

GOVERNABILIDADE, ESTRUTURA INSTITUCIONAL E PROCESSO DECISÓRIO NO BRASIL

MARIA D'ALVA GIL KINZO

Na maioria das experiências recentes de redemocratização na América Latina, a questão da governabilidade tem sido um dos mais sérios problemas para a consolidação democrática. Tendo de enfrentar o desafio de construir uma prática de governo democrático sob condições econômicas e sociais bastante adversas, essas democracias vivem sob o temor de uma crise de governabilidade que possa comprometer a estabilidade política. Esse quadro foi especialmente problemático na Argentina, no Brasil e no Peru, por se tratar de países que passaram por uma situação inflacionária e recessiva que atingira índices assustadores. Por outro lado, trata-se de países cujos sistemas políticos mostraram, seja em consequência de um processo político conturbado, seja devido a problemas de ordem institucional, ter poucos recursos políticos capazes de auxiliar na rápida superação dessas crises. A recente estabilização econômica na maioria desses países, mesmo que ainda não consolidada, parece ter desanuviado o horizonte e possibilitado ao Estado e a seus agentes recuperar um pouco de sua capacidade de interferência no processo político. No entanto, muitos dos problemas geradores dessas crises não foram ainda superados. Tomemos o caso brasileiro que é o objeto dessa análise e avaliemos sua situação a esse respeito.

Pode-se dizer que nenhuma outra experiência de democratização na América Latina enfrentou tantos desafios e obstáculos como a brasileira. Têm sido imensas as dificuldades resultantes de uma agenda política não apenas sobrecarregada em razão das condições sob as quais se deu a transição democrática - produto como foi de negociação mais do que de ruptura com o regime anterior e de inesperados eventos como o a morte do presidente que inauguraria a nova ordem -, como também complicada por uma moldura institucional que a Constituição de 1988 tornou ainda mais problemática. Ao mesmo tempo, a quase completa ausência de reforma econômica na década de 1980 forçou o Brasil a comprimir, em poucos anos, um processo que tem levado mais de uma década em muitos outros países. Enquanto isso, a agenda social segue carregada pelo problema da dívida social herdado de um passado de desigualdades profundas. Desse modo, teve início um experimento de democratização e de estabilização econômica, que passaria a se desenvolver sob um contexto carregado de obstáculos. Esses tinham a ver não apenas com fatores conjunturais imponderáveis que iriam conturbar o curso da democratização, como

também com determinados condicionantes, produto de uma estrutura institucional pouco afeita à solução fácil dos impasses políticos que se apresentaram no decorrer desse processo. E foi nesse contexto que, por várias vezes, o país esteve na iminência de uma séria crise de governabilidade¹.

Se a ineficácia governativa foi a forma como essas crises se manifestaram, seu lado oculto estava na renitente incapacidade de os atores políticos lograrem um consenso mínimo capaz de acomodar os diversos e contraditórios interesses da sociedade brasileira. É certo que se trata de problemas cuja origem tem a ver com as incertezas criadas pela derrocada do estado desenvolvimentista, ou seja, da “matriz estado-cêntrica” - como sugere Cavarozzi (1991) em sua caracterização do modelo intervencionista estatal latino-americano do pós-1930. Mas tem também a ver, num sentido mais estrito, com a ausência de canais definidos, bem como de arenas efetivas, de negociação política, fator que tem dificultado a conexão entre atores econômicos, o governo corporificado no Executivo, e os partidos representados no Legislativo. E é nesse contexto que a governabilidade está, em grande medida, relacionada com a questão do fortalecimento das instituições democrático-representativas, especialmente no que se refere à arena parlamentar e aos partidos políticos, instituições que devem funcionar como locus de negociação política e mecanismos pelos quais se constroem áreas de consenso. Tendo em vista o desenho de uma estratégia de governabilidade democrática, passamos a avaliar, em seguida, alguns dos traços fundamentais da moldura institucional brasileira sob a qual se embasa o processo de tomada de decisões.

Pelos menos três vetores influenciam a mecânica do processo de tomada de decisão governamental e interferem em sua dinâmica: o federalismo, o presidencialismo, e a conformação do sistema partidário.

A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Sendo o Brasil uma república federativa presidencialista, sua estrutura de poder tem a complexidade própria de sistemas de governo que prezam a autonomia e independência de seus vários ramos e níveis de poder. Mas apenas muito recentemente esses qualificativos podem, de fato, ser aplicados ao caso brasileiro.

No que tange ao sistema federativo - hoje constituído de 26 Estados e o Distrito Federal -, a história republicana brasileira é um suceder de ondas de centralização e de descentralização. De uma experiência descentralizadora vivida na Primeira República (1889-1930) - na qual o papel dos Estados na política nacional tinha proeminência a ponto de somente ser possível eleger o presidente da República com o apoio tácito dos governadores - passamos à forte centralização instaurada com o regime de interventorias do Estado Novo varguista (1930-1945). De uma experiência democrática durante a qual (1946-1964) os Estados readquiriram um papel relevante no jogo político nacional, novamente, passamos a uma forte centralização instaurada pelo regime militar (1964-1985), que reduziu drasticamente a autonomia e as atribuições político-administrativas das esferas estadual e municipal de governo. Com a redemocratização em 1985, seria natural que os princípios básicos do federalismo fossem restabelecidos. Talvez menos natural,

embora compreensível em face da experiência histórica conturbada do federalismo no Brasil, tenha sido o fato de o fervor descentralizante presente na Assembléia Nacional Constituinte ser tão intenso a ponto de se adotar uma estrutura altamente descentralizada, sem que estivessem claras as consequências que essa mudança poderia trazer. Assim, se de um lado a Constituição de 1988 representou um importante avanço no que tange às garantias de autonomia político-administrativa dos Estados e municípios, de outro, introduziu alguns complicadores no processo político decisório. É certo que a distribuição das receitas públicas, por meio de uma considerável transferência de recursos fiscais do nível federal para o estadual e local, tornou o sistema altamente descentralizado e deixou o Brasil, medindo-se pela distribuição das despesas nos três níveis de governo, com índices muito próximos dos encontrados nos países mais descentralizados do mundo (ver Tabela 1).

Tabela 1- Distribuição das Despesas por nível de governo em alguns Países Federalistas

País	Ano	Esfera Central	Esfera Estadual	Esfera Local
Austrália	1987	52.9	40.4	6.8
Áustria	1987	70.4	13.7	16.9
Canadá	1987	41.3	40.3	18.4
Alemanha	1983	58.7	21.5	17.9
U.S.A	1987	60.3	17.3	22.4
Suíça	1984	47.5	28.3	24.2
Brasil	1992	56.0	28.0	16.0

Fonte: Celina Souza 1996

Essas mudanças, no entanto, criaram novas distorções na medida em que não foram acompanhadas de uma redefinição das atribuições alocadas a cada nível de governo. Na verdade, a Constituição estabelece que os três níveis têm responsabilidade ou jurisdição comuns, em áreas como saúde, educação e habitação. Enquanto a Constituição é bastante clara com respeito às transferências intergovernamentais, é pouco clara ou ambígua na definição das regras que delimitam as atribuições específicas de cada uma das esferas de governo. As consequências mais graves são, por um lado, a desorganização e a descoordenação das políticas governamentais, na medida em que, em muitas áreas, nenhuma das esferas de governo tem clara e total responsabilidade sobre elas; e, por outro, a fragmentação política da estrutura de poder nacional. Governos e políticos locais e regionais têm seus espaços próprios

de poder, e suas ações podem afetar de forma considerável a eficácia governativa em nível do país como um todo, mesmo porque os governadores, ao readquirirem poder e influência, passam a ser atores com poder de veto no processo decisório nacional, na medida em que podem influenciar decisivamente nas posições da bancada de seus estados no Congresso Nacional. Isso nos leva a um outro aspecto importante do regime federalista e que no Brasil tem sido fonte de desequilíbrio político: o problema da representação dos estados no Legislativo Federal.

REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS NO CONGRESSO

Se a questão do federalismo tem a ver com autonomia político-administrativa dos estados frente ao poder central, tem também a ver com a participação política dos Estados no poder nacional. Se o primeiro aspecto é uma demanda que, tendo sido resolvida pela nova carta constitucional, mobilizou igualmente todos os estados da Federação, o segundo, ao contrário, tem sido fonte geradora de disputa entre os Estados que, individualmente, tratam de assegurar ou aumentar seu peso político na esfera federal.

A questão da participação dos Estados no poder central está primordialmente ligada à sua participação no poder Legislativo, que é uma assembléia de representantes das diferentes forças políticas do país². No que tange à representação no Congresso Nacional, no Brasil tem-se adotado como princípio básico a representação partidária, haja visto o fato de a legislação partidária, desde 1945, ter estabelecido a exigência de que os partidos tenham bases nacionais. Mas a representação parlamentar se funda também no princípio da representação dos Estados, e trata não apenas de garantir a participação de todos no Congresso Nacional, como também de permitir proporcionalidade em relação ao peso populacional de cada um. É sobre este último aspecto que a discussão tem-se dado, levando-se em conta a existência de graves distorções na representação dos Estados. Pois se o Brasil adota o princípio da representação proporcional, em respeito a esse princípio deveria haver uma distribuição das cadeiras parlamentares proporcionalmente à população ou ao eleitorado de cada estado. Esse princípio tem sido desrespeitado por todas as Constituições brasileiras, desde a adoção, em 1934, do sistema de representação proporcional. Na verdade, toda a legislação, desde aquela data, tem, em graus variados, estabelecido uma representação que favorece os estados menos populosos em detrimento dos mais populosos. Como isso acontece?

Como isso só ocorre em regimes federativos, todos os estados têm assegurado representação igual no Senado, uma vez que é este, em tese, o locus de representação dos Estados, que, no Brasil, compõe-se de três representantes de cada unidade federada, independentemente de sua população, eleitos pelo sistema majoritário. De forma que é na Câmara dos Deputados, cuja eleição se realiza pelo sistema de representação proporcional, que está o problema, uma vez que a regra da proporcionalidade não é de fato obedecida. Isso porque a Constituição estabelece o direito de os Estados terem um mínimo de oito representantes e os proíbe de ter um número superior a setenta. O resultado é a sobre-representação dos Estados das regiões Norte e Centro-Oeste e a sub-representação dos Estados

da região Sudeste, que coincidentemente são os Estados mais dinâmicos do país - seja do ponto de vista econômico-financeiro, tecnológico, cultural, seja do ponto de vista político. Em consequência, os eleitores de, por exemplo, Roraima, que contém 0,1% do eleitorado nacional, elegem quase 2% das cadeiras na Câmara Federal. Por outro lado, mesmo sendo o maior colégio eleitoral do país, com 22% do eleitorado nacional, o Estado de São Paulo detém apenas 13% da representação na Câmara dos Deputados. Assim, enquanto no Estado de Roraima um candidato precisa apenas de 15 mil votos para se eleger, em São Paulo são necessários, no mínimo, 297 mil. Isso significa que um voto de um eleitor de Roraima tem um potencial cerca de 19,8 vezes maior do que um votante de São Paulo para decidir os resultados das eleições. E uma vez que os partidos políticos, embora entidades nacionais, não estão igualmente organizados em todos os cantos do país, é óbvio que aqueles que têm sua base eleitoral concentrada na região Sudeste acabam tendo uma representação inferior a seu peso eleitoral.

O PRESIDENCIALISMO

A respeito do sistema presidencialista de governo - objeto de farto debate nos últimos anos - muitos de seus traços característicos têm sido considerados fontes geradoras de problemas para a governabilidade democrática. Começemos por assinalar os aspectos mais evidentes do presidencialismo: a separação e a independência dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e a posição proeminente do Presidente da República. É em suas mãos que se concentram as tarefas de Chefe de Estado e de Governo, as quais lhe asseguram total responsabilidade sobre a gestão da coisa pública e, conseqüentemente, dos mecanismos que permitem determinar a direção dos processos macroeconômicos e sociais. É óbvio que em sistemas desse tipo, a capacidade de liderança do Presidente é fundamental, o que significa que o funcionamento do sistema depende muito de atributos pessoais de uma única pessoa, a qual, quando não os tem, pode levar ao comprometimento da governabilidade e deixar o país em crise por um longo tempo. A recente experiência brasileira é rica em situações de impasse em razão de problemas de liderança do Chefe de Governo.

Tabala 2: Distribuição das cadeiras por Estado na Câmara Federal como resultado das eleições de 1994

Estado (Regiões)	Eleitorado (% do eleitorado nacional)	Assentos na Câmara Federal	Proporção - Eleitores/Assentos
<i>Nordeste</i>			
Bahia	7.031.624 (7,42%)	39 (7,60%)	180.298,05
Ceará	4.006.533 (4,29%)	22 (4,29%)	182.115,14
R. G. Norte	1.491.112 (1,58%)	8 (1,56%)	186.389,00
Sergipe	942.246 (0,99%)	8 (1,56%)	117.780,75
Alagoas	1.156.990 (1,22%)	9 (1,75%)	128.554,44
Pernambuco	4.467.948 (4,72%)	25 (4,87%)	178.717,92
Paraíba	2.091.506 (2,21%)	12 (2,34%)	174.292,16
Piauí	1.631.161 (1,72%)	10 (1,95%)	163.116,10
Maranhão	2.615.445 (2,76%)	18 (3,51%)	145.302,50
<i>Norte</i>			
Acre	263.162 (0,28%)	8 (1,56%)	32.895,25
Amapá	197.171 (0,21%)	8 (1,56%)	24.646,37
Amazonas	1.106.006 (1,17%)	8 (1,56%)	138.250,75
Pará	2.783.131 (2,94%)	17 (3,31%)	163.713,59
Rondônia	692.067 (0,73%)	8 (1,56%)	86.508,37
Roraima	119.888 (0,13%)	8 (1,56%)	14.986,00
Tocantins	648.073 (0,68%)	8 (1,56%)	81.009,12
<i>Centro-Oeste</i>			
Goiás	2.622.097 (2,77%)	17 (3,31%)	154.241,00
Mato Grosso	1.279.042 (1,35%)	8 (1,56%)	159.880,25
M.G. do Sul	1.161.054 (1,23%)	8 (1,56%)	145.131,75
<i>Sul</i>			
Paraná	5.746.397 (6,07%)	30 (5,85%)	191.546,56
R. G. do Sul	6.296.021 (6,65%)	31 (6,04%)	203.097,45
Sta Catarina	3.157.290 (3,33%)	16 (3,12%)	197.330,62
<i>Sudeste</i>			
Esp. Santo	1.710.729 (1,81%)	10 (1,95%)	171.072,90
Minas Gerais	10.559.739 (11,15%)	53 (10,33%)	199.240,35
Rio de Janeiro	9.129.373 (9,64%)	46 (8,97%)	296.785,58
São Paulo	20.774.991 (21,93%)	70 (13,65%)	

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

O segundo complicador da governabilidade relacionado com o presidencialismo diz respeito às relações Executivo-Legislativo que, sob tal sistema, comportam características e dinâmica diferentes daquelas presentes em um sistema parlamentarista. No presidencialismo, as políticas públicas resultam da interação entre os dois ramos do poder (Executivo e Legislativo). Entretanto, considerando que são poderes independentes e sua relação é baseada no princípio de check and balance, as condições para mútua cooperação não estão pré-definidas, devendo ser cuidadosamente construídas. Embora o poder seja compartilhado entre diferentes instituições e a decisão sobre políticas deva emergir da interação entre elas, é unicamente sobre o Executivo que recai a responsabilidade pela política governamental. Uma das implicações é que o apoio do governo (ou seja, do Executivo) no Leg-

islativo não é automaticamente garantido pelo partido ou pela coalizão partidária que, em tese, lhe deveria dar sustentação parlamentar. Contribui, para isso, o fato de o presidente e os parlamentares responderem a diferentes bases eleitorais: é a totalidade do eleitorado brasileiro que elege, pelo sistema majoritário, o presidente da república, enquanto a representação dos partidos no Congresso se constitui com base na eleição em cada Estado da Federação (pelo sistema de representação proporcional, no caso da Câmara de Deputados, e pelo sistema majoritário, no caso do Senado). Desse modo, em nome da independência do poder Legislativo, qualquer membro da coalizão governamental sente-se livre para se posicionar contra o Executivo se assim lhe aprouver³.

Se no sistema presidencialista em geral, a cooperação entre Executivo e Legislativo é bastante limitada, no caso brasileiro, é ainda muito mais complicada, em razão da combinação de presidencialismo com um sistema pluripartidário. É um fato concreto no sistema político brasileiro a impossibilidade de emergir das urnas um governo com maioria no Parlamento - efeito resultante da combinação do presidencialismo com o sistema de representação proporcional e uma lei partidária demasiadamente permissiva⁴. Isso significa que é imperativa a formação de um governo de coalizão. Mas se trata de um governo de coalizão que deve operar sob a mecânica de relações de poderes de um sistema presidencialista e pluripartidário. Assim, a construção de uma maioria de sustentação ao governo é tarefa árdua, tendo este de angariar o apoio de vários partidos que nem sempre vão lhe garantir a sustentação desejada. Ressalte-se que presentemente a coalizão de governo é formada por nada menos que cinco partidos. Nesse contexto, qualquer política para a qual o Executivo busque a aprovação do Congresso envolve longas e dificultosas negociações. Como o sistema não dispõe de meios para estimular a cooperação e o apoio efetivo para o governo, o que prevalece é uma situação em que não existe uma fronteira clara entre governo e oposição. Essa é uma das mais claras razões por que o problema do Presidente Fernando Henrique Cardoso não tem sido com a oposição - aquela formal que não integra a coalizão governamental e que, de qualquer forma, é pequena; mas com seu próprio lado - com aqueles que, às vezes, se comportam como se fossem a oposição real. Não é por puro entretenimento que o Presidente dedica boa parte de seu tempo a encontros e conversas com tantos parlamentares. Como foi noticiado na “Folha de São Paulo”, em junho do ano passado, a fim de garantir a aprovação do projeto que trata da eliminação do monopólio estatal do petróleo, o Presidente conversou, em apenas uma semana, com nada menos que trezentos parlamentares de sua suposta base parlamentar⁵.

Estamos, portanto, diante de uma situação de alta fragmentação do poder, ou, usando a terminologia de Tsibelis (1993), de um sistema com um número muito grande de atores com poder de veto, situação que dificulta consideravelmente as possibilidades de policy change.

Em quarto lugar, o presidencialismo brasileiro tem garantido ao Executivo um poder de decisão e de implementação de políticas muito maior do que o modelo clássico (o americano) lhe confere, interferindo de forma bastante acentuada na ação e no funcionamento do poder Legislativo. Causa ou consequência da dificuldade de obter maior cooperação e agilidade no processo legislativo, o fato

é que o Executivo pode-se utilizar de um instrumento constitucional que lhe dá total liberdade de ação: a Medida Provisória. Por meio desse instituto, ele pode legislar e implementar determinada medida, sem antes ter a apreciação do Congresso que, a partir da data da promulgação dessa medida, tem trinta dias para aprová-la ou rejeitá-la. No entanto, caso não delibere nesse prazo, essa Medida Provisória é reeditada quantas vezes for necessário. Além disso, o Executivo dispõe de outro dispositivo: o pedido de “urgência constitucional”, que lhe permite solicitar urgência na apreciação de um projeto importante, obrigando as duas casas legislativas (Câmara Federal e Senado) a aprová-lo no prazo limite de noventa dias. Se, transcorrida metade desse período, o Congresso não houver apreciado a matéria, ela compulsoriamente torna-se a pauta da votação - independentemente do andamento de quaisquer outros projetos. Para fugir a essa determinação, o Congresso brasileiro tem-se utilizado da possibilidade de convocação de ‘sessões extraordinárias’ - nas quais os congressistas definem a ordem das votações. Assim, para evitar que o Executivo imponha sua pauta de votação, o Legislativo recorre constantemente às sessões extraordinárias. Por outro lado, para garantir que seus projetos sejam aprovados e implementados rapidamente, o Executivo recorre ao mecanismo do fato consumado, ou seja, passa a empregar reiteradamente as medidas provisórias como expediente administrativo rotineiro. Desde a promulgação da Constituição (outubro de 1988), já foram editadas novecentas e sessenta e quatro medidas provisórias, sendo seiscentas e duas reedições de MPs não apreciadas pelo Congresso.

Em suma, está-se diante de uma situação em que, de um lado, a apreciação e a aprovação de projetos e políticas são dificultadas por um sistema de múltiplos vetos que faz com que qualquer negociação envolva muitos atores e seja, portanto, árdua e demorada, e, de outro, o frequente recurso às medidas provisórias acaba deixando o Legislativo em um papel predominantemente reativo, isto é, de ator que apenas responde ao que lhe é solicitado pelo Executivo. Isso tem sido uma fonte de tensão e conflito entre o Executivo e o Legislativo, que acaba resultando na interferência do poder Judiciário. Considerando que a Constituição de 1988 retirou do Procurador-Geral da República a atribuição exclusiva da iniciativa de representação por inconstitucionalidade, estendendo-a a outros agentes⁶, entre eles os partidos e as associações de classe, o Judiciário passou a ser frequentemente chamado a decidir sobre a constitucionalidade das políticas implementadas pelo Executivo e tornou-se controlador e mediador dos dois poderes, assumindo, assim, uma postura excessivamente politizada (Sadek, 1993).

O SISTEMA PARTIDÁRIO

O terceiro vetor que tem influência sobre a mecânica do processo decisório governamental, uma vez que interfere em sua dinâmica, é o sistema partidário brasileiro, que, como já anunciado, tem-se revelado bastante problemático. Pelo menos três problemas podem ser apontados.

Primeiro, o sistema partidário brasileiro é instável. Desde a reforma da legislação partidária de 1979, que pôs fim ao bipartidarismo compulsório criado pelo

regime militar, já se passaram dezessete anos, e o sistema partidário ainda conserva a marca da transitoriedade. Não é necessário retroceder no tempo e observar as legislaturas passadas para constatar esse estado de transição⁸. Um ano e meio da presente legislatura são suficientes para dar uma idéia da variação tanto no número de representantes de cada partido como na totalidade da composição partidário-parlamentar, em consequência das trocas de partidos, da criação de novos ou morte de outros. A Tabela 3 apresenta a situação em três pontos no tempo, mas várias outras datas poderiam ser utilizadas para mostrar o mesmo quadro mutável. Como se observa na Tabela, o PMDB, o PDT, o PPR e o PTB sofreram uma redução no número de representantes na Câmara dos Deputados, enquanto o PFL e o PSDB aumentaram sua representação. Mais ainda os dados para setembro de 1996 indicam que a correlação de forças foi alterada, na medida em que dois partidos se fundiram (o PPR e o PP) para criar o Partido Progressista Brasileiro (PPB), que assim tomou o lugar do PSDB como a terceira maior bancada partidária na Câmara.

Muito da mutabilidade do quadro partidário deve-se ao sistema de representação proporcional de lista aberta, no qual o número de votos individuais que o candidato obtém é que define seu lugar na lista partidária. Uma vez que o sistema requer que os eleitores votem em candidatos individuais, a competição eleitoral é primordialmente entre candidatos e não entre partidos. Na verdade, um candidato pode esperar muito pouco da ajuda do partido além da sigla que necessitaria para concorrer. E na medida em que sua eleição depende de seu próprio esforço individual (mesmo porque é ele quem deve arcar com os recursos financeiros necessários para sua campanha) é difícil esperar que desenvolva um forte vínculo com seu partido. Isso, em parte, explica por que uma boa parcela dos parlamentares se sente livre para atuar como agentes políticos individuais e passar de um partido para outro tantas vezes quanto lhes aprouver.

Em segundo lugar, o sistema partidário é altamente fragmentado. Não é o fato de dezoito partidos terem direito à representação no Congresso que faz o sistema partidário brasileiro ser considerado tão fragmentado, mas sim a constatação de que oito desses partidos são classificados como relevantes de acordo com o índice de fragmentação de Laakso & Taagepera (1989)⁹, isto é, têm algum peso no jogo político, e ainda mais o fato de que nenhum deles consegue representação superior a 20% das cadeiras. Isso implica que nenhuma maioria pode ser obtida sem que haja uma coalizão, pelo menos, de três partidos, o que já é bastante temerário num sistema com partidos de baixa disciplina. Além do mais, se se leva em consideração que uma emenda constitucional requer uma maioria de três- quintos, uma coalizão majoritária teria de ser formada por, pelo menos, quatro partidos. A fragmentação partidária, que tem sido uma característica do quadro partidário brasileiro desde a redemocratização, deve-se não apenas ao sistema eleitoral, mas principalmente à existência de uma legislação sobre organização partidária demasiadamente permissiva, que, além de facilitar a criação de novos partidos, não fornece qualquer incentivo que ajude no estabelecimento de lealdades partidárias. Ao contrário, facilita a indisciplina e a mobilidade partidárias. Como a tabela indica, a fragmentação não ocorre após a eleição (ou seja, não é o resultado do processo eleitoral), mas principalmente no período entre eleições. Isso significa que não é o sistema

eleitoral em si¹⁰ que a produz diretamente. O que o sistema de representação proporcional faz é permitir que essa fragmentação se reproduza.

Tabela 3: Composição da Câmara dos Deputados na Legislatura iniciada em fevereiro de 1995

Partidos Políticos	Câmara dos Deputados Número de cadeiras		
	FEV 95	SET 95	SET 96
PMDB	107	102	97
PFL	89	94	100
PSDB	62	75	84
PPR/PPB	52	48	91
PT	49	49	50
PP	36	36	**
PDT	34	26	25
PTB	31	30	25
PSB	15	13	12
PL	13	11	8
PCdoB	10	10	10
PMN	4	3	2
PSD	3	5	3
PSC	3	1	1
PPS (ex-PCB)	2	2	2
PRN	1	-	-
PV	1	1	1
PRP	1	1	-
PSL	-	1	2
Nenhum	-	5	-
TOTAL	513	513	513

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Poder-se-ia argumentar que a sociedade brasileira é muito complexa e diversificada, o que faz com que exija um sistema partidário capaz de permitir que essa diversidade seja representada na arena política. Não há dúvida de que a sociedade brasileira é bastante diversificada em termos sociais, raciais, religiosos e regionais.

Entretanto, o sistema partidário não reflete essas clivagens. Por exemplo, há hoje pelo menos três partidos de direita ou centro-direita - PFL, PPB e PTB. No entanto, nenhum deles poderia diferenciar-se em função de um vínculo especial com um grupo da sociedade - seja setorial, regional ou religioso. O mesmo pode ser dito em relação ao outro lado do espectro ideológico. Há pelo menos três partidos que reivindicam a posição de centro-esquerda: PDT, PSB e PSDB, e três outros que estão na esquerda, que são PT, PCdoB, PPS. Isso para não mencionar o PMDB, cuja diversidade interna acomoda os três pontos do espectro político ideológico. Como os partidos não reproduzem as clivagens da sociedade, eles são mais frágeis enquanto canais de representação. Os interesses sociais podem assim encontrar canal de expressão entre membros de vários partidos, formando grupos que, algumas vezes, atuam de forma mais efetiva do que os partidos. O exemplo mais típico é a 'bancada ruralista'. Segundo se noticiou na imprensa, conta com mais de cento e trinta deputados e trinta senadores. A Tabela 5 apresenta a vinculação partidária da bancada ruralista. Seus membros são oriundos de doze partidos com representação na Câmara e seis no Senado. Dezenove por cento deles são oriundos de partidos de centro-esquerda, outros dezenove por cento são do PMDB e sessenta e dois por cento de partidos da direita e centro-direita. Não é por mero acaso que, quando esse grupo resolve agir em defesa de seus interesses, seu poder é de fato notado. Esse foi o caso em abril de 1995, quando a bancada ruralista conseguiu derrotar um veto presidencial desfavorável ao setor rural¹¹.

Tabela 4 índice de fragmentação partidária F e número de partidos relevantes (N)

	Eleição de 1986	Antes da Eleição de 1990	Eleição de 1990	Antes da Eleição de 1994	Eleição de 1994
F	.647	.861	.842	.884	.877
N	2.8	7.2	6.3	8.6	8.1

Em terceiro lugar, o sistema partidário é frágil. Um sistema que está em constante mutação não pode ser forte. Tampouco uma situação de alta fragmentação, como é o caso brasileiro. Mesmo se acreditarmos que tal sistema, bem ou mal, tem funcionado no Brasil - como alguns afirmam ao ressaltar que o Congresso não tem negado apoio ao Executivo em matérias importantes (ver Figueiredo e Limongi, 1994) -, há de se convir que instabilidade e fragmentação não são sinônimos de sistema partidário institucionalizado, ou, usando a terminologia mais precisa de Sartori (1982), de consolidação estrutural¹². Qualquer que seja o significado de institucionalização ou consolidação estrutural de um sistema partidário, sua existência pressupõe alguma estabilidade ou continuidade no tempo, de forma que é difícil o sistema partidário se consolidar estruturalmente se não perseverar em

seus traços constitutivos. Institucionalização tem a ver também com a definição de espaços de atuação definidos, ou seja, que uma dada instituição tenha alguma função específica que lhe dê significado em relação ao sistema como um todo. Sistema partidário significa divisão, mas também significa agregação. Da mesma forma que deixa de ter sentido falar em sistema de partidos quando uma parte se confunde com o todo (cf. Sartori), também deixa de ter sentido falar em partidos quando o nível de divisão é tal que a agregação deixa de existir, isto é, que as partes se confundem com a unidade individual. Nesse sentido, uma situação partidária altamente fragmentada é tão insignificante enquanto subsistema, quanto uma situação de partido único.

Esses problemas identificados no sistema partidário brasileiro contribuem para que os partidos, enquanto instituições, deixem de ter centralidade na negociação política. Seus líderes encontram dificuldade para fazer com que a bancada de seu partido respeite os termos da negociação e votem de acordo com sua orientação. Isso ficou evidenciado nos vários estágios das negociações sobre as reformas constitucionais¹³. A negociação de cada item de um projeto foi uma tarefa árdua, e todo tipo de recurso político acaba sendo utilizado e justificado como imperativo político.

Tabela 5: Composição partidária do grupo parlamentar rural 5%

Partidos	Câmara Federal	Senado
<u>Direita/Centro-direita</u>		
PPR	12,9	11,8
PFL	22,7	35,6
PP	11,4	02,9
PTB	9,8	05,9
PL	3,8	-
PSC	0,8	-
PSD	0,8	-
<u>Centro</u>		
PMDB	18,9	24,5
<u>Centro Esquerda</u>		
PSDB	3,8	17,6
PDT	13,6	-
PSB	0,8	-
PMN	0,8	-
TOTAL (N)	132	34

Fonte: Lista fornecida pela Frente Parlamentar da Agricultura. Publicada por Folha de São Paulo, 25 de junho de 1995.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os problemas aqui levantados, associados ao regime federalista, ao presidencialismo e ao sistema partidário, não tiveram o intuito de levar o leitor a vislumbrar perspectivas por demais pessimistas a respeito da situação brasileira. Ao contrário, o objetivo foi identificar os aspectos do arcabouço institucional que podem constituir entraves ao processo decisório e assim dificultar a consolidação de condições que assumem a governabilidade democrática no Brasil. É sabido que algumas dessas questões dificilmente poderão ser objeto de uma reforma, como é o caso do presidencialismo, cuja adoção foi legitimada pelo plebiscito de 1993. Mas existem formas de aprimorá-las, sem que o princípio básico seja desrespeitado. Isso vale também para a questão do federalismo e do sistema partidário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. CAVAROZZI, M. (1991). Beyond transitions to democracy in Latin America, research paper submitted to the XVI Congress of the Latin American Studies Association, April 4-5, 1991. Washington D. C.
2. FIGUEIREDO, A. C. & LIMONGE, F. (1994). O Processo Legislativo e a Produção Legal no Processo Pós-Constituinte. In: *Novos Estudos Cebrap*, n. 38
3. KINZO, M. D. G. (1993). Consolidation of Democracy: Governability and Political Parties in Brazil. In: Kinzo, M. D. G. (ed.). *Brazil: the Challenges of the 1990s* (London, ILAS/British Academic Press)
4. _____ (1993a). Radiografia do quadro partidário brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
5. LAMOUNIER, B. (1993a). Institutional structure and governability in the 1990s. In: KINZO, M. D. G. (ed.), op. cit.
6. _____ (1993b). Democracy and economic reform in Brazil, (São Paulo, IDESP, unpublished paper).
7. MADGWICK, P., TURNER, J. (1989). Ungovernability Revisited, *Studies in Public Policy*. n. 171 (Glasgow: Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde).
8. SADEK, M. T. (1995). Institutional fragility and judicial problems in Brazil. In: KINZO, Maria D'Alva, BULMER-THOMAS, Victor (eds.) *Growth and development in Brazil: Cardoso's real challenge* (London, The Institute of Latin American Studies).
9. SOUZA, C. (1996). Redemocratization and decentralization in Brazil: the strength of the member States. In: *Development and change*, v. 27., n. 3, July 1996.
10. TAAGEPERA R., SHUGART, M. S. (1989). *Seats and votes - the effects and determinants of electoral systems* (New Haven, Yale University Press)
11. TSIBELIS, G. (1993). Decision making in political systems: omparison of presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartism, UCLA, mimeo.

NOTAS

1. Governabilidade está sendo aqui utilizado em relação ao output governamental, seguindo a definição operacional oferecida por Madgwick and Turner (1989). Segundo esses autores, governabilidade refere-se a: (1) manutenção da ordem e da lei, o que implica “the recognizable capacity to maintain, or quickly restore, a minimal level of law and order, a minimal conformity with the legislation and the policies of the government, and the more or less prompt execution of the orders of the government”; (2) capacidade de formular e implementar políticas: “a recognizable capacity to deliver the services expected of the government, including the effective management of the economy, the promotion of evident prosperity and the delivery of recognizable adequate social services” e (3) administração e o controle dos distintos elementos que interferem na dinâmica do sistema político, isto é, “a recognizable capacity to control, restrain or reasonably accommodate individuals and groups seeking influence within the polity, and to moderate or manage the external forces acting on the polity”.

2. Com isso, não se pretende afirmar que os outros poderes não sejam alvo de disputa entre os Estados, mesmo porque ela está sempre presente no Executivo quando da formação da equipe ministerial e da escolha dos ocupantes dos postos nos altos escalões da administração federal.

3. Ressalte-se, no entanto, que o sistema presidencialista não requer partidos disciplinados. Pelo contrário, pode até estimular a indisciplina partidária a fim de conseguir sustentação política. Por exemplo, em um governo dividido, isto é, quando um partido ocupa a Presidência da República e outro tem a maioria no Congresso - como ocorre frequentemente nos Estados Unidos - seria impossível para o presidente introduzir qualquer mudança de política pública se ele não negociar com alguns membros da oposição para conseguir a aprovação do Congresso.

4. Ver Bolívar Lamounier I 992.

5. Noticiava-se na Folha de São Paulo de 11 junho de 1995: “Pelo menos 300 parlamentares passaram pelo Palácio do Planalto ou falaram com o presidente por telefone - a maioria para fazer reivindicações em troca do voto favorável às reformas. De 21 compromissos da agenda formal de Fernando Henrique 13 foram políticos. Numa audiência, FHC recebeu 80 deputados da chamada bancada ruralista, para selar o acordo sobre o crédito agrícola, um dia após a votação da quebra do monopólio estatal do petróleo. A bancada, que é ligada aos produtores rurais, votou em peso a favor da emenda. A ‘romaria’ ao Palácio do Planalto também incluiu duas bancadas regionais - a do Centro-Oeste e da Amazônia. As duas somam mais de cem parlamentares. A bancada do Centro-Oeste tentou obter o apoio do governo para um plano integrado de desenvolvimento da região. A segunda pediu atenção a projetos locais, como construção de rodovias. Fernando Henrique foi cauteloso nas promessas, mas seus assessores e os líderes governistas... não escondem que o presidente vai retribuir os votos. O trabalho de articulação na terça-feira - dia da votação da emenda das telecomunicações e véspera da apreciação da emenda do petróleo - incluiu um almoço com os líderes dos partidos que apoiam o governo e um jantar com parlamentares do PMDB”. Folha de São Paulo, 11/06/95.

6 Além do Procurador-Geral da República, tem o direito de iniciar uma representação por inconstitucionalidade o Presidente da República, os presidentes do Senado, da Câmara dos Deputados e das Assembleias Legislativas estaduais, os governadores de estado, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, os partidos políticos com representação no Congresso e os sindicatos, as confederações e associações profissionais nacionais. Sobre o papel do Judiciário e seus problemas no sistema atual, ver Maria Teresa Sadek 1995.

7 Com a mudança da legislação eleitoral em 1979, que reintroduziu o sistema pluripartidário no Brasil, surgiram cinco partidos: (1) o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), continuação do antigo MDB, que já nasceu como - e ainda continua sendo - o maior partido no Congresso Nacional, apesar de ser internamente heterogêneo; (2) o Partido Democrático Social (PDS), correspondente à ARENA, do período da ditadura político-militar, que, em 1993, se extinguiu para compor o Partido Progressista Reformador (PPR) e, pouco depois, em 1995, o Partido Progressista Brasileiro (PPB); (3) o Partido dos Trabalhadores (PT), constituído mediante a atuação de líderes de sindicatos, movimentos sociais e grupos políticos esquerdistas, que se constitui no mais importante partido de esquerda do país, (4) o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que, mesmo se dizendo tributário do antigo PTB 1946-1964, aproxima-se muito mais de tendências centro-direitistas, e, por fim, (5) o Partido Democrático Trabalhista (PDT), de orientações mais esquerdistas e, de fato, composto por membros originários do antigo PTB, com Leonel Brizola, sua principal liderança.

Com a liberalidade da legislação eleitoral e partidária acentuada pelas determinações da Constituição aprovada em 1988, esse sistema partidário, composto por cinco partidos, foi engrossado por uma multiplicidade de novos partidos. Em 1985, como dissidência do então PDS, formou-se o Partido da Frente Liberal (PFL), com uma posição de centro-direita, e, desde sua criação, sempre ao lado do governo de turno. No final dos trabalhos da Assembleia Constituinte, compôs-se um outro partido de grande porte: o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), formado por um numeroso grupo dissidente do PMDB, partido do atual Presidente da República. Dependendo do tema em questão, o PSDB pode ser classificado tanto como partido de centro, quanto de centro-esquerda. Além dessas duas agremiações, formou-se uma série de partidos médios: o Partido Liberal (PL), criado em 1985, no início com uma pequena dissidência do PFL, e umbilicalmente ligado a interesses do setor empresverdana do país; o Partido Progressista (PP), criado em 1993, como resultado da fusão do Partido Trabalhista Renovador (PTR) e do Partido Social Trabalhista (PST), que contava, no ano de sua fundação, com a quinta maior bancada do Congresso e, em 1995, extinguiu-se para compor, com outras forças, o PPB; o Partido Democrata Cristão (PDC), criado em 1985 e em nada parecido com o PDC do período 1945-1964 - após um desempenho relativamente fraco nas eleições para o Congresso Nacional de 1990, optou por se extinguir para compor o PPR em 1993; o Partido da Reconstrução Nacional (PRN), formado oito meses antes das eleições presidenciais de 1989, viabilizou legalmente a candidatura vitoriosa a Presidente da República de Fernando Collor de Mello que, em 1992, foi derrubado por um processo de impeachment - após esse episódio, o PRN passou a

ter um número reduzidíssimo de partidários e parlamentares, o Partido Socialista Brasileiro (PSB), formado em 1986 e de orientação centro-esquerdista, é uma recriação do antigo PSB, fundado em 1947 e extinto em 1965. Com menos de 2% da representação no Congresso Nacional, existem ainda sete outros partidos políticos : o Partido Popular Socialista (PPS), ex-Partido Comunista Brasileiro, o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) o Partido Verde (PV), o PSL Partido Social Liberal (PSL); o Partido Social Cristão (PSC); o Partido da Mobilização Nacional (PMN), e o Partido da Representação Popular (PRP).

8 Sobre isso, ver Kinzo (1993).

9 Sobre isso, ver Taagepera, R. & Shugart, M.S (1989).

10 Estou referindo-me apenas ao sistema de representação proporcional utilizado na eleição para a Câmara dos Deputados.

11 Cf. Folha de São Paulo, 6/4/95.

12 O que quer dizer, segundo Sartori (1982), congelamento, elasticidade e impacto imobilizante das estruturas. Sobre o conceito de institucionalização, ver a clássica definição de Huntington (1968).

13 Vale a pena mencionar o comentário feito pelo líder do governo na Câmara, deputado Luís Carlos Santos: “Num quadro de fragilidade partidária, a cada episódio temos que administrar as bancadas e blocos que se formam fora dos partidos”. (Folha de São Paulo, 30/6/95).

Maria D'Alva Gil Kinzo nasceu em 7 de janeiro de 1951 no Estado do Paraná. É doutora em Ciência Política pela Universidade de Oxford (Inglaterra). Professora do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, desde 1987; pesquisadora senior e membro do Conselho do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais e Política Comparada da Universidade de São Paulo desde 1992; Research Fellow Institute of Latin America Studies, University of London, desde 1993; pesquisadora associada do Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IPESPE), desde 1994.

Dentre vários livros publicados, estão : “Growth and Development in Brazil: Cardoso's 'Real' Challenge”; “Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro”; “Brazil: Challenges of the 1990s”; etc.

RESUMO

Governabilidade, Estrutura Institucional e Processo Decisório no Brasil Maria D'Alva Gil Kinzo

A governabilidade tem sido um dos mais sérios problemas para a consolidação da democracia na América Latina.

O curso da democratização tem sido conturbado não somente por fatores conjunturais imponderáveis, como também por condicionantes que resultam de uma estrutura social e institucional pouco afeita à solução democrática dos impasses políticos.

Considerando a ineficácia governativa como a forma pela qual as crises se manifestaram, seu lado oculto estava na incapacidade dos atores políticos de lograr consenso mínimo e acomodar os interesses contraditórios da sociedade brasileira.

ABSTRACT

Governance, Institutional Structure and the Brazilian Decision Making Process Maria D'Alva Gil Kinzo

Governance has been one of the most serious problems in consolidating democracy in Latin America.

The course of democracy has been perturbed not only by adverse circumstance factors but also by conditions resulting from social and institutional structural deficiencies which represent a hurdle to the democratic solution for political impasses.

Crises become apparent due to inefficient governing. The less obvious side of the crises is the incapacity of political actors to achieve a minimum consensus in order to accommodate the contradictory interests of Brazilian society.