

Os partidos políticos e a reforma política no Congresso Nacional do Brasil

Filomeno Moraes (Universidade de Fortaleza-UNIFOR Universidade Estadual do Ceará-UECE
(Fortaleza-Ceará-Brasil)

RESUMO

O processo brasileiro de transição do autoritarismo ao estado de direito e à democracia tem, entre seus marcos fundamentais, a Constituição de 1988, na qual se estabeleceram as regras fundamentais relativas ao sistema político. Todavia, o País vivencia constante discussão acerca do sistema político, em geral, e do sistema de partidos, em particular. O trabalho discute os projetos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e as mudanças constitucionais relativas à reforma política.

Filomeno Moraes é Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito/Mestrado em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza-UNIFOR e Professor Adjunto (Ciência Política) do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual do Ceará – UECE. Entre outros trabalhos, publicou o artigo “A Constituição do Brasil de 1988 e a Reforma Política” (*Revista Latino-americana de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte-MG, n. 2, p. 517-535) e co-organizou o livro *Reforma Política no Brasil: Realizações e Perspectivas* (Fortaleza-CE, Fundação Konrad Adenauer, 2003).

I

A transição brasileira do autoritarismo para a democracia 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.

De fato, a constituição vigente se apresenta como o documento político-jurídico mais importante formulado em toda a existência do Parlamento brasileiro, quer pelo envolvimento da sociedade civil que se deu durante a sua gestação quer pelo avanço que proporcionou no que se refere à expressão dos direitos e garantias fundamentais, inclusive os de natureza política. Assim, tem razão Paulo Bonavides, quando diz que “a Constituição de 1988, ao revés do que dizem os seus inimigos, foi a melhor das Constituições brasileiras de todas as nossas épocas constitucionais”.¹⁵⁷

Um pacto constitucional firma as condições em que o poder deverá ser 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 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.¹⁵⁸

A Constituição Federal se baseia em um conjunto de “princípios estruturantes”, os quais lhe dão o “núcleo essencial”, garantindo-lhe a *identidade* e a *estrutura*.¹⁵⁹ Tais princípios constitucionalmente estruturantes são o do Estado de Direito, o democrático (político e econômico), o federativo e o republicano.

¹⁵⁷ Paulo Bonavides, *Teoria constitucional da democracia participativa*, São Paulo, Malheiros Editores, 2001, p. 204.

¹⁵⁸ Cf. Jorge Miranda, *Teoria do Estado e da constituição*, Rio de Janeiro, Editora Forense, 2002.

¹⁵⁹ Cf. Joaquim José Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, Coimbra, Livraria Almedina, 1992.

Além de organizar democraticamente o poder político, a CF consagra, a partir do seu preâmbulo, a prevalência dos direitos fundamentais. Ali, os constituintes proclamaram-se reunidos para instituir "um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução das controvérsias". A cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político foram erigidos como fundamentos do Estado Democrático de Direito, proclamando a Carta Magna que o poder emana do povo, que o exercerá por meio de representantes eleitos ou diretamente.

Entre os seus propósitos inovadores, ao estabelecer que "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou *diretamente*, nos termos desta Constituição", a Lei Fundamental contempla a possibilidade de realização, conjunta, da democracia representativa com a democracia participativa (esta também denominada democracia direta). Ou seja, a produção de decisões políticas advindas da atuação de representantes eleitos (vereadores, prefeitos, deputados estaduais, governadores, deputados federais, senadores e presidente da República) ou diretamente dos eleitores, abre a perspectiva de um modelo misto, de *democracia semidireta*.

Neste passo, a Constituição Federal estabelece que "a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: *I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular*" (art. 14). Plebiscito, referendo e iniciativa popular são, assim, os canais institucionais para tornar possível a intervenção direta do eleitorado na atividade de produção das leis e de políticas governamentais.

Por oportuno, não devem ser esquecidas as dificuldades - em qualquer lugar - para a construção da democracia política, tanto da democracia representativa quanto da democracia participativa. Já advertia o pensador político italiano Norberto Bobbio que, se a democracia é difícil, a democracia direta é mais difícil ainda.¹⁶⁰ A realização do ideal democrático pressupõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, conhecedores dos principais problemas, capazes de escolher entre as opções apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação.

Evidentemente, no Brasil as dificuldades são maiores ainda do que em muitos outros lugares. Sobretudo, porque aqui, em primeiro lugar, a sociedade está substancialmente marcada por desequilíbrios socioeconômicos e por um elevado grau de iniquidade social. E, em segundo, porque é uma sociedade que se caracteriza por um evidente componente autoritário, com uma história pontilhada por manifestações de sentimento anti-representativo. Em relação ao último aspecto, sabe-se que há dificuldades muito sérias relativamente ao funcionamento das instituições representativas brasileiras, notadamente os partidos políticos, que, por padecerem de notório subdesenvolvimento, têm-se mostrado problemáticos no canalizar os interesses de uma sociedade bastante diversificada e em acelerado processo de mudança.¹⁶¹

De todo modo, a introdução na ordem constitucional dos mecanismos da democracia participativa, a saber, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, constitui inegável avanço. Espera-se que a complementaridade entre as formas de representação política e as formas de participação política funcione como corretivo a certas dificuldades do sistema político, diminuindo, inclusive, a distância que separa os representantes dos eleitores.

II

No Brasil, 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, para lembrar Sérgio Buarque de Holanda. Mas, 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.",¹⁶² destacando-se nas formas que tais enfrentamentos têm assumido o contraste entre dois tipos de orientações básicas, a saber, os adeptos da

¹⁶⁰ Cf. Norberto Bobbio *et al.*, *Marxismo e Estado*, Rio de Janeiro, Graal, 1979.

¹⁶¹ Cf. Filomeno Moraes, *A construção democrática*, Fortaleza, UFC/Casa de José de Alencar, 1988.

¹⁶² 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.

engenharia política, confiantes nas possibilidades transformadoras da ação legal deliberada, e os analistas de perspectiva “burkeana”, contrários ao “artificialismo” dos meios legais.

A propósito do reformismo brasileiro, lembre-se que Antonio Pereira Pinto, em 1875, já observava que “desde a primeira legislatura (1826) iniciaram-se em ambas as câmaras luminosos projetos tendentes a regulamentar o processo das eleições”.¹⁶³ Assim, também ocorre de uns tempos para cá.

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 (PSB-RJ) 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 político. 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 mandatários 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, 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”.¹⁶⁴

A literatura especializada ressalta que os processos de transição política na América Latina, em sua maioria, se consolidaram com mudanças constitucionais, pois, conforme Bellamy & Castiglione, as constituições “desempenham um papel vital na política”.¹⁶⁵ Na verdade, aqui e alhures, as constituições são, em primeiro lugar e acima de tudo, instrumentos de governo que limitam, restringem e permitem o controle do exercício do poder político, a razão de ser das constituições.¹⁶⁶

Como afirma Santos, “mais do que influenciar o modo pelo qual são escolhidos os elementos constitucionais do regime democrático, vale dizer, os sistemas eleitoral e de governo, uma transição negociada tende a intervir nos elementos procedimentais da política, isto é, nas regras que regulam o processo decisório, sendo que tal influência se dá no sentido de favorecer os poderes de agenda do Poder Executivo e amesquinhar a capacidade do Legislativo em participar da formulação de políticas públicas”.¹⁶⁷

III

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 Constituições Transitórias), já realizada em

¹⁶³ Antonio Pereira Pinto, *Reforma política*, Brasília, Ed. UnB, 1983, p. 12.

¹⁶⁴ Cf. Donald Share & Scott Mainwaring, *Transitions from above: democratization in Brazil and Spain*, Notre Dame, Kellogg Institute, 1984; Filomeno Moraes, *A construção democrática*; e 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, nº. 4, 2000, pp. 637-669.

¹⁶⁵ Cf. Richard Bellamy & Dario Castiglione, “Introduction: constitutions and politics”, in: Richard Bellamy & Dario Castiglione (eds.), *Constitutionalism in transformation: European and theoretical perspective*, Oxford, Blackwell Publishers, 1996, pp. 1-4.

¹⁶⁶ Cf. Giovanni Sartori, *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Brasília, Ed. UnB, 1996.

¹⁶⁷ Fabiano Santos, “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, p. 638.

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 “cláusulas pétreas” (a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais) - tem sido usado com certa generosidade e é responsável por mais de quatro dezenas de emendas. A Tabela 1 mostra – retiradas das 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 1

Emendas Constitucionais

Nº. da EC	Emenda	Emenda
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 <i>caput</i> do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao <i>caput</i> 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)	
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	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)	
4, de 14.09.1993	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)	
2, de 25.08.1992	Dispõe sobre o plebiscito previsto no art. 2º do ADCT (forma e sistema de governo)	

Fonte: Presidência da República – Casa Civil (www.presidencia.gov.br)

A Tabela 2, 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 2
Emendas Constitucionais de Revisão

N ^o . da ECR	Ementa
6. de 07.06.1994	Acrescenta o § 4º ao art. 55 da CF (renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato)
5. de 07.06.1994	Altera o art. 82 da CF (reduz de cinco para quatro anos o mandato do presidente da República)
4. de 07.06.1994	Altera o § 9º do art. 14 da CF (lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade)
2. de 07.06.1994	Altera o <i>caput</i> 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)

IV

A feitura de uma constituição é tarefa múltipla. Em primeiro lugar, porque as constituições são, principalmente no Brasil, frutos de acontecimentos marcantes no desenrolar da vida política. 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*.¹⁶⁸ 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.

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.¹⁶⁹ 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”.¹⁷⁰ 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.¹⁷¹ 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

¹⁶⁸ Cf. Marcelo Jasmim, *Francisco Campos e a crítica das constituições liberais*, Caxambu-MG, paper apresentado durante o XXV Encontro Anual da Anpocs, 2001.

¹⁶⁹ 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, IUPERJ/FAPERJ, 2002, pp. 141-190.

¹⁷⁰ Giovanni Sartori, *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*, p. 211.

¹⁷¹ Cf. Cláudio Gonçalves Couto, “O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira”, *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n.º. 4, 2001, pp. 32-44.

vigentes, muito embora as condições desse desenrolar variem consideravelmente, dependendo do tipo de arranjo constitucional em questão.

V

Cumpramos observar que a ordem de problemas que marcou e marca a institucionalização democrática no Brasil foi e é bastante extensa, e os desafios que apresentou e apresenta, foram e são amplos. No entanto, nos anos 90 e prosseguindo pelos primeiros anos do século XXI, mesmo para os observadores mais percucientes e bem apetrechados com os instrumentos de apreensão e compreensão da realidade política brasileira, mais do que nunca, e de modo muito astucioso, o processo político preparou difíceis armadilhas, desmoralizadoras das antevisões de cenários e profecias catastróficas. Veja-se, a título de exemplo, que o *impeachment* de um presidente da República, a perfuração na própria carne que o Congresso Nacional proporcionou com o inquérito do Orçamento, o deslanchar do governo Itamar Franco, com a arrancada venturosa para a estabilização econômica, a coalizão governamental liderada por Fernando Henrique Cardoso, a eleição para a presidência do candidato do Partido dos Trabalhadores são pontos praticamente inimagináveis com certo grau de antecedência.

Por sua vez, nos anos 90 se desconstruíram algumas das ilusões que perduravam ainda na década de 80 em relação ao alcance de certas metas para o processo de transição do autoritarismo para a democracia. De fato, deflacionou-se a esperança de que a democracia brasileira atingisse em curto prazo - ou mesmo em médio ou longo - um estágio de desenvolvimento semelhante aos das democracias antigas. Por conta da existência de certos empecilhos, tal experimento tem sido inscrito naquela congêrie de qualificações de que a literatura sobre as transições é prenhe, tais como democracia "débil", "pobre", "não consolidada", "não institucionalizada", "pouco institucionalizada" ou, ainda, "informalmente institucionalizada".

A análise política sistemática cuida de destacar que, nas democracias novas, como a brasileira, estão presentes, combinados, os três componentes, a saber, uma grande distância entre as normas formais e o funcionamento da maioria das instituições políticas, o particularismo como uma instituição política dominante e as eleições institucionalizadas.¹⁷²

Particularmente, em relação ao sistema partidário-eleitoral, a partir de 1979¹⁷³ aos dias atuais, vivenciou-se interminável elaboração e/ou discussão de normatividade partidário-eleitoral, a qual, se teve um dos seus momentos mais relevantes com a promulgação da Constituição de 1988, até hoje vive em discussão. As mutações normativas por que passou a formação partidário-eleitoral partir do final da década de 70 distribuem-se em três escaninhos: 1. a fixação ou ampliação de limites para o exercício da cidadania eleitoral; 2. as decisões que afetaram o processo eleitoral e a organização partidária; 3. as decisões que alteraram a representação política.¹⁷⁴ E, pelo menos, três aspectos cristalizados por tais mudanças foram de crucial importância para a volta do País à democracia política e para a ampliação da cidadania política: 1. o restabelecimento das eleições diretas para governador, a partir de 1982, para prefeitos das capitais, a partir de 1985, e, desde 1989, para presidente da República; 2. a autorização para a criação de partidos nacionais, que fugia ao figurino bipartidário traçado pelo Ato Complementar nº 4/65; 3. o estabelecimento do voto facultativo para o analfabeto (1985) e para os menores entre dezesseis e dezoito anos de idade.

¹⁷² Cf. Guillermo O'Donnell, "Otra institucionalización", *La Política – Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, Buenos Aires, nº. 2, 1996, pp. 5-27.

¹⁷³ A reforma partidário-eleitoral começou como um dos itens da agenda de reformas que o próprio regime autoritário empreendia, portanto, vinculada ao seu cronograma "lento", "gradual" e "seguro", mas a dinâmica da transição democrática acabaria por dar-lhe vida própria. Sobre o assunto, cf., entre outros, Eli Diniz, "Ciclo autoritário: a lógica partidário-eleitoral e a erosão do regime", in: Olavo Brasil de Lima Jr. (org.), *O balanço do poder - formas de dominação e representação*, Rio de Janeiro, Rio Fundo Ed./IUPERJ, 1990, pp. 73-86.

¹⁷⁴ Cf., entre outros, Bolívar Lamounier, *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*, São Paulo, Ed. Loyola, 1989; Olavo Brasil de Lima Jr., *Democracia e instituições políticas no Brasil nos anos 80*, São Paulo, Edições Loyola, 1994; Filomeno Moraes, "A discussão sobre o sistema de governo e seus parâmetros", *Nomos - Revista do Mestrado em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 11/12, nº. 1/2, jan. 1992/dez. 1993, pp. 195-204; Maria D'Alva Gil Kinzo, *Radiografia do quadro partidário brasileiro*, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 1993; Jairo Marconi Nicolau, *Multipartidarismo e Democracia*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996; e Filomeno Moraes & Martonio Mont'Alverne B. Lima, *Political parties and elections - the role of the Electoral Justice and legislation in the construction of democracy*, Durban – África do Sul, *paper* apresentado durante o XIX Congresso Mundial da International Political Science Association - IPSA, 2003.

No que diz respeito aos partidos políticos, assistiu-se nos anos 70 e 80 ao desenrolar de um processo de progressiva e paulatina abertura para a sua criação. Desde 1979 - momento em que se extinguíram as duas siglas criadas com base na legislação do regime militar, ARENA e MDB, até a promulgação da Constituição de 1988, as normas relativas ao sistema partidário-eleitoral caminharam sempre no sentido da abertura para a criação de partidos. A reimplantação do multipartidarismo no País aconteceu num contexto de valorização da democracia política e dos mecanismos institucionais. A longa trajetória do autoritarismo acarretou, como uma espécie de efeito benéfico, o fato de o sistema democrático passar a ser visto crescentemente como um valor em si mesmo e como mecanismo capaz de produzir a estabilidade econômica e de criar condição para o desenvolvimento social. Mas, por sua vez, e contraditoriamente, se desenvolve também numa conjuntura em que a crise dos partidos políticos alcança patamares bastante elevados.

É sabido que, mesmo nas democracias avançadas, partidos políticos passam por crises e sofrem o impacto das novas agências de representação, originários do dinamismo que passou a caracterizar o processo político, sobretudo a partir da segunda metade do século XX. Todavia, se se comparar a situação brasileira com a de outros países da própria América Latina, observa-se que, aqui, os partidos e o sistema partidário padecem de vulnerabilidades preocupantes, que inscrevem o País como o caso mais sério de *subdesenvolvimento partidário*.¹⁷⁵

VI

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.¹⁷⁶ Por exemplo, a questão partidária tem de ser levada em consideração, pois o mal-estar provocado pelo funcionamento do sistema partidário no País repousa, em boa medida, na falta de mecanismos efetivos que dizem respeito à fidelidade partidária, cuja ausência é responsável, no nível agregado, pelos altos custos da mobilidade partidária. Níveis de mudança partidária como o que se dão nas oportunidades de escolhas da mesa diretora da Câmara dos Deputados desvinculam fortemente o sistema partidário-eleitoral do sistema partidário-parlamentar, e, por conseguinte, distanciam as instituições representativas da sociedade. Em suma, migração interpartidária sem o devido julgamento eleitoral não contribui para o desenvolvimento da democracia.

Outro ponto relevante concerne à relação problemática entre dinheiro e política e sua conseqüência mais direta, a corrupção. No caso, há que se despender engenho e arte no sentido da reconfiguração do papel da Justiça Eleitoral, e, também, de instituições como a Receita Federal e o Banco Central, fornecendo-lhes apetrechos mais eficientes para o exercício da fiscalização do uso e abuso do poder econômico. De fato, apesar de a República no Brasil já ter completado um século de existência formal, é patente a baixa institucionalização do princípio republicano entre nós, o que tem feito da mesma mais *cosa nostra* (para as elites que tradicionalmente têm dominado o Estado) do que *res publica*, pois, de modo geral, se vêem muito indicadores da pouca distinção entre o "público" e o "privado". Tal característica da formação nacional tem suas manifestações muito perversas nas campanhas eleitorais de uma maneira mais patente. No caso das verdadeiras anistias aos que têm as suas contas rejeitadas por insanáveis e por administrativas ímprobos, está-se a desfazer a congêrie de finalidades republicanas que o texto constitucional procurou ressaltar, em benefício de um pretendido direito individual. Direitos políticos são conferidos a indivíduos, mas em consonância *com a sua e para a sua* participação na ordem político-constitucional, não podendo o indivíduo, em tal circunstância, reivindicá-lo em detrimento do todo político. O exercício da atividade política, como de qualquer ação humana, comporta riscos e não é preciso adentrar o campo da indagação filosófica para concluir que, se o poder legítimo atribui bônus, também atribui ônus, e a classe política está sujeita aos ditames da *accountability* e da *responsiveness*.

¹⁷⁵ Cf. Scott Mainwaring, "Brazil: weak parties, feckless democracy", in: Scott Mainwaring & Timothy R. Scully (eds.), *Building democratic institutions: party systems in Latin America*, Stanford - CA, Stanford University Press, 1995, pp. 354-398.

¹⁷⁶ A propósito da reforma política, cf., entre outros, Klaus Hermanns & Filomeno Moraes (orgs.), *Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas*, Fortaleza-Ceará, Fundação Konrad Adenauer, 2003; Maria Victoria Benevides, Paulo Vanuchi & Fábio Kerche (orgs.), *Reforma política e cidadania*, São Paulo, Ed. Perseu Abramo, 2003; Wilhelm Hofmeister (org.), *Reformas políticas em América Latina*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2004; e Filomeno Moraes, "Brasil: cambio constitucional, gobernabilidad y reforma política", *Paraná Eleitoral*, Curitiba, n. 53/54, 2004, pp. 55-66.

Reconhecidamente, a dimensão republicana da vida política tem dois parâmetros: em primeiro lugar, a sujeição do governante e do funcionário público ao império da lei; depois, a obrigação do governante prestar contas dos seus atos com suficiente transparência, para a avaliação da cidadania. Por razões sabidas, a concretização de ambos os parâmetros, por mais progresso que já se tenha feito, está muito longe de alcançar sequer o nível do razoável. Não é demais repetir que é necessário superar o estilo de fazer política extremamente atrasado e anti-republicano prevalecente no Brasil, que, em boa medida, funciona à base da troca de bens públicos: no sentido ascendente, por meio da distribuição de bens e vantagens aos poderosos em troca de apoio político; no sentido descendente, na interação com determinados setores das classes subalternas, através do clientelismo.

VII

Talvez a perspectiva incremental de reforma política 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 e

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.

Mais e mais se observa que os riscos de crises institucionais cíclicas diminuem, e as praxes políticas parecem estar dando soluções sem necessidades de maiores inovações formais. 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 acumulado 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 tendentes a não se deixar deixem pedra sobre pedra no edifício institucional.

Assim, o voluntarismo quase demiúrgico e o furor reformista que marcaram o debate político, com receitas como parlamentarismo, cláusula de barreira, voto voluntário, representação distrital-majoritária, entre outros aspectos, podem ser vistos mais como tentativas de reduzir a competição democrática do que como possibilidades de contribuição para a qualificação institucional. Na verdade, normas e instituições não são neutras nem indiferentes aos resultados da competição política. Pelo contrário, têm o condão de afetar as decisões estratégicas dos diversos atores políticos, cidadãos-eleitores, cidadãos-candidatos, partidos, e, no limite, têm o condão de afetar os resultados da competição.

Referências

- BELLAMY, Richard & CASTIGLIONE, Dario. “Introduction: constitutions and politics”. In: BELLAMY, Richard & CASTIGLIONE, Dario (eds.). *Constitutionalism in transformation: European and theoretical perspectives*. Oxford, Blackwell Publishers, 1996, pp. 1-4.
- BOBBIO, Norberto *et al.* *Marxismo e Estado*. Rio de Janeiro, Graal, 1979.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo, Malheiros Editores, 2001.
- BRASIL. *Presidência da República – Casa Civil* (<http://www.presidencia.gov.br>).
- CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra, Livraria Almedina, 1992.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. “O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira”. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n.º 4, 2001, pp. 32-44.
- DINIZ, Eli. “Ciclo autoritário: a lógica partidário-eleitoral e a erosão do regime”. In: LIMA JR., Olavo Brasil de (org.). *O balanço do poder - formas de dominação e representação*. Rio de Janeiro, Rio Fundo Ed./IUPERJ, 1990, pp. 73-86.
- HERMANN, Klaus & MORAES, Filomeno (orgs.). *Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas*. Fortaleza-Ceará, Fundação Konrad Adenauer, 2003.
- HOFMEISTER, Wilhelm (org.). *Reformas políticas em América Latina*. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2004.
- JASMIM, Marcelo. *Francisco Campos e a crítica das constituições liberais*. Caxambu-MG, paper apresentado durante o XXV Encontro Anual da Anpocs, mimeo, 2001.
- KINZO, Maria D’Alva Gil. *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 1993.

- LAMOUNIER, Bolívar. *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo, Ed. Loyola, 1989.
- LIMA JR., Olavo Brasil de. *Democracia e instituições políticas no Brasil nos anos 80*. São Paulo, Edições Loyola, 1994.
- MAINWARING, Scott. "Brazil: weak parties, feckless democracy". In: MAINWARING, Scott & SCULLY, Timothy R. (eds.). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford - CA, Stanford University Press, 1995, pp. 354-398.
- MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da constituição*. Rio de Janeiro, Ed. Forense, 2002.
- MORAES, Filomeno. "A discussão sobre o sistema de governo e seus parâmetros". *Nomos – Revista do Mestrado em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 11/12, nº. 1/2, jan. 1992/dez. 1993, pp. 195-204.
- _____. *A construção democrática*. Fortaleza, Casa José de Alencar/UFC, 1998.
- _____. "Brasil: cambio constitucional, gobernabilidad y reforma política". *Paraná Eleitoral*, Curitiba, n. 53/54, 2004, pp. 55-66.
- MORAES, Filomeno & LIMA, Martonio Mont'Alverne B. *Political parties and elections - the role of the Electoral Justice and legislation in the construction of democracy*. Durban – Africa do Sul, paper apresentado durante o XIX Congresso Mundial da International Political Science Association-IPSA, 2003.
- NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1996.
- O'DONNELL, Guillermo. "Otra institucionalización". *La Política – Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, Buenos Aires, nº. 2, 1996, pp. 5-27.
- 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.
- PINTO, Antonio Pereira. *Reforma política*. Brasília, Ed. UnB, 1983.
- REIS, Fábio Wanderley. "Engenharia e decantação". In: BENEVIDES, Maria Victoria, VANNUCHI, Paulo & KERCHÉ, Fábio (orgs.). *Reforma política e cidadania*. 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.
- SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Brasília, Ed. UnB, 1996.
- SHARE, Donald & MAINWARING. *Transitions from above: democratization in Brazil and Spain*. Notre Dame, Kellogg Institute, 1984.