



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

REFORMANDO REFORMAS REFORMADAS

Rafael Mantovani

Mestrando em Ciências Sociais pela PUC/SP

Graduado pela Faculdade de Ciências Sociais da PUC/SP

<http://lattes.cnpq.br/7471017216843812>

Resumo: O sistema eleitoral brasileiro, sendo um dos que permite maior liberdade de escolha ao eleitor, a suposta liberdade excessiva dos parlamentares e a dita falta de coordenação entre executivo e legislativo foram alguns dos pontos trazidos à tona pelos teóricos da ciência política durante décadas no Brasil. Contudo, tais afirmações baseavam-se em especulações lógicas sobre o comportamento das Casas do Estado. Recentemente, pesquisadores do mesmo assunto decidiram fazer a análise empírica dos problemas mencionados pela literatura aceita e os resultados foram surpreendentes por contradizerem os males anteriormente apontados. A Reforma Política, dita necessária, baseia-se nos argumentos antes defendidos e recentemente contraditos pelas análises empíricas. Como se confrontam as duas correntes de pensamento e qual é a forma que a Reforma Política busca atender às demandas de correção dos erros mostrados é o intuito deste trabalho.

Palavras-Chave: Reforma; Congresso; Governabilidade; Constituição; Executivo; Legislativo; Teoria política; Análise empírica



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

PUC-SP

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

Resumen: El sistema electoral brasileño, por el hecho de que permite mayor libertad al elector, la supuesta libertad excesiva de los parlamentares y la impresión de falta de coordinación entre ejecutivo y legislativo fueron algunos de los puntos traídos a la discusión por los teóricos de la ciencia política durante décadas en Brasil. Empero, tales afirmaciones estaban basadas en especulaciones lógicas acerca del comportamiento de los poderes que componen el Estado. Recién, investigadores del mismo tema decidieron hacer el análisis empírico de los problemas mencionados por la literatura aceptada y los resultados fueron sorprendentes por contradecir los problemas anteriormente apuntados. La Reforma Política, que se cree necesaria, está basada en los argumentos antes defendidos y recientemente contradichos por los análisis empíricos. Cómo se confrontan las dos corrientes de pensamiento y cuál es la manera que la Reforma Política intenta atender a las demandas de corrección de los errores mostrados es el propósito de esta investigación.

Palabras-clave: Reforma; Congreso; Gobernabilidad; Constitución; Ejecutivo; Legislativo; Teoría política; Análisis empírico

Introdução

O presente trabalho pretende investigar as literaturas acerca das relações entre Executivo e Legislativo e suas respectivas afirmações de ingovernabilidade/paralisia ou governabilidade/dinâmica entre ambos os poderes. Como irá se buscar demonstrar, boa parte da Reforma Política (os projetos de lei números 2.679/03 e 1.712/03) se baseia na primeira literatura, uma literatura consagrada tanto no senso comum quanto nos meio acadêmicos durante décadas, entretanto, literatura esta que tem sido refutada por outros autores com métodos intensivos de investigação empírica. Tais estudos sugerem serem grandes



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

espantalhos intelectuais os erros e problemas anteriormente apresentados como pesados fardos da democracia brasileira.

O estudo empírico do que se pode observar dos atores responsáveis pela representatividade do conjunto de concidadãos do país é de extrema importância para evitar o viés na análise dos problemas endógenos e exógenos daqueles que compõem as Casas dos poderes Executivo e Legislativo do Brasil. Somado a isto, a importância de cruzar tal estudo empírico com a teoria se resume no empenho de que leis baseadas em preconceito parlamentar não vinguem. Boa parte da reforma se assemelha a necessidade de afugentar fantasmas.

*

Vicente Palermo faz um grandioso empreendimento na análise do debate sobre instituição e governo no Brasil. Seu texto começa com a afirmação de que a essência do debate é a análise das instituições e das gestões (Palermo, 2000: 522), ou seja, a análise institucional dos órgãos de Estado por um lado e, de outro, a análise empírica do habitus dos parlamentares nas casas executivas e legislativas.

No entanto, se as análises teóricas têm dois eixos, as conclusões a que cada grupo chega, segundo este autor, podem ser quatro. Tentemos defini-las rapidamente.

A primeira literatura fala de ingovernabilidade e dispersão do poder decisório. As principais características aqui presentes dizem respeito à maior inclinação dos parlamentares às suas bases estaduais do que aos centros dos partidos, além da existência de fragmentação ideológica partidária no interior do Congresso. Tais fatores tornam o país ingovernável e transformam o parlamento em uma arena de guerra visualizada pelo Executivo em que há dispersão suficiente para inviabilizar coalizões. Em suma, para o primeiro enfoque, o Congresso exclui a capacidade de governabilidade do Executivo.

O segundo enfoque justifica que o Executivo tem a possibilidade de governar a partir de Medidas Provisórias com a punição de dissidentes. O resultado também é ingovernabilidade pela concentração do poder decisório e futura vingança dos parlamentares punidos. O problema que este enfoque observa é a tentativa de exclusão do Legislativo do poder decisório por parte do Executivo



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

e a transformação das Medidas Provisórias em “instrumento ordinário de legislação” (Idem: 531). Em resumo, neste ponto de vista, o problema está na tentativa de exclusão do Legislativo por parte do Executivo pela punição.

A terceira visão, assim como a segunda, tem no Presidente o pivô das atividades políticas e aquele que determina as ações dos parlamentares. A governabilidade tem “base essencialmente institucional” (Idem: 535) e tal poder de controle do Presidente pode ser entendido, inclusive, como herança militar. Estes estudos (cujo rigor empírico de investigação é de grau muito elevado) mostram como as Medidas Provisórias são os instrumentos de cooperação compulsiva do Legislativo para a produção do Executivo. Resultado: o Legislativo coopera com o Executivo através de suas Medidas Provisórias.

O quarto enfoque, fruto de estudos de Nobre e Torres de um lado e de Amorim Neto e Tafner de outro, em grande medida, muda o argumento de que a atividade do Executivo seja punitiva, mas sim, de que se trata de “incentivos para alterar a disposição dos congressistas” (Idem: 538). Ou seja, a barganha (própria do sistema democrático) funciona como meio de negociação entre Executivo e Legislativo. E tal estudo põe em xeque a idéia de que os partidos seriam entidades de grande fragmentação; em contrapartida a esta idéia, os partidos políticos se caracterizariam “por um alto grau de coerência ideológica” (Meneguello Apud Idem: 539). O resumo deste ponto de vista é: o diálogo entre o Executivo e um Legislativo de partidos coesos é de negociação.

*

Este trabalho se concentrará na questão governabilidade/ingovernabilidade e fragmentação partidária para analisar as mudanças de leis propostas pela Reforma Política. Inevitavelmente, será adiantada uma das conclusões pela própria ordem de apresentação: em primeiro lugar, será apresentada a tese de ingovernabilidade e fragmentação política, cujas principais vozes que serão aqui expostas são de Bolívar Lamounier e Scott Mainwaring, e como, em grande medida, é este o enfoque que inspira a atual Reforma Política.



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

Em seguida, outros autores que privilegiaram o estudo empírico serão incorporados à análise para averiguar as afirmações das teses anteriores, assim como a necessidade e eficiência de tais novos projetos de lei.

Por fim, tentar-se-á fazer um balanço de possíveis redirecionamentos de alguns problemas cuja verificação se assenta em solo mais confiável.

A primeira literatura

Um espectro ronda o Brasil: é o espectro da ingovernabilidade. Uma literatura consagrada há muito tempo dedica ao tema e a esta conclusão um papel importante na história do país. Um grande ataque ao sistema presidencialista como parálítico revela uma poliarquia perversa na qual a autoridade máxima da nação se vê atada e enfraquecida pelas Casas Legislativas, pois está “quase sempre em minoria parlamentar” (Lamounier, 1992: 40).

A grande divergência na câmara e no senado é vista, por esta forma de análise, primeiramente, como forma de engessar a ação do Executivo e, em segundo lugar, como o resultado de uma fragmentação partidária causada por uma baixa coesão interna dessas organizações sócio-políticas. Trata-se de uma “multiplicidade de pólos que se anulam mutuamente” (Idem: 28).

Com a abertura democrática, tudo o que fosse contra a idéia de que a diluição do poder e o pluralismo eram um bem à democracia brasileira era considerado ‘entulho autoritário’ (Idem: 35). No entanto, tal luta contra o entulho criado pelos militares criou outro sério problema à democracia nacional: a paralisia, fator que é de longa data:

“[...] nosso subsistema partidário-parlamentar evoluiu, desde a década de 1930, muito mais no sentido de institucionalizar bloqueios do que no de facilitar a agregação de interesses e a implementação de uma vontade majoritária” (Idem: 27).

A crítica é contundente ao feroz debate parlamentar que torna qualquer assunto um impasse intransponível. Mas, para além disso, há a



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP
preocupação acerca da facilitação que a legislação permite com que qualquer pequena agremiação de interesses particulares tenha voz no Congresso: o poder de veto que as minorias têm é demasiado alto. Barreiras percentuais deveriam limitar conjuntos inexpressíveis na Câmara Federal e não o oposto (Cf. Idem: 36). Mainwaring concorda:

“A ausência de uma tal barreira à entrada [de um número exageradamente alto de partidos no Congresso] facilita o processo de mudança freqüente de partido porque minimiza os riscos de formação de partidos personalistas através da reunião de pequenos grupos dissidentes” (Mainwaring, 1991: 42).

O fator curioso é que as legislações que expressaram algo sobre uma Lei Orgânica dos Partidos e da necessidade de disciplina datam de 1965 e 1971: período de regime militar. E na abertura democrática, tais medidas foram afrouxadas em maio de 1985 (Cf. Idem: 51-2).

Pois bem: o engessamento do presidente pela fragmentação partidária barraria as agendas políticas do país. Tal fato se derivaria do subdesenvolvimento dos partidos, sua natureza que não agrega valores verdadeiramente políticos e pela quantidade deles que pululam no Congresso. A causa disso seria a autonomia que a legislação confere aos partidos através do seu sistema eleitoral multifacetado (Cf. Idem: 34-5).

E à preocupante fragmentação partidária (Lamounier, op. cit.: 38) e “excepcional falta de coesão e disciplina” (Mainwaring, op. cit.: 42), Mainwaring aponta duas causas: a “ausência de mecanismos que vinculem os políticos a alguns compromissos pragmáticos e organizacionais mínimos” e uma legislação que “não contém nenhuma medida que impeça um político de mudar de partido” (Idem: 41). A conclusão é que, desta forma, não é possível haver fidelidade à liderança partidária.

Segundo o mesmo autor, o individualismo e a despolitização parlamentares são causados (além da inexistência de controles partidários) pela [a]



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

lista aberta (Idem: 46), [b] pela idéia de candidato nato, [c] a alta quantidade de candidatos que cada partido pode oferecer (Idem: 39) e [d] o federalismo (Idem: 49).

a) contra a lista aberta e à “apaixonante” argumentação feita por Ostrogorski, Lakeman e Newman acerca da liberdade de escolha que o eleitor deve ter, a lista aberta é apontada como uma excentricidade [interpretação minha sobre a argumentação do autor] brasileira e finlandesa (Idem: 37-8). Contudo, a Finlândia goza de partidos com alta coesão e conteúdos programáticos, portanto, não sofre com a lista aberta (Cf. Idem: 46).

b) a idéia de candidato nato diz respeito ao fato de que deputados e vereadores “têm automaticamente o direito de figurar na cédula para o mesmo cargo nas eleições seguintes”, (Idem: 37-8) gerando despreocupação com programas de governo ou fidelidade partidária.

c) o exemplo do problema da quantidade de candidatos oferecidos dado pelo autor é que uma coligação entre três partidos poderia permitir ao estado de São Paulo apresentar a exorbitante cifra de 378 candidatos a deputado (Cf. Idem: 40).

d) o federalismo acaba funcionando como forma de enfraquecimento de questões classistas que unem o parlamentar ao partido e o transforma em elemento elitista de clientelas regionais (Cf. Idem: 54).

Em contrapartida, tanto Bolívar Lamounier quanto Scott Mainwaring têm sugestões para os problemas enfrentados pela democracia brasileira. Para Lamounier, bons exemplos são Argentina e Venezuela: claramente bipolares e com listas fechadas. E a Venezuela tem ainda a vantagem de ter eleições simultâneas entre congressistas e presidente (Lamounier, op. cit.: 40).

Por outro lado, Mainwaring traz duas maneiras de tentar contornar o problema: 1º - mudar para um sistema majoritário distrital ou; 2º - seguir com o sistema proporcional, porém, com controle sobre a lista. (Cf. Mainwaring, op. cit.: 44).



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

As propostas de lei

Dos dois projetos presentes no Congresso a serem analisados, o mais completo é o número 2.679/03, portanto, que comecemos pelo mais simples: o projeto 1.712/03.

Projeto de Lei nº 1.712/03

O projeto incide sobre a lei número 9.504 de 30 de setembro de 1997 e tem como base argumentativa a falta de coesão partidária com a finalidade de “configurar um quadro partidário capaz de exercitar, entre outras essenciais funções, o recrutamento de lideranças, a captação dos anseios das diversas camadas da sociedade, a formulação de plataformas políticas que clarifiquem, para o eleitorado, as opções em jogo nas eleições” (Projeto de Lei 1.712/03, <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/154993.htm>, consultado em 18/04/2007).

As mudanças que o projeto propõe são a imposição de datas mínimas para a possibilidade de eleição: filiação de um ano antes do pleito eleitoral se se tratar da primeira filiação do candidato; e dois anos caso não se trate da sua primeira filiação partidária. Da mesma forma, a nova lei fixa a necessidade de domicílio de um ano no local do pleito.

As seguidas mudanças de legendas de parlamentares é o motivo de tal projeto. Vêm-se tais mudanças como o reflexo da falta de coesão partidária. A intenção, com esta proposta, é minimizar a quebra do compromisso do parlamentar com o partido. Há a crítica, assim como a fariam Lamounier e Mainwaring, a uma necessária Lei Orgânica dos Partidos, considerada “entulho autoritário” na constituinte de 1988. Os deputados Alexandre Cardoso e Ronaldo Caiado não consideram as leis sobre partidos lixo e procuram tirar aquilo que se pode aproveitar de imposição de fidelidade partidária da categoria de entulho e incorporar à lei novamente.



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

Projeto de Lei nº 2.679/03

Este projeto, mais complexo, incide sobre três leis: a número 4.737 de 15 de julho de 1965, a número 9.096 de 19 de setembro de 1995, e a número 9.504 de 30 de setembro de 1997. As três leis tratam respectivamente do código eleitoral, dos partidos políticos e das eleições.

1.

Começemos por aquilo que recai sobre a lei número 9.504 que trata dos partidos e segue o tema tratado pela proposta de reforma número 1.712/03 analisada acima.

O artigo 11-A, com todos os seus dispositivos, define algumas regras de registro das coligações que são de importância secundária para este trabalho. Os pontos principais de tal parte do projeto dizem respeito, primeiramente, a mudança de nome de coligação para federação, o que se justifica por tentar impor à união de dois ou mais partidos não mais apenas um acordo eleitoral, mas sim, uma mescla de legendas que precisam estar juntas há no mínimo quatro meses antes das eleições e permanecer conectadas por três anos, funcionando como um órgão unitário, cujo registro deve ser reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal. O descumprimento das regras acarreta o fim das atividades parlamentares dos partidos, agora, federados.

A sugestão de nova redação da lei, como se pode perceber, está plenamente condizente com a literatura apresentada anteriormente.

Ao contrário do artigo 11-A, a mudança de redação do artigo 13, com a diminuição de 5% para 2% como exigência de votos necessários na Câmara dos Deputados para o funcionamento de partidos nas Casas Parlamentares (com a finalidade de que de que não sejam tirados do jogo político os partidos pequenos, cuja importância histórica e ideológica é de suma importância ao país), vai na contramão da idéia de Lamounier e de Mainwaring de que as pequenas



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

PUC-SP

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

dissidências, no presidencialismos, são um entrave para o funcionamento da democracia e do poder do Executivo. Ambos os autores trabalham com a idéia de que a multiplicidade de pólos anula mutuamente as forças e que isto deveria ser atenuado pela lei. Neste ponto, a proposta de lei vai de encontro às teorias da ingovernabilidade.

As mudanças dos artigos 39, 44 e 45 dizem respeito aos fundos partidários e à participação feminina, sendo secundárias neste trabalho.

2.

As mudanças propostas à lei número 4.737 de 15 de julho de 1965 dizem respeito ao código eleitoral e fixam como possibilidade de coligação unicamente as eleições majoritárias (presidente, governador, prefeito e senador). As agora chamadas federações para eleições de cargos que são divididos proporcionalmente terão novas regras a respeito do quociente eleitoral que privilegia partidos pequenos com a regra dos 2% somada à sugestão de lista fechada da terceira e última parte desta proposta.

3.

Com relação à necessidade de mudança da lei número 9.504 de 30 de setembro de 1997 que diz respeito às eleições, pode-se dizer que é a mais detalhista, recaindo sobre limites de quotas para homens e mulheres (§ 8º do Art. 8), estabelecendo regras para o financiamento público (§ 1º do Art. 17), responsabilizando todo o partido pela veracidade das informações contábeis da campanha de cada candidato (revogação do Art. 21) e definindo as punições às irregularidades (todos os dispositivos do Art. 24.).

Dois pontos específicos dizem respeito a críticas feitas pela literatura apresentada acima. A primeira, de caráter secundário, diz respeito ao § 1º do Art. 8º, que anula o candidato nato, uma das razões apontadas por Mainwaring que gera individualismo e despolitização parlamentar. A segunda, que além de mudar a palavra coligação de toda a legislação para federação a fim de garantir o efeito



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

simbólico das mudanças sobre a lei número 9.504, diz respeito à fixação da lista fechada como única possibilidade de voto nas eleições proporcionais.

Justificativas.

Das justificativas, como já apontado acima, a única que vai de encontro à literatura apresentada acima diz respeito à diminuição da exigência de 5% para 2% de votos apurados para que o partido tenha funcionamento parlamentar.

Com a exceção da justificativa C do projeto de lei, que diz respeito ao enlaçamento do poder político ao poder econômico pelo financiamento privado das campanhas, todas as demais estão pautadas na idéia de ingovernabilidade pela falta de coesão partidária:

a) a deturpação do sistema eleitoral causada pelas coligações partidárias nas eleições proporcionais;

b) a extrema personalização do voto nas eleições proporcionais, da qual resulta o enfraquecimento das agremiações partidárias; [...]

d) excessiva fragmentação do quadro partidário;

e) “as intensas migrações entre as legendas, cujas bancadas no Legislativo oscilam substancialmente ao longo das legislaturas.” (Projeto de Lei nº 2.679/03, <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/187326.htm>, consultado em 18/04/2007).

Mais do que isso, menciona-se a falta de sustentação parlamentar, e após mencionar que a governabilidade de democracias parlamentares não é afetada pelo multipartidarismo, o texto afirma que “o multipartidarismo com presidencialismo é mais problemático” (Idem) e, com uma citação de Przeworki logo no parágrafo abaixo, se sustenta que o sistema partidário fracionado torna instável o sistema presidencial.



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

Análises empíricas sobre tais problemas

Observar o objeto de estudo para criar hipóteses assim como averiguar o problema antes de tentar remediá-lo talvez sejam conselhos óbvios. Contudo, a certeza cega sobre os problemas parlamentares, corroborados por uma imprensa que informa através da exceção, distorce idéias que se guiam pelo dogmatismo ao invés de se pautarem no teste empírico.

Dois fatores foram agravantes na idéia de ingovernabilidade nos anos 90: as dificuldades na aprovação da reforma da previdência e a discussão acerca da emenda que dizia respeito à reeleição presidencial. (Cf. Limongi & Figueiredo, 1996: 37). Tais questões deram força à “teoria neo-institucionalista em voga [que] afirma que a disciplina é uma função da legislação eleitoral, pois esta última regula o acesso aos recursos que afetam as chances de eleição e reeleição dos políticos” (Idem: 38).

A indisciplina partidária, as constantes mudanças de partido por parte dos políticos, a proliferação de legendas, o individualismo no comportamento dos parlamentares, a fragilidade do Executivo diante das Casas Legislativas, a impossibilidade de criar maioria pela descentralização do poder: tais são os problemas acatados pela primeira literatura e pela Reforma Política. Analisemos agora os mesmos itens à luz de investigações empíricas.

A teoria neo-institucionalista, que analisa as possibilidades do comportamento do parlamentar diante da legislação eleitoral, tem razão: tal legislação propicia o comportamento individualista do político ao invés da sua necessária coesão ideológica ao partido. Entretanto, esta teoria não avaliou se o comportamento do parlamentar é, de fato, individualista quando ele está no Congresso. Ao contrário da idéia de um “plenário marcado pelo individualismo e pela inconstância, encontra-se um processo decisório previsível porque estruturado em torno de partidos disciplinados” (Idem: 37).



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

A causa desta disciplina são os recursos que têm os líderes partidários para punir parlamentares indisciplinados e a centralização do funcionamento do Congresso, o que barra o individualismo e os interesses de curto prazo dos deputados (Cf. Idem: 41). As bancadas não se revoltam contra as lideranças partidárias; ao contrário, lhes apresentam fidelidade, justamente pelo fato de que são as lideranças que intermedeiam e controlam a distribuição de recursos oferecidos pelo Executivo. (Cf. Idem: 42).

“Portanto, não é racional os parlamentares agirem individualmente no Congresso, como também não é racional o Executivo negociar ou barganhar individualmente o voto de cada parlamentar a cada nova medida que introduz. É necessário que os parlamentares sigam o líder para que este se sinta motivado e comprometido a agir como intermediário das demandas dos membros do seu partido junto ao Executivo” (Pereira & Mueller, 2003: 740).

Ou seja, se a legislação eleitoral, em teoria, causa a sensação no parlamentar de que poderá agir individualmente no Congresso, as regras internas do próprio Congresso, submetido à interferência constante do Executivo, minam a possibilidade deste tipo de comportamento e fortalece o comportamento diametralmente oposto: a lealdade ao partido refletida na lealdade ao líder partidário que é o seu intermediário com o Poder Executivo (Cf. Idem: 738).

“Em uma votação qualquer, espera-se encontrar 86,9% dos deputados votando de acordo com a orientação do líder de seu partido. [...] Os votos das bancadas não se distribuem de maneira aleatória, obedecendo antes a um padrão constituído a partir da proximidade ideológica dos partidos” (Limongi & Figueiredo, op. cit.: 39).

Ao contrário do que afirma a primeira literatura, o presidente do Brasil é um dos mais poderosos do mundo (Cf. Limongi & Figueiredo, 1999: 22), pois a sua limitação legislativa é muito pequena. São diversas as formas que tem o Executivo de forçar a cooperação das comissões congressistas através da



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

recompensa ou da punição. A barganha, forma legítima do jogo político democrático, apresenta sua força no poder do presidente de legislar. O presidente legisla de três formas: 1º – através dos poderes ativos, ou seja, as Medidas Provisórias, que são leis que entram em vigor imediatamente e que o Congresso tem o prazo de um mês para votá-las; 2º – através dos poderes reativos, quais sejam, os bloqueios de legislações que partem do Congresso; e 3º – pela capacidade de modelagem e definição da agenda do Congresso por parte do Executivo (Cf. Pereira & Mueller, 2000: 46-7).

“Além disso, o executivo no Brasil controla uma grande variedade de recursos, tais como crédito, execução de emendas individuais dos parlamentares, concessões de televisão e rádio, licitações etc., utilizando estes tipos de favores como meio de obter apoio e votos para seus projetos no Congresso” (Idem: 50).

Sendo assim, o Congresso raramente desafia as Medidas Provisórias (Cf. Idem: 47). Os votos favoráveis ao governo resultam na possibilidade de executar emendas individuais por parte dos congressistas na sua base eleitoral e em todo o estado (Cf. Pereira & Mueller, 2003: 753) e “quanto maior a quantidade de emendas executadas pelo presidente, maiores as chances de o parlamentar ser reeleito” (Idem: 760).

E não é só através das recompensas que o Executivo obtém o êxito desejado nas votações congressistas: através dos líderes partidários da coalizão, o presidente manipula a lista das comissões com um número estratégico de membros que apresentam fidelidade (Cf. Pereira & Mueller, 2000: 49), excluindo os demais.

Dos problemas apresentados acima como necessidades urgentes a serem solucionadas, vários deles já se caracterizam como fantasmas: a indisciplina partidária, o individualismo no comportamento do parlamentar, a fragilidade do Executivo diante das Casas Legislativas, a impossibilidade de criar maioria pela descentralização do poder. Restam dois outros graves problemas: as constantes mudanças de partido por parte dos políticos e a proliferação de legendas.



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

No que diz respeito à mudança de partido, cabe ressaltar que a troca de legenda não significa uma diferença dos quadros de apoio ou repúdio ao governo, afinal, salvo as exceções que a imprensa insiste em fazer crer como regra, os parlamentares migram para outro grupo com similaridade ideológica:

“Ou seja, quando o presidente realmente precisou dos votos (durante as votações polêmicas) daqueles parlamentares que mais migraram de partido ele não se decepcionou. É possível portanto afirmar, embora com precauções, que a mudança de partido político não cria problemas para que o Executivo aprove a sua agenda [...] quando o parlamentar decide migrar para outro partido, ele o faz, na sua grande maioria, para um partido ideologicamente semelhante ao anterior” (Pereira & Mueller, 2003: 751).

Portanto, as mudanças de legendas não afetam o funcionamento das Casas Legislativas e tampouco significam um entrave na comunicação entre Legislativo e Executivo.

No que tange à proliferação de legendas, vale ressaltar dois aspectos: 1º – os “pequenos partidos de direita votam com a direita e os de esquerda com a esquerda. A alta fragmentação nominal esconde uma baixa fragmentação real” (Limongi & Figueiredo, 1996: 40). 2º – mesmo que o número de legendas seja exorbitante, a exorbitância se restringe à mera existência e não diz respeito àqueles cujo papel é efetivo no Congresso. 1990 foi o ano da década de 90 em que houve o maior número de partidos: 22. Contudo, efetivamente, participavam 6,67. (Cf. Idem: 42).

Ou seja, o excêntrico presidencialismo de coalizão, que é uma singularidade do sistema brasileiro de “associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo” (Abranches, 1988: 19), não apresenta os problemas atacados por especialistas e senso comum nas relações entre Executivo e Legislativo e, tampouco, os problemas internos inferidos nas Casas do Congresso. Apresenta-se pouco embasada a crítica àqueles que chamaram de “entulho autoritário” aquilo que neo-institucionalistas tentam



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

resgatar como necessário à democracia brasileira. Porém, os neo-institucionalistas não pretendem apenas resgatar aquilo que foi criticado como resquício militar: as reformas atacam outros problemas inexistentes. Trata-se de um “entulho neo-institucional” que promove, dentro de si, o retorno do “entulho autoritário”. Serão ouvidos aqueles que dizem que é necessário levar o lixo para fora e não o oposto?

*

Contudo, se tudo aquilo que especialistas dizem ser um problema do Estado brasileiro se baseia em falta de investigação empírica, não há problema algum na relação entre as instituições? Ora, o Brasil não é a Suíça. Onde reside a questão, então?

Conclusão

A conclusão que Abranches chegou em 1988 sobre os problemas institucionais brasileiros iam na direção do fracionamento da estrutura de classes e ampla heterogeneidade de interesses da sociedade civil. Somado a isto, o capitalismo industrial é “caracterizado por forte ‘assincronia’, associada a seu caráter retardatário” (Idem: 7). Sendo assim, a pluralidade no congresso expressa as contradições de ordem social, logo, tentar “aplicar regras de organização observadas em outras formações sociais, com história e estruturas diversas, corresponderia a um exercício de engenharia institucional artificial e exótico” (Idem: 10). Para o autor, o problema é burocrático-orçamentário (Cf. Idem: 6) e não de ordenamento institucional.

Uma segunda visão, já bastante criticada no presente trabalho, não pode deixar de ser apresentada: para Lamounier, “a soberania do parlamento é virtualmente incontrastável, seja pela fragilidade do papel revisional do Judiciário, seja por não estar limitado por uma Constituição escrita, rígida e detalhista” (Lamounier, 1992: 29).

Para Lamounier, o problema é a inexistência de controle do parlamento, fator que poderia ser contornado por uma ação mais ativa do



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

Judiciário e uma Constituição mais rígida e detalhista. No entanto, aquilo que seria a grande solução imaginada talvez seja o problema real.

No caminho oposto, Arantes, Couto e Kerche apontam que justamente o caráter detalhista da Carta Constitucional é o que entrava o projeto decisório e a “descentralização excessiva dos mecanismos de controle constitucional, o que nos possibilita um espetáculo épico de liberalismo, mas também uma tragicomédia de governabilidade” (Arantes & Kerche, 1999: 40).

No que diz respeito ao caráter detalhista da Constituição de 1988, pode-se afirmar que se trata da constitucionalização de fatores que deveriam ser definidos em nível infra-constitucional por se tratarem de políticas públicas. Ao contrário de Medidas Provisórias que entram em vigor quando da sua exigência, as emendas constitucionais necessitam de 3/5 de aprovação do Congresso para se fazerem valer.

A forma que se deu a redação da Carta Constitucional de 1988 possibilitou “a introdução no texto de dispositivos de cunho particularista” (Arantes & Couto, 2006: 44), o que traz “o baixo grau de universalismo atingido pela Constituição e a grande quantidade de dispositivos particularistas e controversos presentes no texto” (Idem: 45). Além de versar sobre os temas que devem estar acima das atividades parlamentares como reguladores e impedimento da tirania, o texto fixa como o governo deve atuar diante de temas controversos, ou seja, aqueles que deveriam estar no nível do jogo parlamentar, e não constitucional.

Para compreender melhor o problema constitucional brasileiro, os autores citados acima fazem alusão aos termos em inglês para a compreensão da questão. A constituição deve enveredar pelos temas referentes à polity, ou seja, definições de Estado e nação, dos direitos individuais fundamentais e as regras do jogo: temas de cunho geral e relativa neutralidade. Contudo, tal definição é minimalista uma vez que Marshall define a cidadania moderna como a congregação de três direitos: os civis, os políticos e os sociais (Cf. Idem: 51). Com a incorporação dos direitos sociais, a polity passa a ser maximalista, já que



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

estes direitos “tratam de avançar na direção da igualdade, impondo obrigações positivas ao Estado” (Idem: 51), o que faz com que quase se atinja a policy, pois define como obrigação do Estado a tarefa de atenuar as desigualdades sociais.

Contudo, aceitas as regras do jogo, as definições do modelo de Estado, a necessidade de zelar pelos direitos sociais, políticos e sociais, seguimos no campo dos assuntos não-controversos, ou seja, aqueles que dizem respeito ao acordo dos participantes antes de entrarem no jogo político.

Boa parte da redação da Carta Constituinte diz respeito a questões de policy, ou seja, temas que são assuntos de disputa política. Sendo assim, ao invés de tratarmos dos assuntos parlamentares de forma infra-constitucional, a necessidade de observar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de cada pequena decisão tomada força o governo a uma agenda constituinte constante (expressão criada por Cláudio Couto).

Sendo assim, é comum que “governantes se vejam diante da necessidade de modificar o ordenamento constitucional para poder implementar parte de suas plataformas de governo” (Idem: 43). Por exemplo, 68,8% das emendas constitucionais do período FHC correspondiam a questões de políticas públicas, ou seja, policy. (Cf. Idem: 42).

Suprime-se, assim, em grande medida, uma característica muito cara à democracia:

“É da natureza do próprio jogo democrático o perde-ganha político; ora um grupo obtém o controle sobre os postos capazes de processar decisões governamentais, ora outro. [...] Se a alternância de grupos (partidos) no governo é uma condição do regime democrático, a variação das políticas públicas (policies) é uma consequência prática inevitável (e desejável) desde princípio” (Idem: 49).

Quando se constitucionaliza determinada forma de agir para zelar questões que a Constituição exige zelo, o que se está fazendo é engessar uma determinada maneira de entender como zelá-las, ou seja, resguardar a posição de um ponto de vista a tal respeito, ou seja, resguarda-se a posição no Parlamento



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

PUC-SP

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

daqueles que a defendem. As políticas públicas realizadas por determinado grupo político são protegidas pela Carta Constitucional e, mais do que isso, pela própria idéia de Justiça. Portanto, os grupos não trabalham no âmbito do jogo e barganha democrática para definir vencedores e perdedores, trabalham no nível da Constituição e Justiça, acarretando conseqüentemente uma relação entre o grupo pós-constituição (“justos”) e anti-constituição (“injustos”).

Ao contrário de aceitação do jogo desejável de mudança de quadros partidários, o sistema brasileiro promove o fenômeno que faz com que “minorias derrotadas recorram à Justiça como forma de obliterar decisões legislativas ordinárias, alegando sua inconstitucionalidade” (Idem: 52). Os derrotados buscam provar a inconstitucionalidade e a injustiça dos vencedores no jogo político.

Até este ponto, tratou-se da primeira crítica feita pelos autores, qual seja, o caráter detalhista da Carta Constitucional que constitucionaliza qualquer tarefa ordinária do Estado. O segundo ponto, detalhado por Arantes e Kerche diz respeito à descentralização do controle constitucional. Qualquer político conta com o “mecanismo da ação direta de inconstitucionalidade, patrocinada junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), com efeito erga omnes (contra todos)” (Arantes & Kerche, 1999: 36). Tal fator sobrecarrega as atividades do Supremo e torna o Estado brasileiro o mais processado de todo o mundo:

“Nos últimos dez anos, praticamente todas as intervenções econômicas de maior impacto do governo provocaram ações na Justiça” (Idem: 39).

Ou seja, os grupos políticos se resguardam sob a égide da Justiça, trazendo à tona a Carta Constitucional e a atividade do Judiciário e do Supremo Tribunal Federal para definir as suas determinadas políticas públicas como as de interesse público, tentando excluir os grupos rivais pelo argumento de inconstitucionalidade e garantir um lugar privilegiado no parlamento à luz (ou à sombra) da Justiça.



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

Considerações finais

A compreensão do funcionamento das instâncias governamentais, sem dúvida alguma, revela algo sobre a sociedade sobre a qual exerce a sua coerção ou, em linguagem democrática, representatividade. Entretanto, as instâncias governamentais não são o espelho fidedigno da sociedade sobre a qual se assenta. Um grande feito da literatura de Bolívar Lamounier foi tirar o peso tão oneroso que tinha o argumento de uma sociedade autoritária, clientelista e retrógrada como meio explicativo dos problemas estruturais das Casas do Estado e investigar as questões propriamente institucionais da democracia, uma vez que o próprio autor vê a transição democrática como uma sucessão de eventos institucionais.

Um outro feito de autores, que beberam desta fonte para falar do problema da necessidade de “constitucionalizar o mundo”, foi tentar encontrar a raiz dos problemas conjunturais das Casas do Estado e que, no caminho contrário de Lamounier, põem os refletores em questões próprias da sociedade brasileira. A necessidade de constitucionalizar uma agenda governamental revela uma necessidade de garantia por parte de uma tutela poderosa que se caracteriza pela vontade de trazer a carta constitucional e, conseqüentemente, a justiça para cada interesse particular.

O entrave do debate abertamente político; a conseqüente possibilidade de manutenção do próprio cargo pela necessidade de realização de um programa previsto constitucionalmente; o medo do conflito; a vontade de “justilizar” a própria posição como garantia contra o imprevisto: todos estes aspectos dizem respeito a um comportamento parlamentar, que perpassa a aceitação da barganha democrática como jogo político legítimo de negociação, para se assentar em um solo que tenta tornar intacto e sólido algo que pode e deve ser facilmente removível. Ora, posto isso, uma situação política que deve ser facilmente removível se torna intransponível, transformando rígido algo que deveria ser efêmero; sendo a sua qualidade de efemeridade a parte mais benéfica e



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP
importante do jogo. Contudo, o medo daquilo que pode fugir das próprias mãos deve ser resguardado por algum tipo de autoridade nestas terras.

Tais questões de suma importância citadas acima dizem respeito ao Congresso. Mas, mais do que isso, revelam características muito importantes que vão além das portas do Estado. Em uma figura de linguagem, se poderia falar de uma vontade de que o Estado não tivesse portas ou limites para assegurar a ausência desta coisa tão desagradável chamada contingência.

Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de coalização: o dilema institucional brasileiro”. *Dados: revista de ciências sociais*, vol. 31, nº1, 1988.
- ARANTES, Rogério & KERCHE, Fábio. “Judiciário e democracia no Brasil”. *Novos Estudos*, Cebrap, nº54, julho de 1999.
- ARANTES, Rogério & COUTO, Cláudio. “Constituição, governo e democracia no Brasil”. *Dados: revista de ciências sociais*, vol. 21, nº61, 2006.
- LAMOUNIER, Bolívar. “Estrutura institucional e governabilidade na década de 90”. In: VELOSO, João Paulo dos Reis (org.) *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.
- LIMONGI, Fernando & FIGUEIREDO, Argelina. “As reformas (des)necessárias”. *São Paulo em perspectiva*, vol. 10, nº4, Outubro/Dezembro 1996.
- _____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- MAINWARING, Scott. “Políticos, partidos políticos e sistemas eleitorais”. *Novos Estudos*, Cebrap, nº29, março de 1991.
- PALERMO, Vicente. “Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo”. *Dados: revista de ciências sociais*, vol. 43, nº3, 2000.



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

PUC-SP

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

- PEREIRA, Carlos & MUELLER, Bernardo. “Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro”. *Dados: revista de ciências sociais*, vol. 15, nº43, 2000.
- _____. “Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil”. *Dados: revista de ciências sociais*, vol. 46, nº4, 2003.
- *Projeto de Lei 2.679/03*. <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/187326.htm>, consultado em 18/04/2007.
- *Projeto de Lei 1.712/03*. <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/154993.htm>, consultado em 18/04/2007.