da visão prevalecente entre parlamentares do PSDB, PFL, PPB e PMDB, o que tornou possível a aprovação da agenda de redução setor público na economia e de reconfiguração da máquina administrativa do Estado.

O problema é que, na medida em que o tempo passa, este espaço de concordância da base aliada sofre retração, diminuindo, por conseguinte, o espaço para o acordo em torno de mudanças do status quo legal capazes de elevar a utilidade dos parceiros da coalizão, gerando uma espécie de paralisia decisória ou contexto de ingovernabilidade. As políticas aprovadas passam a ser as do “varejo”, sendo a manutenção da coalizão um expediente meramente instrumental, apoiado fundamentalmente na distribuição de cargos e verbas para as lideranças e bancadas governistas. Surge, daí, a necessidade dos partidos de se diferenciarem, marcando posição junto ao eleitorado, com vistas a ampliação de seu capital político após o próximo ciclo eleitoral. Pode-se dizer que esta dinâmica marcou os últimos momentos do governo FHC, com o rompimento da aliança PSDB/PFL, o que nos ajuda a entender a posterior derrota da candidatura governista.

É interessante notar que a mesma análise sugerida partir da Figura II explica os movimentos ocorridos na dimensão eleitoral que acabaram por levar o PT à vitória nas eleições presidenciais de 2002. Em competições majoritárias, isto é, aquelas em que a conquista da maioria absoluta dos votos válidos é necessária para a vitória, vence a disputa quem for capaz de adquirir o voto do eleitor localizado no centro do espectro ideológico. Nenhum candidato pode pretender ganhar as eleições, neste tipo de pleito, se permanecer em uma das extremidades do espectro, à direita ou à esquerda. De acordo com este raciocínio, a vitória de Lula pode ser explicada por dois motivos: um deslocamento do eleitorado para a esquerda do espectro e uma estratégia centrista dos vitoriosos. De fato, as duas coisas ocorreram nas eleições de outubro de 2002. Por um lado, o eleitorado vem de há muito tempo manifestando desejo mais emprego, mais distribuição de renda e, portanto, um governo mais ativo na promoção do

desenvolvimento. Para este eleitor, a inflação deixou de ser decisiva pelo simples fato de a estabilidade ter se tornado uma espécie de “estado de natureza”. Por outro lado, desde cedo na campanha, o PT firmou compromisso com os fundamentos da estabilidade econômica conquistada desde 1994. Não foi por outra razão que afirmou honrar as metas de superávit fiscal, estabelecidas mediante acordo com o FMI, e aos contratos que regem a rentabilidade dos títulos da dívida pública. Por conseguinte, o movimento simultâneo, durante e nos momentos que antecederam a campanha, do eleitorado, que se deslocou do centro para a esquerda e do PT, que se moveu da esquerda para o centro, resultou na conquista por Lula do chamado “eleitor mediano”, lhe dando a vitória em 6 de outubro.

## CENÁRIO II

Uma questão pertinente, surgida no exato momento em que a vitória de Lula se confirmou, consistiu em se saber se esta vitória não passaria de uma tremenda aventura política, um mergulho na incerteza de um povo imaturo que não mede os riscos de sua opção eleitoral. Seria a experiência brasileira inteiramente nova, no sentido de um partido de esquerda e trabalhista promovendo inflexão ao centro como estratégia de campanha? Até que ponto a inflexão política de Lula e de seu partido, afirmada durante o processo eleitoral de 2002, seria confiável? Um pouco de política comparada serviu para dirimir a dúvida. O deslocamento de um partido de origem socialista para o centro não é algo inédito na história das democracias de massa. Isto aconteceu nos anos 30 do século passado, quando os partidos trabalhistas e da social democracia na Europa começam a ocupar os governos destes países. O ponto relevante aqui é que a confiança do eleitor somente foi conquistada quando os partidos sindicalistas e radicais de então abdicaram de seu caráter revolucionário, aceitando os fundamentos da sociedade capitalista, os direitos de propriedade e a estabilidade dos contratos. Nesse sentido, a trajetória de Lula e de seu partido não tem nada de excepcional.

Trata-se da trajetória típica da social democracia, onde (ela) deu certo – firmando compromisso com o capital e estabelecendo acordos com diversos setores da sociedade, dando origem, em suma, aos chamados arranjos consociacionais e neocorporativos.

Contudo, o cenário pós-eleitoral apresentou pelo menos dois dilemas claros de governabilidade para a nova correlação de forças no poder. Um deles societal e outro político institucional.

A realização de pactos sociais pressupõe a existência de organizações amplas e coesas, dotadas de lideranças representativas com genuína capacidade de coordenação. Quanto maior a pluralidade de interesses, o processo de negociação é mais custoso e mais difícil o controle e a averiguação do comportamento dos atores envolvidos, sendo maior, portanto, a tentação de se adotar práticas não cooperativas. Ademais, quanto maior o contingente de pessoas desarticuladas da vida associativa, maior será o risco de que os pactos sejam excludentes e ocorram para o benefício exclusivo das camadas organizadas, capacitadas, por conseguinte, a terem seus interesses levados em consideração. A sociedade brasileira padece destes dois males: por um lado, os atores econômicos estão inseridos em complexa e plural malha associativa entrecortada por clivagens verticais e horizontais; por outro, vastas multidões, residindo, principalmente na periferia das grandes metrópoles, vivem na mais absoluta informalidade, com rala interação com a vida organizada e o Estado. Neste sentido, o pacto social proposto por Lula depende da capacidade do governo em agregar interesses já dispersos, além de sua disposição e competência de organizar os “excluídos”. Pode-se dizer que este desafio “societal” do governo do PT tem sido enfrentado através da criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e seu desenlace, ainda muito incerto. Passemos ao dilema político institucional.

A impressão que se tinha no momento pós-eleitoral era a de que o modelo de relacionamento Executivo/Legislativo sofreria mudanças significativas. Durante os 8 anos de mandato do presidente Fernando Henrique, a tramitação da agenda governamental se deu de forma relativamente estável, baseada em dois pilares: a

distribuição de cargos ministeriais a políticos e técnicos indicados pelos grandes partidos e a coordenação dos trabalhos legislativos por parte da presidência das duas Casas e dos líderes partidários. O resultado foi uma imensa base aliada cujo núcleo manifestou razoável disciplina, à exceção do PMDB e PPB, partidos que sempre contabilizaram facções dissidentes em grande parte das votações de projetos cruciais. O ponto fundamental, em parte já discutido na seção anterior, é que a importância dos cargos no Executivo e a concordância básica em torno das reformas de cunho privatizante e de modernização do Estado forneceram o ingrediente necessário para manter uma coalizão de centro-direita funcionando razoavelmente até a metade do segundo mandato. A manifestação empírica desta funcionalidade não deixa margem à dúvida: a) do total de leis ordinárias, complementares e emendas constitucionais aprovadas no Congresso, durante o período FHC, em torno de 85% tiveram o Executivo como proponente; b) algo em torno de 1338 medidas provisórias foram emitidas, com 588 originais e 750 reedições; e, finalmente, c) a disciplina média em plenário dos partidos coligados girou em torno de 90%.<sup>9</sup>

As eleições legislativas de 2002 alteraram significativamente a correlação de forças no interior da Câmara dos Deputados. A tabela I, abaixo, apresenta a distribuição de cadeiras dos partidos representados na Câmara dos Deputados uma vez concluída à apuração dos votos dados nas eleições de 1998 e 2002. A última coluna indica a diferença entre o número de cadeiras obtidas por cada agremiação nos dois pleitos.

---

<sup>9</sup> Neste texto, disciplina de um partido é definida como o percentual dos deputados desta agremiação que votaram de acordo com o encaminhamento feito pelo líder em votações consideradas relevantes. O critério de relevância utilizado é o de ter havido nas votações em que o quorum regimental foi atingido pelo menos 10% de diferença entre o percentual de votos sim e o percentual de votos não. Os dados sobre produção legislativa constam de Amorim Neto e Santos 2002 e os referente à disciplina partidária, em Santos e Villarouca 2003.

**Tabela I:** bancadas partidárias 1998-2002

PARTIDO	1998		2002		diferença
		%		%	1998-2002
PT	58	11,3%	91	17,7%	33
PFL	105	20,5%	84	16,4%	-21
PMDB	83	16,2%	74	14,4%	-9
PSDB	99	19,3%	71	13,8%	-28
PPB	60	11,7%	49	9,6%	-11
PTB	31	6,0%	26	5,1%	-5
PL	12	2,3%	26	5,1%	14
PSB	19	3,7%	22	4,3%	3
PDT	25	4,9%	21	4,1%	-4
PPS	3	0,6%	15	2,9%	12
PC do B	7	1,4%	12	2,3%	5
PRONA	1	0,2%	6	1,2%	5
PV	1	0,2%	5	1,0%	4
PSD	3	0,6%	4	0,8%	1
PST	1	0,2%	3	0,6%	2
PMN	2	0,4%	1	0,2%	-1
PSC	2	0,4%	1	0,2%	-1
PSDC	-	-	1	0,2%	1
PSL	1	0,2%	1	0,2%	0
<b>TOTAL:</b>	<b>513</b>	<b>100%</b>	<b>513</b>	<b>100,0%</b>	

Fonte: ano 1998 – Nicolau; ano 2002 – Câmara dos Deputados

O PT, vitorioso nas eleições presidenciais, obteve o maior crescimento na Câmara – 3 cadeiras, sendo hoje o maior partido desta Casa com 91 assentos. Em contraposição, os dois principais partidos de sustentação do governo Fernando Henrique Cardoso, PSDB e PFL, foram os que sofreram as maiores derrotas, 28 e 21 cadeiras perdidas, respectivamente. PMDB, PPB e PTB, partidos que, com maior ou menor intensidade, também estiveram presentes no governo FHC, incorreram em perdas, embora menos significativas, 11, 9 e 5 cadeiras a menos, respectivamente. Dos “7 grandes”, apenas o PDT, com

menos 4 cadeiras, não seguiu a regra das eleições de 2002, segundo a qual partidos de oposição crescem e os governistas diminuem.

Entre os chamados pequenos partidos, observou-se que dois partidos cresceram de maneira significativa: PL e PPS, respectivamente, com 14 e 12 cadeiras adicionais relativamente ao pleito de 1998. O impacto político deste resultado não pode ser menosprezado: a bancada do Partido Liberal, do vice-presidente José de Alencar, simplesmente ultrapassou a bancada do PDT e empatou com a do PTB – 26 deputados federais, ficando o partido de Leonel Brizola com apenas 21. Evidentemente, isto aponta para uma nova geografia do poder político no Legislativo Federal brasileiro. Tinham-se 7 “grandes partidos”, disputando espaço à esquerda e à direita, hoje a realidade é um pouco distinta. Não somente o PL bate à porta do Colégio de Líderes, órgão responsável pela definição da agenda da Câmara, pois cabe lembrar igualmente a consolidação do PSB como alternativa à esquerda. Embora tenha experimentado pequeno crescimento, 3 cadeiras, este foi suficiente para também ultrapassar o PDT. Por último, cabe registrar o bom desempenho do PCdoB, ampliando sua representação em 5 cadeiras, tornando-o próximo do PPS.

**Tabela II:** número efetivo de partidos 1990-2002

	Partidos com representação CD	Número partidos efetivos
1990	<b>19</b>	<b>8,7</b>
1994	<b>18</b>	<b>8,1</b>
1998	<b>18</b>	<b>7,1</b>
2002	<b>19</b>	<b>8,5</b>

Fonte: anos 1990 –1998 - LEEX

A diminuição da força dos grandes, com exceção do PT, e a ascensão de novos atores, como PL, PPS e PSB não poderiam deixar de repercutir na fragmentação partidária da Câmara dos Deputados. Este resultado aparece na tabela II acima. Por óbvio, o número efetivo de partidos (um dos índices utilizados pelos cientistas políticos para medir o grau de dispersão do poder eleitoral ou parlamentar dos partidos) inverte, em

2002, a tendência lenta e persistente de concentração de forças partidárias que se vinha observando desde 1990. Este aumento de 1,4 pontos de dispersão indica que a Câmara, de fato, será palco de uma redistribuição do poder entre os partidos, na medida em que este depende do número de cadeiras controladas pelas maiores agremiações. O aumento do número efetivo de partidos é, neste caso, expressão clara da diminuição do poder parlamentar de partidos como PSDB, PFL, PMDB, PPB e a emergência de novas forças, tais como, PL, PSB, PCdoB e PPS.

Voltando ao ponto da governabilidade, o desafio político institucional, tal como este emergiu das urnas em outubro de 2002, consistia no tamanho da coalizão de partidos representados no ministério montado pelo presidente. Tratavam-se de, exatamente, de 42,5% das cadeiras da Câmara dos Deputados (soma das bancadas do PT, PL, PSB, PDT, PCdoB, PPS e PV). Além disso, o governo não poderia contar com um comportamento perfeitamente disciplinado de alguns aliados, notadamente, o PL cuja taxa de disciplina girou em torno de 75% em média, durante o período 1999-2002, e PTB, com média aproximada de 86% de disciplina neste mesmo período<sup>10</sup>. Neste cenário, de governo de minoria, o comportamento de partidos colocados ao centro do espectro ideológico, especificamente, PMDB e PSDB seriam a chave decisiva da governabilidade.

Em outras palavras, a superação deste desafio só poderia ocorrer na medida em que os partidos estivessem dispostos a negociar com o governo em torno de conteúdos das políticas públicas propostas, e não mais em torno dos cargos e verbas a serem distribuídos, o que, por sua vez, pressuporia um Congresso fortalecido em suas prerrogativas decisórias. Em suma, esperávamos um outro modelo de presidencialismo de coalizão.

### CENÁRIO III

A tabela a seguir compara o tamanho da base de apoio ao governo na Câmara dos Deputados e dois momentos distintos: logo após o pleito de 2002 e ao fim de 6 meses de governo do presidente Lula.

---

<sup>10</sup> Estes dados foram extraídos de Santos e Villarouca 2003.

**Tabela III:** força parlamentar da coalizão governista em dois períodos distintos

Lula 1	Lula 2
PT ..... 0,17	PT ..... 0,18
PL ..... 0,05	PL ..... 0,06
PTB ..... 0,05	PTB ..... 0,09
PSB ..... 0,04	PSB ..... 0,06
PDT ..... 0,04	PDT ..... 0,03
PPS ..... 0,02	PPS ..... 0,04
PCdoB ..... 0,02	PCdoB ..... 0,02
PV ..... 0,01	PV ..... 0,01
	PMDB ..... 0,13
0,40	0,62

O novo governo seguiu a rota habitual da política brasileira: por um lado, estimulou a troca de legendas de partidos originariamente de oposição em direção a partidos aliados, embora o PT tenha se preservado desta dança, e, por outro, convidou o PMDB, grande partido de centro, para fazer parte da base formal de apoio ao presidente<sup>11</sup>. Ao fim de diversas negociações, envolvendo cargos na estrutura da liderança do governo no Legislativo, a concessão imediata de cargos de segundo e terceiro escalão, além da promessa de postos ministeriais em futuro próximo, a bancada peemedebista decidiu aceitar fazer parte da coalizão governamental. Com estes movimentos, o governo Lula, que havia iniciado sua administração controlando apenas 40% das cadeiras na Câmara dos Deputados, termina seus primeiros 6 meses com o apoio de 62% destas. Qual o significado político institucional desta mudança de cenário?

Relevante, neste contexto, é o fato de o PMDB ter sido membro da candidatura contra qual Lula se bateu no segundo turno das eleições presidenciais, além de ter sido a agremiação que forneceu a candidatura à vice-presidente nesta mesma chapa. Em uma palavra, um

11 A literatura sobre o troca-troca de partidos já é bastante consolidada. Bons exemplos são Lima Jr. 1993, Nicolau 1996 e Ranulfo 2000.

dos partidos que concorreu nas eleições majoritárias defendendo o governo e em oposição à candidatura e coligação de partidos vitoriosos no pleito passa, depois de 6 meses de governo, a fazer parte da coalizão de apoio ao novo presidente. Dois pontos são particularmente importantes aqui: em primeiro lugar, Lula optou por reduzir os custos de transação no Legislativo montando uma coalizão de ampla maioria, tornando a cooperação de partidos como o PSDB e o PFL desnecessária para definição e aprovação da agenda governamental; em segundo, decide enfrentar os custos políticos de incluir uma agremiação tida como “excessivamente pragmática” por amplos setores da opinião pública e de próprios membros da base aliada. O *trade-off* custos de transação versus custos políticos foi resolvido em favor do primeiro, isto é, sanou-se o primeiro com o conseqüente agravamento do segundo.

Várias são as implicações desta decisão, algumas delas já conhecidas. Opiniões correntes sobre nossa vida partidária afirmam que esta funciona razoavelmente bem no interior do Legislativo, sendo a atividade parlamentar coordenada pelas lideranças, com taxas de disciplina relativamente altas e alguma estabilidade no que concerne o perfil das coalizões vencedoras e perdedoras no plenário. Todavia, grande ceticismo prevalece quanto à capacidade dos partidos se comunicarem com os eleitores no sentido de definirem uma imagem minimamente distinta das demais agremiações, com base na defesa de determinados pontos da agenda pública e a maneira de encaminhá-los. A crônica deste início de governo Lula sugere a proposição de que a opção mais fácil de montagem de coalizões majoritárias no parlamento tem também contribuído para este curto circuito entre partidos e eleitores, cuja manifestação empírica vem estampada em taxas de identificação partidária minimalistas.

## CONCLUSÃO

Nosso modelo político, o “presidencialismo de coalizão”, é altamente democrático, embora complexo e de difícil manejo. Maximizam

a um só tempo *accountability* e representatividade. Maximiza *accountability* porque as eleições presidenciais definem de forma clara e precisa quem é o responsável pela administração do país. Maximiza representatividade porque a separação de poderes, combinada com o pluripartidarismo, estimulado pelo sistema proporcional, exige do chefe do Executivo negociação permanente com vistas à aprovação da agenda de governo<sup>12</sup>. Além disso, sua persistência em nossa história política indica que este sistema deitou raízes no modo pelo qual praticamos a democracia. Em outras palavras, de alguma forma, com idas e vindas, “naturalizamos” o presidencialismo de coalizão. Este pressuposto deve nortear qualquer proposta de aperfeiçoamento institucional, seja no que tange os sistemas eleitoral e partidário, seja no que toca as relações Executivo Legislativo, sob o risco de, em nome da reforma política, promovermos um verdadeiro mergulho no desconhecido<sup>13</sup>. E é neste espírito que proponho, nestas linhas conclusivas, uma agenda de discussão para o aperfeiçoamento das relações Executivo Legislativo no Brasil.

Podemos agora retornar ao início do texto e esclarecer a *rationale* da decisão do governo de incorporar o PMDB ao governo. O cenário, no início da atual administração, foi o de uma aposta na viabilidade de um governo de minoria. A inclusão daquele partido na base aumentaria a folga numérica no plenário da Câmara, mas, assim pensava o governo, poderia gerar desgaste eleitoral por manter no governo um partido altamente comprometido com a chapa derrotada no pleito e com o antigo governo. Além disso, conceder ministérios a um partido pragmático como o PMDB traria consigo o risco de abdicar de determinadas áreas de políticas públicas sem a garantia da contrapartida em votos disciplinados em plenário (lembrar que este partido foi a agremiação da base de FHC menos disciplinada em plenário, com média, no período 2002, de 85%). O que significava àquela altura a aposta de Lula?

---

12 Boa defesa desse ponto pode ser encontrada em Lessa 1992

13 Os defensores de alterações radicais como, por exemplo, as adoções do voto distritais mistos, devem olhar para as experiências da Venezuela e da Itália antes de afirmarem de forma peremptória que tal sistema trará o melhor dos mundos para os brasileiros. Nada mais longe do que um sistema partidário estruturado e estável vige nestes dois países atualmente.

Tratar-se-ia de um governo de minoria e, como tal, não poderia contar somente com seus próprios votos para aprovar a agenda de governo. A experiência de governos minoritários na Europa e nos EUA indica que a governabilidade neste tipo de governo pressupõe a montagem de coalizões tópicas, negociadas caso a caso. Com frequência, um pacote de projetos é negociado *ex ante*, apoiado por setores da sociedade e lideranças partidárias nacionais e sociais que se viabiliza exatamente por ter sido legitimado em ambiência externa ao Congresso. A negociação pode se dar também no interior da própria instancia representativa, ocasião na qual o caráter minoritário assume feições mais nítidas. Neste contexto, organismos suprapartidários do Legislativo deverão ser valorizados, tais como, as comissões técnicas, posto que a participação institucionalizada de membros da oposição no desenho dos projetos é de fundamental importância. O desafio neste contexto seria o de fortalecer o Congresso como ator pró-ativo, propositivo, dotado de visão própria sobre os rumos da agenda governamental. O pressuposto desta aposta do PT seria a adoção por parte dos principais partidos de oposição, aí incluído o PMDB, e demais parceiros da base, de uma postura *policy oriented*. A pergunta passaria pois a ser: seria a orientação programática capaz de vencer a orientação patrimonialista, presente em boa parte da vida de nossas agremiações?

Como sabemos a decisão final do governo foi a de convidar o PMDB para fazer parte da base, além de estimular o troca-troca de legendas em favor dos partidos aliados. Com isso, encurta o caminho para a obtenção de maioria parlamentar em apoio a sua agenda. Mas, do ponto de vista do funcionamento do presidencialismo de coalizão, qual o ensinamento desta decisão? A primeira e fundamental lição é a de que os benefícios de fazer parte do governo são muito elevados. E em segundo, os custos de negociar com os grandes partidos em torno de uma agenda de políticas são também bastante altos. Tratemos de cada uma destas lições separadamente.

O poder de nomear e demitir, o poder reter e liberar recursos orçamentários, além do enorme poder de definição do conteúdo e *timing* da agenda de decisões governamentais são os principais instrumentos de atração dos partidos e representantes para o seio da coalizão

governista no Legislativo brasileiro. Para um partido qualquer, duas alternativas se colocam de maneira muito clara: a primeira consiste em correr o risco de participar de um governo que pode eventualmente fracassar e, por conseguinte, arcar com os custos políticos de ter alguma responsabilidade no processo; e a segunda é a de decidir permanecer do lado de fora da coalizão, assumindo o papel de opositor. Este pode ser de natureza construtiva, ou sistemática. A adoção de um ou outro tipo dependerá de variáveis como popularidade do presidente, tamanho e coesão da base parlamentar do governo, capacidade de comunicação para os eleitores de um curso de ação cooperativo, etc...O fato é que nas condições atuais da política brasileira a atração exercida pelo Poder Executivo é considerável e isto ficou mais do que comprovado com a decisão do PMDB de aderir à coalizão governamental, além da enxurrada de parlamentares que trocaram de partidos em direção a agremiações da base aliada.

Os custos de transação para um governo que precisa negociar uma agenda com partidos de oposição são altos porque estes se vêem inteiramente desprovidos de meios para implementar políticas de governo. Como qualquer liberação de recursos orçamentários exige uma decisão do Executivo, e como fazer políticas públicas é liberar recursos, então toda e qualquer política pública no país só pode ser feita pelo governo. Partidos de oposição não percebem nenhum ganho em cooperar com um presidente que irá “faturar” de forma quase monopólica dos benefícios de implementação de programas governamentais. Daí a virtual impossibilidade de se contar com a cooperação de partidos oposicionistas e, por conseguinte, de se governar com minoria no parlamento.

É esta alienação dos partidos parlamentares dos programas de alocação de recursos orçamentários que torna essencial para o governo montar coalizões majoritárias, eventualmente supermajoritárias, o que depende da natureza da agenda e da disciplina esperada de seus parceiros originais. Em outras palavras, para o presidente, governar com minoria, ou até mesmo maiorias mínimas, é muito custoso, pois, do ponto de vista dos partidos de oposição, não há incentivo para cooperar, por outro lado, participar do governo é altamente benéfico, pois fora dele não há como alocar. Contudo, ao decidir pela

incorporação de partidos originalmente de oposição à base aliada, o governo interfere na comunicação que estes tentam estabelecer com os eleitores – eis a origem do desafio institucional do presidencialismo de coalizão.

Se for assim, a reforma política não trará os frutos desejados, a saber, uma vida partidária mais estável enquanto duas providências não forem tomadas: a) enquanto não se aumentar os custos de fazer parte do governo, por exemplo, vedando a um parlamentar a manutenção de sua cadeira no Legislativo, se este opta fazer parte do ministério; b) enquanto não se aumentar os benefícios de se manter na oposição, por exemplo, distribuindo de maneira mais equânime o poder alocativo entre Executivo e comissões do Legislativo.

## Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio H. H. de. (1988), "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro". *Dados*, vol. 31, nº 1.
- AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano (2002), "A produção Legislativa no Congresso: entre a Paróquia e a Nação", in Werneck Vianna, Luiz (org.), *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora da FGV.
- LAMOUNIER, Bolivar. (1991), "Parlamentarismo, Sistema Eleitoral e Governabilidade". *Nova Economia, Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG*, vol. 2, nº 2, pp. 9-25.
- LESSA, Renato de A. (1988), *A Invenção Republicana: Campos Sales, Bases e Decadência da Primeira República*. Rio de Janeiro: Vértice.
- \_\_\_\_\_. (1992), "Presidencialismo com Representação Proporcional ou de como Evitar a Escolha Trágica entre Governabilidade e Representação". *Agenda de Políticas Públicas*, nº 2, Rio de Janeiro, IUPERJ.
- LIMA JR, Olavo B. (1993), *Democracia e instituições políticas no Brasil nos anos 80*. São Paulo, Edições Loyola
- NICOLAU, Jairo M. (1996), *Multipartidarismo e Democracia*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora.
- PESSANHA, Charles. (1997), *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de Doutorado, USP, São Paulo.
- MELO, Carlos Ranulfo de. (2000), *Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro, *Dados* vol. 43, n. 2.
- SANTOS, Fabiano (1999), "Instituições Eleitorais e Desempenho do Presidencialismo no Brasil", *Dados*, vol. 42, nº 1: 111-138.
- \_\_\_\_\_. (2000), "Escolhas Institucionais e Transição por Transação: Sistemas Políticos no Brasil e na Espanha em Perspectiva Comparada", *Dados*, vol. 43, nº 4: 637-670.
- SANTOS, Fabiano e VILLAROUCA, Márcio Grijó (2003), *Panorama das Instituições Democráticas no Brasil sob a Égide da Constituição de 1988*. Trabalho apresentado no seminário "Governabilidade Democrática e Reformas políticas na América Latina". Fundação Konrad Adenauer, Sol Victória Marina, Salvador/Bahia, 03, 04 e 05 de abril.
- SANTOS, Wanderley G. dos. (1986), *O Cálculo do Conflito*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- TAVARES, José Antonio G. (2003), *O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela.

## Mudança *versus* estabilidade constitucional e reforma política

Filomeno Moraes

### I

José de Alencar, também teórico da democracia representativa e proporcional e fino observador da cena política brasileira, exasperado diante de tantas e sempre incompletas mutações no sistema eleitoral, advertia em discurso pronunciado em 1874 na Câmara de Deputados: “Alguns, sinceramente, fazem como o médico que, esgotado o seu receituário, quando o doente geme, manda-lhe que ‘mude de travesseiro’. A eleição direta é o travesseiro disponível. Temos experimentado os círculos, os triângulos, diversas formas de manipulação. Falta a eleição direta; é o travesseiro para o enfermo que não tem repouso”.<sup>1</sup>

Os tempos passaram e, desde a constatação daquele então parlamentar cearense, a vida política brasileira também passou por muitas vicissitudes. Mais recentemente, dos anos oitenta do século passado até agora, se constrói um experimento que, apesar dos pesares, coloca o País na senda das democracias. A democracia no Brasil já deixou, assim, de ser um grande mal-entendido. Mas, a depender de muitos dos engenheiros institucionais que por estas plagas abundam, o sistema político, que dá mostras de sanidade, não tem nem terá repou-

---

<sup>1</sup> José de Alencar, *Discursos parlamentares*, Brasília, Câmara dos Deputados, 1977, p. 424.

so tão cedo, como se tivesse sempre a necessitar não só de um, mas de muitos travesseiros, para recorrer à imagem de José de Alencar. Ou, como observa Fábio Wanderley Reis, “o debate brasileiro tem exibido a característica de um enfrentamento bastando rígido entre partidários e oponentes das posições quanto a diferentes aspectos dos problemas, numa espécie de Fla-Flu em que se confrontam presidencialistas e parlamentaristas, majoritaristas e proporcionalistas etc.”,<sup>2</sup> destacando-se nas formas que tais enfrentamentos têm assumido o contraste entre dois tipos de orientações básicas, a saber, os adeptos da engenharia política, confiantes nas possibilidades transformadoras da ação legal deliberada, e os analistas de perspectiva “burkeana”, contrários ao “artificialismo” dos meios legais.

## 2

Mais recentemente, tramitou no Congresso Nacional, tendo como relator o então senador Sérgio Machado (PMDB-CE), projeto de reforma considerando os seguintes aspectos do sistema político: sistema eleitoral; fidelidade partidária; partido nacional e desempenho eleitoral; domicílio eleitoral e filiação partidária; duração de mandato de senador; datas de posse; voto facultativo; divulgação de pesquisas eleitorais; imunidade parlamentar; número de vereadores; suplentes de senadores; e financiamento de campanhas.

Na atual legislatura, foi criada comissão especial na Câmara dos Deputados, tendo como presidente o deputado Alexandre Cardoso (PT-SP) e como relator o deputado Ronaldo Caiado (PFL-GO). O relator propôs o exame dos seguintes temas básicos: financiamento de campanhas eleitorais; fidelidade partidária, domicílio eleitoral, filiação partidária; sistema eleitoral, listas; coligações partidárias, limites; propaganda dos partidos políticos, pesquisa; e causas de inelegibilidades, renúncia. Isto sem prejuízo da análise de outras questões como a atinente ao pacto federativo e à relativa à organização dos poderes.

Independentemente de tais tentativas integrais de reforma política, não pode passar despercebido o conjunto de transformações na ordem constitucional inaugurada em 1988 relativo ao sistema polí-

tico. Tais mutações, realizadas de maneira incremental, tem atingindo, algumas vezes, pontos centrais da tradição político-constitucional nacional, como foi o caso da introdução do mecanismo da reelegibilidade de mandatárias do Poder Executivo.

Na verdade, a partir de meados da década de 70 e se prolongando pelos anos 80, o Brasil assistiu a importante processo de mudança política,<sup>3</sup> com a inflexão do regime militar, a construção de instituições representativas e multipartidárias e a realização, nos anos de 1987 e 1988, de uma nova constituição. O ritmo cadenciado de mudanças e as permanentes negociações - entre os agentes que pressionavam pela abertura política e os líderes do regime autoritário - sugeriram a existência de um tipo especial de transição, denominado “transição pela transação”.<sup>4</sup>

A transição brasileira tem na Constituição de 1988 um momento fundamental para a definição da nova institucionalidade, da qual se devem destacar a dimensão propriamente “constitucional”, isto é, os sistemas eleitoral, partidário e de governo, e a dimensão “procedimental”, ou seja, as regras que regulam o processo decisório, fundamentalmente as relativas aos poderes de agenda e à capacidade de formulação das políticas públicas por parte dos Poderes Executivo e Legislativo.

A Constituição Federal de 1988 previu dois mecanismos para viabilizar a própria mudança. O da revisão constitucional (na forma do art. 3º. do Ato das Disposições e Constituições Transitórias),<sup>5</sup> já realizada em 1994, e que acrescentou seis emendas – denominadas “emendas constitucionais de revisão” - ao texto constitucional. O outro mecanismo - o processo ordinário de emenda, com dois turnos de votação em cada casa legislativa e quórum de três quintos, respeitadas as

---

2 Fábio Wanderley Reis, “Engenharia e decantação”, in: Maria Victoria Benevides, Paulo Vanucchi & Fábio Kerche (orgs.), *Reforma política e cidadania*, São Paulo, Ed. Perseu Abramo, 2003, pp. 13-14.

3 Cf., entre outros, Guillermo O'Donnell, “Otra institucionalización”, *La Política – Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, Buenos Aires, n.º. 2, 1996, pp. 5-27.

4 Cf. Donald Share & Scott Mainwaring, *Transitions from above: democratization in Brazil and Spain*, Notre Dame, Kellogg Institute, 1984; Filomeno Moraes, *A construção democrática*, Fortaleza, Casa José de Alencar/UFC, 1998; Fabiano Santos, “Escolhas institucionais e transição por transação: sistemas políticos do Brasil e Espanha em perspectiva comparada”, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, n.º. 4, 2000, pp. 637-669.

5 “Art. 3º. A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.” A Constituição Federal foi promulgada em 5 de outubro de 1988.

“cláusulas pétreas” (a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais)<sup>6</sup> - tem sido usado com certa generosidade e é responsável por quarenta emendas. A Tabela I mostra – retiradas das quarenta emendas feitas de acordo com o rito previsto no art. 60 da Constituição Federal – aquelas emendas constitucionais que estão relacionadas aos aspectos “constitucional” e “procedimental” do sistema político.

**Tabela I:** Emendas Constitucionais

Nº. da EC	<i>Ementa</i>
35, de 20.12.2001	Dá nova redação ao art. 53 da CF (inviolabilidade e imunidade dos senadores e deputados federais)
32, de 11.9.2001	Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da CF (disciplina a edição de medidas provisórias)
16, de 04.06.1997	Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da CF (reelegibilidade do presidente da República, governador de Estado e do Distrito Federal e prefeitos, quatro anos de mandato do presidente da República, data das eleições)

6 “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.”

15, de 12.09.1996	Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da CF (criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios)
9, de 09.11.1995	Dá nova redação ao art. 177 da CF, alterando e inserindo parágrafos, e proíbe a adoção de medida provisória).
8, de 15.08.1995	Altera o inciso XI e a alínea “a” do inciso XII do art. 21 da CF (veda a adoção de medida provisória para regulamentar o disposto no inciso XI do art. 21 com a redação dada por esta emenda constitucional)
7, de 15.08.1995	Altera o art. 178 da CF e veda adoção de medida provisória na regulamentação do artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1995
6, de 15.08.1995	Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da CF, e veda adoção de medida provisória na regulamentação do artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1995
5, de 15.08.1995	<u>Altera o § 2º do art. 25 da CF (veda a edição de medida provisória para a regulamentação da exploração dos serviços de gás canalizado por parte dos Estados)</u>
4, de 14.09.1993	<u>Dá nova redação ao art. 16 da CF (lei que alterar o processo eleitoral não se aplica à eleição que ocorra até um ano da de sua vigência)</u>
2, de 25.08.1992	<u>Dispõe sobre o plebiscito previsto no art. 2º do ADCT (forma e sistema de governo)</u>

Fonte: Presidência da República – Casa Civil ([www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br))

A Tabela II, por sua vez, apresenta as emendas que concernem às dimensões “constitucional” e “procedimental” do sistema político, oriundas do processo de revisão constitucional realizado fundamentalmente durante o ano de 1994.

**Tabela II:** Emendas Constitucionais de Revisão

<i>Nº. da ECR</i>	<i>Ementa</i>
6, de 07.06.1994	Acrescenta o § 4º ao art. 55 da CF (renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa
5, de 07.06.1994	levar à perda do mandato) Altera o art. 82 da CF (reduz de cinco para quatro
4, de 07.06.1994	anos o mandato do presidente da República) Altera o § 9º do art. 14 da CF (lei complementar
2, de 07.06.1994	estabelecerá outros casos de inelegibilidade) Altera o caput do art. 50 e seu § 2º, da CF (convocação
	de ministro de Estado ou de quaisquer titulares de
	órgãos diretamente ligados à presidência da República)

Fonte: Presidência da República – Casa Civil ([www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br))

### 3

A feitura de uma constituição é tarefa múltipla. Em primeiro lugar, porque as constituições são, principalmente no Brasil, frutos de acontecimentos. Assim, o advento da República exigiu a elaboração da segunda constituição brasileira (de 1891), e a independência, a Revolução de 30, o Estado Novo, a redemocratização pós-45, o golpe de 64, o reforço autoritário de 1968-69 e a passagem do governo militar para o civil também exigiram, cada fato a seu tempo, as constituições de 1824, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988. Em segundo lugar, a compreensão eficiente do texto constitucional depende da sua inscrição no jogo político das linguagens em disputa naqueles momentos, a definição dos seus personagens, seus interesses e pontos privilegiados, e, principalmente, suas intenções – a *mens legislatoris*.<sup>7</sup> Em terceiro lugar, uma constituição assenta-se numa tradição (haja vista uma tradição rica como a brasileira), que se renova por meio de sucessivas re-interpretações, re-significações e recepções, e, se é um texto eminentemente prescritivo, é também a interpretação e ordenação de uma realidade concreta.

<sup>7</sup> Cf. Marcelo Jasmim, *Francisco Campos e a crítica das constituições liberais*, Caxambu-MG, paper apresentado durante o XXV Encontro Anual da Anpocs, mimeo, 2001.

A literatura especializada ressalta que os recentes processos de transição política na América Latina, em sua maioria, se consolidaram com mudanças constitucionais, pois as constituições desempenham papel vital na política.<sup>8</sup> Na verdade, aqui e alhures, as constituições são, acima de tudo, instrumentos de governo que limitam, restringem e permitem o controle do exercício do poder político, a sua razão de ser. Uma constituição é fundamentalmente uma moldura de governo, ou, como diz Sartori, “sem uma carta de direitos, uma constituição ainda é uma constituição; mas se ela não está centralizada numa moldura de governo, não é uma constituição”.<sup>9</sup> A importância da constituição dá-se porque é através da estrutura constitucional do Estado, da *polity*, que se definem as condições do jogo político propriamente dito. Estas decorrem do desfecho de conflitos, negociações e acordos, travados entre os participantes dos diversos âmbitos decisórios da *polity*. Tem-se, assim, *polity*, *politics* e *policies*, os três diferentes níveis da vida estatal.<sup>10</sup> O primeiro, a sua estrutura; o segundo, o seu funcionamento; o terceiro, os seus produtos. A estrutura diz respeito às regras de relacionamento entre os atores e às organizações em que eles atuam – ou às instituições propriamente ditas. O funcionamento tem a ver com a atividade política, que se desenrola de uma forma ou de outra, sejam quais sejam as instituições vigentes, muito embora as condições desse desenrolar variem consideravelmente, dependendo do tipo de arranjo constitucional em questão.

#### 4

Um pacto constitucional firma as condições em que o poder será exercido, definindo obrigações governamentais e os recursos com que os governantes se desincumbirão delas. Da mesma forma, estabelece o que lhes é vedado, seja por omissão (não colocando dentro do seu

---

8 Cf. Charles Pessanha, “O Poder Executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras: teoria e prática”, in: Luiz Werneck Vianna (org.), *A democracia e os três poderes no Brasil*, Belo Horizonte, Editora UFMG; Rio de Janeiro, Luperj/Faperj, 2002, pp. 141-190.

9 Giovanni Sartori, *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*, Brasília, Ed. UnB, 1996, p. 211.

10 Cf. Cláudio Gonçalves Couto, “O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira”, *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, nº. 4, 2001, pp. 32-44.

rol de atribuições certas matérias), seja por proibição (impedindo que o governo atue em certas questões). Na verdade, quando um Estado surge, é restaurado ou sofre uma transformação radical da sua estrutura, dota-se de uma constituição. De uma constituição material e, em seguida, de uma constituição formal, ou de uma constituição material ou constituição formal concomitante.<sup>11</sup>

O debate sobre a mudança *versus* estabilidade constitucional não é recente. A propósito, no final do século XVIII, o liberal Thomas Paine já acentuava que “a vaidade e presunção de governar para além do túmulo é a mais ridícula e insolente das tiranias. Os homens não têm propriedade sobre os homens; também nenhuma geração tem propriedade sobre as gerações que estão por vir (...)”.<sup>12</sup>

Por sua vez, os *founding fathers* Thomas Jefferson e James Madison também já se preocupavam com o conflito entre democracia e constitucionalismo,<sup>13</sup> e o debate entre eles comumente tem sido recapitulado na discussão sobre o tema. Para Jefferson, revisões constitucionais periódicas seriam necessárias para o bom funcionamento da democracia, pois,

“Cada geração é tão independente da que a precede como esta é daquela que a precedeu. Cada uma, como todas as outras, tem o direito de escolher para si própria a forma de governo que acredita melhor lhe promova a felicidade (...). Os que morreram não têm direitos”.

Simetricamente, para James Madison, a proposta de Jefferson produziria “a mais violenta luta (...) entre os partidos interessados em reviver, e aqueles interessados em reformar o antecedente estado da propriedade”.<sup>14</sup> Na visão de Madison, a redução da luta entre

11 Cf. Jorge Miranda, *Teoria do Estado e da constituição*, Rio de Janeiro, Ed. Forense, 2002.

12 Thomas Paine, *Rights of man*, New York, Penguin Books, 1984, p. 16.

13 Sobre democracia e constitucionalismo, cf. Martonio Mont'Alverne Barreto Lima, “Jurisdição constitucional: um problema da teoria da democracia política”, in: André Pereira de Souza Neto, Gilberto Bercovici, Filomeno Moraes & Martonio Mont'Alverne B. Lima, *Teoria da constituição: estudos sobre o lugar da Política no Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2003, pp. 199-261.

14 As citações de Thomas Jefferson e James Madison foram retiradas de Cass R. Sustein, “Constitutions and democracies: an epilogue”, in: Jon Elster & Rune Slagstad, *Constitutionalism and democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 327.

facções justificava o isolamento da constituição do funcionamento rotineiro da política.

A observação da realidade demonstra que os fatos tenderam a concordar mais com Jefferson do que com Madison, pois, se é freqüente o entendimento de que as democracias possuem constituições estáveis e que essa estabilidade é parte da própria democracia, os dados não sustentam tal interpretação, como observa Jan-Erik Lane:

“Todas as constituições tendem a ter vida curta, não apenas as democráticas. De qualquer ângulo que se meça a sua longevidade, a conclusão é a mesma: constituições são mortais. (...) A maior parte delas dura uma ou duas décadas, ou mesmo menos, à exceção dos casos da América do Norte e da Oceania”.<sup>15</sup>

Assim, avulta a importância da natureza da mudança constitucional, com os argumentos pró e contra a estabilidade se situando em segunda ordem. Se a mudança, considerada a partir de uma teoria democrática externa à constituição, for democratizante, a instabilidade é menos relevante; se a mudança, no entanto, sob a mesma ótica, não for democratizante, é preferível manter a estabilidade.<sup>16</sup> Mas, mesmo que não se penda em favor do constitucionalismo, em detrimento da democracia, é razoável reivindicar alguns índices de *sentimento constitucional*, cuidando-se para que a tentação do furor mudancista não impeça ou esgarce tal sentimento. A propósito, lembre-se a observação de Karl Loewenstein, para quem haverá de se tratar a reforma constitucional com o máximo cuidado e reserva. E se, de todas as maneiras, tal reforma for absolutamente necessária, se deverá buscar e encontrar para ela o máximo consenso, o qual não se resolve simplesmente com a obtenção da maioria parlamentar exigida constitucionalmente. Pois, “uma reforma constitucional obtida pela força ou imposta à minoria, importante tanto numericamente como

---

15 Jan-Erik Lane, *Constitutions and political theory*, Manchester e New York, Manchester University Press, 1996, p. 198.

16 Cf. Olavo Brasil de Lima Jr., “Eleições presidenciais: centralidade, contexto e implicações”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, no. 40, 1999, pp. 11-30.

por seu peso político, não somente causa dano à tal minoria, senão ao sentimento constitucional”.<sup>17</sup>

## 5

Cumprir observar que a lógica que caracterizou o Congresso Constituinte de 1987-1988 não é a mesma que marcou a Revisão Constitucional de 1993-1994 e o processo de mudança responsável pela maioria das quarenta emendas apostas ao texto constitucional original. No caso do Congresso Constituinte, tinha-se como objetivo restaurar a democracia, após anos e anos de autoritarismo político; os debates posteriores tentam responder a problemas que emergem depois e alteram substancialmente a cena mundial.<sup>18</sup>

Evidentemente, identificam-se distorções no funcionamento das instituições políticas brasileiras, cabendo muitas vezes modificá-las para que se evitem as conseqüências negativas associadas às mesmas. Por tudo isso, talvez a perspectiva incremental de mudança possa ser menos danosa, pois poderá evitar os provavelmente altos e imprevisíveis custos de uma mudança radical. Deste modo, quando se fala em reforma política no Brasil, deve se ter o cuidado suficiente para que, em nome de princípios abstratos ou da daquela “política silogística”, que é uma pura construção no vácuo, de que falava Joaquim Nabuco em tempos já muito idos, não se esteja a causar mais mal do que bem.

Afinal, a democracia aqui, como de regra alhures, é frágil, vulnerável e corruptível, mas é um caminho que se tem percorrido nos últimos vinte anos com certo êxito. E como na casa das reformas há também muitas moradas, não é inoportuna a preocupação com a natureza, o escopo e o alcance das mudanças que se podem implementar. Fugir à tentação de tudo mudar, inovar ou recriar, tentação que, muitas vezes, mais conserva do que muda, inova ou recria, parece ser o caminho da sensatez. Com o aperfeiçoamento do presidencialismo, do sistema de representação proporcional e também do federalismo, que são elementos já tradicionais na política brasileira, talvez se esteja realmente formulando a necessária reforma política.

---

17 Karl Loewenstein, *Teoría de la constitución*, 2ª. ed., Barcelona, Editorial Ariel, 1976, p. 205.

18 Cf. Fábio Wanderley Reis, “Engenharia e decantação”...

Mais e mais se observa que os riscos de crises institucionais cíclicas diminuam, e as praxes políticas parecem estar dando soluções sem necessidades de maiores inovações formais.<sup>19</sup> Sobretudo, e esta é a maior conclusão que se tira destas considerações, o processo político brasileiro, embora enfrente problemas e dilemas, tem caminhado no sentido de evitar os conflitos disruptivos que marcaram perversamente a evolução político-constitucional anterior a 1988. Ademais, o cabedal de conhecimentos acumulados mais recentemente no Brasil questiona muito do que se afirmou tradicionalmente sobre o sistema político nacional e, sobretudo, põe por terra juízos que, sem a devida base empírica, orientam parte das elites políticas a sustentar um conjunto de propostas de reforma institucional tendente a promover verdadeira *subversão pelo alto*.<sup>20</sup>

---

19 Cf. Filomeno Moraes, "A práxis da separação de poderes no Brasil contemporâneo", in: *As ciências sociais nos espaços de língua portuguesa: balanços e desafios*, Porto - Portugal, Universidade do Porto, 2002, v. 1, pp. 183-190.

20 Cf. Wanderley Guilherme dos Santos, *Retorno: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico*, Rio de Janeiro, Opera Nostra Ed., 1994; José Antônio Giusti Tavares, *Reforma política e retrocesso democrático*, Porto Alegre, Mercado Aberto, 1998.

## Referências Bibliográficas

ALENCAR, José de. *Discursos parlamentares*. Brasília, Câmara dos Deputados, 1977.

BRASIL. *Constituição Federal*. 28ª. ed. São Paulo, Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. *Presidência da República – Casa Civil* ([www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)).

COUTO, Cláudio Gonçalves. “O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira”. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, nº. 4, 2001, pp. 32-44.

JASMIM, Marcelo. *Francisco Campos e a crítica das constituições liberais*. Caxambu-MG, *paper* apresentado durante o XXV Encontro Anual da Anpocs, mimeo, 2001.

LANE, Jan-Erik. *Constitutions and political theory*. Manchester e New York, Manchester University Press, 1996.

LIMA, Martonio Mont’Alverne B. “Jurisdição constitucional: um problema da teoria da democracia política”. *In: SOUZA NETO, André Pereira de, BERCOVICI, Gilberto, MORAES, Filomeno & LIMA, Martonio Mont’Alverne B. Teoria da constituição: estudos sobre o lugar da Política no Direito Constitucional*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2003, pp. 199-261.

LIMA JR., Olavo Brasil de. “Eleições presidenciais: centralidade, contexto e implicações”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, nº. 40, 1999, pp. 11-30.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. 2ª. ed. Barcelona, Editorial Ariel, 1976.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro, Ed. Forense, 2002.

MORAES, Filomeno. *A construção democrática*. Fortaleza, Casa José de Alencar/UFC, 1998.

\_\_\_\_\_. “A práxis da separação de poderes no Brasil contemporâneo”. *In: As ciências sociais nos espaços de língua portuguesa: balanços e desafios*. Porto-Portugal, Universidade do Porto, 2002, v. 1, pp. 183-190.

O’DONNELL, Guillermo. “Otra institucionalización”. *La Política – Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, Buenos Aires, nº. 2, 1996, pp. 5-27.

PAINE, Thomas. *Rights of man*. New York, Penguin Books, 1984.

PESSANHA, Charles. “O Poder Executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras: teoria e prática”. *In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte, Editora UFMG; Rio de Janeiro, IUPERJ/FAPERJ, 2002, pp. 141-190.

REIS, Fábio Wanderley. “Engenharia e decantação”. *In: BENEVIDES, Maria Victoria, VANNUCHI, Paulo & KERCHÉ, Fábio (orgs.). Reforma política e cida-*

*dania*. São Paulo, Ed. Perseu Abramo, 2003, pp. 13-32.

SANTOS, Fabiano. “Escolhas institucionais e transição por transação: sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, nº. 4, 2000, pp. 637-669.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Retorno: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico*. Rio de Janeiro, Opera Nostra Ed., 1994.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Brasília, Ed. UnB, 1996.

SUSTEIN, Cass R. “Constitutions and democracies: an epilogue”. In: ELSTER, Jon & SLAGSTAD, Rune. *Constitutionalism and democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 327-353.

TAVARES, José Antônio Giusti. *Reforma política e retrocesso democrático*. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1998.

Paginas Blancas

## Agonia e morte da política de clientela: a reforma política e as novas elites do poder no Brasil

Jawdat Abu-El-Haj

O tema reforma política é o cerne do pensamento político Brasileiro. O *Fico* e a independência exigiram de José Bonifácio a primeira reflexão sobre os requisitos institucionais básicos da autonomização política. Concebia a centralização política como o instrumento para alcançar a modernidade. Acrescentou que numa nação comandada por grandes proprietários escravocratas, preocupados com os seus interesses particulares, só restaria um estado como poder moderador. Três questões permeiam a obra de José Bonifácio e se transformam em indagações permanentes sobre a estrutura de poder no Brasil: qual a natureza e composição das elites governantes; quais as fontes de sua legitimidade e permanência e como se modifica a política para se amoldar à sociedade. Consolidou-se essa pioneira intervenção como âmago de todos os debates em torno da organização política compatível com a sociedade brasileira.

Na decorrência das décadas se multiplicaram as crises políticas: vieram as rebeliões liberais, o separatismo, o segundo reinado, a guerra do Paraguai, a alternância dos gabinetes liberais e conservadores e as revoltas escravistas. Mudou o Brasil, mas a sua elite e o estado permaneceram resistentes as transformações. Tavares Bastos e Joaquim Nabuco foram os precursores na retomada do debate sobre a nature-

za das elites do poder na segunda metade do século XIX. Descreveram uma elite regida por normas jurídicas e procedimentos institucionais distantes da cultura e das tradições da grande maioria da população. Tais elites, nas suas visões, careciam de representatividade e, nesse sentido, o Brasil se assentava sobre um sistema político sem povo. Para explicar essa dicotomia recorreram à distribuição de propriedade como medida para testar a viabilidade do liberalismo esposado pelas elites políticas. Enfatizaram que a sociedade liberal requer uma relativa igualdade entre os cidadãos e acesso livre à propriedade privada. O Brasil, além de ser dependente da exportação monocultural, sofria de uma extrema concentração de propriedade. O quadro se complicava mais ainda com a permanência do escravismo como modo de geração de riquezas. Enquanto, sob o pretexto do liberalismo, as elites políticas protegiam suas posses, os cidadãos comuns se aglutinavam para formar uma massa submissa incapaz de mudar suas condições de marginalização. O Brasil legal, a arena das elites, se separava do Brasil real, das massas de escravos e despossados de qualquer propriedade. A abolição e distribuição de propriedades seriam meios para conciliar os dois brasis.

Para a geração liberal, a abolição e a república eram as esperanças de mudanças sociais e políticas compatíveis com o liberalismo. Surgiu o ufanismo durante a primeira guerra mundial. Logo. Porém, retornava a decepção, com as formalidades da República Velha, e se multiplicavam as críticas ao liberalismo copiado dos EUA. Após duas décadas republicanas, o latifúndio invadiu o próprio estado e o converteu numa máquina política a seu serviço. A mais notória crítica veio do discípulo de Alberto Torres, Oliveira Viana, pioneiro dos pensadores autoritários. Para ele, Dom Pedro II, com toda a sua fragilidade, disciplinava politicamente os interesses regionais, levando-o a crer que o seu banimento permitiu o recrudescimento das oligarquias de forma mais incisiva. A República Velha, na sua avaliação, não preservou somente a primazia econômica das elites provincianas, mas alastrou o seu domínio ao estado e seus aparelhos. (Viana 1925).

Viana repetia uma historiografia popularizada por Pandiá Calógeras que associava o fim do império a três momentos: a questão militar, a

questão religiosa e a abolição. Consolidando-se como uma força hegemônica no império, as oligarquias conservadoras renunciam a lealdade ao monarca quando os seus interesses econômicos são atingidos pela abolição. Ascendem ao poder os cafeicultores, uma força política regional preocupada mais em ampliar os seus interesses econômicos do que o desenvolvimento geral. Sob o guise do liberalismo, ameaçavam a unidade política e o avanço geral da sociedade. Os pensadores autoritários preconizavam a tese de que o Brasil, na essência, precisava de uma mudança de suas elites governantes.

A dicotomia entre estado e nação, imortalizada nas obras de Bastos e Nabuco, ressurgiu nas obras prolíficas de Alberto Torres e Euclides da Cunha. A crítica às elites e seu sistema político liberal se converteram no tema mais popular da década de vinte. 1922 deflagraram estas inquietações com a criação do PCB, a semana de arte moderna e o manifesto dos tenentes. O bode expiatório era a república velha e sua constituição de 1891. Campos ressaltou que a ausência de uma tradição individualista anglo-saxônica, associada aos interesses de uma elite preocupada apenas em resguardar seus privilégios, o liberalismo seria o meio para suplantar a nacionalidade.

Firmaram-se três pressupostos básicos sobre a formação da sociedade brasileira e seu sistema político: o Brasil é concebido como uma sociedade colonial, carente de uma tradição individualista, característica do mundo anglo-saxônico e uma elite política fragmentada e incapaz de formular projetos nacionais. Essas premissas, na minha opinião, se transformaram num paradigma incontestável nas décadas de vinte e trinta e compartilhado por intelectuais de diversas convicções ideológicas. Passadas as décadas, os mesmos postulados permaneceram vivas na comunidade acadêmica guiando as pesquisas na ciência política.

Iniciada a revolução de trinta, o Brasil enfrenta a grande dúvida sobre os rumos das mudanças necessárias para superar o impasse político clássico entre estado e sociedade. A natureza e o recrutamento das elites políticas era o centro dessa conjuntura. Nasce um debate incessante sobre a reforma política, compreendida como uma substituição das elites do poder, centradas nos seus interesses particulares, e regionais, por novas elites preocupadas com o bem-comum.

Desde então, a reforma política reaparece na pauta dos pensadores brasileiros em todas as conjunturas do século XX dependendo dos momentos históricos. O presente trabalho examina esse tema tentando compreender o significado dos dois projetos enviados ao Congresso Nacional: o do PSDB e o do PT. Sintetiza a literatura de cinco grandes interpretações e argumenta que na década de noventa houve um retorno ao realismo político, provindo de três fatores: o enfraquecimento das elites tradicionais na década de noventa, a eleição de Lula em 2002 e a relativa estabilidade ideológica do arranjo partidário no congresso. Três grandes blocos se consolidam definitivamente nas eleições de 1998: esquerda ideológica, o centro pragmático e o conservadorismo clássico. O último, aliado fiel do regime militar, desaparece como alternativa política, sobrevivendo duas grandes teorias: a liberal-democrática do centro e a ideológica da esquerda. Estas se posicionam como alternativas políticas concretas na seleção de novas elites do poder.

### **A década de trinta: a reforma política é a nacionalização das elites políticas**

Na década de trinta, as contribuições de Gilberto Freire e Sérgio Buarque de Holanda foram decisivas para rebater a tese eugênica e apresentar uma tese cultural. Todavia, é no realismo da obra de Alberto Torres que encontramos uma visão que se centra na reforma política como o meio para renovar uma sociedade dominada pelas oligarquias. Duas décadas após a publicação da obra de Torres, o colapso da política dos governadores reforçaria a opção pelo realismo político. A falência econômica dos cafeicultores, a elite governante da República Velha, colocou o projeto da reforma política como a única possibilidade aberta para a sociedade. Getúlio, encabeçando a Aliança Liberal, preponderou o retorno aos princípios liberais ao declarar que o movimento de trinta procurou a “restauração das práticas da democracia” no meio de uma ordem oligárquica corrupta que ameaçava a “unidade nacional”. A questão em pauta não era tanto a necessidade de desencadear uma reforma política, mas quais seriam os caminhos de sua realização?

Três grandes abordagens competiam dentro do bloco revolucionário de 1930. A primeira favorecia a nacionalização das elites políticas. A segunda, levantava a tese do partido nacional como a base de formulação dos projetos nacionais. A terceira, colocava a reforma administrativa como o fator gerador das mudanças necessárias a uma nova realidade inspirada na ciência, tecnologia e administração científica.

A tese da modernização das elites foi formulada pelos autoritários inspirados na obra histórica de Oliveira Vianna. Aceitavam que a sociedade brasileira desfrutava de elites virtuosas, as únicas habilitadas a dirigir a sociedade. O impasse político, nesse sentido, advinha não do caráter desse grupo, mas da formação histórica da sociedade que estancou a manifestação espontânea de uma consciência nacional. A formação de grandes propriedades, nascedouro da elite política tradicional, é explicada, na obra de Vianna, pela combinação de uma imensidão territorial aliada à baixa densidade demográfica. O latifúndio, nessa interpretação, é a unidade natural da ocupação do solo e a essência da nacionalidade brasileira. Essas elites ergueram a nação e estabeleceram a soberania sobre o território conquistado dos inimigos externos e internos dando ao Brasil a sua magnitude e grandeza. (Vianna 1930)

Paradoxalmente, no latifúndio, o berço da nacionalidade, também se encontram as tendências centrífugas. Feudos isolados e comandados por homens rústicos, carismáticos e auto-suficientes, só podiam gerar uma elite política provinciana. O poder central, a tradição centrípeta, atuava para coibir uma tendência fragmentária natural encontrada junto às elites nacionais e determinada pela formação territorial da sociedade brasileira. Vianna concluiu que o colapso do Império e a adoção do liberalismo na República Velha despertavam as forças de descentralização e ameaçavam a coesão política que assegurava a soberania.

Na ótica dos autoritários, o dilema político brasileiro não residia na existência ou não de elites políticas cívicas, mas na ausência, por motivos históricos, de uma consciência nacional. Disso consta o seu projeto de fortalecer o poder central como um estímulo à nacionalização das elites. Na opinião desse grupo, o processo não é espontâ-

neo, mas requer uma longa seqüência de construção política. Viana tenta conciliar o instrumento (a corporação militar) com a finalidade, um estado nacional. Nos seus escritos relata que após estudar minuciosamente a história brasileira, convenceu-se que a única classe capaz de liderar a centralização política eram os militares. Um regime militar serviria como um estágio transitório entre a ordem liberal oligárquica e o estado nacional. A militarização do estado seria provisória e limitada à fase inicial da centralização política. Consolidada uma elite nacional, os militares retornarão aos quartéis deixando a representação política aos civis.

A segunda tese, a do partido nacional, teve o apoio de pensadores liberais doutrinários, tais como Gilberto Amado (1931) e Afonso Arinos de Melo Franco (1933). Melo Franco equiparou a crise política à crise do sistema presidencialista da primeira república. O regionalismo “assassinou” a união nacional a ameaçou a existência do Brasil. A solução seria uma recomposição das forças políticas e aceitação consensual da centralização política. Diferentemente dos autoritários, Melo Franco rejeitava o fim das liberdades políticas e a militarização do estado. Para ele era necessário restabelecer um consenso nacional, baseado nas diversidades regionais, para assegurar uma centralização política consensual e sustentável. A convergência das forças regionais em partidos nacionais, sob a proteção do exército, seria a saída da crise e a garantia da ordem liberal.

Gilberto Amado coloca o tema do partido nacional dentro dos dilemas da democracia moderna. Todo sistema político propicia uma escolha das elites governantes. Na democracia a escolha se dá diretamente pela massa. Apesar de desfrutar da legitimidade, a massa amorfa é inapta a conceber a importância das grandes questões nacionais. Somente os partidos políticos nacionais, através de seus programas, poderiam elevar o cidadão comum à altura de uma consciência nacional. Diferentemente de Franco Melo, Amado defendia a organização de partidos nacionais que reduzissem os efeitos do regionalismo. Os verdadeiros partidos são aqueles que procuram organizar as diversas classes, corporações e grupos e evitar o provincianismo. O partido nacional de Gilberto Amado não é a soma das elites regionais, mas de uma representação política de interesses sociais organizados.

O terceiro grupo adotava a tese do estado moderno como resposta à crise política da década de trinta. Agamenon Magalhães (1933) e Virgínio Santa Rosa (1932) defendiam que o impasse político brasileiro se resumia ao gerenciamento público. O consenso político por mais firme que seja, afirmavam, permaneceria como uma idéia abstrata ou um desejo, à medida que não detenha a capacidade institucional de agir e transformar as condições concretas da sociedade brasileira. As crises se prolongavam dada a incapacidade das elites reformistas de converterem seus programas políticos em ações. O Brasil necessitava de um estado moderno dirigido por uma elite técnica e preparada para fornecer respostas viáveis e opções objetivas. O verdadeiro nacionalismo, argumentou Magalhães seguindo o realismo Alberto Torres, não podia prescindir do aproveitamento da técnica, ciência, indústria, teorias administrativas disponíveis, dentre outros, no desenvolvimento do potencial interno.

A modernidade exigia o desaparecimento do estado político (patrimonial), a organização preferida das oligarquias rurais, e a construção de instituições governamentais meritocráticas e técnicas, ecoou Virgínio Santa Rosa. Somente o conhecimento científico é capaz de disciplinar a vontade política na sociedade moderna. Em suma, Santa Rosa priorizava a preeminência a centralização política, cujo seu instrumento mais seguro era a transformação técnica e administrativa do estado. Na última instância, a reforma protagonizada objetivava a substituição das elites oligárquicas por elites modernas e nacionais sem obrigatoriamente recorrer a anulação dos direitos políticos.

As três teses relatadas sintetizaram escolhas abertas para o novo regime. A primeira, a nacionalização das elites, era a mais influente e aglutinava os intelectuais orgânicos do regime. Os advogados do estado burocrático-racional compunham um segundo círculo que teve importância no ordenamento administrativo do “Estado Novo”. Finalmente, a terceira agremiação, a mais distante da presidência, destacou-se na redemocratização de 1946, com a criação dos grandes partidos nacionais: UDN, PSD e PTB.

Apesar do círculo duro do poder colocar a mudança das elites governantes como o centro do seu projeto político, era incapaz de apontar precisamente qual seria o grupo ideal. Acreditava-se, como

já foi afirmado, que a centralização política levaria a formação de elites com uma ótica nacional e que os militares seriam um instrumento transitório entre o antigo e o novo arranjo político. Nesse sentido, a era Vargas aludiu a rota da mudança, mas sem aventurar em apontar o sujeito da revolução política. Essa lacuna causou um vazio político onde nenhum grupo ou força política foi capaz de dar direção a sociedade. Apesar do enfraquecimento das elites agrárias e seus aliados na classe média tradicional, as novas agremiações tais como as classes médias urbanas e a burguesia industrial, não conseguiram se firmar como elites dominantes. Estruturaram-se dois eixos políticos, ao mesmo tempo, contendores e integrados: o tradicional-rural e moderno-urbano.

Warren Dean sugeriu que, diferentemente da posição dualista formulada originalmente por Jacques Lambert, as duas forças sociais não eram antagônicas, mas se complementavam pelo temor de uma terceira classe em formação, o proletariado industrial liderado pelo PCB. Comum ressaltar, todavia, que a revolução de trinta e o Estado Novo inverteram a hegemonia no bloco governante. Na primeira república, as oligarquias rurais detinham a liderança política enquanto os industriais aceitavam a posição complementar. As políticas cambiais e a defesa do café asseguravam a base econômica dessa classe como a fonte principal de riqueza. Derrocadas as elites cafeicultoras, modifica-se o bloco hegemônico de poder.

O ápice desse momento é ilustrado no debate Simonsen e Gudin. A tônica da controvérsia revelava o deslocamento dos conceitos da intervenção governamental das políticas econômicas clássicas, de apoio às exportações agrárias, para uma nova ação que estimulava o crescimento da demanda interna. O debate não se dava em torno do princípio, mas da forma e o meio para se alcançar um capitalismo moderno. Simonsen acreditava na eficácia de uma política industrial protecionista, enquanto Gudin defendia o equilíbrio orçamentário e o controle de inflação como instrumentos da valorização dos investimentos econômicos racionais e orientados por uma lógica competitiva do mercado. Os dois economistas, em essência, debatiam as políticas de expansão do mercado interno e rompiam com os interesses das oligarquias fundiárias exclusivamente preocupadas com o incentivo à exportação monocultural.

Em suma, a centralização política preterida pela era Vargas levou a inversão da liderança no bloco de poder. Surgiram dois sistemas políticos complementares e compostos por elites diferentes. Essa nova realidade se tornou tema de obras clássicas do pós-guerra.

### **A década de quarenta: a reforma política é o confronto entre a política de clientela e a política ideológica**

A obra seminal de Vítor Nunes Leal (1949) tentou interpretar, pela primeira vez na ciência política no Brasil, a inversão histórica entre política de clientela e a política ideológica. Inicia indicando como a política de centralização da era Vargas, aliada a decadência do latifúndio, motivou o aparecimento da política de clientela.

Leal sugere que o retorno das liberdades político cria um dilema e oportunidade para as antigas oligarquias fundiárias. Decadentes e empobrecidas, as oligarquias se deslocaram às instituições públicas locais. Os laços tradicionais e as relações informais são utilizados como um recurso de barganha frente ao poder central. O retrato político apresentado nessa obra é de um Brasil em transição, onde dois sistemas políticos se complementam sem que nenhum conseguia desalojar o outro. No poder central e nos grandes centros urbanos predominava a política moderna, ideológica e partidária, enquanto nas localidades sobrevive o ruralismo. Apesar da hegemonia da política ideológica, a governabilidade dependia da adesão da política de clientela aos blocos de poder. Estabelece-se um equilíbrio político que assegura a convergência de dois sistemas políticos dependendo da base eleitoral.

Uma parcela significativa das primeiras obras de ciência política foi guiada pela abordagem de Leal. Orlando de Carvalho, um dos pioneiros da ciência política empírica no Brasil, converteu a obra de Leal em estudos das oligarquias estaduais. A Revista Brasileira de Estudos Políticos se tornou um arquivo valioso de estudos sobre a inversão de hegemonia dentro do bloco de poder. A nova preocupação da ciência política era compreender como as elites tradicionais conseguiram sobreviver a transição para uma sociedade urbano-industrial.

## A década de cinquenta: a reforma política como fruto da ideologia de desenvolvimento nacional

A dicotomia entre os dois sistemas políticos no Brasil não se restringia aos intelectuais mineiros. No Rio de Janeiro, o ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros) tratou de dilemas políticos parecidos. Seus integrantes retratavam um Brasil de duas forças políticas: a nação e a anti-nação. O primeiro era integrado pelos defensores da modernidade: a burguesia industrial, o proletariado urbano e as classes médias técnicas. O segundo, aliado da dominação externa, aglutinava os interesses latifundiários, as classes médias tradicionais, os comerciantes compradores e setores reacionários das forças armadas. Esse último, associava qualquer reforma social ao avanço do comunismo na América Latina.

As obras isebianas aderiram ao dualismo popularizado pelos escritos de Jacques Lambert, um dos mentores dos jovens sociólogos cariocas da vertente católica. O Brasil era descrito como uma formação social apartada entre a modernidade e a tradição. O estado, assimilando a ideologia desenvolvimentista, seria o agente de mudanças sociais e o catalisador da mudança das elites dirigentes. A promoção da industrialização e a realização de uma reforma agrária, seriam suficientes para desestruturar a antiga elite e promover o nascimento de uma classe moderna e nacional. Nesse sentido, os isebianos assumiam uma visão evolucionista, denotada por faseológica na obra de Hélio Jaguaribe, que considerava o desenvolvimento econômico o agente de mudança políticas. O motor desse processo seria uma ideologia nacional elaborada por intelectuais conscientes da missão da civilização brasileira e influentes nos círculos do poder. O segredo desse processo de mudança social era a industrialização.

As obras mineiras e cariocas, apesar de terem uma disposição parecida ao dualismo, exprimiam uma explanação diferente da interação entre os dois pólos políticos. A obra de Leal revela a existência de dois sistemas políticos complementares. A política ideológica convive com a política de clientela numa relação de competição latente e, em última instância, a preservação da estabilidade é o objetivo comum das duas forças. Já a obra carioca, segue a tese dualista clássica, estabelecida

na obra de Lambert, onde os dois sistemas políticos além de estarem separados são antagônicos.

O dualismo isebiano se revelou equivocado pelos acontecimentos no início da década de sessenta. A burguesia nacional demonstrou um pragmatismo ideológico que confirmava as previsões de Leal. Nas intensas conjunturas políticas, do início da década de sessenta, se compactou com as forças conservadoras contrárias a reforma agrária. Em 1964, a fragilidade da interpretação isebiana se tornou mais profunda ainda quando a burguesia industrial foi mais longe ainda ao se aquiescer ao autoritarismo.

### **A década de sessenta: a reforma política como estabilidade política**

O golpe do estado de 1964 desencadeou três interpretações da crise brasileira. O primeiro pertencia aos defensores do golpe, cujo intelectual orgânico era o general Golbery Couto e Silva. A segunda, inspirada nas teorias foquistas da esquerda, levantava a opção do socialismo revolucionário. A última evoluiu da sociologia paulista e suas críticas do desenvolvimentismo e se tornou a tese da oposição centrista e o novo projeto de poder na década de noventa.

A tese da esquerda foquista foi derrotada militarmente com a destruição da guerrilha de Araguaia, o assassinato de Marighela, Lamarca e Mário Alves e dispersão dos militantes. Predominava a concepção que o Brasil estava numa encruzilhada entre a via cubana, de um socialismo anticolonial, e um fascismo. O regime militar era a organização política de uma burguesia autocrática cuja sustentação, em última instância, era o imperialismo. A democracia liberal se revelaria impraticável numa situação de um capitalismo dependente. A única via possível era a derrubada armada do estado e a sua substituição por um socialismo que rompesse com a dominação externa. Um pressuposto básico dessa teoria é a negação da separação entre a burguesia nacional e o latifúndio e entre essas duas classes dominantes e o estado autoritário apoiado pelo imperialismo. A fonte de poder da burguesia reside na sua ligação submissa com o imperialismo e para

se manter como uma classe dirigente necessita da superexploração da mão de obra. Somente num sistema autoritário permanente que é possível manter a ordem vigente.

Já a segunda tese, designada de autoritária liberal, se baseava numa avaliação institucionalista cujo teórico maior era Samuel Huntington (1968) e no Brasil seu representante mais rebuscado era o general Golbery. Durante duas décadas, os cientistas políticos americanos criaram a teoria da modernização que considerava a democracia política um corolário natural da complexificação social. Em sociedades afluentes, a secularização, industrialização e urbanização criam uma estratificação constituída por pluralidade de interesses conflitantes. Essa teoria segue o princípio madisoniano de “checks and balances”. Acreditava-se que a democracia era protegida da tirania por um processo integrado de consensos e conflitos permanentes que afastam a possibilidade de se consolidar uma única força política dominante.

No caso dos países em desenvolvimento, previam que a industrialização engendraria uma disposição natural para a democracia representativa. Essa teoria coincidiu com o pensamento desenvolvimentista então existente na América Latina cujos intérpretes maiores eram a CEPAL e o ISEB. Ambas instituições defendiam que a industrialização levaria ao poder forças sociais modernas, democráticas e preocupadas com o bem-estar comum. Até 1964, essa teoria demonstrou uma validade surpreendente. O Brasil, desde 1946, era uma democracia representativa onde coexistiam uma pluralidade de partidos políticos. O golpe de 1964, além das outras intervenções militares na América Latina, foi fatal para o desenvolvimentismo e a teoria de modernização. Na realidade, a industrialização causou um fechamento político e um retrocesso nos direitos civis imprevisos pelo desenvolvimentismo.

A obra de Samuel Huntington foi elaborada para explicar a anomalia ,dentro das teorias da modernização, e sugerir ações políticas que pudessem corrigir os seus rumos. Em situações clássicas, a participação política dos cidadãos seria a fonte do dinamismo democrático na medida que interage com as instituições políticas. Nos países em desenvolvimento, o inverso ocorreu. A crescente participação democrática desequilibrou o sistema político e gerou uma situação autori-

tária. Huntington seguiu Juan Lins, e considerou os regimes militares na América Latina transitórios, requisitados por um desequilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento político.

O argumento de Huntington, indiretamente, justificava as reações militares. Escreveu que o verdadeiro desenvolvimento político implicava num grau de institucionalização compatível com o aumento das demandas democráticas das classes populares. Na América Latina, a mudança social, desencadeada pela industrialização, multiplicava as demandas democráticas, sem um desenvolvimento institucional compatível, gerando conflitos sociais irreconciliáveis. Esse fenômeno era diferente do capitalismo clássico onde o desenvolvimento econômico antecedeu a democracia. As lutas de classes foram resolvidas em negociações coletivas cujo papel das instituições governamentais era a conciliação dos interesses sociais conflitantes. Nos países em desenvolvimento, as demandas democráticas se multiplicavam mais rapidamente do que o desenvolvimento econômico e a capacidade do estado de mediar os conflitos sociais. A intervenção militar era a saída para manter a estabilidade. Previa que o desenvolvimento econômico proporcionaria à sociedade melhores condições para alcançar as liberdades políticas.

A tese de Huntington refletia um pensamento já existente no Brasil desde a declaração da república. Apesar da afamada “questão militar” se remontar a guerra do Paraguai, os seus resultados se sentiam nos debates logo após da declaração da república. Benjamin Constant favoreceu o retorno dos militares aos quartéis temendo o prolongamento da ditadura. Floriano Peixoto, um liberal reiterando a mesma posição do conservador Caxias, falava de uma política de “salvação nacional”, defendendo a tese de que somente esse estamento era capaz de limpar o corpo político da corrupção generalizada. Ao derrotar Rui Barbosa em 1910, Hermes da Fonseca, exercita a “questão militar” com a demissão dos governadores e as intervenções nos estados. Novamente reaparece a polêmica, com as críticas de Tobias Monteiro das incursões militares na política. Repetindo os temores de Benjamin Constant, Monteiro achava que os militares ingenuamente estavam sendo usados por interesses políticos ocultos. (Viotti da Costa 1998)

A glorificação do papel dos militares na política se encontra na obra de Oliveira Viana. Na sua crítica à constituição de 1891, aponta os militares como a única classe organizada capaz de formular um projeto nacional. General Góis Monteiro (1934), reiterou as posições de Viana e formulou uma das respostas clássica sobre o papel das forças armadas na vida política. A corporação se colocaria a serviço de um projeto do estado nacional. Seria o instrumento mais eficaz para aplicar o projeto de centralização política, defendido pelo governo provisório de 1930. Monteiro, considerava a intervenção militar na política essencial mas, limitada aos objetivos específicos de alcançar a integração política.

Novamente, o fechamento político de 1964 recolocava a “questão militar” em pauta. O General Golbery (1967) apresentava a mais consistente explicação do papel das forças armadas na política brasileira pós-1964. O seu conhecimento impecável, tanto da história política como do pensamento político brasileiro, o qualificou como o intelectual orgânico do regime militar. Além do conhecimento dos detalhes da geografia brasileira, era um leitor assíduo das obras de ciência política moderna e um amigo pessoal de Samuel Huntington. Na sua primeira intervenção apresenta as características básicas das regiões brasileiras e ressalta a sua topografia fragmentária. Na geografia encontra as razões intrínsecas à dissensão constante na política brasileira. Observava, seguindo Oliveira Viana, que no Brasil duas forças históricas competiam para impor a sua vontade: uma tendência regional (centrífuga) e uma força central (centrípeta). O exército seria o instrumento histórico da centralização. A soberania resguardada contra as forças de descentralização, enfatizava Golbery, era a expressão suprema da segurança nacional.

Essa interpretação gradualmente se consolidou como a estratégia básica do regime. Numa palestra proferida na Escola Superior de Guerra, Golbery (1981) atualizava a sua tese original em relação ao processo de redemocratização. Apontava a estabilidade política, sob o comando de um estado soberano, como o meio para assegurar um desenvolvimento político compatível com o desenvolvimento econômico.

Enfatizava que a abertura política deveria ocorrer de forma gradual e sob o comando da força centralizadora. Golbery reconhecia que as

forças de descentralização, não eram ilegítimas pois representavam as vozes da sociedade civil. O seu impasse residia na incapacidade de formular uma visão ampla para a sociedade. Essa tendência fragmentária, na sua visão, era inerente à formação da sociedade brasileira e portanto qualquer projeto nacional viável deveria estar sob a hegemonia de um comando nacional. Encerrou a sua conferência apoiando o retorno gradual das liberdades políticas, dependendo da maturidade política da oposição. Nesse sentido, Golbery aceitava o propósito de que o regime militar seria um regime transitório que construía uma estabilidade política capaz de impulsionar o desenvolvimento equilibrado da sociedade. A democracia emergiria eventualmente como fruto desse longo processo de estabilização política.

### **As décadas de setenta e oitenta: reforma política representa mudanças estruturais no estado burocrático-autoritário**

A terceira tese veio da oposição centrista que contestou tanto as posições da esquerda foquista como da conservadora. Fernando Henrique Cardoso e seus colaboradores no CEBRAP formularam a posição mais refinada desse argumento. Cardoso (1970) acreditava que as classes dominantes eventualmente demandariam o retorno das liberdades políticas. Via uma crescente contradição entre, de um lado, as políticas do regime militar que procuravam aprofundar a intervenção estatal na economia e, de outro, os interesses do empresariado que atuavam para contornar-la.

Cardoso e seus colaboradores estenderam a crítica da ausência dos direitos políticos e civis, para um questionamento dos fundamentos políticos e econômicos do autoritarismo. O assalto iniciou com o repúdio ao próprio raciocínio conservador (O'Donnell 1973, Stepan 1988). Para Cardoso, o modelo autoritário, em vez de solucionar os problemas históricos da sociedade brasileira, aprofundou-os. A falsa estabilidade política, equiparada ao controle político de um regime centralizador, transformou o clientelismo, de um ato ilícito individual, numa lógica que permeava os mecanismos de intervenção

institucional. Adotou o termo “anéis burocráticos”, elaborado originalmente por Albert Hirschman, para descrever a interligação clientelista entre a tecnoburocracia e o capital privado. Associava as distorções da estrutura do estado e das suas formas de intervenção à concentração de renda, exclusão social e estagnação econômica. (Cardoso 1982)

A tese dos anéis burocráticos tomou dimensões paradigmáticas na década de oitenta e se converteu na justificativa principal dos ajustes econômicos e políticos predominantes na década de noventa. A teoria, apesar de inovar, tem uma longa genealogia no pensamento social paulista. O instrumentalismo político, até o surgimento da sociologia paulista, era considerado parte intrínseca da cultura lusitana. Caio Prado Júnior foi o primeiro autor a contestar essa tese reducionista ao considerar o instrumentalismo clientelista como um reflexo da fragilidade das classes dominantes no Brasil. Na década de cinquenta, as distorções do desenvolvimentismo seguiam essa lógica. Procurando compensar a sua desvantagem perante o capital internacional, a burguesia nacional mobiliza-se politicamente para barrar o avanço do capital internacional nos seus redutos cativos do mercado interno. O que começou como uma política nacionalista, degenerou-se para favoritismos pessoais e eventualmente corrupção e clientelismo. Esse cenário resultou numa distorção estrutural do estado cujo ressurgimento do militarismo foi o seu desfecho natural.

Cardoso conclui a sua obra rebatendo os defensores do regime e afirmando que não foi o excesso de democracia que prejudicou o desenvolvimento de uma sociedade brasileira estável e moderna, mas justamente o inverso. O autoritarismo e seu modelo econômico monopolista e dependente associado frustrou o aparecimento de vias alternativas capazes de romper com os círculos viciosos de centralização-descentralização, democracia-autoritarismo desenvolvimento-hierarquias sociais.

## **A década de noventa: a reforma política fruto do ajuste estrutural**

Para o grupo centrista de Cardoso, o retorno à plenitude democrática implicava mudanças estruturais, econômicas e políticas, que

desmantelassem as redes de poder tecidas durante o regime autoritário. A democracia, em outras palavras, necessita de práticas democráticas que permeiem todas as instâncias do estado. A primeira tentativa para definir esse estado de forma concreta veio em 21 de abril de 1993 com o plebiscito sobre o sistema de governo (parlamentarismo – presidencialismo) e o regime político (república – monarquia) a serem adotados no Brasil. O PSDB, liderado por Cardoso, defendia o parlamentarismo como um sistema que fortalece os partidos e cria uma política de representação mais autêntica. O PT e a esquerda se colocavam a favor do presidencialismo justificado pelo conceito de soberania popular (escolha direta do chefe do estado e do governo).

Em 1994, a ascensão de FHC à presidência trouxe o ajuste estrutural e uma modificação radical do papel do estado brasileiro. Quebrou-se o monopólio estatal do petróleo, uma das bandeiras mais notórias do nacionalismo, e foram privatizadas parcelas significativas do setor produtivo estatal, utilidades públicas e bancos estaduais. Em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Estado foi aprovado pelo Congresso. Aparentemente, a reforma política na década de noventa se restringia à transformação interna do estado e a sua relação com a empresa privada. Nesse sentido, repetia-se uma visão metafísica onde mudanças nas formas e mecanismos mudariam a estrutura do poder.

## **O retorno do realismo político: a reforma política como mudança da elite do poder**

Gradualmente, percebia-se que as mudanças administrativas e formas de intervenção eram insuficientes para consolidar um consenso político ou um pacto social capaz de estabelecer uma agenda para resolver as questões clássicas, tais como: uma melhora nos indicadores sociais compatível com o tamanho da economia brasileira, uma economia mais dinâmica e menos dependente às oscilações externas, uma reforma agrária sustentável, etc. Mais uma vez, as atenções se voltavam às elites políticas e principalmente aos partidos políticos vistos como organizações que promoviam mais os interesses individuais e corporativos de seus integrantes do que entidades representa-

tivas da sociedade, capazes de formular projetos nacionais. Os diversos episódios documentados na reforma constitucional, tais como: compra de votos, abuso de poder político, manipulação de orçamento da união, distribuição de cargos, etc., estimularam um clima parecido com as críticas clássicas levantadas contra a República Velha, na década de vinte. A reforma política, entendida como mudança nos mecanismos de representação política com o intuito de promover o surgimento de uma nova elite política no Brasil, se transformou num dos grandes temas de debates no fim da década de noventa.

Os germes desse debate apareceram em 1993 e coincidiram com a reforma constitucional obrigatória. Num seminário na UNICAMP, em 1992, Francisco Weffort (1994), na época o ideólogo principal do PT, sujeitou a reforma política à mudança na estrutura do poder vigente. Três modificações nos mecanismos se aproximam desse objetivo: a mudança no sistema eleitoral, a redefinição do quadro partidário e a reorganização do federalismo. A correção do sistema eleitoral, na opinião de Weffort, implicaria a adoção do sistema distrital misto. A cláusula de barreira seria suficiente para aglutinar os partidos em grandes blocos ideológicos. Finalmente, o redesenho do federalismo traduziria no abandono do sistema de representação proporcional por estado (mini-8-max-70) e a adoção do voto universal.

O tema reforma política foi tratado com mais rigor ainda por Fernando Henrique Cardoso. Expôs três visões da política brasileira presentes nas últimas três décadas: a liberal-conservadora, a esquerda ideológica (uma junção de um anarquismo leigo e solidarismo cristão) e a liberal democrática. Competiam para delimitar os mecanismos institucionais que encorajariam a ascensão de um tipo específico de elite à direção do estado. A primeira é representada pelo regime militar e principalmente pelo pensamento estratégico de seus intelectuais orgânicos, tais como o general Golbery. A segunda, compartilhada por partidos da esquerda e principalmente pelo PT. A última expressa a sua preferência e é assumida pelo centro-esquerda. Essa terceira visão, ironicamente, era idêntica a colocação de Weffort, o que explica o seu rompimento com o PT e seu ingresso no governo FHC como ministro da cultura.

Com o fim do regime militar, a visão liberal-conservadora desaparecia como alternativa política para o Brasil. Seus integrantes civis projetavam os últimos vestígios da política de clientela cooptada pelo poder central. Órfãos de compadrio, esses mesmos vagam pelo espectro político e se refugiam na visão liberal-democrática. Tentando manter o poder acumulado durante anos de práticas clientelistas, se colocam a serviço do centro político como agente da sua sustentação no legislativo. Em verdade, negociavam a sua sobrevivência, como elite política remanescente do antigo regime, votando a favor da situação. Nesse jogo de poder, a política de clientela estava com seus dias contados. Era o desfecho de uma tradição política brasileira herdada, como apontou Vítor Nunes Leal, do latifúndio. Desestruturada a agricultura tradicional, os seus herdeiros se deslocavam às instituições governamentais. Hábeis políticos, instruía os militares na arte da manipulação. Nos governos civis se colocavam como sustentação política. Todavia, resolvida a governabilidade democrática, essa elite perdia seu último recurso e se despedia da vida política brasileira.

Duas concepções do sistema político emergiam na década de noventa: a do centro, representada pelo pensamento liberal-democrático, e a ideológica, defendida pela esquerda. Essas duas concepções representavam vias alternativas para a reorganização do sistema político brasileiro. Na essência, defendem princípios diferentes para o recrutamento das elites políticas.

O projeto do centro político prioriza a fidelidade da representação política frente à postura ideológica. Considera os partidos ideológicos pertencentes a já superada era das grandes classes sociais. Admite, no entanto, os perigos individualista da política pragmática e tenta amenizá-la com a formação de estruturas partidárias estáveis. Em outras palavras, numa era da representação pragmática, o partido político disciplinaria os impulsos individuais da elite do poder. Em última instância, é a qualidade da representação (a fidelidade aos anseios do eleitor, o respeito a opinião pública, a interação mais próxima entre o político e o eleitor, a idoneidade do representante, a defesa do espaço público como arena livre de intervenção, etc.) que determina a qualidade da democracia.

Para os liberais-democratas (como em qualquer parte do mundo) trata-se de estabelecer um regime competitivo, que aceita as diferenças de riqueza e propriedade (de classes), mas que pretende distinguir a possibilidade de um bem-comum (o espírito público) que seja exercido e controlado em esferas definidas do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário) através de mecanismos de representação e de legitimidade explícitas (delegação) de poderes, eleições, etc.) que assegurem a existência e a soberania do cidadão como o “ser político” por excelência, como sujeito individual da história (p. 464).

Numa palestra dada na SAE (Secretaria de Assuntos Estratégicos), Cardoso aponta para a existência de dois tipos ideais de partidos políticos: o bipartidarismo americano e o multipartidarismo-ideológico continental europeu. O modelo americano se fundamenta no distrito como fonte de representação política, enquanto o modelo europeu prioriza a opção ideológica. O primeiro favorece as localidades e limita a importância dos grandes centros urbanos enquanto, o segundo, se organiza para defender os interesses de grandes classes. No modelo americano, o caráter pessoal do candidato é sinônimo da sua ideologia, enquanto o sistema europeu subordina as identidades pessoais às ideologias partidárias.

Para Cardoso, o voto proporcional fragmenta os partidos políticos uma vez que instiga uma competição intrapartidária, ou seja, a rivalidade é mais intensa no próprio partido do que entre os partidos. Por outro lado, o voto distrital fortalece a localidade perante os grandes centros urbanos. A sua natureza é pessoal e eventualmente degenera-se no clientelismo. Na sua opinião, o modelo partidário mais adequado para o Brasil é uma síntese dos dois tipos ideais. Concretamente, seria um distrital misto com uma cláusula de barreira para limitar o número de partidos e exigir a aglutinação de interesses sociais.

Para amenizar a hipertrofia do poder central, Cardoso e Weffort recomendavam o fortalecimento da sociedade civil e a competição política local. Diferentemente do pensamento da esquerda clássica, não associa a sociedade civil às organizações coletivas das classes soci-

ais, mas à uma multiplicidade infinita de expressões coletivas encontradas na sociedade moderna. A fidelidade à base eleitoral a partir da interação constante entre os representantes e os cidadãos, é o componente essencial que defina a existência ou não de uma elite política adequada a democracia plena no Brasil. O objetivo primordial da representação política não é a defesa de uma ideologia específica (a defesa dos interesses de uma classe específica), mas o encorajamento da participação ativa dos cidadãos tanto individual como coletiva. A visão liberal-democrática atribui precedência aos programas partidários na formulação de grandes projetos nacionais. Diferentemente dos partidos ideológicos, essa modalidade partidária é guiada pelas pesquisas da opinião pública, especialistas, mídia, “lobbies”, cidadãos ativos, entre outros, como fontes de ajustes permanentes às demandas mutáveis da sociedade civil. Especificamente, os institutos partidários acomodariam os programas partidários às prioridades da sociedade brasileira. Seria o modelo weberiano da política como vocação enriquecido por uma troca mais intensa entre a sociedade política e a sociedade civil.

A visão liberal-democrática reformula o projeto da década de trinta. Na era Vargas, a nacionalização das elites regionais era a grande meta. A centralização do poder orientaria as elites políticas, vistas como construtoras genuínas da nação, a responsabilidade nacional de formular alternativas para a sociedade brasileira. O projeto de FHC e Weffort replica essa lógica. A nacionalização das elites, na visão liberal-democrática, envolve a sua modernização democrática. A elite nacional, além de formular alternativas abrangentes, necessita de uma representação democrática inspirada numa base eleitoral sólida e uma fidelidade partidária. Não há restrições às origens sociais das elites dirigentes. Poderiam vir das camadas oligárquicas como das populares, o que importa é a qualidade da sua representação política.

Diferentemente do projeto pragmático de centro político, a esquerda liderada pelo PT, ressaltava o papel da ideologia na definição dos critérios de seleção das elites políticas dirigentes. Na década de setenta, a esquerda ingressa num período de profundas revisões teóricas e ideológicas. A famosa declaração do dirigente do então Partido Comunista Italiano, Enrico Berlinguer, em Moscou, em 1977,

exemplificou uma mudança de enfoque teórico e um rompimento com o marxismo-leninismo. Os eurocomunistas assumiram a tese da democracia como um “valor universal”. Pela primeira vez desde o jovem Marx, as críticas de Rosa Luxemburgo a Lênin, as formulações gramscianas e o tema da via democrática ao socialismo voltavam à agenda da esquerda mundial. Em termos teóricos, o debate travado entre o eurocomunista Pietro Ingrao e socialista Norberto Bobbio, além das últimas obras de Nicos Poulantzas, eram centrais na recuperação da “democracia” como noção central na teoria marxista.

No Brasil, as mudanças teóricas repercutiram na esquerda tanto do PT como do antigo-PCB. No PT, partido fundado por militantes do sindicalismo industrial e agrupamentos da igreja progressista, o pensamento neomarxista encontrou terreno fértil. O ingresso dos intelectuais reforçou a guinada gramsciana dentro do partido. A expulsão dos eurocomunistas pela direção do PCB, em 1981, após os protestos contra a invasão da Polônia pela antiga União Soviética coincidiu com repulsa do próprio PT à invasão, consolidando a opção socialista democrática. O PT, visto como uma nova experiência partidária nascida nas massas, enquadrava-se, inteiramente, na teoria da nova esquerda.

O debate Ingrao – Bobbio e o último livro de Nicos Poulantzas, ressaltaram as particularidades da esquerda clássica, nova esquerda e a social democracia. A “revolução passiva”, inspirada pela teoria gramsciana, era o divisor das águas. O marxismo-leninismo clássico considerava o estado capitalista como uma ditadura da burguesia. De um lado, unificava os interesses políticos da burguesia divididos pela competição e, por outro, esfacelava a consciência do proletariado adquirida no processo de trabalho e na convivência coletiva. A estratégia política marxista-leninista era um assalto frontal contra o estado (guerra de manobra), compreendendo a sua tomada, destruição e substituição por um poder dualista do proletariado.

Na sua exposição do seu argumento, Bobbio (1977) rejeitou o conceito de classe social e assumiu uma terminologia liberal: as massas. O filósofo, o mais conhecido representante do eurosocialismo e herdeiro ideológico de Kautsky e Bernstein, considerava a democracia representativa a maior conquista política das massas. Esse sistema

político, todavia, não se livra das tendências estruturais de separar o poder dos cidadãos (alienação política). A tecnoburocracia, a cultura autoritária, e a natureza hierárquica das organizações representam obstáculos intrínsecos à participação. Seguindo Kant, sugeriu que a luta por uma sociedade socialmente justa se centraria na ação direta dos cidadãos, seja individual ou coletiva, para a ampliação e contestação das hierarquias embutidas nas instituições públicas. O Estado ideal para Bobbio é uma síntese da representação política com a participação ativa dos cidadãos. Na última instância, o euro-socialismo objetiva a redução das desigualdades sociais, todavia aceitando a permanência da propriedade privada e as hierarquias sociais.

Ingrao (1980) criticou essa concepção se inspirando na noção gramsciana de “revolução passiva”. Contrário a Bobbio, visualiza a democracia representativa como uma derrota histórica das massas, pois institucionaliza a política alienada compreendida como a separação do poder político das massas. Na decorrência da “revolução passiva”, as classes dominantes conseguiram restaurar e renovar, nas mesmas circunstâncias, o capitalismo e seus aparelhos políticos. Importante ressaltar que Ingrao aponta as massas como o sujeito histórico da mudança social onde o proletariado clássico, operários industriais, é um dos seus agrupamentos internos. Essa mudança no sujeito histórico das transformações sociais, confirma a magnitude do rompimento teórico dentro do marxismo.

Na prática, a visão eurocomunista implicava que os partidos da esquerda que buscam a utopia da igualdade teriam duas grandes tarefas: internamente, necessitam formular um programa político que reconhece a diferenciação interna das massas e externamente, mobilizar as forças populares para ações políticas que desafiem a liderança das classes dominantes, principalmente, dentro das instituições públicas. Para Poulantzas (1978), seguindo a dica de Ingrao, o estado capitalista é definido como uma arena da luta de classes. Os confrontos partidários, entre as diversas classes sociais, na essência é uma luta de classes transposta ao ceio dos aparelhos do estado capitalista. A tarefa principal da política progressista é inverter o equilíbrio de poderes. Ingrao, todavia, alerta que não é suficiente detém o controle das instituições públicas, é necessário modificar a natureza da políti-

ca, promovendo a participação direta em todas as instâncias da sociedade civil inclusive no próprio processo de trabalho capitalista.

Para a nova esquerda, se a democracia representativa é vista como o apogeu da “revolução passiva”, a democracia participativa representaria a política mais ajustada aos interesses das massas. Os partidos da esquerda terão a tarefa de promover políticas alternativas baseadas no exercício direto de poder como um poder dualista que se revela superior a representação política. A luta dentro das instituições se centra em dois aspectos: contestar ideologicamente o pensamento político que justifica a política alienada e facilitar, através da representação política, o acesso direto das massas ao poder. Os políticos da esquerda serviriam como meio para a abertura do estado (ou a extensão) à participação popular.

O PT adapta a concepção da nova esquerda à política brasileira. Aceita a noção de ser a democracia representativa, comparada ao autoritarismo, um avanço. Todavia, é uma forma de alienação de poder das massas cuja prática mais recorrente é o uso instrumental do estado para proteger e consolidar os interesses das classes dominantes. O clientelismo, assistencialismo e as diversas formas de corrupção eleitoral amparariam a hegemonia das classes dominantes. Daí aparece a importância da ideologia como critério de diferenciação entre as diversas agremiações políticas. As lutas dentro dos aparelhos do estado, quando se deslocam para uma natureza ideológica, desvendam os alicerces do poder dominante. (Augusto de Franco 1991; Bittar 1992 Harnecker 1994)

Os confrontos ideológicos, acrescidos de práticas políticas democráticas, conseguem gradualmente desestruturar as bases de dominação e gerar uma nova hegemonia popular. A transição para uma política ideológica torna as disputas políticas mais nítidas para a sociedade. As forças progressistas, nesse terreno, seriam vitoriosas pois exprimem os interesses concretos da grande maioria da população excluída. Nesse sentido, deslocando as disputas políticas para o campo ideológico eventualmente levaria a inversão da hegemonia política dentro dos aparelhos do estado. Essa mudança é significativa na medida em que desloca o eixo de debate para as reformas sociais e altera permanentemente as prioridades políticas.

O objetivo primordial da reforma política do PT é criar as condições institucionais para o aparecimento de elites ideológicas. Em outras palavras, o recrutamento das elites políticas seria determinado pelo grau de adesão às principais ideologias organizadas por intermédio dos partidos políticos e não necessariamente por uma representação política local onde o partido assume um mero compromisso ético-moral com os eleitores. Dispondo de elites ideológicas, o sistema político brasileiro teria uma polarização mais nítida entre projetos conservadores e transformadores, levando à desagregação da política de clientela e a arregimentação de forças políticas contendoras nos próprios aparelhos do estado. A política perde os componentes de espetáculo midiático e se transforma numa arena de visões alternativas onde o cidadão brasileiro, pela primeira vez na sua história, teria o direito de escolher suas elites governantes.

## Reforma política: PSDB versus PT

Somente em 1998 as duas teorias adquiriram uma consistência política. O PSDB lançava a reforma “liberal-democrática” enquanto o PT patrocinava a concepção ideológica. A proposta do PSDB foi apresentada no Relatório da Comissão Especial do Senado, redigido pelo **Senador Sérgio Machado**. Na sua conclusão defendeu a reforma política como um meio de estabilização do processo eleitoral e consolidação dos partidos políticos. Explicitou-se dois princípios: a) construir um modelo de legislação político-partidária permanente e b) fortalecer os partidos políticos como pressuposto da irreversibilidade do estado de direito.

Concretamente, dois conjuntos de alterações no regime eleitoral-partidário da Constituição Federal, figuram nas suas diretrizes básicas: a) implantação de um sistema eleitoral misto distrital e proporcional e b) promoção de uma estrutura partidária estável e comprometida com o programa partidário. Essa última implica em três medidas:

- I. Proibição de coligações nas eleições para deputados federal, estadual e vereador.
- II. Adoção da cláusula de barreira (ou a cláusula de de-

sempenho onde um partido precisa de 5% dos votos na câmara dos deputados) para ter acesso à verba pública e espaço no horário eleitoral gratuito.

III. Aumento de um para três anos o tempo mínimo de filiação do candidato para um cargo público.

O projeto do PSDB transforma os princípios do liberalismo democrático num projeto de reforma político-eleitoral. Essa visão repete alguns elementos centrais no pensamento da década de trinta. Por exemplo, considera a elite local uma potencial candidata à elite nacional dependendo do seu compromisso com os eleitores. A combinação de um voto distrital misto com clausula de barreira e fidelidade partidária, serviria como o equilíbrio entre o poder central e a elite local. Na visão do PSDB, a conciliação dessas duas instâncias cria, pela primeira vez no Brasil, uma relação estável entre a autoridade do estado central e as elites políticas recrutadas nas localidades. Esse arranjo elimina a possibilidade de um retorno ao autoritarismo e promove um estado enraizado na sociedade.

O projeto do PT enfatiza a ideologia e o sufrágio universal como componentes da ampliação do estado às forças “populares”. Diferentemente do projeto liberal-democrático do PSDB que enfatiza uma combinação da primazia da escolha individual no distrito com a disciplina partidária, o critério do PT para determinar o tipo de elite política é o grau de sua adesão ideológica. Fiel à dicotomia clássica entre a política ideológica e a política de clientela, defende que a elite tradicional atua para maximizar seus interesses particulares em detrimento do bem comum. O compromisso ideológico seria o critério de seleção das elites nacionais.

Três componentes formam o espinhaço do projeto petista:

1. A elite política deve ter uma clareza ideológica para se qualificar como elite nacional. Não importa a vertente de pensamento, seja liberal ou marxista, o que importa é a elevação do conteúdo político para um debate claro e assentado sobre princípios, políticas e alternativas coerentes. Somente através de política ideológica que é possível formular projetos nacionais compatíveis com a vontade geral.

2. Para viabilizar a opção ideológica, a estrutura partidária deve optar por partidos nacionais disciplinados. Uma política ideológica praticada por organizações coesas e coerentes apresenta para os cidadãos opções transparentes. Para implantar um processo político democrático e reformista, os interesses individuais dos políticos devem sucumbir à vontade coletiva do partido.

3. É inconcebível modernizar as elites tradicionais. Suas lealdades e pactos com o autoritarismo, corrupção e alienação política tornam a elite tradicional o principal obstáculo para qualquer projeto reformista. Essas elites precisam ser derrotadas e desalojadas das instituições políticas e estruturas partidárias inclusive dos partidos conservadores. Geograficamente, por diversas razões, dominam eleitoralmente o Norte e Nordeste. No Sul e Sudeste, as duas regiões mais modernas, as forças democráticas e as configurações ideológicas prevalecem sobre a política de clientela. Essas regiões, durante o regime militar, receberam um peso político maior justamente por serem redutos impenetráveis da política de clientela. Tornou-se senso comum o fato do Norte e Nordeste serem as duas regiões que sustentam a política de clientela e atrasam a formação de elites nacionais. O encolhimento do seu peso político de acordo com o seu peso demográfico real enfraqueceria paulatinamente as elites tradicionais e inverteria definitivamente o equilíbrio entre política de clientela e a política ideológica.

Os mecanismos propostos na reforma petista são:

I. Financiamento público de campanhas: essa medida introduz um sistema de financiamento público das campanhas eleitorais, o que contribuiria para a diminuição do peso do poder econômico e da corrupção, tornando mais efetiva a representação política.

II. Fortalecimento dos partidos políticos e da natureza tipicamente ideológica da representação política: o seu objetivo primordial é a promoção da fidelidade partidária e formação de listas partidárias. Para fortalecer os

partidos, dar-lhes maior nitidez programática e consistência, haveria listas partidárias nas eleições proporcionais, assim como a adoção de mecanismos de fidelidade partidária, impedindo a troca aleatória de partidos.

III. Proporcionalidade de representação, onde o equilíbrio é estabelecido entre os números dos eleitores e o número de representantes. Concretamente, significa que a bancada do Estado de São Paulo na Câmara Federal, ao invés de um teto constitucional de 70 deputados, seria composta por 111 representantes, enquanto a região Sudeste aumentaria sua representação de 179 cadeiras para 218 parlamentares, ou seja, teria o controle de 42,33% do Congresso Nacional. A região Norte seria a mais afetada onde o número de seus representantes na Câmara diminuiria de 65 para 37.

Não foi o acaso que deflagrou o debate em torno da reforma política no Brasil no fim da década de noventa. Os dados sobre as últimas duas eleições apontam uma mudança significativa no sistema político brasileiro. Percebe-se uma crescente estabilidade partidária que propicia o surgimento de um consenso latente sobre as necessidades de uma seleção mais rigorosa das elites políticas. Nesse sentido, as duas concepções ideológicas se mobilizam tentando estabelecer as regras de seleção. Na parte a seguir apresento os dados que sugerem uma crescente estabilização da representação parlamentar. Argumento que se na década de cinquenta a política de clientela perdeu a hegemonia, na década de noventa ela seria sepultada por arranjos partidários mais ideológicos e estáveis.

### **Consolidação dos partidos no Brasil: a superação da política de clientela**

Quatro variáveis revelam a decaída do antigo regime e a emergência da política ideológica: o aparecimento de práticas administrativas participativas mais eficazes do que as administrações assistencialistas,

típicas da política de clientela; a consolidação de três grandes blocos ideológicos no Congresso Nacional, apesar das trocas partidárias após as eleições presidenciais; o deslocamento da política brasileira para o centro político e uma relativa uniformidade ideológica detectada em todas as regiões incluindo a região Norte-Nordeste.

Primeiro, o relativo sucesso das administrações petistas e pesdebistas como opções politicamente sustentáveis, porém contendoras, na formulação de políticas públicas, consolida dois padrões administrativos que superam a tradicional política de clientela. Esse fato cria uma pressão interna dentro dos partidos conservadores para uma revisão programática e uma assimilação de princípios ideológicos. O enfraquecimento dos políticos tradicionais nos últimos dois anos provocou a ascensão de novas lideranças conservadoras com firme disposição ideológica nos redutos mais íntimos da política de clientela.

Segundo, a composição do congresso nacional nas eleições de 1998 e 2002 revela solidificação partidária. Nas eleições de 1998, dos 513 deputados eleitos, 501 pertenciam aos três blocos ideológicos: esquerda (PT, PDT, PCdoB e PSB), centro (PSDB, PMDB, PPS e PL) e direita (PFL, PPB e PTB). Nas eleições de 2002, à semelhança ocorrida em 1998, os três grandes blocos conservaram 491 deputados. A estabilidade dos três eixos políticos no Congresso Nacional se confirma apesar do intenso período de ajustes partidários, logo após a eleição, e as negociações sobre a sustentabilidade parlamentar do governo petistas. Na posse, 492 deputados compunham os três blocos, com o aumento de um deputado em relação à eleição anterior. O mais surpreendente foi o aumento para 499 deputados dos três blocos após o período dos ajustes partidários, entre a posse e a formação dos blocos da situação e oposição. As filiações partidárias, nesse intervalo, refletiam mais ajustes internos em cada agremiação do que um descolamento dos parlamentares entre blocos ideológicos. Dentro do bloco centrista, por exemplo, o PSDB perdeu sete deputados e o PMDB 8, todavia o PL recebeu 9 novos adeptos. No bloco conservador o PTB ganhou 22 deputados enquanto o PFL perdeu 12. Na esquerda, o PDT elegeu 21 deputados mas atualmente mantém uma bancada de apenas 14. Finalmente, o PSB foi o maior ganhador no bloco da esquerda, aumentando as suas fileiras de 22 para 29 deputados federais.

## A distribuição ideológica da Câmara dos Deputados no exercício de 2002-2006

	Eleitos	Posse	Atual
Esquerda (PT-PCdoB, PSB e PDT)	<b>146</b>	<b>147</b>	<b>147</b>
Centro (PMDB, PSDB, PPS e PL)	<b>186</b>	<b>186</b>	<b>184</b>
Direita (PFL, PPB e PTB)	<b>159</b>	<b>159</b>	<b>168</b>
<b>Total</b>	<b>491</b>	<b>492</b>	<b>499</b>

Fonte: TSE (Tribunal Superior Eleitoral).

Terceiro, observa-se um deslocamento ideológico para o centro, detectado tanto pelos programas partidários como pela distribuição espacial de votos entre as regiões. Fora algumas anomalias políticas, as diversas regiões apresentavam a mesma tendência eleitoral, um deslocamento para o centro político. Essa guinada é constatada dado o fato dos partidos da esquerda, tanto nas eleições de 1998 como de 2002, terem o seu desempenho eleitoral excessivamente centrado nas regiões Sul-Sudeste (60,54% e 58,88% respectivamente). O bloco conservador teve o seu mais expressivo desempenho nas regiões Norte-Nordeste. O bloco centrista, diferentemente, conseguiu uma inserção relativamente equilibrada em todas as regiões.

### Eleições de 1998

(representação dos blocos ideológicos dentro das respectivas regiões)

Região/Bloco	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste	Total
Esquerda (PT-PCdoB, PSB e PDT)	<b>10</b>	<b>23,85</b>	<b>41,28</b>	<b>19,26</b>	<b>5,5</b>	<b>100</b>
Centro (PMDB, PSDB, PPS, PL)	<b>10,71</b>	<b>31,12</b>	<b>33,16</b>	<b>11,73</b>	<b>13,26</b>	<b>100</b>
Direita (PFL, PPB, PTB)	<b>12,75</b>	<b>29,59</b>	<b>32,65</b>	<b>16,83</b>	<b>8,16</b>	<b>100</b>

Fonte: TSE (Tribunal Superior Eleitoral).

## Eleições de 2002

(representação dos blocos ideológicos dentro das respectivas regiões)

Região/Bloco	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste	Total
Esquerda (PT-PCdoB, PSB e PDT)	<b>11,64</b>	<b>23,28</b>	<b>41,78</b>	<b>17,1</b>	<b>6,16</b>	<b>100</b>
Centro (PMDB, PSDB, PPS, PL)	<b>12,72</b>	<b>33,93</b>	<b>36,3</b>	<b>16,36</b>	<b>13,33</b>	<b>100</b>
Direita (PFL, PPB, PTB)	<b>9,49</b>	<b>39,62</b>	<b>26,41</b>	<b>15,72</b>	<b>8,80</b>	<b>100</b>

Fonte: TSE (Tribunal Superior Eleitoral).

Quatro, a diferenciação clássica entre a política de clientela e a política ideológica sofre mais um abalo quando se observa as tendências ideológica regionais. O senso comum acadêmico, concebe a política de clientela um padrão nordestino enquanto a política ideológica manifesta-se nos grandes centros urbanos das regiões Sul-Sudeste. Para testar a sua validade, duas variáveis foram analisadas: a influência regional dentro dos grandes blocos ideológicos e o desempenho regional dos blocos. Dois cálculos foram feitos: o percentual de deputados oriundos das diversas regiões dentro dos blocos e o peso de votação regional recebida por cada bloco.

A esquerda foi a agremiação com a mais saliente propensão regional, onde 60,54% dos seus deputados federais, na eleição de 1998, vieram do Sul-Sudeste. A tendência se confirmou nas eleições de 2002, caindo ligeiramente para 58,88%. O centro e a direita tiveram votações relativamente equiparadas nas diversas regiões. Nas eleições de 2002, um suposto regionalismo se confirma no bloco conservador, onde um total de 39,62% dos seus deputados são eleitos pelo Nordeste. Aparentemente, a tese de Sul-Sudeste ideológico e progressista e um Nordeste clientelista e conservador se confirma. Todavia, um olhar mais atento revela a sua fragilidade. Dos 58 deputados federais conservadores eleitos no Nordeste, 31 são oriundos de três estados, Bahia (19), Maranhão (7) e Pernambuco (5). Somente a Bahia forneceu 31% de todos os deputados do bloco conservador. Esses fatos levam a acreditar que a presença conservadora na região nordestina é de-

terminada por situações políticas conjunturais e não necessariamente por um padrão permanente.

Outro fato que mina a tese do regionalismo eleitoral é o sucesso eleitoral da esquerda no Norte. De todos os deputados federais eleitos pelos três grandes blocos ideológicos, a esquerda aumenta a sua fatia de 19,30% para 32%, entre 1998 e 2002, enquanto o bloco conservador sofre uma brusca queda de 43,85% para 28%. O bloco centrista é o grande ganhador, alcançando 39,2% do total dos deputados nortistas.

### Eleições de 1998 % do total de deputados nas regiões

Região/Bloco	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
Esquerda (PT-PCdoB, PSB e PDT)	<b>19,30</b>	<b>17,93</b>	<b>25,86</b>	<b>27,27</b>	<b>12,5</b>
Centro (PMDB, PSDB, PPS, PL)	<b>36,84</b>	<b>42</b>	<b>37,35</b>	<b>29,87</b>	<b>54,16</b>
Direita (PFL, PPB, PTB)	<b>43,85</b>	<b>40</b>	<b>36,78</b>	<b>42,85</b>	<b>33,33</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: TSE (Tribunal Superior Eleitoral).

### Eleições de 1998 % do total de deputados nas regiões

Região/Bloco	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
Esquerda (PT-PCdoB, PSB e PDT)	<b>32</b>	<b>22,22</b>	<b>38</b>	<b>20,50</b>	<b>20</b>
Centro (PMDB, PSDB, PPS, PL)	<b>39,2</b>	<b>36,6</b>	<b>34,83</b>	<b>59,1</b>	<b>48,88</b>
Direita (PFL, PPB, PTB)	<b>28</b>	<b>41,17</b>	<b>27</b>	<b>20,5</b>	<b>31,11</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: TSE (Tribunal Superior Eleitoral).

## Agonia e morte da política de clientela: uma conclusão

Com a eleição de Lula à presidência, a política de clientela se incrusta nos últimos redutos partidários tradicionais. Alguns dos seus ícones enfrentam uma árdua luta pela sobrevivência, enquanto outros vagam pelos partidos governistas, procurando as vantagens do poder central para resguardar os seus últimos redutos eleitorais cativos. A eleição de 2002, repetiu uma situação singular na história política brasileira, onde os partidos conservadores se encontram fora do bloco governista. Esse fato exacerba a sua marginalização como um padrão legítimo de seleção das elites políticas no Brasil. Pressionados pela opinião pública, encurralados pela ascensão de novos modelos administrativos e ameaçados pelas eleições de novas elites ideológicas, os partidos conservadores são coagidos a assumir a política ideológica. O enfraquecimento de alguns ícones dessa política (ACM, Sarney e Jader Barbalho), apesar de um desempenho positivo nas últimas eleições, coloca a política de clientela no seu último suspiro.

O Brasil entra numa nova fase, onde dois sistemas político embrionários competem para traçar o futuro das elites: a reforma política ideológica do PT e o modelo liberal-democrático do PSDB. As novas polarizações não são mais entre a política de clientela e a política ideológica, mas entre o método de seleção das elites do poder e das concepções que guiarão a sociedade brasileira.

Na minha opinião, o Brasil ingressa numa nova conjuntura convulsiva, semelhante a da década de trinta. Naqueles tempos, a opção autoritária era a única concebida e justificada pela fragilidade da sociedade civil, submissão do cidadão comum e fragmentação das elites políticas. Como consequência da crescente pluralização social, as transformações políticas da nossa era não seguirão o rumo de centralização, mas de reformas políticas dentro do âmbito da democracia. Assim, o Brasil mais uma vez, enfrenta novos questionamentos existenciais herdados desde a independência: que elite governa, como governa e como se perpetua no poder?

## Referências Bibliográficas

Amado, Gilberto 1931 (1969) Eleição e Representação, 3ª ed. (Rio de Janeiro: Cavalcanti Editora).

Bittar, Jorge 1992 O Modo Petista de Governar (São Paulo: Teoria e Debate).

Bobbio, Norberto 1977 “Que Alternativas a la Democracia Representativa?” Marxismo y el Estado (Barcelona: Editorial Avance).

Cardoso, Fernando Henrique 1982 “A Questão da Democracia” in Paulo Krischke Brasil: Do Milagre à Abertura (São Paulo: Cortez Editores).

Cardoso, Fernando Henrique e Faletto, Enzo 1970 Dependência e Desenvolvimento na América Latina (Rio de Janeiro: Zahar Editores).

Couto e Silva, Golbery 1967 A Geopolítica do Brasil (Rio de Janeiro: José Olympio).

\_\_\_\_\_. 1981 Conjuntura Política Nacional. O Poder Executivo e a Geopolítica do Brasil (Rio de Janeiro: José Olympio Editores).

Da Costa, Emília Viotti 1998 Da Monarquia à República (São Paulo: Editora UNESP).

Franco, Afonso Arinos de Melo 1933 Introdução à Realidade Brasileira (Rio de Janeiro: Schmidt).

Franco, Augusto de 1991 O PT e o Marxismo (São Paulo: Teoria e Debate).

Góis Monteiro, Pedro Aurélio 1934 A Revolução de Trinta e a Finalidade do Exército (Rio de Janeiro: Adersen Editores).

Harnecker, Marta 1994 O Sonho era Possível: A História do Partido dos Trabalhadores Narrada por seus Seguidores (São Paulo: Casa América Livre).

Huntington, Samuel 1968 Political Order in Changing Societies (New Haven: Yale University Press).

Ingrao, Pietro 1980 As Massas e o Poder (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).

Leal, Vitor Nunes 1949 (1993) Coronelismo, Enxada e Voto, 6ª ed. (São Paulo: Alfa-Ômega).

Magalhães, Agamenon 1933 O Estado na Realidade Contemporânea (Recife: Diário da Manhã).

O'Donnell, Guillermo 1973 Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism (Berkeley: Institute of International Studies, University of California Press).

Poulantzas, Nicos 1978 State, Power, Socialism (London: New Left Books, Verso Editores).

Santa Rosa, Virgínio 1932 A Desordem (Rio de Janeiro: Schmidt).

Stepan, Alfred 1988 Democratizando o Brasil (Rio de Janeiro: Paz e Terra).

Viana, Francisco Oliveira 1925 O Ocaso do Império (São Paulo: Melhoramentos).  
\_\_\_\_ 1930 Problemas de Política Objetiva (São Paulo: Companhia Editora Nacional).

Weffort, Francisco 1994 “Reconstrução do Pacto Federativo e das Estruturas de Representação Política” in Oliveira, Eliezer Rizzo (org.) Revisão da República (Campinas: Editora da UNICAMP).

Paginas Brancas

# Opções de Sistemas de Governo para o Brasil: o caminho da construção da estabilidade democrática

**Martonio Mont'Alverne Barreto Lima**

## 1

Para a Teoria da Democracia a definição dos rumos do Estado é determinada pelo Poder Legislativo. Portanto, numa concepção democrática de Estado, o centro de seu poder político deve residir no Legislativo. Em instantes de dúvidas constitucionais sobre qual dos poderes prevaleça, recomenda a Teoria da Democracia, que o Poder Legislativo deve ser destacado ante os outros no estado democrático de direito. E a República Federativa do Brasil é constitucionalmente definida como um Estado Democrático de Direito. A idéia da supremacia do Legislativo é herdeira da melhor tradição do Iluminismo. Para Rousseau “O poder legislativo é o coração do Estado, o poder executivo é o cérebro, que dá o movimento a todas as partes. O cérebro pode cair em paralisia e o indivíduo prosseguir vivendo. Um homem fica imbecil e vive, mas assim que o coração cessar suas funções, o animal está morto. Não é pela lei que o Estado subsiste, mas pelo poder legislativo”<sup>1</sup>. Nas palavras de Kant, extraídas de sua *Metafísica dos Costumes*, “Todo Estado contém em si três poderes,

---

1 Rousseau, Jean-Jacques: *Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político*, p. 96.

isto é, a vontade geral se une em três pessoas políticas (trias políticas): **o poder soberano (a soberania), que reside no poder legislativo;** o poder executivo, que reside em quem governa (segundo a lei) e o poder judiciário, (que possui a tarefa de dar a cada um o que é seu, na conformidade da lei), na pessoa do juiz (...)”<sup>2</sup>. Ratificando esta idéia na atualidade, Norberto Bobbio escreve que “Apesar da afirmação da subordinação de um poder ao outro, **o fundamento da separação dos três poderes é ainda a supremacia do poder legislativo sobre os outros dois poderes:** o poder legislativo deve ser superior porque somente ele representa a vontade coletiva”<sup>3</sup>.

Talvez por esta importância do Poder Legislativo – incômoda para grande parte dos juristas brasileiros, impregnados com a supremacia sobre tudo e todos do controle jurisdicional da constitucionalidade – as disputas políticas se lançam em torno da conquista do Poder Legislativo: seja no momento das eleições ou no instante da formação da governabilidade, o Legislativo passa a ser a chave do sistema político e, ainda que não o assuma ou mesmo que uma estrutura político-partidária precária (formada, neste sentido, por sistemas eleitoral e partidário), é nele que a discussão dos problemas da sociedade integrará ou não a agenda positiva/negativa dos debates e resultados. Assim, no Poder Legislativo está a possibilidade da construção e da convivência do binômio conflito/consenso.

Sustento que um sistema parlamentarista oferece, para o caso brasileiro, a potencialidade de institucionalização do consenso/conflito e, com isso, dotar a democracia brasileira de estabilidade. Este será o objeto central de minha colaboração. Antes, gostaria de esclarecer teoricamente o que deve se entender por construção do consenso e do conflito.

2 Kant, Immanuel: *Metaphysik der Sitten*, pp. 431/342. No original: „*Ein jeder Staat enthält drei Gewalten in sich, d.i. den allgemein vereinigten Willen in dreifacher Person (trias politica): die Herrschende Gewalt (Souveränität), in der des Gesetzgebers, die vollziehende Gewalt, in der des Regiers (zu Folge dem Gesetz), und die rechtsprechende Gewalt (als Zuerkennung des Seinen eines jeden nach dem Gesetz), in der Person des Richters (potestas legislativa, rectoria ej iudiciaria), gleich den drei Sätzen in einem praktischen Vernunftsschluß: dem Oberstz, der das Gesetz jenes Willens, dem Untersatz, der das Gebot des Verfahrens nach dem Gesetze, d. i. das Prinzip der Subsumtion unter deselben, und den Schlußstz, der den Rechtspruch (die Sentenz) enthält, was im vorkommenden Falle Rechtens ist.*”

3 Bobbio, Norberto: *Direito e Estado no Pensamento de Emmanuel Kant*, p. 227.

## 2

No âmbito do Direito Político o estudo a respeito do binômio consenso/conflito teve em Carl Schmitt um de seus momentos mais significativos. Para este autor, a característica inerente à política é o conflito, cabendo ao Estado a identificação do amigo e do inimigo, como centro da tensão entre consenso e conflito. Nesta direção, a tarefa do Estado é a superação do conflito por meio da eliminação – física, inclusive – do inimigo, ou seja, daquele que ameaça a totalidade, construída por intermédio de um amplo consenso. Como se observa, o conflito, para Schmitt tem uma conotação “destrutiva”, ou seja: além de nada se construir por meio do conflito, não é ele em si construtor do poder político do Estado.

Para além deste pensamento “filofascista”<sup>4</sup>, uma outra vertente merece ser registrada, ou seja, aquela formulada por um dos mais criativos críticos de Schmitt, Hermann Heller. Para este pensador, o Estado e o exercício de seu poder político deve ser visto como uma unidade a garantir a existência do mesmo Estado. Referida projeção de unidade em nada se comunica com unidade de pensamento, impossibilidade de divergência ou ausência completa do conflito. A pergunta central que Heller enfrenta é, pois: “como conceber o Estado considerando que é concebido por muitos, e, não obstante, atua unitariamente”<sup>5</sup>. A natureza da indagação já o diferencia de Schmitt, uma vez que a preocupação de Heller é oposta a de Schmitt: a manutenção do conflito no construir de um Estado democraticamente organizado sob uma constituição também democraticamente produzida.

A exposição de correntes tão distantes ente si não representa apenas um capricho acadêmico: ela é tradutora de um embate teórico o qual não temos como escapar. Se refletirem sobre os sistemas de governos de sociedades como o Brasil, não há como abandonar a análise sobre a capacidade de a democracia brasileira construir e administrar seus conflitos e consensos, mantendo a governabilidade e a unidade do Estado. Especialmente num país com um pacto federativo, cuja grande deficiência revela-se na falta de uma competência constitucional

---

4 Heller, Hermann: Teoria do Estado, p. 249.

5 Heller, Hermann: Teoria do Estado, p. 274.

específica que elabore e coordene o desenvolvimento econômico e social<sup>6</sup>, é quase uma consequência natural a necessidade de identificação e estabelecimento de regras menos imprecisas sobre a vida dos atores políticos principais, ou seja, dos partidos (até pelo singular aspecto de que alterações no sistema de governo implicam necessariamente na discussão sobre a trajetória e o papel partidos políticos brasileiros).

O tratamento dispensado ao estudo do conflito e do consenso nas sociedades após a II Guerra Mundial emergiu de tal forma que não foram raros os exemplos de proibição – mesmo nas chamadas “democracias civilizadas” – de exclusão da vida política dos Estados de partidos políticos identificados com ideologias de esquerda e de direita: a cassação do registro do Partido Comunista Brasileiro em 1947, o “*macartismo*” dos anos 50 nos Estados Unidos da América; a proibição do Partido Comunista Alemão em 1956; bem como a adoção de sistemas unipartidários a partir da consolidação da hoje extinta União Soviética, a saber, são episódios demonstrativos para a Ciência Política de que o problema partidário interfere diretamente no sistema de governo e este, desde que organizado democraticamente, pode e deve conviver com o conflito que poderá ser mais construtivo do que se imagina.

Desta forma, entendo que a existência e administração do conflito não somente assumem um dos mais importantes referenciais a possibilitar a discussão sobre sistema de governo, como são elementos qualificadores de um sistema de governo, especialmente quando uma opção parlamentarista passa a se materializar em governo tradicionalmente existente sob presidencialismo.

### 3

Como afirmei no início, a importância do Poder Legislativo tem conduzido os governos brasileiros a se lançarem na sua conquista, bem como tem levado os partidos a se mobilizarem em torno da

---

6 Bercovici, Gilberto: Desigualdades Regionais, Estado e Constituição, p. 156.

construção de suas maiorias de maneira ensandecida. Na verdade, esta luta tem sempre o seu início já durante a campanha eleitoral, revelando formas e personagens distintos na construção da governabilidade e na manutenção desta. Apropriadamente, Sérgio Abranches denominou este mecanismo e seu funcionamento de “presidencialismo de coalizão”, distinguindo o Brasil de outras experiências, na medida em que nosso País é, ao mesmo tempo, presidencialista, adota um sistema eleitoral proporcional e é multipartidário<sup>7</sup>.

Mesmo com este quadro que pode vir a prestigiar agendas mínimas de programas de governo, com o adiamento dos temas mais importantes para momentos mais favoráveis, como sugere Abranches<sup>8</sup>, não se deixou, no Brasil, de se perceberem dois aspectos importantes na experiência da redemocratização recente. O primeiro deles diz respeito ao determinismo de enfraquecimento dos partidos políticos brasileiros diante de tal diagnóstico. Se sustentarem que as maiorias construídas para enfrentarem o conflito e produzirem o consenso são simples produtos de arranjos patrimonialistas, como o faz boa parte da literatura, a consequência óbvia seria a precariedade dos partidos brasileiros de se envolverem em conflitos denunciadores da distância ideológica entre uns e outros. Falso. O processo de crime de responsabilidade do então Presidente Collor de Mello mostrou que mesmo partidos e personalidades referências da política brasileira e que apoiaram o governo de Collor de Mello, souberam construir a partir do conflito, sem que o episódio de *impeachment* ameaçasse a estabilidade da Constituição de apenas quatro anos de idade. A Assembléia Nacional Constituinte também provou o início da maturidade da vida política brasileira, uma vez que seu forte dissenso interno não impediu que se redigisse para o Brasil um dos mais modernos textos que o constitucionalismo contemporâneo produziu.

O segundo aspecto diz respeito à impossibilidade de formação de partidos ideologicamente definidos, elemento de que tanto se resente, igualmente, parte da intelectualidade e da elite política do Brasil. Num mecanismo de funcionamento político-partidário tra-

---

7 Abranches, Sérgio: *Presidencialismo de Coalizão*, p. 21.

8 Abranches, Sérgio: *Presidencialismo de Coalizão*, p. 29.

dicionalmente deficiente em quase todos os sentidos, e movimentado por interesses pessoais ou regionalistas, a partir de uma dominação oligárquica; a troca de apoio político, para o entendimento lugar-comum, é um forte indicador da impossibilidade de se fazer partidos capazes de exercerem a mediação entre poder do Estado e sociedade. Ainda que se aceite tal cenário, o sistema político-partidário brasileiro produziu, por exemplo, o Partido dos Trabalhadores, com sua forte base social, no melhor da tradição socialista.

Na verdade, o que desejo afirmar é que as deficiências que se enfrenta para a construção da estabilidade e da governabilidade no Brasil, advindas também das dificuldades entre Executivo e Legislativas, não dão sinais de que se vive a “iminência de crise da governabilidade”<sup>9</sup>. Neste ambiente, uma discussão a respeito do conflito como característica edificadora do consenso a permitir a continuidade de uma democracia multipartidária e de sistema eleitoral proporcional autoriza que se arrisque a discussão sobre o parlamentarismo.

De início acredito ser importante que se discuta uma possibilidade de parlamentarismo no Brasil tendo como norte o parâmetro brasileiro de realidade institucional. Nesta direção, concordo inteiramente com autores que vêem como tarefa do cientista social o esforço de elaborar sua perspectiva segundo os ensinamentos do país em questão, evitando as importações de modelos fáceis e impossíveis de serem transplantados de um lugar para outro<sup>10</sup>. Somente neste contexto é que a observação sobre outras experiências poderá ser frutífera e resistir à tentação de cópia de modelos.

Como venho insistindo, o Legislativo é, numa democracia, o definidor da direção do Estado. Na versão parlamentarista o Legislativo encarna o governo: é a sua materialização e garantia a sua existência. Até um olhar desatento confirma vocação para estabilidade em sistemas parlamentaristas. Com exceção do nazismo e do fascismo, o parlamentarismo instalou-se em experiências recém-egressas de autoritarismo/totalitarismo como Espanha, Portugal (no grupo das primeiras) e Alemanha e Itália (enquadradas na segunda categoria).

---

9 Moraes Filho, José Filomeno: Separação de poderes: princípio constitucional e práxis política, p. 186.

10 Cf. Nohlen, Dieter: Alcances e limites da engenharia institucional, p. 148; Abranches, Sérgio: Presidencialismo de Coalizão, p. 10.

Nenhuma destas sociedades era detentora de tradição democrática por longo período de tempo como a França. Espanha e Portugal democratizaram-se de forma endógena; Alemanha e Itália, por imposição de atores externos. Todas as quatro experiências souberam construir no conflito sua estabilidade de hoje, sendo pouco provável que se preveja abalos em seus sistemas de governo e de partidos.

O Brasil vivenciou um processo de redemocratização em ambiência político-partidária desfavorável, num lugar em que a conciliação entre um passado autoritário recente e perverso e a promessa de um futuro democrático não fora realizada, e por um desprezo ao republicanismo, uma vez que a maior parte dos atores da redemocratização transitou sem problemas da cultura autoritária em que se formaram para a jovem democracia que nascia. Este quadro desalentador não impediu que o multipartidarismo brasileiro se diversificasse e que o sistema eleitoral possibilitasse às minorias significativas acesso ao poder político institucional, na forma de representação em governos e parlamentos municipais, estaduais e federais.

Desta forma, não me parece despropositado que se opine no sentido de, do ponto de vista da idealidade, afirmar que o sistema político-partidário brasileiro da atualidade suportaria o parlamentarismo. Mesmo com os riscos do “presidencialismo de coalizão”, a democracia brasileira exhibe sintomas de sobrevivência, tendo demonstrado recentemente um exemplo positivo. Não somente a vitória e posse do candidato do Partido dos Trabalhadores configuram-se no melhor exemplo, como os dois candidatos ao segundo turno das votações significaram uma requalificação da política brasileira: os tradicionais caciques de nossa vida política saíram diminuídos e perderam sua “centralidade política”.

Já que as fragilidades inerentes à nossa natureza presidencialista não sepultaram a democracia, não é adequado que se preveja este cenário num parlamentarismo. A tendência poderia ser o aperfeiçoamento do sistema partidário, com a sintonia entre parlamento e governo, o que liberta o Executivo da constante tensão de conviver com o conflito sempre como uma espada de Dâmocles: a qualquer movimento, a estrutura de um programa inteiro pode vir abaixo, perdendo a Chefia do Executivo sua capacidade de ação política. Na versão

parlamentarista, a tensão dialoga diretamente com a sociedade, pois o Legislativo tem como pressuposto de seu governo (por meio de um gabinete/ministério) o apoio interno, proveniente da heterogeneidade das forças sociais existentes. A tensão não se efetiva com o Legislativo, porém diretamente com a sociedade. Nesta perspectiva, o viés democrático, segundo a exigência iluminista, é patente, além do fato de que a qualquer instante o povo poderá ser chamada a decidir o impasse por meio de eleições, caso o Legislativo não consiga o consenso para formar um governo.

Não vejo como deixar de reconhecer no atual quadro político-partidário brasileiro as qualidades para tal. O impedimento que se revela intransponível para a inserção do parlamentarismo no Brasil é de ordem formal, mas um formalismo produzido pela democracia. No momento em que a separação de poderes é concebida constitucionalmente como cláusula imutável, não há como se modificar, ainda que se recorra a uma emenda constitucional, a independência dos poderes. Somente um novo momento constituinte é que possibilitaria uma modificação com este teor. A previsão constitucional de que somos um Estado Democrático de Direito, com a lógica consequência da supremacia do Legislativo, opera-se dentro do limite da Constituição. E neste limite está a fórmula tradicional de separação de poderes onde, especialmente, Executivo e Legislativo sobrevivem, formamente, um sem o outro.

Uma última palavra: o limite constitucional a que me referi é que representa, sim o entrave ao parlamentarismo no Brasil. Não creio na força do argumento que de nossa eventual falta organização político-partidária, ou no poder do pensamento que confirma a inexistência de uma cultura tradicionalmente democrática e republicana no Brasil. Mais impeditivo para a adoção do parlamentarismo é a legalidade constitucional que temos e que deve ser respeitada até o dia em que o povo decida por sua substituição.

## Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema institucional Brasileiro, *in*: Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 31, n. 1, IUPERJ, Rio de Janeiro, 1988, pp. 5-32.

BERCOVICI, Gilberto. Desigualdades Regionais, Estado e Constituição, Max Limonad, São Paulo, 2003.

BOBBIO, Norberto. Direito e Estado no Pensamento de Emmanuel Kant, Editora Mandarim, São Paulo, 2000.

HELLER, Hermann. Teoria do Estado (trad. Lycurgo Gomes da Mota), Editora Mestre Jou, São Paulo, 1968.

KANT, Immanuel. Metaphysik der Sitten, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Sonderausgabe 1983, Bd. 7, Darmstadt, 1983.

MORAES FILHO, José Filomeno de. Separação de poderes: princípio constitucional e práxis política, *in*: Teoria da Constituição – Estudos sobre o Lugar da Política no Direito Constitucional, Cláudio Pereira de Souza Neto, Gilberto Bercovici, José Filomeno de Moraes Filho e Martonio Mont'Alverne Barreto Lima, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2003, pp. 152-197.

NOHLEN, Dieter. Alcances e limites da “engenharia institucional”, *in*: Presidencialismo ou Parlamentarismo – Perspectivas para a Reorganização Institucional Brasileira, Bolívar Lamounier e Dieter Nohlen, Org., IDESP/Edições Loyola, São Paulo, 1993, pp. 143-187.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político, trad.: Márcio Pugliesi e Norberto de Paula Lima, Hemus, São Paulo, 1981.

Paginas Brancas

## Reforma partidária representação política

**Aroldo Mota**

A reforma - partidária em tramitação no Congresso Nacional, tendo como relator o Senador Sérgio Machado, do PMDB-CE, enfrenta, horizontalmente, os seguintes institutos de natureza eleitoral: 01 - Sistema Eleitoral; 02 - Fidelidade Partidária; 03 - Partido Nacional e Desempenho Eleitoral; 04 - Domicílio Eleitoral e Filiação Partidária; 05 - Duração de Mandato de Senador; 06 - Datas de Posse; 07 - Voto Facultativo; 08 - Divulgação de Pesquisas Eleitorais; 09 - Imunidade Parlamentar; 10 - Números de Vereadores; 11 - Suplentes de Senadores; 12 - Financiamento de Campanhas.

Defendemos, verticalmente, a reforma dos seguintes institutos: a) Sistemas: Eleitoral e Partidário; b) Princípio Proporcional sem Coligação; c) Voto Secreto; d) Extinção do Senado; e) Desprofissionalização do Parlamentar; f) A quem Pertence o Mandato Eletivo; g) Multa; h) Cláusula de Barreira; i) Câmara Federal sem Limite Máximo; j) Extinção do ente Estado na Federação: União e Município; k) Distrito Misto por Regiões; l) Partidos Nacionais; m) Inviolabilidade do Mandato Parlamentar.

As idéias de Quesnay (1694-1774) (*laissez faire, laissez passer*) consolidaram o conservadorismo e só em 1787 com a Revolução Francesa surge o liberalismo, embora adotando os mesmos princípios (livre concorrência, elitismo no poder) dos conservadores. Quando surgiu o liberalismo no Século XVIII (ampliando outras classes - burguesia, baixo clero - no círculo de poder) os mais po-

bres continuaram excluídos dos bens de consumo e acesso ao Poder. O Liberal em relação ao conservador foi uma mudança horizontal, apenas uma inflexão no gráfico.

A primeira transformação vertical atingindo toda a sociedade indo à origem das desigualdades, foi o Manifesto Comunista de 1850, de Karl Marx, (1818-1883) erigindo o trabalho e os trabalhadores, então renegados, como fonte da riqueza e não o capital como pregava Adam Smith (1727-1781). Com o Manifesto numa mão e o fuzil na outra, Lenine (1870-1924) em 1917 implantou a Ditadura do Proletariado na União Soviética. Caiu o comunismo como política de governo, mas restaram os princípios marxistas (quebra da hierarquia social, tudo pelo social, igualdades de todos sem distinção de sexo, idade, cor e religião, o povo unido jamais será vencido e outros) em pleno vigor nas lutas diárias dos oprimidos, dos miseráveis nascidos do capitalismo selvagem.

O Brasil foi descoberto na passagem da Idade Média para o Renascimento (1500) e adotando a Carta de Pero Vaz de Caminha ao Rei de Portugal, D. Manuel I (na qual pedia pelos serviços prestados como escrivão na Caravana de Pedro Álvares Cabral, na última linha da missiva um “emprego” para seu genro, Jorge Osório), sempre foi um País conservador com laivos de liberalismo, por isso, suas mudanças sempre foram horizontais.

Também são medidas horizontais as que estão na reforma política, do Senado preconizando corrigendas na nossa legislação partidária e eleitoral, senão vejamos: a) Sistema Eleitoral. Mantém o mesmo implantado no Brasil em 1946; b) Fidelidade Partidária. A melhor fase política do Brasil (1945-1964) prescindiu desse instituto; c) Partido Nacional e Desempenho Eleitoral; d) Domicílio Eleitoral e Filiação Partidária. Instituto do Domicílio Eleitoral foi criado pela Revolução Militar de 64 para impedir, na Guanabara, a candidatura do Marechal Henrique Lott, inimigo dos militares golpistas. Filiação com prazo aumentado para quatro anos e mantendo os privilégios dos militares e Juizes; e) Duração de Mandato de Senador. Diminui de 8 para 6 anos. Continua a Casa inútil; f) Datas de Posse. Isto não é idéia de Reforma Partidária; g) Voto Facultativo. Beneficia os donos do poder. Elitiza o voto. Exclui os pobres do processo eleitoral; h)

Divulgação de Pesquisas. i) Imunidade Parlamentar. Discute a forma, permanece a excrecência; j) Número de Vereadores. Isto é assunto de Lei Orgânica dos Municípios. k) Suplentes de Senadores. Propõe mudar para pior; l) Financiamento de Campanha. No Brasil, a multa paga pelos infratores da legislação eleitoral; mais as campanhas partidárias de arrecadação; a contribuição dos filiados aos partidos e de seus candidatos são suficientes para financiar as campanhas eleitorais.

Por isso, defendemos medidas verticais para solucionar o caos político do Brasil com transformação na fonte do poder e disciplina do comportamento dos seus agentes eleitos ou nomeados.

Inicialmente, a nossa Federação seria constituída da união indissolúvel dos entes: União e Municípios. A União representada por Presidente da República eleito diretamente com funções de: arrecadar os impostos e distribuí-los com os municípios e os poderes Legislativo e Judiciário; cuidar das fronteiras do País; dos símbolos nacionais (do hino etc); da moeda; comandar as Forças Armadas; pagar suas próprias despesas; relacionar-se com as outras nações.

**Poder Judiciário:** Federalização do Poder; nomeação de juizes e acesso na carreira (juiz, desembargador, ministro) por concurso; sair do Sistema Jurídico Romano para o Anglo-Saxônico; primeira entrância: juiz monocrático no Município; segunda entrância: tribunais com decisão nos plenos e localização nas regiões; terceira entrância: Tribunal Superior de Justiça e Tribunal Constitucional em Brasília.

## Ministério Público Federal

**Poder Executivo.** Adotar o sistema Presidencialista-Parlamentarizado, no qual o presidente nomeia o ministro, mas por moção de desconfiança ele é exonerado; preparar o Orçamento da República; designar representantes nas regiões (Norte, Nordeste, Sudoeste, Centro - Oeste e Sul) do País. Mesmo modelo para os municípios.

**Poder Legislativo.** Câmara Federal em Brasília com deputados eleitos pelo sistema distrital misto nas cinco regiões do País; reunião plena em fevereiro de cada ano para eleição da Mesa Diretora e esco-

lha de 10% dos deputados para permanecerem em Brasília; em agosto para votação do Orçamento e escolher os deputados no mesmo percentual; manter as atribuições do poder: elaborar leis e suprir as omissões; votar as mensagens enviadas pelos poderes; fiscalizar as atividades do Judiciário e do Executivo; manter a ética da Nação. Câmaras Municipais compostas, proporcionalmente à população, de um mínimo de 5 o máximo de 11 vereadores.

Defendemos: 1- modificação do Sistema Eleitoral tornando o resultado da eleição compatível com a intenção do eleitor; 2 - para a eleição proporcional não será permitida coligação; 3 - o voto deixa de ser secreto; 4 - o mandato eletivo passa a pertencer ao partido; 5 - facilitar a criação de partidos nacionais, porém, exigir resultado positivo pelo menos em duas eleições para a Câmara Federal; 6 - divisão das regiões em distrito na proporção da população; 7 - os parlamentares (Câmara dos Deputados e Municipais) serão protegidos pelo Instituto da Inviolabilidade do mandato pelo voto e pela opinião expendidas no Plenário das Casas Legislativas.

Evidentemente, a legislação eleitoral deve ser modificada em alguns pontos, muito embora os precedentes do Tribunal Superior Eleitoral exerçam uma influência muito forte nos julgamentos eleitorais.

A mais importante modificação da legislação eleitoral deve alcançar o art. 1º, I g, da Lei Complementar Nº. 64, de 18 de maio de 1990; que tem permitido que agentes públicos ímprobos continuem a exercer, por eleição, mandatos eletivos.

Até admitimos que o Poder Judiciário mantenha o controle das decisões políticas dos Poderes Legislativos, mas o correto seria que do julgamento político exercido pela Câmara Federal e pelas Câmaras Municipais, em prestações de contas dos agentes públicos com Parecer Prévio dos Tribunais de Contas, coubesse recurso da publicação do resultado à Justiça Eleitoral, no prazo de 120 dias, suspendendo a inelegibilidade do responsável até o trânsito em julgado da decisão judicial eleitoral.

É urgente, também, que Lei Complementar estabeleça os casos de inelegibilidade a fim de proteger a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, de acordo com o art. 14, § 9º., da Constituição Federal.

Infelizmente, a Lei Nº. 9.840, de 28 de setembro de 1999, pela sua má redação não atingiu o objetivo patriótico colimado. Assim é que no art. 1º., quando definiu que o candidato que doar, oferecer, prometer ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, ficaria passível de cassação do registro ou do diploma. Erroneamente, todavia, para o procedimento remeteu a apuração pelo art. 22, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, e que, fatalmente, conclui por ser atingido pelo art. 22, XV, da Lei Complementar 64/90, que faz remissão para o art. 14, §§ 10, 11, da Constituição Federal e art. 262, IV, do Código Eleitoral.

A Constituição Federal no art. 10, só permite a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo instruída com prova de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude. Ação de natureza ordinária interposta até 15 (quinze) dias após a diplomação do faltoso. Tudo muito lentamente.

Já o Código Eleitoral no art. 262, IV, disciplina o recurso de expedição de diploma e no art. 3º., da Lei 9.840/99, deu nova redação ao inciso IV do art. 262 do Código Eleitoral:

“IV - Concessão ou denegação do diploma em manifesta contradição com a prova dos autos, nas hipóteses do art. 222 desta Lei, e do art. 41-A da Lei Nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997.”

Lamentavelmente, o art. 222 do Código Eleitoral remete a anulação da votação viciada de falsidade, fraude, coação e uso de meios de que trata o art. 237 (Código Eleitoral), ou emprego de processo de propaganda ou captação de sufrágios vedados por lei.

O art. 237 do Código Eleitoral que trata de prática de abuso do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto aponta a lei adjetiva e autoridade que presidirá a apuração no § 3º., verbis:

“§ 3º. – O Corregedor, quando verificada a seriedade da denúncia, procederá ou mandará proceder a investiga-

ções, regendo-se estas, no que lhes for aplicável, pela Lei nº. 1.579, de 18 de março de 1952”.

A Lei 1.579 referida é a que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito e no art. 5º., determina:

“Art. 5º.- As Comissões Parlamentares de Inquérito apresentarão relatório de seus trabalhos à respectiva Câmara, concluindo por projeto de resolução”.

Nota-se que o instrumento legal citado conclui por uma resolução remetendo, como a prática atual indica, toda documentação apurada para o Ministério Público. Inclusive nos termos da Lei 10.001, de 04 de setembro de 2000, que dispõe sobre a prioridade nos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a respeito das conclusões das Comissões Parlamentares de Inquérito. E, aí tudo começa de novo frustrando o objetivo de punição desejado pela Lei 9.840/99.

E mais, a autoridade responsável pela apuração prevista no art. 237, § 3º., é o Corregedor Regional, mesmo em eleição municipal.

Outro ponto, também, deve merecer exame de uma reforma séria é a própria existência dos Tribunais de Contas no molde constitucional impingido na Constituição de 1988. Com o nome de Tribunal, com um excelente corpo de funcionários e até um instrumental moderno, as Casas de Contas nada decidem e tudo apuram. Ora, isto no mundo moderno é uma incongruência.

A Lei Nº. 10.028, de 19 de outubro de 2000, que trata das punições aos crimes cometidos pelos agentes públicos contra as finanças públicas, inovou no art. 5º., quando criou novas infrações administrativas contra as leis de finanças públicas e no § 2º., concedeu moderna competência aos Tribunais de Contas:

“§ 2º. - A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir à fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida”.

Ainda defendemos que numa ampla reforma os Tribunais de Contas teriam competência para processar e julgar a improbidade administrativa cometida pelos agentes públicos e em grau de recurso para o Poder Judiciário o apenado só poderia alegar: a) defeito de formalidade no processo ou b) decisão teratológica.

## Representação política

Sustenta Walter Costa Porto, Eminentíssimo Ministro do Tribunal Superior Eleitoral, no livro “Dicionário do Voto”, edição da Imprensa Oficial, que “foi pirmez que, em 2 de abril de 1878, na Câmara dos Representantes da Bélgica, pela primeira vez trouxe a distinção entre os sistemas de representação das minorias, em empíricos e racionais ou matemáticos”.

No Brasil, essa preocupação já vinha na Lei de 19 de agosto de 1846 com o objetivo de defender as representações minoritárias nas Câmaras do Império, todavia, o comportamento ideológico da política representativa sempre foi de defesa das maiorias.

Na República, a representação política nos parlamentos melhorou permitindo que os suplentes assumissem quando houvessem vaga; e os pequenos partidos conquistaram cadeiras nas casas legislativas, ocupando espaço, inclusive, na mídia e até nos ministérios.

O Sistema Partidário e Eleitoral na fixação dos quocientes facilitou a vida das minorias, embora, ainda hoje, o processo eleitoral é absolutamente desigual, favorecendo as maiorias na captação do voto e na divisão das cadeiras parlamentares, tornando-se quase impossível um pequeno partido eleger a maioria de uma Casa Legislativa, ainda se vencer as eleições majoritárias.

Oswaldo Trigueiro em artigo de doutrina publicado na Revista Forense n.º 153 esclareceu: “No Brasil, tentou-se introduzir a representação proporcional no século passado, quando nenhum país ainda a havia adotado. É de 1893 o projeto de Assis Brasil, que não teve aceitação. Tivemos de esperar ainda 40 anos para que a idéia fosse transposta para o direito positivo. Foi o Código de 1932 que, cumprindo uma das promessas da Revolução de 30, implantou entre nós

o sistema proporcional, fazendo-o nos termos do projeto Assis Brasil, de dois turnos simultâneos, prevendo o primeiro a divisão por quocientes, adotando o segundo o voto plural”.

Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino em “Dicionário de Política” Editora Edund, enfoca o nascimento da representação social ou operária, assim: “Há formas de auto-organização operária nas fábricas que até se podem desenvolver à margem da iniciativa Sindical: comitê de luta, de base, ou similares que podem, por exemplo, constituir-se durante as greves, para a condução da mobilização”.

No fascismo italiano a Câmara dos Deputados foi substituída pela Câmara dos Feixes e das Corporações, assim como, a Grécia, berço eterno do conhecimento político universal, na Constituição de 1926 incluiu uma representação social com senadores eleitos pelas organizações do comércio, da agricultura, operárias, universidades, etc. Também, essa representação foi adotada pela Hungria e Portugal.

A Revolução de 30, no Brasil, com sua liderança amplamente influenciada pela política adotada na Itália, de Mussolini, pelo Decreto n.º 22.621, de 5 de abril de 1933, ao convocar a Constituinte determinou que constasse, no Regimento, dispositivo permitindo a eleição de 40 deputados oriundos das corporações de funcionários públicos e profissionais liberais, posteriormente adotado nos Estados.

Essa modalidade de representação política teve vida efêmera, não resistindo por muito tempo, mesmo quando, após o golpe de 1937 e na restauração democrática de 1945 ninguém ousou tocar no assunto.

Pelo crescimento exagerado das nossas cidades restou impossível falar-se em democracia direta, fortalecendo a indireta exercida por meio da representação política haurida de um processo eleitoral viciado e inautêntico.

A atual representação política é uma ficção, não resistindo nos Parla-mentos à força da democracia e sim na organização da sociedade civil.

Nas reuniões dos condomínios habitacionais, associações de bairros e vilas rurais, sindicatos e órgãos de classe, reside o exercício democrático com funções reivindicatórias e fiscalizadoras, ao lado da mídia, das funções de governo, descaracterizando a função parlamentar institucional pelo comportamento aviltado dos membros das casas legislativas.

Deveria a sociedade ser sempre chamada para opinar sobre as ações do Executivo por meio do Plebiscito, Consulta Popular e Referendo, nos termos da Constituição de 1988, numa aceitação implícita do preceituado pela Constituição alemã de Weimar de 1917.

Não defendemos a extinção dos parlamentos, porém, uma modificação de seu funcionamento evitando que os eleitos pelo voto popular, tornem-se profissionais da política institucional, em prejuízo de suas próprias atividades no seio da sociedade civil.

A concentração de eleitos em Brasília em duas Casas é um contrasenso, mormente, quando são obrigados a lá residirem, sem poder exercerem suas profissões de origem.

A extinção do Senado pela falta de função é aconselhável, ficando a Câmara dos Deputados com dois períodos de pleno funcionamento: a) no início do ano legislativo para eleição da Mesa Diretora e escolha de 50 deputados para cumprirem a função legislativa e fiscalizadora e b) no meio do ano para votação do Orçamento da União e renovação dos 50 deputados.

Inegavelmente, a Democracia que vivenciamos é oriunda da burguesia que subiu ao poder com a Revolução Francesa pregando a igualdade de todos perante a lei. Pela prática política, todavia, o povo ficou afastado das decisões econômicas, políticas e sociais, pelo vício da representação popular mantida pelos sistemas: eleitoral e partidário.

Não se pode negar que a camada mais pobre da sociedade está absolutamente ausente do poder, inviabilizando o exercício salutar da democracia com eleições viciadas e fraudadas nas campanhas eleitorais pelo abuso do poder político e econômico.

O povo, isto é, os mais pobres, estão organizando-se por intermédio das associações de bairros e vilas (rural) e já se constituem em elo de ligação com os detentores do poder, embora, não acredite muito na sinceridade dos governantes e na retaguarda fica espreitando uma oportunidade eleitoral para assumir o poder constituído, implantando a OCLOCRAZIA, isto é governo dos mais pobres, porém, ideologicamente organizado.

## Referências Bibliográficas

CABRAL, João C. da Rocha. *Systemas Eleitoraes* Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves, 1929.

Revista Forense n.º 153

LIMA JR., Olavo Brasil (org.). *Sistema Eleitoral Brasileiro*. Rio de Janeiro, Rio Fundo Editora, 1991.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistema Eleitoral e Reforma Política*. Editora Foglio – 1964.

BOBBIO, Norberto & MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. Brasília, Ed. UnB, 1993.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do Voto*. Brasília, Imprensa Oficial, 2000.

Junho de 2003 [aroldo@ultranet.com.br](mailto:aroldo@ultranet.com.br)