
Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / www.aslegis.org.br

Da reforma e outras reformas

Ana Luiza Backes

*Assessora Legislativa da Câmara dos Deputados
(Área de Ciência Política), socióloga, mestranda
em Ciência Política (UnB)*

Breve histórico da discussão recente sobre Reforma Política

Nos anos 80, com a transição da ditadura para a democracia, foi aberto um debate sobre as instituições políticas do país que até hoje não se encerrou. O debate se deu e tem se dado em torno de quais deveriam ser os pilares do sistema representativo no país - qual a melhor forma de governo, de relacionamento entre os poderes, sistema eleitoral e partidário, enfim, discutem-se todos os elementos através dos quais se estrutura a representação política.

Contudo, ao longo dos anos, houve variações de enfoque: dentro desta temática, que é muito ampla, as principais questões levantadas sofreram algumas inflexões conjunturais que me parece interessante ressaltar, destacando a *grosso modo* dois momentos.

O primeiro momento se inicia após a Constituinte e se estende até a eleição de 1994, e é quando surge a expressão "reforma política". Neste período, a reforma das instituições era vista por muitos setores como uma necessidade imediata, devido basicamente a dois fatores.

Em primeiro lugar, embora a Constituinte tenha definido o ordenamento institucional do país (república, presidencialismo, sistema proporcional para a eleição da Câmara, liberdade partidária, bicameralismo), deixou em aberto para o plebiscito a confirmação da forma de governo. Permaneceu assim uma importante definição institucional em discussão, com implicações sobre vários outros elementos do sistema político.

Em segundo lugar, a urgência de uma reforma pareceu mais dramática após as eleições de 1989, onde os três partidos mais votados para Presidente (PRN, PT e PDT) eram partidos pequenos, especialmente no que tange à distribuição de assentos no Congresso Nacional.

"Instituições políticas vulneráveis a aventureiros", "farra partidária", "carnaval de lendas" eram algumas das expressões que podiam ser lidas diariamente nos jornais. O remédio: reduzir os partidos, mudar o sistema eleitoral e aprovar o parlamentarismo. Esta era a ótica predominante nos

partidos maiores que controlavam a representação política no Brasil, e estes eram os principais pontos levantados para a reforma.

No entanto, o parlamentarismo foi derrotado no plebiscito de 93. Ao mesmo tempo, sucederam-se os acontecimentos que resultaram no Impeachment e nas CPIs, testando profundamente nossas instituições. Por outro lado, a Revisão Constitucional naufragou, e o período se encerra com a eleição de Fernando Henrique Cardoso.

Nos dias de hoje, posteriormente a estes acontecimentos recentes, parece-me que as questões se colocam de forma um pouco diferente. Em primeiro lugar, diminuíram as suspeitas sobre a incapacidade de nossas instituições enfrentarem desafios, e o debate perdeu (ou está perdendo) um certo tom catastrófico ou de lamentação terceiro-mundista (“aqui nada funciona”) que o caracterizava.

Em segundo lugar, a eleição de Fernando Henrique, bem como as eleições municipais recentes, demonstraram capacidade das elites políticas de conquistarem o poder nas urnas. Significativamente, o tema que polariza a discussão sobre reformas políticas neste momento é a reeleição...

Assim, hoje talvez não se possa falar da “reforma política” como tendo um conteúdo definido, ou predominante, como creio que havia anteriormente - existem diferentes “reformas” sendo propostas, com ênfase em aspectos diferentes.

Para alguns setores, o parlamentarismo ainda é uma questão central, e a recente votação na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara da admissibilidade de uma proposta de emenda constitucional sobre o tema reacendeu o debate. Para outros, é o sistema eleitoral que deve ser substituído pelo sistema misto alemão, que elege parte dos deputados em distritos.

E existem ainda outras propostas de mudança nas instituições, muitas delas em tramitação no Congresso. São tantas que não é possível analisá-las aqui. Portanto, limitar-me-ei a levantar pontos por onde pessoalmente creio que se deve pensar a reforma de nossas instituições políticas, sem pretender esgotar a questão. Para tornar mais interessante a discussão, irei me contrapor à posição defendida nesta publicação por Antônio Octávio Cintra, não apenas pela excelência dos argumentos, mas porque me parece que ela sintetiza alguns pontos que podem polarizar o debate.

Reforma Política Hoje - Um contraponto

Vejamos então qual o foco central da análise de Cintra, ou melhor, a minha interpretação sobre ela. Não irei me alongar, já que o texto é claro.

Parece-me que a formulação da questão está centrada em torno da governabilidade - o problema de nossas instituições estaria em que elas dificultam a implementação e a realização de um programa de governo respaldado pelas urnas.

As origens do problema estão principalmente no presidencialismo e na dissociação de poderes que provoca. Logo, o remédio principal seria o parlamentarismo. De qualquer forma, o centro do argumento está em que nosso sistema dificulta a ação de governar, de propor políticas ativas.

Porém, será que é isto que estamos vendo? Um Presidente que põe e dispõe de medidas provisórias, reeditando-as quantas vezes quiser, tem dificuldade de governar? É um Executivo tolhido aquele que controla os recursos orçamentários com ampla margem de liberdade, já que a lei orçamentária é apenas autorizativa, e em que o Tesouro Nacional decide o que será executado? Será que os últimos Presidentes têm tido problemas maiores em aprovar as matérias de seu interesse no Congresso Nacional?

Ah - é a resposta - consegue aprovar mas tem que negociar, ou seja, trocar votos por escolas, estradas, perdão de dívidas bancárias etc.

Mas, neste caso, parece-me que o problema não está na necessidade de negociar (ou na existência de mecanismos consociativos, na linguagem do artigo de Cintra), mas sim no tipo de negociação, no tipo de interesses cuja representação nosso sistema favorece.

Nosso sistema eleitoral, sem dúvida, favorece interesses localizados. A eleição por Estados, a lista aberta, não-ordenada, as coligações, contribuem a que os representantes não se sintam vinculados prioritariamente a um projeto político partidário, mas sim à região ou ao grupo que os elegeram. Dentro deste sistema, é lógico que as negociações se dêem em torno de questões como a escola, o posto de saúde, etc.

No entanto, ao contrário da análise de Cintra, parece-me que justamente esta atomização de interesses garante ao Executivo grande poder para implementar seu projeto de governo. As negociações se dão em grande parte no varejo, e o atacado fica por conta da Presidência da República. Portanto, parece-me muito difícil localizar os problemas na esfera da formação ou do exercício efetivo da maioria. Ao contrário, parece-me que os mecanismos consocionais é que deveriam ser reforçados para se tornarem efetivos canais das aspirações populares.

No centro dos problemas está a fragilidade de nossos partidos. Esta pode ser percebida de muitas formas. Uma das mais gritantes é a distorção

do voto partidário na Câmara. Nosso sistema produz uma distorção entre os votos que os partidos recebem em nível nacional e as cadeiras de deputados. Veja-se na tabela:

Partido	Total de votos	(%)	Bancada eleita	(%)	Bancada hoje*
PMDB	9.287.049	20,50	107	20,86	95
PFL	5.873.370	12,96	89	17,35	99
PSDB	6.348.941	14,01	62	12,09	87
PPR	4.308.878	9,51	52	10,14	91 (PPB)**
PT	5.859.347	12,93	49	9,55	50
PP	3.169.626	7,00	37	7,21	-**
PDT	3.303.434	7,29	34	6,63	25
PTB	2.379.773	5,25	31	6,04	26
PSB	995.298	2,20	14	2,73	12
PL	1.603.330	-	13	2,53	8
PCdoB	567.186	1,25	10	1,95	10
Demais	1.610.587	3,55	15	2,92	10
Total	45.306.819	100,00	513	100,00	513

*24/10/96

** PPB = PPR+PP

Como se pode observar, a distorção produzida nas urnas se soma a distorção posterior, produzida pela troca de partidos. As origens do primeiro problema estão associadas às distorções da representação dos Estados na Câmara, com peso desigual do voto dos cidadãos, à existência de coligações e ao funcionamento do quociente eleitoral como cláusula de barreira estadual [1].

Dados os problemas mencionados, por onde se poderia pensar a sua superação? Penso que, em primeiro lugar, seria fundamental fortalecer os partidos políticos. O pressuposto, que não é possível aprofundar aqui, é que os partidos políticos, com todos os problemas que possam ter, canalizam as reivindicações sociais para objetivos mais amplos e menos localistas.

[1] O partido que não alcança quociente eleitoral não têm acesso à distribuição de cadeiras. O quociente eleitoral apresenta valores diferentes para cada Estado, chegando a ser de 12,5% dos votos válidos nos menores Estados.

Para isto, parece-me que não é necessário mudar radicalmente o sistema eleitoral - ao contrário, a introdução do sistema eleitoral misto, como tem sido amplamente proposta, poderia contribuir para agravar alguns problemas, trazendo para cá os "embaixadores de distrito".

Creio que se deve pensar em intervenções pontuais, introduzindo mecanismos que contribuam para fortalecer os partidos. Um importante mecanismo seria a introdução de listas partidárias ordenadas, podendo estas, inclusive, ser combinadas com o voto em candidatos como acontece hoje, de maneira a manter uma flexibilidade no sistema. [2]

Além deste mecanismo, existem outros como a correção da distorção da representação dos Estados, o fim das coligações combinado com o fim das cláusulas de barreiras estaduais. São todos mecanismos que contribuiriam para fortalecer os partidos políticos.

Uma segunda ordem de problemas a exigir mudanças na legislação sai um pouco da esfera do que tradicionalmente tem sido chamado de reforma política no Brasil - é a discussão da interferência do poder econômico e do poder político (o uso da máquina pública) sobre as eleições. Parece-me que este é um problema fundamental, pois afeta a forma como é escolhida a representação política no Brasil (e, portanto, quem é maioria e quem não é), e deve ser aperfeiçoada a legislação que trata deste assunto.

As questões levantadas buscam colocar a discussão da reforma política no sentido de aprofundar a democracia. Neste sentido, algumas mudanças nas regras do jogo são importantes, ao contrário do que defende o texto de Márcio Rabat. Não creio que os problemas apontados se resolvam pela incorporação das forças sociais aos mecanismos de representação, como me parece que ele sugere; a engenharia institucional pode contribuir para uma melhor representação dos interesses da maioria da população

O grande desafio nesta perspectiva está no cerne da própria constituição de uma representação política: como instrumentalizar a vontade popular, de forma a que as principais questões que interessam à população sejam decididas de acordo com seus interesses. Neste sentido, creio que temos um grande caminho a percorrer.

[2] A idéia é que a ordenação dos partidos prevalece sobre o voto nominal, a não ser que os candidatos obtenham uma determinada fração de votos, estipulada previamente.