

Para Onde Caminha o Sistema Político Brasileiro?

OCTACIANO NOGUEIRA

INSTABILIDADE POLÍTICA E CONTINUIDADE INSTITUCIONAL

VISTO HISTORICAMENTE, o processo político brasileiro possui uma característica marcante, a instabilidade do sistema e a continuidade das instituições. Assim foi no império e assim tem sido na república. Como sistema, o império, a despeito de sua singularidade, foi duradouro, mas instável. Pai e filho que se sucederam, no poder durante 58, dos 67 anos do regime, terminaram depostos. O interregno regencial que separou os governos de ambos, a chamada “experiência republicana”, de apenas 9 anos, não fugiu a esta regra. Foram duas regências trinas, de apenas 3 anos e duas de apenas um titular cada uma, que não duraram mais de 6. O primeiro dos regentes renunciou, antes de findo o mandato e o seu sucessor teve a mesma sorte dos imperadores, terminando deposto pelo chamado “golpe parlamentar da maioria”. Não há como deixar de reconhecer que a crise política que sempre sacudiu o poder, foi sistemática, intermitente e gerou contínuas e generalizadas reações, tendo variado apenas por sua maior ou menor abrangência e por seu caráter mais ou menos cruento. As sublevações, rebeliões, insurreições, insurgências e revoluções, como as tratou a linguagem parlamentar da época, segundo os protagonistas de cada levante armado, perduraram desde a independência até a “praieira”, de 1848, quando começa o que Sérgio Buarque de Holanda chamou de “fastígio do regime”. Na verdade, não foram mais de duas décadas, até 1868, com o incidente Zacarias, a partir do qual, mesmo sem agitação armada começou a crise institucional que se consumou com a queda do regime. Quer a visão weberiana de Faoro, quer a marxista de Caio Prado Jr. não deixam de assinalar o caráter crítico dessa época, de resto acentuada, também, pela vertente historicista, em todas as suas manifestações.

A despeito dessa sucessão de crises, as instituições políticas da época se consolidaram, de forma exemplar, quando as comparamos com o ambiente típico de quase toda a América Latina no período. As eleições se sucederam, sem interrupção, até mesmo durante a mais longa de todas as revoltas no continente, a “farroupilha” com seus dez anos de duração e ao longo das guerras do Prata, como elemento formal de legitimação

do regime. A própria Constituição de 1824 é a de mais longa duração de nossa história política, com apenas uma emenda. Em sua plasticidade, permitiu todas as reformas possíveis, inclusive a abolição, sem exigir mais que uma só alteração de seu texto, a do Ato Adicional de 1834. O parlamento, mesmo enfrentando as dissoluções de 1823 e a antecipada de 1842, sofreu um interregno de apenas três anos, entre o fechamento da Constituinte e a instalação da primeira legislatura em 1826. Teve, portanto, reconhecida continuidade durante virtualmente todo o império. O mesmo se pode dizer dos partidos que, segundo a avaliação de Francisco Belisário Soares de Souza, irrompem na vida brasileira em 1831, com o Sete de Abril, até o fim do regime. O voto e a representação, portanto, tal como o sistema partidário, sobreviveram a todas as vicissitudes e asseguraram a continuidade institucional do sistema político, completando, com os poderes do Estado, a obra de construção e consolidação nacional no séc. XIX, durante o qual tanto a Igreja quanto as Forças Armadas, particularmente o Exército, tiveram presença marcante e de notória relevância.

Se este foi o panorama do primeiro século de nossa existência como nação, o segundo não foi, nem muito diferente, nem menos conturbado. A república foi a crise, escreveu no começo deste século Sílvio Romero, crítico arrebatado e impenitente das instituições nacionais. A república é a própria crise, poderíamos ter sintetizado em relação ao novo regime, em seu esquecido e pálido centenário. Formalmente, as principais instituições políticas não mudam até 1930. Eleições, representação a bico de pena e partidos nominais, apenas seguem a tradição do império. Mesmo o voto na modalidade majoritária, em suas diversas versões, sobrevive até o código de 1932, muito embora sejam mais de cem leis disciplinando o processo eleitoral, em suas constantes e freqüentes mudanças. É uma prova a mais de continuidade, em meio à instabilidade endêmica do poder. A Federação, longamente reclamada durante todo o império, com maior ou menor veemência, não é mais que uma etapa evolutiva da lenta mas persistente consolidação de uma relativa autonomia regional. Do estado unitário da carta imperial de 1824, passamos ao semifederalismo do ato adicional, segundo a feliz caracterização de Pedro Calmon, até o modelo completo da primeira Constituição republicana que, em última análise, tinha sido pregado por Ouro Preto em sua obstinada e vã tentativa de salvar o regime. Princípio, por sinal, que já tinha sido inscrito no próprio programa do Partido Liberal. A única grande mudança do sistema eleitoral entre 1823 e 1932, foi a instituição do voto direto que tardou quase 60 anos, até a promulgação da lei Saraiva em 1881.

O personalismo do poder, que durante todo o império foi duramente atacado com a designação curiosa de “imperialismo”, não mudou com o regime, como não mudou o caráter típico da eminência local, base de toda a conformação política e social do país. As práticas parlamentares são as mesmas, o Judiciário ganha maior autonomia e a “política dos governadores”, a engenhosa e maquiavélica construção de Campos Sales apenas esconde, sob o manto discreto de uma aliança de conveniências, o caráter preeminente do Executivo, tal como no império. Os testemunhos de Afonso Celso em “Oito anos de Parlamento” e os de Gilberto Amado, em seu texto antológico “As instituições e o meio social no Brasil”, não deixam dúvidas quanto ao paralelismo inevitável da vida política e parlamentar dos dois períodos que se sucedem. A tal ponto que, mesmo depois de 1930, Ernest Hambloch não hesitou em dar à sua apaixonada defesa do parlamentarismo, o sugestivo título de “His Majesty the President of Brazil”. O que coube com perfeição como rótulo adequado a essa fase do “curto período” de Vargas, caberia, com igual propósito, para caracterizar todos os governos que o precederam, quer na primeira república, quer na república velha.

Insurreições, rebeliões, revoltas, revoluções, levantes e quarteladas não foram uma exceção, pois marcam não só a origem do regime, mas o crescente protagonismo político dos militares em todo o período. A república que se consumou como manifestação militar, não se livrou do militarismo, mesmo tendo o país se mantido imune ao caráter caudilhesco de suas sucessivas intervenções na vida política. A continuidade dos presidentes que se mantiveram no poder, até 1930, demonstra apenas o caráter monolítico e imobilista das instituições políticas, para o qual José Honório Rodrigues chama a atenção em seu “Conciliação e reforma no Brasil”, inclusive com as mudanças na legislação que ele chamou de “reformenhas eleitorais”.

O Parlamento e o Judiciário se mantiveram incólumes e em atividade contínua, a despeito da dissolução efêmera de dez dias de Deodoro, em 91, no primeiro caso, e das ameaças de Floriano, no segundo, que chegou, como se sabe, a impedir o funcionamento do Supremo, por sua recusa em nomear o Procurador Geral da República, que era escolhido entre os seus ministros e a indicar um médico e dois generais para completar os seus quadros... Os governos são estáveis durante cerca das quase três décadas, que vão do governo Campos Sales ao de Bernardes, com seus quatro anos em estado de sítio que prenuncia a crise quase permanente do sistema. A própria Constituição republicana é a segunda em duração em nossa história constitucional e, à semelhança da de 1824, teve apenas uma só e tardia emenda em 1926. Mas não podemos esquecer que, depois de Bernardes, cujo mandato expirou em 1926, só Juscelino Kubitschick,

entre os presidente eleitos pelo voto direto, recebeu o poder de seu sucessor legítimo e o transmitiu nas mesmas condições. E, nesse período, além dele, só Dutra e Fernando Henrique Cardoso, entre os escolhidos nas mesmas condições, completaram os respectivos mandatos.

A instabilidade política contaminou a estabilidade institucional nas seis últimas décadas. As Constituições se sucederam com a duração média de menos de dez anos e igual contraste se dá em relação ao funcionamento do Congresso, à governabilidade e à eficácia do sistema político. O Estado Novo e o regime militar consomem mais de trinta desses 60 anos. A moeda, velha e útil de mais de dois séculos perdeu sua estabilidade, a inflação sem controle caracterizou o sistema financeiro e o intervencionismo do Estado como indutor do desenvolvimento ainda vive os seus estertores, como modelo útil de desenvolvimento. O peso das instituições do Estado se tornou intolerável e o modelo social de cooptação, representado pela organização sindical sobreviveu a todos os regimes, servindo igualmente aos mais liberais e aos mais autocráticos, o que deve ser um caso único no mundo. Apenas para invocar um exemplo, nos últimos quarenta anos, o número dos parlamentares aumentou duas vezes, a área ocupada pelo Congresso cresceu vinte e o número de funcionários sessenta vezes. Entretanto as leis votadas por ambas as casas representam, nos últimos trinta, uma pequena parcela do que se aprovou nos seus primeiros vinte anos de funcionamento, depois de 1946, conforme se evidencia nos quadros em anexo. Um paralelo que pode, com resultados semelhantes, ser aplicado tanto ao Judiciário quanto ao Executivo. O que significa que, em matéria de eficácia, segundo a caracterização de Adam Pzeworski, em seu “Economia e Mercado”, os resultados diminuíram na mesma proporção em que os meios à sua disposição aumentaram.

A despeito de tudo, a república já sobreviveu a dois plebiscitos, a dois longos períodos de autoritarismo e autocracia e completou um século. O tempo em que o parlamento esteve fechado corresponde a menos de 10% de sua existência e o voto direto subsistiu como fator de legitimação do sistema, ainda que suspenso durante mais três décadas para a Presidência a cerca de duas, para os governos estaduais. Até mesmo durante o regime militar a incerteza e a insegurança marcaram a instituição da Presidência, na medida em que nenhum dos cinco generais presidentes exerceu um mandato de duração idêntica à do outro.

Com esse quadro, seguramente são muitas as dúvidas com relação ao futuro e mais incertas ainda as expectativas quanto às mudanças possíveis e viáveis do sistema político.

DINAMISMO ECONÔMICO E MOBILIDADE SOCIAL

Embora a crise política tenha caráter intermitente e a instabilidade institucional tenha adquirido cunho endêmico nas seis últimas décadas, as mudanças econômicas e o dinamismo social tiveram efeito salutar no sistema político brasileiro. A abolição e a imigração geraram consciência em relação aos problemas sociais, notadamente a partir de 1922 que é quando, segundo Gilberto Amado, assistimos “o despertar do Brasil dentro de nós”. Conquanto as crises econômicas, financeiras, cambiais e fiscais nos tenham afetado a intervalos regulares, com maior ou menor grau de intensidade, não deixamos de crescer neste século, mesmo quando os sucessivos modelos de desenvolvimento geraram descontrole e retrocessos que acentuaram as disparidades sociais.

Os conflitos ideológicos se agudizaram, especialmente quando a radicalização entre a esquerda e a direita que marcou o período entre as duas grandes guerras mundiais, culminando com a queda da república de Weimar e a ascensão de Hitler, tenham gerado entre nós terríveis conseqüências de que o Estado Novo, as seqüelas do macartismo da guerra-fria e o anticomunismo que serviu de fator de aglutinação para justificar o regime militar, foram as mais evidentes. Eles consumaram, trinta anos de retrocesso, em relação à estabilidade, à governabilidade e a normalidade política do país.

No entanto, o crescimento demográfico, que acrescentou 110 aos 50 milhões de brasileiros que éramos há meio século atrás, mudou substantivamente a cultura política do país, na medida em que passamos do estágio de uma sociedade de classes para uma sociedade de massas, acentuando em escala apreciável a mobilidade social. A circunstância de sermos um território razoavelmente integrado sob o ponto de vista das comunicações em seu conceito mais amplo, nacionalizou os problemas brasileiros, ao mesmo tempo em que o longo período de intervenção militar propiciou a mobilização política da sociedade, de que o surgimento do novo sindicalismo com as greves do ABC, e a subseqüente fundação do Partido dos Trabalhadores são a prova de uma crescente autonomia social e de capacidade de mobilização política que venceram o círculo de ferro das influências locais em que o velho coronelismo, o vezo do patrimonialismo, o recurso ao paternalismo e os desvãos do corporativismo, tentam sobreviver como reminiscências de um passado ainda recente.

Ainda que sujeito a todas as suas conhecidas vicissitudes, o federalismo brasileiro tornou-se menos assimétrico, sob o ponto de vista econômico e social. O Nordeste cresceu a taxas superiores ao país e a divisão territorial por cissiparidade, em que tantos vêm males incontornáveis, demonstrou, em face da aferição dos índices de

desenvolvimento humano, apurados pelo PNUD e utilizados como padrão mundial, ser extremamente benéfica, pelo menos em relação a Rondônia, Roraima e Mato Grosso do Sul, o mesmo acontecendo com o novo Estado de Tocantins. A diferença entre as rendas extremas que eram há seis anos de 1 para 17, baixou para a proporção de 1 para 12.

O eleitorado se expandiu a taxas substancialmente maiores que a população e a adoção do voto eletrônico a partir de 1996 abriu possibilidades, ainda não adequadamente avaliadas, de tornar as eleições quase invulneráveis à fraude, ainda que o uso extensivo do “video poder”, para usar a expressão consagrada de Sartori, possa aumentar o poder de manipulação sobre grandes parcelas do eleitorado. A isto se deve somar o salto qualitativo verificado nas condições de desenvolvimento humano entre 1970 e 1996, representado pelo comparativo em anexo, reproduzido da publicação “Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros”.

MITOS E REALIDADES DO SISTEMA POLÍTICO

O primeiro problema e o mal mais generalizadamente diagnosticado em relação aos sistemas político, eleitoral e partidário é o casuísmo das soluções aportadas a cada dificuldade momentânea. Decorre desse hábito, intensificado durante o regime militar, o vício da mitificação dos problemas e da precariedade das soluções. O seu melhor exemplo é o da legislação eleitoral, feita uma a cada eleição, para se afeiçoar aos interesses ocasionais dos que as impõem. O que mudou, por exemplo, entre a eleição de 94 e a de 98, a não ser o instituto da reeleição? Bastava uma pequena alteração em relação à daquele pleito, para que servisse ao seguinte. Entretanto, generalizou-se de tal maneira o hábito de tudo prover, sem nada prever, para que os 100 artigos daquela se transformaram nos 110 desta última. Alterou-se o acessório, como excluir os votos em branco do quociente eleitoral, e se esqueceu do principal, que era evitar o uso e o abuso do poder pelos candidatos à reeleição, desobrigados de se desincompatibilizarem. O próprio instituto da reeleição, antes de consumado o segundo turno, já estava posto em questão, pelo menos em relação à esfera municipal. A precariedade do federalismo brasileiro é de tal ordem que emenda tendente a deixar a matéria a nível estadual a cargo das respectivas Constituições, como indicava o bom senso, nem sequer mereceu discussão.

A solução para este primeiro problema é simples, óbvia, racional e evidente. Por isso mesmo, difícil de ser adotada. Para regular o sistema eleitoral, bastam uma lei complementar, a de inelegibilidades (atualizada em 1990), um código eleitoral, que ainda é o remanescente de 1965 e cuja atualização nem sequer chegou a ser cogitada, embora haja proposta

do TSE já submetida ao Congresso, e uma lei dos partidos, que foi atualizada em 1995 (a lei 9.096). Toda e qualquer mudança bastaria ser feita com a atualização dessas leis.

O segundo é o problema da desestruturação do sistema partidário e da proliferação das legendas, que torna inadministrável a barganha política no Congresso, obrigando a recomposição da maioria, a cada proposta em que esteja empenhado o Executivo. Convém lembrar que o bipartidarismo, imposto discricionariamente pelo AI-2, em 1965, e em vigor até 1978, teve como pretexto, exatamente, a existência, na Câmara de nada menos de 11 partidos. O que dizer das últimas legislaturas em que esse número passou de 6 para 16 e daí para 19? A solução está sendo tentada desde 1978, quando se aprovou a emenda constitucional nº 11 que revogou os atos institucionais e restabeleceu o pluripartidarismo, submetendo-o à cláusula de desempenho. Esta providência simples, aplicada generalizadamente, tanto em sistemas proporcionais, como em sistemas majoritários, foi sucessivamente adiada, até ser completamente esquecida pela conflitiva Constituição de 88. Restabelecida na lei 9.096, de 1995, teve no entanto sua aplicação postergada, para o ainda longínquo ano de 2.006. Sua antecipação para 2.002 requer, apenas, alteração da lei ordinária.

Relativamente à desarticulação, à desestruturação e à virtual desagregação do sistema partidário, resultado direto do Pluripartidarismo, e variável condicionada pelo sistema eleitoral, são males que não vão desaparecer com a adoção do impropriamente chamado e proposto “sistema distrital misto”. Em primeiro lugar, porque se o sistema partidário é fraco, a alternativa, além de suas notórias dificuldades de aplicação ao universo brasileiro, com o eleitor votando nos candidatos de seu distrito, e nas listas partidárias, representa a solução do copo meio cheio que é, ao mesmo tempo, meio vazio. Se a finalidade é fortalecer os partidos, seria razoável mudar apenas a modalidade do relacionamento

Eleitor > Candidato > Partido,
para a alternativa mais viável e mais universalizada,
Eleitor > Partido > Candidato.

Para essa mudança, seria necessária, apenas, a alteração do código eleitoral, adotando-se o modelo de listas fechadas, requisito essencial para pôr fim à autofagia do sistema atual, segundo o qual a disputa eleitoral se circunscreve mais ao âmbito de cada partido ou coligação, do que à generalidade do universo partidário que concorre em cada pleito. O principal resultado seria externalizar o conflito eleitoral, em vez de mantê-lo internalizado como atualmente.

A terceira questão é a da chamada “fidelidade partidária” princípio instituído pela emenda constitucional 1/69 e que previa, ao lado da perda de mandato dos que mudassem de legenda, no curso da Legislatura, terminou levando à instituição do voto de liderança. Atualmente, preconiza-se restabelecer ambos os preceitos, muito embora isto implique numa improvável e conflitiva alteração constitucional. Solução mais razoável é a que propõe a recente proposta do senador José Agripino de aumentar, por simples alteração de lei ordinária (a lei 9.096/95) o prazo de um para três de filiação partidária.

Da mesma forma, a antecipação da vigência da cláusula de barreira prevista na mesma lei, de 2.006 para 2.002 reduziria, de 16 ou 17 partidos representados no Congresso, que tem sido a média das três últimas legislaturas, para apenas 6, o número de legendas.

Outros problemas acessórios, como o financiamento público das campanhas e o voto facultativo merecem também uma referência. Pela primeira vez, a partir da lei 9.096/95, os partidos políticos passaram a contar com uma fonte de financiamento público, além dos recursos do Fundo Partidário. São razoáveis, se levarmos em conta que somam 50 milhões de reais por ano, e a distribuição determinada em lei, proporcionalmente à representação na Câmara Federal. Cogitar de estender o financiamento às eleições é no mínimo, uma temeridade, pelo menos ainda durante muitos anos, se levarmos em conta que, estabelecido o princípio para as eleições presidenciais, por exemplo, ele terminará fatalmente estendido aos demais pleitos, o que ainda não é praticado em nenhum país do mundo. O máximo exequível seria o estabelecimento, no futuro, de um sistema misto, ampliando-se apenas os quantitativos destinados aos partidos, nos anos eleitorais.

Quanto à questão do voto facultativo, é minha convicção que, a médio ou longo prazo, trata-se de algo inevitável a ser adotado gradualmente, tendo em vista que, no Brasil, o alistamento e não o voto é que é obrigatório.

UMA EVOLUÇÃO PROVÁVEL

Considerados os padrões históricos da evolução do sistema e das práticas políticas brasileiras, algumas mudanças me parecem inevitáveis e exequíveis, nas próximas duas décadas, relativamente aos sistemas eleitoral e partidário:

- a) a adoção de um sistema eleitoral que deve variar entre o modelo alemão contemporâneo e o voto proporcional de listas fechadas;

- b) a efetiva aplicação da cláusula de desempenho, entre 3% e 5% do eleitorado a nível nacional, não sendo de se descartar a adoção de níveis de desempenho maiores, nos níveis municipal e regional;
- c) a ampliação do modelo de financiamento público dos partidos, tanto para o seu funcionamento quanto para a disputa eleitoral, de base censitária, em razão do desempenho de cada legenda na legislatura anterior;
- d) a progressiva adoção do voto facultativo, eliminando-se na primeira etapa as sanções para os eleitores que deixarem de comparecer às eleições, com o cancelamento do respectivo título, quando a ausência for constatada por duas ou três eleições consecutivas.

O resultado de tais mudanças deverá operar razoáveis transformações na prática da política, sendo de se assinalar, entre as principais, as seguintes:

- 1) um sistema partidário mais articulado, de menor grau de dispersão e com maior protagonismo no mercado político;
- 2) diminuição do número de partidos com direito à representação no Congresso, tornando menos conflituosas as negociações, as praxes parlamentares e mais ágeis os procedimentos legislativos;
- 3) maior grau de coesão partidária, tornando mais visível não só o viés tradicional de divisão entre maioria e oposição, mas também as clivagens ideológicas, de forma mais aproximada à que existe hoje na Europa ocidental;
- 4) aumento da governabilidade, dando maior estabilidade não só à sucessão do poder, mas tornando mais fácil a formação de coalizões que viabilizam a adoção de um modelo pluripartidário contido, como base de sustentação política e parlamentar do governo.

No meu entendimento, isto contribuirá para atenuar de forma acentuada o modelo cooptativo que tem sido tradicional, mas também aumentando a judicialização do processo e das decisões políticas, como decorrência de maior e mais acentuada capacidade de mobilização, organização e participação da sociedade nesse processo.

Creio que arriscar qualquer previsão além desse horizonte será não só temerário, mas sobretudo ousadia inadmissível, tendo em vista os precedentes históricos da evolução política do país.

RESUMO

O processo político brasileiro possui uma característica marcante: a instabilidade do sistema e a continuidade das instituições. No Império foi assim e assim tem sido na República. Não há como deixar de reconhecer que a crise política que sempre sacudiu o poder, tem sido sistemática, intermitente e gerou contínuas e generalizadas reações, tendo variado apenas por sua maior ou menor abrangência e por seu caráter mais ou menos cruento. Apesar dessa sucessão de crises, as instituições políticas se consolidaram, até mesmo de forma exemplar, quando comparadas com quase toda a América Latina no mesmo período. No momento, a questão é saber para onde ir? Como ajustar o quadro institucional a um mundo de rápidas transformações e que cada vez mais reduz os espaços para o desperdício de talentos e recursos?

ABSTRACT

The Brazilian political process has shown a remarkable feature: systems instability with institutional continuity. It was so during the monarchical period and continued to be since the country has adopted the republican regime. Political crisis has always been quite shaky to the political stability with a certain variation of intensity, extension and effects. In spite of such a behaviour the basic political institutions have fairly consolidated, particularly if compared to most Latin American countries. Now the problem is to know where to go? How can the country adjust, or reform, its political institutions to a world which is changing rapidly and in which it is becoming more and more difficult to societies which are wasting its talents and resources?

O Autor

OCTACIANO NOGUEIRA. Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília.

AXEXO I
Produção Legislativa
1946-1995

Períodos	Leis	Dec.-Leis	Med. Prov.	Total	Média
1946-1955	2.701	**	**	2.701	270
1956-1965	2.225	**	**	2.225	222
Sub-total	4.926	**	**	**	4.926
1966-1975	1.391	1.439	**	2.830	283
1976-1985	1.135	841	**	1.976	197
1986-1995	1.779	201	1.319	3.299	329
Sub-total	4.305	2.481	1.319	8.105	270
Totais	9.231	2.481	1.319	13.031	6.005

Fonte: Leis do Brasil, Rio de Janeiro e Brasília, MJ, Imp. Nac.

ANEXO II

Produção Legislativa no Brasil 1947 – 1997

