

O futuro da democracia: cenários político-institucionais até 2022

AMAURY DE SOUZA e BOLÍVAR LAMOUNIER

Introdução

ANTECIPAR OS RISCOS e oportunidades que poderão vir a confrontar o sistema político brasileiro no futuro foi o objetivo do Projeto “Brasil 3 Tempos – 2007, 2015 e 2022”, coordenado pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE). O estudo foi implementado pelo Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP), com o apoio do Programa de Estudos do Futuro da mesma instituição, e culminou na elaboração de cenários político-institucionais para o Brasil no horizonte de 2022.

Neste texto, descrevemos sucintamente os cenários gerados pelo exercício. Com base em pesquisa e em dados e argumentos complementares, avaliamos os cenários que os participantes consideraram desejável e mais provável, indicando dois outros cenários que podem frustrar o esperado aperfeiçoamento das instituições político-partidárias e legislativas. Tendo em vista que a materialização do cenário positivo provavelmente exigirá reformas políticas, analisamos alguns dos motivos da persistente resistência a fazê-las.

A elaboração de cenários

O exercício realizado pelo IEA em 2004 abrangeu fatores institucionais que influenciam o processo de decisão governamental e também fatores políticos, relacionados ao processo de participação e de representação democrática.

No que se refere aos primeiros, a intenção foi examinar restrições de natureza institucional que afetam a capacidade governamental de formular, aprovar e implementar políticas públicas. Foram incluídas as relações entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário e entre a União, os Estados e os Municípios; o impacto do sistema partidário na conformação e dinâmica das coalizões parlamentares; e a influência de grupos de pressão (sindicatos, movimentos sociais, ONG etc.).

Com relação aos fatores políticos, indagou-se em que medida os mecanismos de participação e representação democrática têm sido eficazes. A análise dessa questão envolve a avaliação do sistema eleitoral e das regras que estruturam a disputa político-partidária. Fatores de natureza sociocultural são igualmente importantes, atuando como variáveis intervenientes capazes de influenciar tanto o processo decisório quanto a participação e representação políticas.

O exercício de construção de cenários político-institucionais para o Brasil, com marcos temporais estendendo-se até 2022, foi realizado pelo IEA com base

em entrevistas com 104 cientistas políticos e juristas. Identificados os eventos relevantes para o futuro da dimensão político-institucional, utilizou-se o método Delphi para estimar suas probabilidades de ocorrência em 2007, 2015 e 2022, bem como as situações futuras mais prováveis e desejáveis para cada evento e as relações entre eles.

Desenvolvido originalmente pela Rand Corporation, o método Delphi é um processo coletivo de decisão sobre a probabilidade de que certos eventos venham a ocorrer. O nome, derivado do oráculo de Delfos na Grécia antiga, ressalta que o conjunto de procedimentos busca aprimorar a antecipação de eventos futuros. O método recorre a painéis de especialistas, os quais estão mais habilitados a prever o futuro com base em sua experiência e intuição do que o que se poderia obter a partir da extrapolação de tendências passadas. Rescher (1970) argumenta que muitas vezes o recurso a julgamentos intuitivos não é apenas um expediente, mas um requisito inescapável para se tentar antecipar o futuro.

Outra vantagem do método é que os especialistas não necessitam estar fisicamente reunidos. Nem é aconselhável que o estejam, pois a proximidade física pode facilitar a formação de um viés favorável à opinião dominante. No exercício do IEA, a consulta foi realizada via internet, permitindo a participação de especialistas de todo o país. O método também não requer o consenso dos participantes, posto que a opinião majoritária é representada pela mediana.

De maneira geral, o método Delphi é mais útil para responder a questões específicas. Cenários mais complexos, que envolvam múltiplos fatores, requerem outros métodos (que também foram usados nesse exercício), como a análise de matrizes de impactos cruzados, que utilizam as estimativas Delphi como insumos. Deve-se assinalar que os cenários são construídos com base nas opiniões dos especialistas que integram os painéis. Seus anseios e expectativas, sua visão de um futuro melhor ou do futuro mais provável, certamente não serão os mesmos de um outro grupo, e menos ainda os da população como um todo.

O cenário desejável e o cenário mais provável

Cenários, segundo a definição de Herman Kahn em seu clássico *The Year 2000* (Khan & Wiener, 1967), buscam descrever em detalhe uma seqüência hipotética de eventos que pode levar, de maneira plausível, a uma situação futura. Desenhando um cenário suficientemente amplo, o analista pode antecipar a evolução dos eventos e identificar as escolhas necessárias para se trilhar uma determinada trajetória.

No exercício ora relatado, convencionou-se distinguir entre cenários desejáveis, que expressam visões de um futuro político melhor, e cenários prováveis, derivados de percepções mais realistas de que a democracia é um investimento de longo prazo, que requer o fortalecimento do entorno institucional.

O Quadro 1, formado pelas questões endereçadas ao painel de especialistas em instituições e política, mostra que nem sempre há correlação entre esses cenários.

Quadro 1 – Cenários desejável e provável

| <i>Cenário desejável</i> | <i>Cenário provável</i> |
|---|-------------------------|
| <i>Federação</i> | |
| Novo pacto federativo, com redefinição de atribuições e redivisão de receitas. | 60% |
| Maior cooperação entre os entes federados. | 60% |
| Desconstitucionalização de questões de segurança e tributação. | 40% |
| Redução das disparidades entre regiões e estados. | 70% |
| <i>Congresso</i> | |
| Fortalecimento do Congresso, com desvinculação de receitas e execução impositiva do orçamento. | 40% |
| Consolidação de um sistema partidário com pequeno número de partidos nacionais. | 80% |
| Instituição do voto distrital misto. | 50% |
| <i>Participação</i> | |
| Maior controle social sobre a prestação de serviços públicos. | 70% |
| Intolerância à corrupção na vida pública, com instituição de mecanismos eficientes de controle e recurso a punições exemplares. | 80% |
| Fortalecimento das ONG e organizações parapartidárias, nos limites da democracia representativa. | 50% |
| Laicização da política, com menor atuação de seitas religiosas na vida político-partidária. | (60%) |
| Aumento da eficiência e presteza do Judiciário. | (60%) |
| Eliminação do poder normativo da Justiça do Trabalho. | 70% |

Nota: Os números entre parênteses são o complemento dos percentuais atribuídos a questões formuladas na forma inversa da que aparece na descrição do cenário desejável. Por exemplo, a questão “Redução das disparidades entre regiões e estados” foi formulada como “Agravamento das disparidades entre regiões e estados” e, nessa forma, lhe foi atribuída uma probabilidade de ocorrência de 30%.

Embora haja fundamento para a crítica de que o cenário mais provável tende a se conformar ao cenário desejável, saltam aos olhos algumas diferenças no Quadro 1. Por exemplo, “O fortalecimento do Congresso, com desvinculação de receitas e execução impositiva do orçamento”, considerado desejável pela maioria dos entrevistados, recebeu uma probabilidade mediana de ocorrer até 2022 de apenas 40%. O mesmo é verdade no que diz respeito à “Desconstitucionalização de questões de segurança e tributação”. Reformas tidas como indispensáveis para o reordenamento do sistema político, como a “Instituição do voto distrital misto”, também não ultrapassam 50% de probabilidade. Em outras palavras, o que é considerado desejável não é automaticamente considerado exequível no horizonte de tempo proposto. O cenário mais provável, denominado “Equilíbrio Republicano”, que se sobrepõe em parte ao que os especialistas julgaram ser o cenário desejável, é resumido a seguir:

1. *Federalismo cooperativo*. No Brasil de 2022, há aumento significativo da descentralização governamental, com redefinição de atribuições e redivisão de receitas entre a União, os Estados e os Municípios. As duas questões que motivam a redução do poder do executivo federal sobre os demais entes federados seriam o aumento da violência criminal e o da concentração regional de renda. Um caminho para a negociação de um novo pacto federativo é a desconstitucionalização das questões tributária e de segurança, com cada Estado escolhendo sua forma própria de organização policial e de gestão de seus tributos.
2. *Fortalecimento do Congresso*. Fortalecer o Congresso, na perspectiva do futuro, consiste na desvinculação de receitas e adoção de um orçamento impositivo, transferindo efetivamente para o Legislativo o poder de definir o orçamento federal, alocando receitas segundo prioridades fixadas pelos parlamentares. Para que o Congresso possa desempenhar esse papel, o cenário prevê a emergência de um pequeno número de grandes partidos nacionais, em parte estimulada pela implantação do voto distrital misto para as eleições proporcionais.
3. *Controle social*. Ao lado de um novo pacto federativo, o cenário de futuro prevê o crescente controle da população sobre a prestação de serviços públicos, com vistas tanto à universalização de acesso quanto à melhoria de sua qualidade. Dois fatores são decisivos. Por um lado, a modernização do Judiciário, com aumento de sua eficiência e rapidez. Por outro, a luta contra a corrupção empreendida por organizações da sociedade civil e em boa medida apoiada pela modernização do Judiciário.

A análise da matriz de impactos cruzados permite reconstruir a seqüência de eventos que levaria a esse cenário (Gráfico 1).

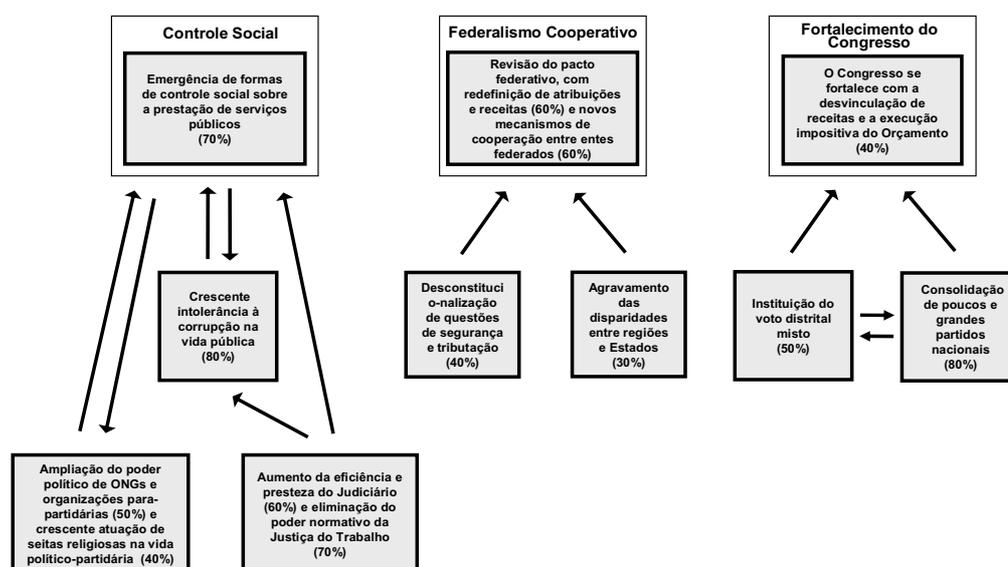


Gráfico 1 – Cenários político-institucionais até 2022.

É um cenário plausível, mas também com aspectos discutíveis, pelas razões sucintamente listadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Aspectos plausíveis e discutíveis do cenário mais provável

| Aspectos plausíveis | Aspectos discutíveis |
|--|---|
| Entre os segmentos sociais politicamente mais influentes, há uma forte crença na consolidação democrática e no desenvolvimento econômico e social, como foi evidenciado em diversas pesquisas de elite realizadas pelos autores deste artigo, entre 1989 e 2002. | No século XXI, a sustentabilidade da democracia provavelmente dependerá não apenas do nível de desenvolvimento, mas também da progressiva redução das desigualdades e da pobreza. |
| Nível de desenvolvimento e complexidade já atingido pela economia brasileira. | A efetiva retomada do crescimento sustentável não é uma questão trivial, pois ainda há riscos de estagnação estrutural. |
| Complexidade institucional do sistema político, do Judiciário e da Imprensa. | O índice brasileiro de urbanização é altíssimo e tende a catalisar alguns processos claramente disruptivos, como o aumento da criminalidade e do narcotráfico e a disseminação de armamentos. A incidência da corrupção tem a ver com o volume de riqueza criada, ou seja, com o processo de crescimento econômico. Fatores culturais formados no passado histórico podem facilitá-la, mas o que a determina é o comportamento atual, motivado por ambições de consumo e de enriquecimento. |
| Um sistema representativo com raízes significativas, remontando ao século XIX, e que já ultrapassou o limiar crítico da pacificação dos enfrentamentos e da alternância no poder. | No que diz respeito a valores, observa-se a ruptura de comunalidades, a acentuação de divisões e a perda de eficácia de antigos controles normativos, que, no Brasil, foram, aliás, sempre muito fracos. |
| Fim da guerra fria, que facilitou o elite settlement e atenuou a aspereza dos confrontos. | O settlement referido é de elite e a plena inclusão da base da pirâmide é uma questão mais ampla e de longo prazo. |

Esses são os fatores que podem conduzir a dois outros cenários menos alvissareiros, elaborados com base no exercício. Além de sua atualidade, vistos à luz da crise por que passa o país, esses cenários servem de alerta de que não existem trajetórias predeterminadas para a evolução político-institucional. Pelo contrário, são cenários de gradual degenerescência da vida pública.

Fragmentação conflituosa

Nesse cenário, prevalece o conflito e a competição dentro da federação e entre os poderes. As relações entre o Executivo e o Congresso são marcadas pela instabilidade, por ameaças e retaliações mútuas. Aumenta a fragmentação do

sistema partidário e mantém-se o sistema proporcional, com dominância das coligações. Reduzida a cooperação, cada ente federado luta para preservar as prerrogativas existentes, enrijecendo o modelo atual.

A corrupção, a barganha de cargos e o uso imoderado de medidas provisórias tornam-se a chave da governança. As negociações para a aprovação da agenda legislativa seguem um padrão tópico e casuístico, com a manutenção do Congresso em segundo plano no que diz respeito à elaboração e execução do orçamento federal.

A percepção do enfraquecimento das instituições solapa as tentativas de controle social sobre a política pública e a vida partidária e eleitoral. Aumenta, concomitantemente, a influência do crime organizado sobre partidos e governos e a tolerância do eleitor diante da corrupção.

Democracia tutelada

Se a hipótese da “Fragmentação conflituosa” delinea um processo de involução política e aponta para uma situação futura de conflito endêmico e corrosivo, o último cenário antecipa o Leviatã. Nesse, o Executivo federal exerce forte controle sobre a vida institucional e política, justificado por uma agressiva ideologia de centralização das ações de governo, sob o pretexto de aumentar a eficácia da política pública. Esse viés dirigista e intervencionista testa até o limite o regime democrático, mas não o suprime em termos estritamente legais. Na federação, as medidas são tomadas pela União via mecanismos impositivos e sem grande apreço pela autonomia dos demais entes federados.

Há sensível enfraquecimento do Congresso e desmobilização de organizações da sociedade civil, ao mesmo tempo que aumenta a insegurança da população diante da violência e do crime organizado, cuja influência sobre as instituições públicas é crescente.

O Executivo federal recorre a medidas provisórias para dominar a pauta do Congresso. O orçamento federal é elaborado e executado segundo as mais estreitas conveniências do governo. Os ritos democráticos são seguidos no Congresso, onde prevalece uma coalizão governista formada por poucos partidos de maior porte. O Planalto implementa uma política sistemática de fragmentação da oposição e passa a exercer maior controle sobre a seleção dos candidatos, interferindo ativamente na vida interna dos partidos.

Para garantir o equilíbrio das contas públicas, o governo adota políticas fortemente repressivas contra a sonegação e impõe novas modalidades de tributação. Sua reação ao crescimento do crime organizado consiste em concentrar poderes no tocante à segurança, aumentando a repressão policial federal e comandando as políticas de segurança dos Estados e dos Municípios. Aumenta também a presença militar nas regiões de fronteira. O endurecimento das medidas repressivas é justificado pela retórica de “defesa interna e externa” da nação, silenciando os críticos.

Os dois cenários precedentemente descritos ilustram a importância de uma formatação institucional defeituosa, em particular a conhecida debilidade do sistema político-partidário. Para dizê-lo de outra forma, a consolidação democrática é sempre *path dependent*. A antecipação de cenários que representem desvios significativos em relação aos cenários desejável e mais provável requer que se analise o curto prazo, com o foco assentado nas instituições de que dispomos no momento.

Vicissitudes da reforma política

Nas últimas três décadas, firmou-se entre economistas, juristas e cientistas sociais e também entre as principais agências multilaterais o entendimento de que o desenvolvimento econômico e social requer um concomitante processo de aprimoramento político-institucional. Um entorno institucional adequado e moderno contribui para a eficiência econômica e o bem-estar da sociedade. Em todo o mundo, esse entendimento vem alimentando pesquisas e um frutífero debate não apenas sobre as instituições políticas em sentido estrito, mas também sobre sistemas de justiça, arranjos federativos, mecanismos regulatórios etc.

No Brasil, a eventual reformulação das estruturas político-institucionais tem sido discutida de maneira intensa e praticamente ininterrupta desde o Congresso Constituinte de 1987-1988. Numerosas sugestões e propostas de reforma têm sido feitas, notadamente no que se refere aos sistemas *eleitoral, de partidos e de governo*. Contudo, tais propostas têm vindo à tona por motivos às vezes puramente conjunturais, e quase sempre de maneira fragmentada, isto é, sem a imprescindível fundamentação analítica, histórica e comparativa. No Congresso Nacional, o afã de chegar rapidamente a resultados práticos levou a um excessivo retalhamento das questões, segundo uma abordagem “fatiada” (para lembrar aqui o jargão parlamentar). Como resultado, a sociedade engajou-se num debate de temas isolados, sem a devida contextualização, focalizando “árvores” possivelmente relevantes, mas sem a indispensável visão dos diferentes “bosques” aos quais elas pertencem.

As limitações do modelo político brasileiro há tempos clamam por uma reforma institucional. A chave dessa reforma é a necessidade de se fortalecer o sistema partidário, desde logo, pela redução do número de partidos e reforço da disciplina partidária, criação de mecanismos mais eficientes para coordenar as relações entre o Executivo e o Legislativo, e estabelecimento de laços mais fortes entre os eleitores e seus representantes (*accountability*).

Não obstante a generalizada insatisfação com o funcionamento das instituições políticas, as tentativas de reforma política quase sempre fracassaram. A reforma não avançou nem sequer durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, cujo partido, o PSDB, tinha advogado mudanças profundas no sistema político. Paradoxalmente, o fracasso da reforma política nos anos 1990 deveu-se a duas histórias de sucesso. Quando a corrupção escandalizou a opinião pública e o Congresso e derrubou o presidente Fernando Collor, muitos

proclamaram que a possibilidade do *impeachment* havia tornado supérflua a reforma política. De 1995 em diante, a reforma foi dada como desnecessária em vista do sucesso do presidente Fernando Henrique Cardoso em fazer o Congresso aprovar um ambicioso programa de reformas econômicas e do setor público.

A reforma política entrou na agenda das elites brasileiras em meados da década de 1980, impulsionada pela percepção de que as regras eleitorais não funcionavam adequadamente e que as práticas políticas ameaçavam o governo democrático. Nos anos 1990, houve uma tendência inversa, que fez a questão parecer menos urgente. Os políticos continuaram a reiterar apoio retórico à reforma política, mas também a resistir a alterar o padrão, já entranhado no país, das votações personalizadas e dos fluidos laços partidários.

A ausência de uma reforma política formal não impediu, no entanto, mudanças políticas de fato. Criaram-se novos arranjos a partir de iniciativas de reforma no varejo, que afetaram profundamente a política brasileira, tais como a *coincidência das eleições federais e estaduais pelo encurtamento do mandato presidencial*. Em 1995, incitado pelo Tribunal Superior Eleitoral, o Congresso aprovou a Lei Orgânica dos Partidos Políticos para tornar mais rígidas as regras de formação e funcionamento dos partidos.

Entre as inovações, encontra-se a *cláusula de barreira*, segundo a qual os partidos têm de obter 5% dos votos nacionais com pelo menos 2% em um terço dos estados para obter a representação parlamentar. A regra, que entrará em vigor em 2006, restringirá o acesso à representação no Congresso de partidos de pequeno peso eleitoral. Outra iniciativa foi a *reeleição*. A emenda constitucional aprovada em 1997 permite ao presidente, aos governadores e aos prefeitos de grandes cidades concorrerem a um mandato consecutivo.

O alvo seguinte da reforma foram as *medidas provisórias*. Uma emenda constitucional aprovada em 2001 limitou a prerrogativa do presidente de editar medidas provisórias. A emenda também estabeleceu o bloqueio automático da pauta de votação quando o Congresso deixa de votar medidas provisórias no prazo de 45 dias.

São relativamente recentes os esforços para recolocar a reforma política na agenda legislativa. O projeto mais ambicioso é o da Comissão Especial de Reforma Política da Câmara de Deputados, que trata de coibir distorções em cinco áreas: 1. a adulteração dos resultados eleitorais pelas coligações partidárias nas eleições legislativas; 2. o enfraquecimento dos partidos políticos pelo voto extremamente personalizado; 3. o custo crescente das campanhas eleitorais e a dependência dos candidatos em relação a grupos de interesse para o financiamento das campanhas; 4. um sistema partidário excessivamente fragmentado; e 5. as trocas de partido, pelas quais as bancadas partidárias mudam de tamanho durante uma legislatura.

Para resolver essas questões, a Comissão propõe o financiamento público de campanhas, proíbe as coligações partidárias nas eleições legislativas e introduz

a lista fechada, pela qual os eleitores escolhem os candidatos lançados pela convenção do partido em ordem de preferência, e não por nome (como na lista aberta). Para driblar a resistência à proibição das coligações partidárias, a Comissão sugere que os partidos que queiram juntar forças em eleições legislativas formem federações. A federação de partidos, por sua vez, será obrigada a comportar-se como um único partido legislativo por um período mínimo de três anos.

Não se criou dispositivo para obrigar à fidelidade partidária diante do pressuposto de que a lista fechada será incentivo suficiente para que os políticos permaneçam no partido pelo qual se elegeram. É, aliás, discutível que a instituição da lista fechada possua o dom de disciplinar os partidos e os parlamentares que lhe é atribuído, embora represente inegável aperfeiçoamento em comparação com a lista aberta em grandes circunscrições eleitorais hoje vigente. Essa questão será retomada adiante. Tampouco é aceitável a proposta da Comissão Especial de reduzir de 5% para 2% dos votos nacionais o limite mínimo para que os partidos políticos se qualifiquem para a representação parlamentar (cláusula de barreira) como forma de tornar mais palatáveis as demais iniciativas do projeto de reforma.

A partir da atual crise, o combate à corrupção político-eleitoral (e, especificamente, a busca de uma regulamentação adequada para o financiamento de campanhas) tornou-se um importante foco adicional do esforço reformista. Contribuiu decisivamente para isso a descoberta de um amplo esquema de pagamentos, usando fundos de origem ilegal, para incentivar troca de partidos visando formar maiorias no Congresso e assegurar alguma coesão entre legendas fracas e indisciplinadas. Já contemplado no projeto Caiado, esse foco voltou com força ao debate público e congressional.

A proposta de financiar com recursos públicos as campanhas eleitorais é assaz controversa. O projeto da Comissão Especial é distribuir aproximadamente R\$ 7 por eleitor (cerca de R\$ 800 milhões no total) aos partidos políticos, não computados os recursos já distribuídos por meio do Fundo Partidário, que destina cerca de R\$ 60 milhões por ano às diferentes agremiações, na proporção das respectivas bancadas na Câmara.

O horário gratuito no rádio e na televisão é, de longe, a forma mais importante de financiamento público da campanha por democratizar o acesso ao que hoje é o principal meio para que candidatos se relacionem com os eleitores. É também um recurso precioso para cimentar coligações partidárias. Os pequenos partidos costumam ceder o horário gratuito aos grandes em troca de apoio na disputa por cadeiras no Legislativo, o que acaba por encorajar as chamadas “siglas de aluguel”, criadas exclusivamente para a barganha política.

A recente crise dramatizou a preocupação com o financiamento via doações de pessoas jurídicas, muitas das quais não são contabilizadas (“caixa dois”). Nas eleições com listas abertas, levantar e gastar o dinheiro de campanhas é responsabilidade dos candidatos, e não dos partidos. Mas não há exigência de

prestação de contas por partidos políticos, uma lacuna que pode ser usada para acobertar o recebimento de doações ilegais.

Sujeitar as despesas dos partidos e candidatos a auditoria e a sanções efetivas no caso da transgressão dos limites legais de gastos é uma condição *sine qua non* para reformar o financiamento de campanhas. A recente proposta do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de estabelecer uma ação coordenada com a Receita Federal para a fiscalização das doações de campanha, com prestação periódica dos gastos efetuados, pode reduzir significativamente a ocorrência de abusos, embora não se deva esperar sua eliminação.

As falhas do atual sistema não constituem, porém, argumento suficiente para sua substituição por fontes exclusivamente públicas de financiamento. Transgressões ocorrem em todos os sistemas, e transferir para o orçamento público o ônus de financiar por completo as campanhas não eliminará o recurso ao “caixa dois”, restabelecendo por vias transversas a desigualdade na competição eleitoral que se quer eliminar. Manter o financiamento com recursos públicos e privados, como ocorre na maioria dos países, parece ainda ser a solução mais adequada.

O debate sobre reforma política desde os anos 1980: recapitulação

Ao longo das últimas duas décadas, sedimentou-se uma agenda de reforma política com base em propostas apresentadas no âmbito do Congresso Nacional e também por comissões externas – entre as quais a Comissão Afonso Arinos, nomeada em 1986 pela Presidência da República, e a Comissão de Estudos para a Revisão Constitucional, criada em 1992 pelo IEA-USP. A recapitulação desses trabalhos mostra que o debate teve fases distintas. A primeira deve ser compreendida em razão do processo de elaboração constitucional – a Constituinte, em 1987-1988, e a Revisão, determinada pelas Disposições Transitórias, que deveria ter acontecido em 1993. Nesse primeiro momento prevaleceu, como não poderia deixar de ser, uma visão abrangente, uma intenção de reorganizar em profundidade o sistema político, com alterações de monta nos sistemas eleitoral e partidário e no próprio sistema de governo, propondo-se em relação a esse último a adoção de um modelo parlamentarista.

Com a derrota da proposta parlamentarista na Constituinte e, de novo, no plebiscito de 1993, muitos defensores da reforma reduziram suas expectativas. Na segunda etapa, a discussão mantém-se atenta às dificuldades da reforma pelo processo normal, mediante emendas à Constituição, e à dominância da agenda pública por outras prioridades, notadamente na área econômica, após a implantação do Plano Real e a eleição de Fernando Henrique Cardoso. Nesse novo quadro, a reforma política passa a ser concebida de maneira incremental (“fatiada”, como se costuma dizer no jargão político), com iniciativas mais limitadas e específicas e maior confiança em mudanças eventualmente advindas do funcionamento do sistema político ou produzidas indiretamente por reformas estruturais no âmbito da economia e do Estado.

O caminho efetivamente seguido até o momento foi uma combinação de intervenções pontuais com mudanças geradas endogenamente pelo sistema político. A direção geral das propostas de reforma política corresponde ao diagnóstico originário dos debates e do anteprojeto elaborado pela Comissão Afonso Arinos. Essa afirmação aplica-se inclusive à “verticalização”, imposta pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em resposta a uma consulta formulada pelo PDT. Contestada quanto ao método da decisão e quanto ao rigor, tal regra não deixa de corresponder em espírito ao anseio de fortalecer e nacionalizar as agremiações partidárias que norteou os trabalhos da Comissão. Outras propostas resultaram de conjunturas específicas, sem que se pudessem vislumbrar com clareza suas conseqüências futuras, como ocorreu com a coincidência das eleições federais e estaduais provocada pela redução dos mandatos. Visto em conjunto, percebe-se, pois, que o processo de reforma tem uma direção ou âncora conceitual, mas não obedece a um *blueprint* rígido, imune a ziguezagues e incertezas.

Os principais temas da agenda de reforma política que se sedimentou nas últimas duas décadas são os que seguem.

Democracia “consociativa” ou majoritária?

Em retrospecto, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso pode vir a ser avaliado como um dos mais efetivos da história brasileira, mas é discutível em que medida ele legou aperfeiçoamentos irreversíveis nos nossos padrões de governança. O desempenho de diferentes presidentes por certo varia no tempo, mas a qualidade e a efetividade do sistema político brasileiro continuam em aberto.

A questão-chave parece ser que se trata de um sistema estruturalmente orientado para dispersar e diluir o poder político, continuamente erodindo o poder e a coesão de qualquer maioria que se forme. Não é uma coincidência que essa descrição evoque fortemente o modelo consensual (ou consociativo) de democracia, em contraste com o modelo majoritário (também conhecido como o modelo Westminster).

Considera-se que o modelo majoritário tende a ser mais efetivo e inteligível para o cidadão comum, do que o modelo consociativo. A razão é que a obtenção do consenso entre atores com poder de veto para que sejam tomadas decisões relevantes é mais administrável em um sistema majoritário.

Estabilidade do regime e organização dos poderes

A dispersão do poder político no Brasil é gerada por uma combinação de multipartidarismo, governos de coalizão, forte bicameralismo, um federalismo robusto, a verificação de constitucionalidade (*judicial review*) e uma extensa e detalhada Constituição protegida por regras que exigem supermaiorias para a aprovação de emendas.

O sistema político brasileiro é uma combinação de presidencialismo e consociativismo que, em última instância, atravanca a governança democrática. A existência de um sistema partidário altamente fragmentado e indisciplinado ao

lado de um Judiciário ineficiente e uma estrutura federativa extremamente descentralizada complicam ainda mais a governabilidade.

No caso do Brasil e de boa parte da América Latina, o presidencialismo *cum* consociativismo tende a enfraquecer instituições que já são débeis, pois no momento em que os presidentes são confrontados com a perda de apoio partidário e parlamentar torna-se quase irresistível a tentação de contornar o Congresso e apelar diretamente ao “povo”. O populismo (ou plebiscitarismo) é uma tentação sempre presente em sistemas caracterizados por um baixo nível de consolidação institucional e nos quais o Executivo se vê obrigado a superar de alguma forma os obstáculos gerados pelo consociativismo.

No contexto institucional aqui descrito, o Executivo busca contornar o Legislativo e o Judiciário (em especial, pelo abuso da prerrogativa de editar decretos-lei), ao passo que os outros dois Poderes e miríades de agentes institucionais “consociativos” reagem buscando dobrar o Executivo ao toma-lá-dá-cá da política parlamentar e partidária, baseada na distribuição de recursos e na partilha de poder, ou então buscando solapar e deslegitimar o poder presidencial.

Essa é uma das razões por que o debate sobre parlamentarismo *versus* presidencialismo não desapareceu por completo, a despeito dos resultados desfavoráveis ao sistema parlamentar de governo obtido por dois plebiscitos nacionais realizados nos últimos quarenta anos, em 1963 e em 1993. A demarcação imprecisa das fronteiras entre os três Poderes é agravada pelo poder de veto de agentes institucionais “consociativos” que operam no interior de cada um deles.

No que diz respeito ao Judiciário, podem-se assinalar aspectos positivos, mas também aspectos deletérios, na sua crescente intervenção para assegurar direitos e arbitrar conflitos.

A liberdade de que desfrutam os juízes, até os de primeira instância, para tomar decisões diferentes em casos similares e o poder a eles concedido para paralisar políticas públicas vêm estimulando a sociedade a buscar no Judiciário a solução de seus conflitos sociais e políticos. O resultado tem sido os males gêmeos conhecidos no debate público como a “judicialização da política” e a “politização do Judiciário”, males esses que sobrecarregam os tribunais e comprometem sua capacidade de ser imparciais.

Em adição a isso, o alcance da verificação de constitucionalidade é tal que os tribunais são inevitavelmente dragados para a arena política. O Judiciário pode deliberar sobre a constitucionalidade não apenas de leis ordinárias aprovadas pelo Legislativo ou das medidas provisórias editadas pelo Executivo, mas até de emendas constitucionais, dado o seu poder de questionar qualquer um desses instrumentos em relação quer ao mérito quer ao método de deliberação pelo qual as decisões foram tomadas.

Efetividade decisória

Como assinalamos antes, o Brasil tem um sistema político mais afeito a bloquear do que a tomar decisões. Saudável quanto isso possa parecer do ponto

de vista de teorias democráticas abstratas, preocupadas com os limites do governo, seu custo em termos de efetividade democrática é indubitavelmente muito alto.

No que diz respeito às relações entre o Executivo e o Legislativo, o principal meio para administrar o quase-impasse continuamente gerado pela nossa estrutura institucional é a ampla prerrogativa presidencial de editar medidas provisórias – uma rosa que tem o odor dos velhos decretos-lei do regime militar. Inserido na Constituição, esse instrumento legislativo tornou-se rapidamente fonte de poder incontestável ao qual o Executivo recorre para superar os obstáculos colocados pela estrutura frágil e fracionada dos sistemas partidário e legislativo do país.

É importante recordar que, de 1988 em diante, todos os obstáculos concebíveis à estabilização e à reforma econômica, entranhados na Constituição, só podem ser removidos por emenda aprovada por 60% do total de parlamentares nas duas Casas do Congresso, em dois turnos separados de votação. Tendo em vista que os maiores partidos dificilmente controlam 20% das cadeiras cada um, isso significa que durante todo esse período o Executivo ficou à mercê do Congresso para fazer reformas constitucionais exigidas em inúmeras áreas.

Atuando na direção oposta, a prerrogativa de legislar por meio de medidas provisórias, a qual é delimitada por requisitos muito vagos de relevância e urgência, coloca o Executivo numa posição privilegiada em relação à legislação ordinária. Visto desse ângulo, não é descabido descrever o padrão das relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil nos seguintes termos: o Congresso é refém do Executivo em questões relacionadas à legislação ordinária (isto é, medidas provisórias), ao passo que o presidente é refém do Congresso em questões que demandam reforma constitucional.

Mesmo se fosse aceitável a premissa de que recorrer a medidas provisórias não significa *ipso facto* uma emasculação do Congresso, como argumentam alguns autores, a edição abundante desses decretos acarreta uma séria distorção no processo legislativo democrático, a qual só pode ser compreendida e tolerada como um meio de contornar alguns defeitos profundos da estrutura institucional brasileira.

O caráter meramente autorizativo do orçamento federal, cuja execução é subordinada ao poder do Ministério da Fazenda de contingenciar os gastos aprovados pelo Congresso, também deforma o processo legislativo, não obstante sua importância para assegurar o ajuste fiscal. Agrava-se essa distorção quando o mecanismo é usado para controlar votações de interesse do Executivo mediante a liberação seletiva de recursos para emendas parlamentares.

Accountability: *partidos, fidelidade partidária e sistema eleitoral*

O período 1988-1990 marcou a transição de um sistema partidário moderadamente fragmentado para outro, altamente fragmentado. Em 1994, o Brasil era por certo uma das democracias que ostentavam o mais alto grau de fragmentação.

Além da fragmentação legislativa, os maiores partidos, especialmente os que integravam a base governista do presidente Fernando Henrique (PSDB, PFL, PTB e, mais tarde, PMDB e PPB) eram pouco disciplinados em contraste com a então oposição de esquerda, que marchava unida. Embora alguns autores defendam que os grandes partidos brasileiros agem de forma disciplinada e que seu comportamento é previsível em vez de caótico, o fato de uma minoria de 10%-15% votar consistentemente contra a maioria do partido em questões-chave tende a agravar os problemas inerentes a um sistema legislativo fragmentado. Partindo de uma posição minoritária e apoiados por partidos grandes, mas pouco disciplinados, os presidentes não têm opção senão formar coalizões multipartidárias de tamanho exagerado e de alto custo fiscal.

Algo similar ocorre no plano do eleitorado. O eleitor brasileiro defronta-se com um excesso de opções, primeiro porque existe um grande número de partidos e, segundo, porque nem os de maior porte se comportam de maneira consistente, seja na arena eleitoral seja na legislativa. Ao aumentar os custos de informação para os eleitores, a fragmentação legislativa acoplada à indisciplina partidária dissolve as linhas de responsabilização (*accountability*) entre representantes e representados.

Não obstante as dificuldades aqui enumeradas, o sistema partidário parece ter melhorado. Isso pode ser atribuído em parte ao impacto indireto das reformas econômicas do governo Fernando Henrique, ou talvez da reforma constitucional de 1997, que instituiu a reeleição, ou ainda das reformas políticas pontuais que foram aprovadas até hoje. Essa tendência de aperfeiçoamento também deita raízes na coincidência das eleições presidenciais e legislativas e deverá ser favorecida caso o padrão de eleições distritais uninominais *de facto* que já prevalece em muitas regiões se espraie pelo país.

Uma opção ainda mais adequada seria preservar as características salutares do sistema de lista aberta, adotando um sistema misto que combinasse disputas majoritárias em distritos uninominais com eleições proporcionais de lista fechada nas circunscrições estaduais.

O sistema distrital misto proporciona boas vantagens. As eleições majoritárias uninominais aumentariam a inteligibilidade da competição política, porque tais disputas tendem a ser decididas entre dois candidatos. Os candidatos que concorrem pela lista fechada teriam de competir pelos votos oferecendo programas abrangentes, e não vantagens particularizadas. O sistema também propicia a responsabilização dos representantes perante bases eleitorais geograficamente bem delimitadas. Sendo significativamente menor em tamanho do que a circunscrição eleitoral atual, o distrito uninominal permitiria aos eleitores identificar claramente o seu representante e cobrar sua responsabilidade por assuntos de interesse para eles.

Soberania popular versus federação

As dificuldades que se originam no modelo consociativo brasileiro são exponenciadas por alguns traços específicos de nossa federação, contribuindo para a complexidade do sistema político.

Arranjos federativos são inerentemente consociativos e pode-se argumentar de modo convincente a favor de sua adoção em países de dimensões continentais. Entretanto, pelo menos dois aspectos clamam por maior atenção no caso brasileiro. O primeiro é que a Constituição de 1988 reagiu à centralização promovida pelo regime militar instituindo uma descentralização radical. Além de ter transferido uma parte substancial das receitas tributárias da União para os demais entes federados, concedeu autonomia política e administrativa plena não apenas aos Estados, mas também às municipalidades, transformando o Brasil numa genuína federação com três níveis de governo.

Do ponto de vista político e eleitoral, o Brasil é hoje um compósito de um governo nacional, 27 governos estaduais e mais de 5.560 governos locais. Por mais saudável que esse arranjo possa parecer, a triste verdade é que alguns Estados e pelo menos a metade dos governos municipais não dispõem de receitas suficientes para se sustentar. Uma das conseqüências dessa discrepância entre autonomia política local e dependência financeira do governo central é que a qualidade da democracia praticada nos municípios deixa muito a desejar.

Acresce que, em algumas federações, o argumento consociativo tem sido invocado para justificar a sub-representação de maiorias eleitorais em favor da super-representação dos estados menos populosos. Esse tem sido há tempos um pomo de discórdia no Brasil, sobretudo em vista da dramática sub-representação de São Paulo e a super-representação de áreas esparsamente povoadas nas regiões Norte e Centro-Oeste. Alfred Stepan cunhou a estranha expressão *demos-constraining* (isto é, redutora da força da maioria popular) para se referir a essa característica que, em perspectiva comparada, é particularmente saliente na federação brasileira.

Conclusão

Segundo o diagnóstico original das propostas de reforma política, formulado nos anos 1980, o cerne do problema institucional brasileiro é a problemática combinação do regime presidencialista com fortes traços do modelo “consociativo” de democracia, ou seja, um sistema eleitoral e partidário concebido para impedir a formação de maiorias governativas. As dificuldades decorrentes desse modelo se agravam, no caso brasileiro, pelo extremo individualismo fomentado nas eleições legislativas pelo voto proporcional com lista aberta.

Um ponto destacado no presente texto foi que a mescla brasileira de presidencialismo *cum* consociativismo começou a funcionar melhor no governo Fernando Henrique, de 1995 em diante. Por um lado, isso se tornou possível graças à atmosfera menos polarizada que emergiu com o fim da guerra fria e uma nova agenda mundial, e, por outro, pelo controle da inflação e a ascensão à presidência de um político hábil na construção de consensos e municiado com uma ampla agenda de reformas. É também plausível afirmar que o funcionamento do sistema político foi transformado indiretamente e na prática em conseqüência da reforma econômica e do setor público. A privatização dos bancos estaduais e a

Lei de Responsabilidade Fiscal representaram um duro golpe nas seculares práticas do clientelismo e da corrupção.

De acordo com essa hipótese, mudaram de maneira significativa, mesmo sem uma reforma política *stricto sensu*, as condições sob as quais atuam os partidos políticos e os políticos individualmente considerados. Embora se tenha feito relativamente pouco para reformar as instituições políticas, as importantes transformações realizadas em outras esferas deverão alterar o funcionamento delas no médio prazo. A estabilidade da moeda, a disciplina fiscal e a modernização do setor público passaram a ser valorizadas pela opinião pública, mas ainda há muito a fazer no tocante a questões redistributivas e outras, relacionadas à lei e à segurança pública.

A eleição do presidente Lula em 2002 deve ser entendida como consequência e também causa de expressivas mudanças na cultura política, notadamente no tocante ao manejo pacífico da sucessão presidencial e da alternância no poder. Nesse particular, a linha de continuidade que o novo governo manteve em relação à política macroeconômica representou uma importante contribuição adicional à consolidação democrática – sem embargo das controvérsias substantivas a que deu ensejo.

A crise política que engolfou o governo e o PT a partir de maio de 2005 evidenciou a conveniência de um debate aprofundado sobre a reforma política nos próximos anos. Conquanto relevantes, as mudanças logradas até o momento não parecem suficientes para assegurar a estabilidade, a efetividade e o desejável índice de *accountability* do sistema político. O elevado custo político e a manifesta ineficiência embutidos no modelo político-institucional vigente voltaram a se manifestar, e com inusitada força, no governo Lula. Evidenciaram-no os recursos a que o PT precisou recorrer para atrair partidos menores e de escasso conteúdo programático e assim formar uma coalizão majoritária no Congresso.

Não se deve subestimar o robustecimento formal e informal da democracia brasileira desde os anos 1980. Diferentemente do que ocorreu com José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco, os presidentes Fernando Henrique e Lula beneficiaram-se de um avanço substancial: a forte *expectativa de estabilidade* advinda do controle da inflação e de bases político-eleitorais muito mais amplas. Se a experiência desses vinte anos for um bom guia para a análise, pode-se conjecturar que crises graves só ocorrerão se pelo menos dois dos seguintes três fatores surgirem simultaneamente: 1. uma situação econômica *sentida* como extremamente adversa pela maioria da população; 2. acusações plausíveis de corrupção que atinjam a própria pessoa do presidente; e 3. um clima de antagonismo ou de desconfiança no meio político, com uma parcela substancial dos atores políticos de primeiro plano (presidente, partidos políticos, Congresso, governadores), atribuindo-se mutuamente alguma intenção de acirrar ânimos ou de criar fatos desestabilizadores.

A confiança hoje amplamente difundida a respeito da consolidação democrática, e compartilhada por este texto, contudo, vincula-se muito mais à experiência prática adquirida na superação de crises graves, ao calibre individual dos últimos presidentes e a mudanças aparentemente irreversíveis na economia, do que à saúde das instituições políticas em sua configuração formal. Essa constatação por si só recomenda o aprofundamento do debate sobre a reforma política. É possível que a eleição presidencial de 2006 já reabra a discussão, quiçá renovando-lhe os termos e preparando a sua terceira etapa.

Bibliografia

- AMES, B. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: Michigan: University of Michigan Press, 2001.
- CARVALHO, N. R. de. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999.
- KAHN, H.; WIENER, A. J. *The Year 2000 – A Framework for Speculation on the Next Thirty-Three Years*. New York: The Macmillan Company, 1967. p.262-4.
- LAMOUNIER, B. Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In: VELLOSO, J. P. dos R. (Org.) *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.
- _____. Brazil at an Impasse. *Journal of Democracy*, v.5, n.3, p.72-87, 1994.
- _____. Brazil: An Assessment of the Cardoso Administration. In: DOMÍNGUEZ, J. I.; SCHIFTER, M. (Org.) *Constructing Democratic Governance in Latin America*. 2.ed. Baltimore, Md: The Johns Hopkins University Press, 2003. p.269-91.
- _____. *Da independência a Lula: dois séculos de política brasileira*. São Paulo: Augurium, 2005.
- LAMOUNIER, B.; SOUZA, A. de. *As elites brasileiras e o desenvolvimento nacional: fatores de consenso e dissenso*. São Paulo: Idesp, 2003.
- LINSTONE, H. A.; TUROFF, M. (Org.) *The Delphi Method: Techniques and Applications*. Newark: New Jersey's Science and Technology University, 2002.
- LIJPHART, A. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.
- NICOLAU, J. A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, M. V.; VANNUCHI, P.; KERCHE, F. (Org.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p.201-24.
- RESCHER, N. On the Epistemology of the Inexact Sciences. In: _____. *Scientific Explanation*. New York: The Free Press, 1970. p.163-208.
- SAMUELS, D. J. Financiamento de Campanha e Eleições no Brasil. In: BENEVIDES, M. V.; VANNUCHI, P.; KERCHE, F. (Org.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, p.388-91.

SOUZA, A. de. Cardoso and the Struggle for Reform in Brazil. *Journal of Democracy*, v.10, n.3, p.49-63, 1999.

_____. O impeachment de Collor e a reforma institucional no Brasil. In: ROSENN, K. S.; DOWNES, R. (Org.) *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000. p.127-65.

_____. *Political Reform in Brazil: Promises and Pitfalls*. Washington, D.C.: Center of International and Strategic Studies, 2004.

STEPAN, A. Federalism and Democracy: Beyond the US Model. *Journal of Democracy*, v.10, n.4, p.24-5, 1999.

RESUMO – O PRESENTE artigo relata os resultados de um exercício de cenários políticos realizado pelo Instituto de Estudos Avançados (IEA-USP) no quadro de um projeto mais amplo patrocinado pelo Executivo federal. Os autores traçam inicialmente um cenário positivo, caracterizado por estabilidade política, aperfeiçoamento do sistema de partidos e do Legislativo, e melhores políticas sociais. Passam, em seguida, a dois cenários negativos, nos quais aqueles objetivos dificilmente serão atingidos. Dado que a ocorrência do cenário positivo provavelmente exigirá reformas políticas substanciais, os autores analisam algumas das propostas debatidas ao longo das últimas duas décadas, notadamente as que objetivam fortalecer o sistema partidário, melhorar as relações Executivo *versus* Legislativo e tornar o sistema como um todo mais representativo (*accountable*).

PALAVRAS-CHAVE: Democracia, Cenários político-institucionais, Método Delphi, Reforma política, Políticas públicas, Equilíbrio republicano, Fragmentação conflituosa, Democracia tutelada, Sistema eleitoral, Sistema de partidos, Sistema de governo.

ABSTRACTS – THIS ARTICLE reports the results of a political scenario-building exercise carried out by the Institute of Advanced Studies within the framework of a larger project sponsored by the federal government. The authors first draw a positive scenario, characterized by political stability, improvement of the party system and of the legislative machinery, and better social policies. Next they turn to two negative scenarios, under which the above-mentioned goals seem unlikely to be reached. The positive scenario is unlikely to come about without substantial political reforms. An effort is therefore made to analyze reform proposals debated in the country over the last two decades, with special reference to those aiming to strengthen the party system, improve Executive versus Legislative relations and increase accountability in the political system as a whole.

KEYWORDS: Democracy, Political & institutional scenarios, Delphi Method, Political reform, Public policies, Republican equilibrium, Conflictual fragmentation, Tutelary democracy, Electoral system, Party system, Government system.

Amaury de Souza e Bolívar Lamounier são cientistas políticos, sócios-diretores, respectivamente, da MCM Consultores Associados e Augurium Consultoria.

@ – amay@uninet.com.br / bolivar@uol.com.br

Recebido em 24.1.2006 e aceito em 27.1.2006.