



Arte sobre foto de Célio Azevedo/Senado Federal/ Domínio público/ Wikimedia Commons

O imperativo da reforma política

Bolívar Lamounier



*Juro Manter a Religião Catholica,
Apostolica, Romana; a Integridade
e Indivisibilidade do Imperio; Observar
e Fazer observar, como Constituição Po-
litica da Nação Brasileira, o presente
Projecto de Constituição, que Offerci, e
a mesma Nação accitou e hecia que se*

resumo

A reforma das instituições políticas é um tema constante na história do Brasil independente. Decorridos mais de três quartos de século desde a Segunda Guerra Mundial, não cabe a menor dúvida de que os impasses brasileiros atingiram uma dimensão espantosa e de que não teremos como superá-los sem uma reforma política abrangente e enérgica.

Palavras-chave: reformas; história do Brasil; instituições políticas.

abstract

The reform of political institutions is a constant theme in the history of independent Brazil. After more than three quarters of a century since the Second World War, there is no doubt that the Brazilian impasses have reached an astonishing dimension and that we will not be able to overcome them without a comprehensive and energetic political reform.

Keywords: reforms; history of Brazil; political institutions.

A

reforma das instituições políticas é um tema constante na história do Brasil independente. No Império, partindo da própria Constituição outorgada por d. Pedro I em 1824, tivemos as reformas do período regencial, a antecipação da maioria de d. Pedro II, as leis descentralizadoras (liberais) da Regência (a revogação delas pelas leis centralizadoras do chamado “regresso”) e a mais ousada, a antecipação da maioria e a consequente coroação de d. Pedro II aos 15 anos de idade, que contribuiu decisivamente para a estabilidade e abriu caminho para a implantação de um sistema parlamentarista de governo em 1847. Na República, durante o século XX, após a elaboração da Constituição de 1891, tivemos um debate praticamente ininterrupto sobre centralização vs. descentralização, sistemas de governo (presidencialismo vs. parlamentarismo) e dos sistemas de partidos e eleitoral (proporcional vs. majoritário). Na

esteira da Revolução de 1930, de uma só penada, as reformas de 1932-1934 estabeleceram o voto feminino, o voto secreto, a Justiça Eleitoral e uma primeira versão do sistema proporcional.

Decorridos mais de três quartos de século desde a Segunda Guerra Mundial, não cabe a menor dúvida de que os impasses brasileiros atingiram uma dimensão espantosa e de que não teremos como superá-los sem uma reforma política abrangente e enérgica.

Somos atualmente o que os economistas descrevem como um país aprisionado na armadilha do baixo crescimento – ou seja, países que superam até com certa facilidade a fase fácil da industrialização, apenas incorporando uma parte da vasta mão de obra disponível e pouco necessitando de educação e tecnologia,

BOLÍVAR LAMOUNIER é sociólogo, cientista político e autor de, entre outros, *Liberais e antiliberais: a luta ideológica do nosso tempo* (Companhia das Letras).

mas empaca nesse ponto. A “armadilha” a que me refiro diz respeito aos países que superaram uma renda anual *per capita* de aproximadamente 10 mil dólares, mas são incapazes de dobrá-la. A título de exemplo: para atingir tal objetivo, a renda *per capita* brasileira teria de crescer de forma sustentada pelo menos três por cento ao ano (taxa por enquanto fora de questão) durante 23 anos – uma geração inteira. Escusado dizer que o Brasil não tem a opção de ficar estagnado no nível em que se encontra. Se não superarmos a armadilha, o retrocesso será inexorável. Regrediremos a um nível de desigualdade e de conflitos sociais de uma intensidade dificilmente imaginável. Ou construímos um sistema político capaz de impulsionar o crescimento econômico e a distribuição das oportunidades, ou permaneceremos por muito tempo numa condição de lamentável atraso. Segue-se que o imperativo da reforma política precisa ser retomado com vigor, com a abrangência e a audácia que os novos tempos estão a exigir.

É preciso lembrar que, no Congresso Constituinte de 1986-88, posicionamentos claramente conflitantes se configuraram. Uma corrente argumentava que a transição do regime militar ao civil se dera sem ruptura constitucional, descabendo, por conseguinte, a convocação de qualquer organismo com poderes constituintes originários. No polo contrário, outra corrente não só defendia a convocação como demandava uma “assembleia constituinte exclusiva”, ou seja, um organismo independente do Congresso Nacional, a ser eleito com a missão específica de elaborar uma nova Constituição. Prevaleceu, como sabemos, uma fórmula intermediária: os

senadores e deputados eleitos em 1986 assumiram poderes originários, funcionando como um órgão constituinte. Essa solução, como é fácil perceber, trazia embutido um grave risco. Com a morte de Tancredo Neves a 21/4/1985, José Sarney foi imediatamente empossado na Presidência. Candidato a vice, Sarney era pouco mais que uma sombra de Tancredo, e obviamente não detinha credenciais comparáveis às dele como referência para o largo espectro de oposições que se constituíra contra o regime militar. Mas todos os principais protagonistas do processo político estavam certos de que Sarney faria o possível para obter do Congresso a extensão de seu mandato de quatro para cinco anos. Investido, porém, com poderes constituintes originários, o Congresso poderia atender ou negar liminarmente tal pleito, reduzindo a duração do mandato e até mesmo extinguindo-o, se e quando lhe aprouvesse. Deparando-se, portanto, com as dificuldades inerentes a todo processo de reorganização constitucional, o Congresso iniciava seus trabalhos arqueado por uma perigosa divisão interna. Acrescente-se que o clima de opinião então prevalecente seria favorável a alguma fórmula parlamentarista, já aí colidindo com o manifesto desejo de José Sarney de exercer o poder presidencial em sua plenitude. A tal ponto chegavam os conflitos latentes que os constituintes, embora viessem a usar amplamente o projeto da Comissão Afonso Arinos no transcorrer dos trabalhos, em público o rejeitaram como uma interferência “externa”. Nesse aspecto o desentendimento baixou às raias da caricatura: conquanto a comissão, idealizada por Tancredo, tivesse sido nomeada

e definida oficialmente como comissão presidencial, Sarney limitou-se a fazer publicar o texto no *Diário Oficial*, não se atrevendo a remetê-lo ao Congresso.

Integrada por 50 membros, a Comissão Afonso Arinos firmou um diagnóstico segundo o qual o sistema político brasileiro tem como base uma problemática estrutura institucional: de um lado, o presidencialismo originário da era Vargas, com a tradição plebiscitária que o caracteriza em toda a América Latina; de outro, a tendência à fragmentação partidária, ao fortalecimento de interesses corporativistas e à multiplicação de bloqueios que caracteriza as chamadas democracias consociativas (ou “por consenso”).

Assim, a formação de maiorias governativas, que de qualquer forma seria complicada num regime presidencial pluripartidário, tornou-se ainda mais difícil devido ao efeito conjunto de um sistema eleitoral extremamente permissivo (proporcional com lista aberta, ou seja, agravado pela admissão do voto individual e a consequente exclusão do voto em lista fechada); por um federalismo fortemente desequilibrado, uma vez que no mínimo metade dos municípios, constitucionalmente autônomos, não se sustentam sem um contínuo aporte de recursos por parte do governo federal; pelo bicameralismo legislativo, tendo ambas as casas a prerrogativa da iniciativa legislativa, e numerosos outros mecanismos de bloqueio. Quanto aos partidos políticos, é essencial lembrar que o sistema brasileiro tem sido historicamente o mais fragmentado do mundo, sendo praticamente impossível o maior deles eleger 20% dos deputados federais. Segue-se que os presidentes da

República, sufragados por todo o eleitorado nacional, não dispõem de poder e legitimidade numa escala correspondente às expectativas criadas durante as campanhas eleitorais, configurando-se já aí uma pressão endógena para o recurso a práticas de duvidosa moralidade e a todo um rol de ilícitudes.

Esse conjunto de atributos não deixa dúvida quanto aos obstáculos quase intransponíveis com que os presidentes se deparam no processo legislativo e em suas tentativas de formar as maiorias de que dependem para governar. Tendo como suporte apenas coalizões instáveis e heterogêneas, tornam-se reféns de uma miríade de grupos que, sejam ou não formalmente constituídos como partidos, valem-se da extensa trama de subsídios de poder embutida no sistema e reagem, como se diz no jargão jornalístico, “criando dificuldades para vender facilidades”. E nem se diga que tais dificuldades decorrem apenas da trama institucional. Como em toda a América Latina, a maioria dos presidentes invoca o movediço suporte partidário de que dispõem para, docemente constrangidos, atropelar sempre que possível o Legislativo e o Judiciário, seja recorrendo de maneira abusiva a decretos (atualmente denominados Medidas Provisórias), seja apelando diretamente ao “povo”, fonte de intimidação inseparável da tradição populista-plebiscitária.

Escusado lembrar o notável crescimento do eleitorado, partindo de um importante marco simbólico inicial, a admissão do voto feminino, aprovado em 1933, e o desenvolvimento de uma robusta engrenagem administrativa e judicial com a incumbência de organizar e assegurar a

boa ordem dos pleitos. Neste particular, podemos afirmar sem vacilação que a maior parte do caminho já foi percorrida e que o Brasil tem pouco ou nada a dever a outros países democráticos situados num nível semelhante de desenvolvimento econômico e social.

Mas nem tudo são flores. No Brasil, a soberania popular é severamente restringida por distorções incrustadas em nossa estrutura federativa, desde logo pela desproporcionalidade das bancadas estaduais em relação às respectivas populações. Os constituintes de 1987-88 agravaram bastante essa distorção. Ao atender o (justo) pleito dos territórios do extremo norte em se transformarem em estados, o Congresso garantiu-lhes, assim como a outros estados pouco populosos, o mesmo piso de oito deputados federais. Efetivada em nome da federação, a desproporcionalidade tornou-se ainda menos justificável no Senado, no qual cada Estado passou a eleger três em vez de dois senadores.

De fato, a defesa da desproporcionalidade em nome da federação tem uma longa história no Brasil, embora colida frontalmente com a regra de ouro da democracia: uma pessoa, um voto. Não existe base lógica ou filosófica para atribuir pesos diferentes às preferências dos cidadãos, muito menos em função do Estado onde hajam emitido seus votos. É, pois, justo assinalar que o arcabouço constitucional brasileiro não é propriamente uma democracia federativa e sim uma federação que admite instituições democráticas no âmbito interno dos estados. Transposto para o plano eleitoral, o argumento sem dúvida justo e correto de que as desigualdades socioeconômi-

cas entre as regiões precisam ser reduzidas resulta no endosso a restrições inaceitáveis da própria soberania popular, passando a super-representar os Estados menos populosos e a sub-representar os de maior população. Disto o Brasil é um exemplo egrégio, tendo em vista a enorme sub-representação dos cidadãos residentes no maior estado, São Paulo, e a super-representação dos estados menos populosos do Centro-Oeste e do Noroeste. O cientista político Alfred Stepan (1999, pp. 24-5) refere-se a tais federações como *demos-constraining*, ou seja, federações que, visando a compensar desigualdades socioeconômicas, impõem pesos desiguais aos votos dos cidadãos:

“O Brasil é a federação mais *demos-constraining* do mundo. A super-representação [dos estados menos populosos] é ainda mais extrema que nos EUA. Um voto para o Senado em Roraima pesa 144 vezes mais que um voto para senador em São Paulo. Além disso, Brasil e Argentina são as únicas federações democráticas do mundo que reproduzem tal super-representação na Câmara baixa [dos Deputados]. Com uma representação perfeitamente proporcional, São Paulo teria 114 cadeiras, quando na verdade tem apenas 70, e Roraima teria apenas 1 cadeira, quando na verdade possui 8. Inspirada na ideologia da representação territorial, a Constituição brasileira estipula que nenhum estado pode ter mais de 70 (caso de São Paulo) e nenhum menos que 8 cadeiras na Câmara baixa”.

No tocante à *accountability* (garantias e incentivos para o bom cumprimento dos mandatos), a Constituição de 1988 ado-

tou numerosas providências importantes, cabendo destacar as referentes à administração pública, consubstanciadas no capítulo VII, artigos 37 e 38 e em seus respectivos artigos e incisos. Mas pouco ou nada se fez de positivo no tocante à *accountability* no plano das instituições políticas *stricto sensu*. Nem poderia ser diferente, sendo nossa organização política, como aponta Stepan, rigorosamente *demos-constraining* e nosso sistema partidário com certeza o mais fragmentado do mundo. No caso brasileiro, tampouco a Procuradoria Geral da República (insculpida na Constituição de 1988 a partir da precedente experiência com a Lei da Ação Civil Pública) tem-se distinguido como uma contribuição importante à *accountability*, uma vez que os procuradores-gerais, com as exceções de praxe, assumem um papel que mais parece o de um braço direito do presidente da República. As desproporcionalidades entre bancadas e populações estaduais afetam cumulativamente a soberania popular e a *accountability*. Se o esquema federativo torna desiguais os votos dos cidadãos, indiretamente alguns perdem parte de sua soberania e de sua capacidade de pressionar pelo bom cumprimento dos mandatos. No tocante à probidade, o mínimo que se pode dizer é que são tenebrosos os efeitos da vedação à prisão em segunda instância (ou seja, à exigência constitucional do “trânsito em julgado”, artigo 5º, XVII), barreira praticamente intransponível que impede o combate à corrupção dos malfeitores de colarinho branco.

No restante deste texto, abordarei os temas da estabilidade (aperfeiçoamento do sistema de governo, dos sistemas de

partido e dos mecanismos de manejo de crises, tendo em vista reduzir a probabilidade de golpes e retrocessos) e da eficácia decisória (a capacidade conjunta das instituições de gerir as atividades normais do Estado e de produzir as reformas e políticas públicas necessárias ao crescimento econômico e à ampliação do bem-estar social). Entre estes dois pontos há, obviamente, uma íntima conexão, uma vez que um sistema político cronicamente instável dificilmente será eficaz, assim como um sistema ineficaz cedo ou tarde resvalará para a instabilidade. Compreensivelmente, a questão que eles envolvem foi objeto de detida atenção por parte da Comissão Afonso Arinos (1985-86) e do Congresso Constituinte propriamente dito (1987-88), bastando lembrar a esse respeito que, no período 1985-1988, Brasil, Argentina e Chile apenas começavam a superar os traumas legados por seus respectivos ciclos de governos militares.

A questão da eficácia decisória (ou “governabilidade”) envolve diversos problemas, dois dos quais devem ser preliminarmente examinados. Primeiro, há uma tendência a restringir indevidamente o conceito, tomando-o praticamente como sinônimo de produção legislativa, esta por sua vez avaliada tão somente no âmbito da relação Executivo \times Legislativo. Ora, a produção legislativa é função de fatores não apenas endógenos, mas também exógenos: demandas ou pressões sociais mais amplas, inclusive internacionais. Segundo, a discussão é permeada por juízos de valor que os pesquisadores nem sempre explicitam na medida desejável: há um *parti pris* pró-Executivo, quero dizer, um entendimento da governabilidade como a

situação em que o Executivo facilmente extrai do Legislativo as decisões que lhe interessam. Fica assim estabelecida uma virtual sinonímia entre governabilidade e sujeição do Legislativo ao Executivo.

Entre as medidas recomendadas pela Comissão Afonso Arinos e discutidas pelo Congresso Constituinte, cabe destacar, quanto ao sistema de governo, a transição do vigente presidencialismo para um modelo impropriamente designado como parlamentarismo, uma vez que o modelo discutido e posteriormente submetido ao plebiscito de 1993 foi na realidade o do semipresidencialismo da Quinta República francesa – proposta que não voltaria a endossar. A comissão também propôs, a meu juízo acertadamente, a mudança do vigente sistema eleitoral proporcional para o (também mal denominado) “distrital misto alemão”; e uma redução do número de deputados e senadores, como explicarei adiante. No Congresso, a disputa em torno do sistema de governo levou a um estranho desfecho. De um lado, Sarney alcançou seu objetivo, revertendo a aparente tendência pró-parlamentarismo e fixando em cinco anos, como desejava, a duração de seu mandato. De outro, uma expressiva maioria de constituintes aliou-se ao diminuto grupo monarquista e conseguiu inserir nas disposições transitórias da Constituição um adiamento da decisão final, que seria então tomada por meio de um plebiscito sobre a forma (monarquia *vs.* república) e o sistema de governo (presidencialismo *vs.* parlamentarismo) cinco anos após a promulgação da Constituição.

Derrotada a proposta parlamentarista tanto no Congresso como no plebiscito de

1993, a corrente reformista perdeu *momentum*, inclinando-se para a estratégia das “reformas fatiadas”, ou seja, presumivelmente mais fáceis de aprovar – suposição que os fatos não corroboraram.

Argumentando que o sistema semipresidencial da Quinta República francesa não delega ao presidente uma massa de poderes comparável a seu homólogo norte-americano, Maurice Duverger (1978, p. 27) acertadamente observa que “o sistema presidencial [puro] é intrinsecamente propenso à instabilidade. Se as oposições políticas são profundas, os riscos de derapagem são grandes. É o que evidencia a América Latina. O sistema presidencial jamais funcionou a contento a não ser nos Estados Unidos. Noutros países, ele degradou-se em presidencialismo, vale dizer, em ditadura”. À avaliação de Duverger é preciso acrescentar que o presidencialismo brasileiro é uma excrescência plebiscitária da era getulista, transmitida sem contrapesos suficientes nem mudanças substanciais na cultura política aos períodos constitucionais subseqüentes. Não descabe cogitar que a observação de Duverger sobre o presidencialismo norte-americano talvez fosse menos benévola caso ele tivesse tido oportunidade de acompanhar o confronto de 2016 entre Hilary Clinton e Donald Trump e o desempenho deste daquela data até 2020, e se tivesse refletido um pouco mais sobre o arcaico “colégio eleitoral”, sem o qual Hilary Clinton teria saído vitoriosa daquele pleito.

Da mesma forma, a rigidez mútua entre os dois poderes – derivada da periodicidade fixa dos mandatos e da independência dos procedimentos eleitorais que regulam a eleição de ambos – significa

que o Legislativo não dispõe de meios legítimos para afastar um presidente que não esteja cumprindo adequadamente os requisitos do mandato que haja recebido das urnas – salvo pelo complexo e arriscado instituto do *impeachment*. Na quase totalidade dos casos, isso significa transformar problemas políticos – carência de apoio nas câmaras legislativas, ou incompetência, pura e simples – numa difícil questão jurídica, qual seja, uma acusação plausível de crime de responsabilidade. Podemos afirmar sem temor a erro que uma ampla maioria da sociedade não compreende tal processo, e dará ou não seu apoio ao afastamento do presidente em função do seu sentir político. Do exposto pode-se inferir que o acoplamento da presidência plebiscitária a uma estrutura política marcadamente consociativa tende a exacerbar a irresponsabilidade de ambos os lados. O presidente presidencialista dificilmente resistirá à tentação de reforçar a face plebiscitária de seu poder com jogadas políticas arriscadas, manejando de forma desaconselhável os recursos financeiros do Estado, implantando programas de transferência de renda formatados com evidente objetivo eleitoral e, não menos importante, valendo-se da agressividade característica do populismo latino-americano com o intuito de anular as prerrogativas do Legislativo e do Judiciário. Estes, como já se notou, em especial o Legislativo, tenderão a “plantar dificuldades para colher facilidades”, como se diz no jargão jornalístico, seja negando apoio a proposições razoáveis de interesse do Executivo, seja excogitando as chamadas “pautas-bombas”, cujo signifi-

cado irresponsável e deletério a própria expressão transmite com exatidão.

A Constituição de 1946 era mais favorável que a de 1988 ao Congresso no que diz respeito ao orçamento. A concentração desse poder no Executivo levada a cabo pelo regime militar, com base na Constituição de 1967, não foi revertida pelos constituintes civis de 1988. Uma vez aprovada pelo Congresso a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a elaboração propriamente dita do orçamento é feita pelo Executivo; e tendo ele caráter meramente autorizativo e não impositivo, a execução orçamentária permanece como peça-chave da centralização. O “executivismo” se evidencia de maneira não menos flagrante na amplíssima faculdade de iniciar legislação. A Constituição de 1988 não apenas manteve, mas piorou o marco decisório preexistente ao ampliar a iniciativa unilateral do Executivo através do novo instituto da Medida Provisória.

Autorizado o presidente a editá-las com base em elásticos critérios de “relevância e urgência”, as MPs entram imediatamente em vigor, com força de lei; o Congresso pode rejeitá-las, mas deve regular retroativamente as situações sobre as quais elas tenham incidido. Embora compreensível à luz do processo inflacionário e do desarranjo generalizado que o país vivia nos anos 80, e em vista também do equilíbrio de fragilidades em que a relação do Executivo com o Congresso e os partidos se transformara, fato é que a figura da MP conferiu ao presidente da República uma soma de poderes inaceitável numa democracia que se queira equilibrada e moderna. O ocorrido no governo Collor ilustra o que estou a argumentar de uma

forma irretorquível: o Congresso aprovou a Medida Provisória 168, que restringia drasticamente o nível de liquidez na economia, não porque concordasse com ela, mas porque absolutamente não concordava. Discordando, mas consciente da impossibilidade de regular retroativamente a situação criada, aprovou-a como um claro recado ao presidente: “Quem pariu Mateus, que o embale”. De 1988 até hoje, os presidentes frequentemente ignoraram mesmo os elásticos critérios constitucionais e muitas vezes editaram MPs sobre matérias que nada tinham de urgente e relevante, chegando em alguns casos às raias do pitoresco, como a regulamentação da pesca na Amazônia, a produção de fubá e a concessão de estímulos educacionais à juventude. Mas isto não é tudo. Já no início de 1989, o Supremo Tribunal permitiu a reedição pelo Executivo de MPs não votadas pelo Congresso no tempo devido. Os presidentes não dormiram no ponto: tiraram proveito dessa dilatada interpretação, tornando permanentes, na prática, leis que na verdade não foram apreciadas, e chegando até a reeditar MPs com mudanças no texto original. Tampouco é possível ignorar a instabilidade que o recurso abusivo desse instrumento traz à ordem jurídica do país. Salta aos olhos que a possibilidade de alterar de uma hora para outra importantes aspectos do arcabouço normativo, apenas com o consentimento *ex post* do Legislativo, é uma ameaça constante aos direitos dos cidadãos e à previsibilidade que uma economia complexa requer em seu funcionamento diário.

Quanto a este aspecto, a cultura política das elites brasileiras abriga um traço

decididamente esquizofrênico. Iliberais e criadas à sombra de uma secular mistificação do poder “carismático” do presidente (conexão afetiva com o “povo”, representante da “unidade nacional” etc.), elas rejeitam o sistema parlamentarista. Só se lembram dele – e aqui evoco uma pitoresca observação do senador José Sarney – na hora da crise, assim como nós só nos lembramos de Santa Bárbara na hora da trovoadas. Não menos curioso, entretanto, é que adoramos o deus da centralização, mas tememos os decretos-leis e medidas provisórias – armas de que ele se vale para disparar seus fulminantes raios.

No período constituinte (1987-88), o argumento central dos parlamentaristas foi o de que tal regime, por ser mais flexível, é menos vulnerável a crises e rupturas que o presidencialismo. No meio acadêmico internacional, essa tese foi retomada com especial vigor, nos anos 80, pelo cientista político Juan Linz, cuja obra estimulou numerosos estudos comparativos. Baseando-se em extensos levantamentos comparativos, Stepan e Skach (1993) e Przeworski et al. (2000) deram notável respaldo ao argumento de Linz, indicando que os regimes parlamentaristas são de fato menos vulneráveis a crises e mais aptos a garantir a continuidade democrática que os presidencialistas. Na discussão brasileira do período constituinte, um foco importante do debate foi se a maior durabilidade da democracia sob o parlamentarismo se devia realmente à mecânica institucional desse sistema ou a ser ele mais frequente entre os países muito ricos. Da abrangente inquirição que empreenderam, baseada em estatísticas nacionais de todos os continentes e abrangendo todo o

período desde o fim da Segunda Guerra Mundial a 1990, Przeworski et al. (2000) extraíram uma conclusão taxativa:

“Basta um rápido exame dos padrões descritivos para imediatamente se ver que Linz tinha razão no que concerne à durabilidade desses sistemas institucionais. [...] Democracias presidenciais têm maior probabilidade de morrer que democracias parlamentaristas, em qualquer nível de desenvolvimento [econômico] [...] Embora não tenhamos identificado com segurança as razões disso, o fato é que as democracias presidenciais são menos duradouras que democracias parlamentaristas. A diferença não se deve ao nível de riqueza dos países onde tais instituições foram observadas, nem ao desempenho econômico deles. E tampouco se deve a qualquer das condições políticas sob as quais elas têm funcionado. Democracias presidencialistas são simplesmente mais ‘quebráveis’, quaisquer que sejam as condições econômicas ou políticas”.

Uma das “condições políticas” a que os autores se referem é o grau de fragmentação partidária. A questão suscitada é se a combinação entre presidencialismo e forte fragmentação do sistema de partidos aumenta ou não a probabilidade de rupturas do processo democrático e consequentes retrocessos autoritários (Lamounier, 1992). Na versão inicial de seu estudo, Przeworski et al. (1995, p. 7) deram suporte a essa linha de raciocínio, chegando mesmo a afirmar que a combinação entre presidencialismo e minoria parlamentar – praticamente certa quando a estrutura partidária é muito fracionada –

equivalia a um *kiss of death* – um “beijo de morte” – para a continuidade democrática. Na versão publicada em livro no ano 2000, os autores atenuam esse argumento:

“O fato de um sistema partidário ser altamente fracionado [...] não tem impacto algum na sobrevivência de um ou outro tipo de democracia; mas a inexistência de um partido majoritário tem um forte impacto na estabilidade das democracias presidenciais, que são instáveis quando nenhum partido controla uma maioria de cadeiras na câmara baixa. Já as chances de sobrevivência das democracias parlamentaristas independem da existência de um partido majoritário” (Przeworski et al., 2000, p. 134).

Embora não confirmem a relação entre fragmentação partidária e instabilidade, os autores suscitam a possibilidade de uma zona de impasse, na hipótese de o governo, não tendo maioria, ter o apoio de pelo menos 30 por cento da assembleia. Tal configuração poderia engendrar impasses ou conflitos de difícil solução, trabalhando, pois, contra a estabilidade. Que dizer, porém, do caso brasileiro, cujo grau de fragmentação partidária é simplesmente teratológico? Por ser um caso extremo, não podemos responder à indagação com segurança estatística, mas podemos afirmar sem temor a erro que, nesse particular, o Brasil é um caso totalmente “fora da curva”, beirando o incompreensível. A conclusão, de qualquer forma, é que os regimes presidenciais envolvem riscos mais altos: tendem mais à instabilidade onde não exista um partido majoritário na Câmara, ao con-

trário das democracias parlamentaristas, que não são afetadas por esse fator.

Levantamentos quantitativos levados a cabo nas últimas três décadas trouxeram importantes contribuições para o nosso entendimento do funcionamento interno do Congresso, em geral atenuando a crítica generalizada à fragmentação e à infidelidade partidária. Não sendo essa minha área de trabalho, mas dispondo de uma razoável experiência no acompanhamento da vida interna dos partidos e da feitura da legislação, atrevo-me a sugerir que tais levantamentos, não raro, se concentram na parte superior de um *iceberg*. O “mensalão” e o “petrolão” trouxeram-nos à memória a perspicaz observação de Bismarck, segundo a qual não convinha ao público saber como leis e salsichas são feitas. Primeiro, a fidelidade partidária (ou governismo, como se lhe queira chamar) tem muito de ilusório. Muitos parlamentares votam “com a liderança” porque não compreendem ou não querem se dar ao trabalho de estudar as matérias a serem votadas. Segundo, nem todas as matérias relevantes chegam ao estágio decisivo da votação em plenário. Terceiro, sobre a maioria de tais matérias, o Legislativo e os partidos não têm condição alguma de formular alternativas; e muitos são os casos em que a aprovação se dá pela força das coisas, ou seja, devido ao caráter imperativo de emergências ou de agendas extraparlamentares, por vezes até internacionais. Quanto da volumosa produção legislativa do governo Fernando Henrique, por exemplo, se explica pelo aprimoramento endógeno do Legislativo e dos partidos, ou mesmo pelo poder de agenda do Exe-

cutivo, e quanto pelo encadeamento para a frente virtualmente imperativo da estabilização com a agenda doméstica e internacional da reforma do Estado? Dado o passo inicial para o controle da inflação, com base em instrumentos monetários, dificilmente poderia o Congresso negar apoio à flexibilização dos monopólios, base da privatização, à Lei de Responsabilidade Fiscal e a outras medidas de semelhante relevo. Podia retardar e diluir certas propostas, como de fato retardou e diluiu, mas não podia opor-se pura e simplesmente a elas, ou substituí-las por propostas contraditórias, dado o referido encadeamento estabelecido pelo Plano Real. Neste sentido, não descabe conjecturar que apoio da mesma ordem poderia ter sido mobilizado antes mesmo da Constituição de 1988. O governo Sarney derrubou temporariamente a inflação com base no Plano Cruzado (congelamento de preços e salários) e ao fazê-lo obteve apoio popular sem precedente na história republicana; seu erro foi não projetar para a frente o capital político que granjeara.

Com mais de 30 anos de retrospecto, não cabe dúvida de que futuros esforços de reforma deverão conferir maior ênfase ao parlamentarismo como reforço à eficácia decisória. A questão a considerar envolve duas dimensões. De um lado, tudo faz crer que a organização política brasileira tornou-se ainda mais disfuncional nesse período. De outro, não cabe dúvida de que o Brasil atual se depara com um conjunto de problemas muito mais graves, que dificilmente enfrentaremos em regime democrático sem um vigoroso reforço do empuxo decisório.

Findo o processo constituinte, desapareceu, evidentemente, a possibilidade

de uma reforma abrangente, sistêmica, mas outras propostas referentes à estabilidade foram trazidas a público por comissões especiais do Congresso, devendo-se entre essas destacar o fim das coligações partidárias, finalmente aprovado para as eleições legislativas municipais de 2020. A chamada “cláusula de desempenho”, julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em 2006, foi também aprovada, mas com alcance mais limitado: restringir o acesso dos partidos que não atingirem o mínimo de votos estipulado ao Fundo Partidário e ao horário eleitoral gratuito. O objetivo dessas duas medidas é impedir a proliferação e a fragmentação do sistema de partidos, processos geralmente considerados negativos para a estabilidade e o bom funcionamento do regime democrático. Cumpre frisar que a atualidade desta discussão se deve também a tendências autoritárias que se vêm manifestando em praticamente todo o mundo. O que se tem (imprecisamente) designado como

“populismo autoritário” ascendeu ao poder antes mesmo do fim do século XX, na Venezuela, com a ascensão do “bolivarianismo” de Hugo Chávez, cujos piores prenúncios logo se encarnaram na dominação não menos repressiva e violenta de Nicolás Maduro. No presente momento internacional, a nuvem escura do “populismo autoritário” paira sobre a Hungria do primeiro-ministro Viktor Orbán, na Índia do presidente Modi e na Turquia do presidente Erdogan, sem esquecer a recidiva militarista de Vladimir Putin contra a Ucrânia em fevereiro de 2022.

A reforma que considero imperativa haverá de produzir um empuxo vigoroso, que corresponda à enorme dimensão dos desafios que o Brasil previsivelmente terá de enfrentar nas próximas décadas. Empuxo vigoroso não é um eufemismo para um regime autoritário; bem ao contrário, nosso desafio é compatibilizar nossas instituições democráticas com um processo decisório à altura dos impasses que nos aguardam.

REFERÊNCIAS

- DUVERGER, M. *L'échec au roi*. Paris, Albin Michel, 1978.
- LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. "Effective number of parties: a measurement with application to West Europe". *Comparative Political Studies*, v. 12, n. 1. Washington D. C., 1979.
- LAMOUNIER, B.; NOHLEN, D. (orgs.). *Presidencialismo ou parlamentarismo: perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*. São Paulo, Loyola, 1993.
- LAMOUNIER, B. "Brazil: towards parliamentarism?", in J. Linz; A. Valenzuel. *The failure of presidential democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.
- LIJPHART, A. "Presidencialismo e democracia majoritária", in B. Lamounier (org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo, Sumaré, 1991.
- LINZ, J.; STEPAN, A. *The breakdown of democratic regimes*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978.
- PRZEWORKSI, A. et al. "Economic and institutional conditions of the durability of democracy, 1950-1990". *International Conference on Consolidating Third Wave Democracies*. Taipei, Institute for National Policy and Research Forum for Democratic Studies, 1995.
- PRZEWORKSKI, A. et al. *Democracy and development: political institutions and well-being in the world, 1950-1990*. Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- STEPAN, A. "Federalism and democracy: beyond the US model". *Journal of Democracy*, v. 10, n. 4, 1999.
- STEPAN, A.; SKACH, C. "Quadros metainstitucionais e consolidação democrática", in B. Lamounier; D. Nohlen (orgs.). *Presidencialismo ou parlamentarismo: perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*. São Paulo, Loyola, 1993.