

Título de la ponencia: **Democracia y constitucionalismo en Brasil y el “eterno retorno” de la reforma política**

Autor: Profesor Doctor FILOMENO MORAES

(Correos electrónicos: filomenomoraes@uol.com.br; filomeno@unifor.br)

Profesor Titular de la Universidad de Fortaleza (UNIFOR)

Institución de procedencia: Universidad de Fortaleza (UNIFOR)

Palabras-clave: Brasil. Democracia. Constitucionalismo. Reforma política. Transición democrática.

RESUMEN

El proceso brasileño de transición, del autoritarismo-burocrático al estado de derecho y a la democracia, tuvo como marcos fundamentales el Congreso Constituyente (1987-1988) y la Constitución del 1988. Abordando la evolución político-constitucional del país en los últimos veinte y cinco años, la ponencia destaca la “constitución política”, y el “eterno retorno” de la reforma política, a través de propuesta amplias y radicales de cambios del sistema político. Por fin, después de discutir los principales proyectos de amplia reforma política, se resalta que la perspectiva de hacerse un incremento de reforma política puede ser más eficaz que las propuestas amplias que se presentan.

Democracia e constitucionalismo no Brasil e o “eterno retorno” da reforma política

E se um dia ou uma noite um demônio se esgueirasse em tua mais solitária solidão e te dissesse: "Esta vida, assim como tu vives agora e como a viveste, terás de vivê-la ainda uma vez e ainda inúmeras vezes: e não haverá nela nada de novo, cada dor e cada prazer e cada pensamento e suspiro e tudo o que há de indivisivelmente pequeno e de grande em tua vida há de te retornar, e tudo na mesma ordem e sequência [...].

Nietzsche

Introdução

Um dos temas mais recorrentes no atual debate político-institucional é o da reforma política. Quase todo mundo é favorável à reforma política, mas, como pouco se pergunta sobre o que é a reforma política, acaba-se por chegar à falsa conclusão de que, simplesmente por meio da lei, se chegará ao bom governo e aos bons costumes políticos. A rigor, talvez não haja algo que divida tanto, quando se passa do abstrato ao concreto, do discurso à práxis, do que a reforma política brasileira.

Destaque-se, também, a contradição observada mais recentemente por Lamounier (2005, p. 14 e 15), segundo o qual se desenvolveu no país uma descrença em relação aos mecanismos de representação política, a saber, eleições, partidos e legislativo. Ocorreu, assim, o desenvolvimento de um discurso pirrônico”, ubíquo, constante, tanto na linguagem intelectual quanto na popular. Por outro lado, uma série de acontecimentos recentes, “levou parte da elite brasileira para o extremo oposto, um otimismo por vez panglossiano, à luz do qual nossa história política se transfigurou em notável desfile de sabedoria e virtude cívica”, o que provocaria a disjunção, com evidente travo pejorativo, nas categorias “neopanglossianismo politológico” ou no “neooliquarquismo”. A primeira categoria classificaria os que estão satisfeitos com o processo político; a outra, os que querem reformar o sistema político, para deixá-lo à imagem e semelhança de suas parcialidades.

No debate que precedeu a eleição presidencial de 2010, a problemática episodicamente veio à tona. A candidata do Partido dos Trabalhadores (PT) à presidência em entrevista ao programa Roda Viva, na TV Cultura, afirmou que é favorável à reforma política, para que possa haver financiamento público das campanhas, voto em lista e reforço dos partidos. “Estamos em uma fase da democracia em que é necessário melhorar a governabilidade do país”, acentuou. Para a petista, seria necessária uma constituinte exclusiva para essa reforma no Brasil. Ademais, acentuou que o prazo para a reforma política seria o início do governo.

No programa entregue ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), na seção “Fortalecer o Estado e construir a igualdade para aprofundar a autonomia econômica, política e social das mulheres, pretende-se “assegurar a reforma política como um instrumento eficaz para que as mulheres historicamente excluídas da esfera pública e dos espaços de decisão rompam com o mecanismo perverso que as têm levado à subordinação e opressão” e na seção “Democracia, fortalecimento do Estado democrático de Direito e do Pacto Federativo”, encarece-se que “essas medidas terão de ser complementadas por uma reforma política capaz de dar mais transparência aos partidos políticos e aos processos eleitorais, com financiamento público de campanhas eleitorais”.

Por sua vez, embora não houvesse qualquer referência direta ou indireta no programa que apresentou ao TSE, José Serra, candidato do Partido da Social-democracia Brasileira (PSDB), também prometeu fazer reforma política, acentuando que a sua primeira ação, caso fosse eleito, seria promover as reformas política e administrativa. Reforçando que “a [reforma] política, vou começar por ela”, Serra disse que chegou a sugerir a realização da reforma política ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva e ao ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, mas acredita que ela não tenha sido realizada porque uma reforma deste tipo “descontenta algumas pessoas”.

Em suma, Dilma Rousseff e Marina Silva defenderam, inclusive, a convocação de uma “mini-Constituinte” para funcionar em 2011, com o objetivo de realizar diversas reformas, entre as quais a da legislação política. No

mesmo diapasão, José Serra reforça a ideia de "peitar" as mudanças (Gaspari, 2010).

O voluntarismo das elites políticas em relação à reforma política, não é compartilhado, de modo geral, pela academia. Santos (2007, p. 61), por exemplo, ressalta que “o sistema político brasileiro, apesar das aparências, funciona de maneira satisfatória”, pois se tem “um sistema partidário estabilizado, com taxas de volatilidade cadentes, girando em torno de quatro a cinco partidos em equilíbrio de condições, e que expressa a pluralidade social radicada na sociedade”, além de “uma disputa presidencial mais estabilizada ainda, baseada em torno de dois blocos, um de centro-esquerda e outro de centro-direita, que se revezam e continuarão a se revezar no poder, principalmente e à medida que a radicalização dê espaço ao bom senso e à disputa em torno de uma agenda para o país”.

Diagnóstico muito diferente do vocalizado, por exemplo, pelo deputado Alexandre Cardoso (1997, p. 10), que afirma que “o atual e exaurido modelo político-eleitoral é o principal ingrediente do desprestígio e da corrupção do parlamento brasileiro em todas as esferas”, pois é “um modelo em que o voto no candidato ‘A’ elege o candidato ‘B’. Somente seis por cento dos candidatos atingem o quociente eleitoral, enquanto o restante se beneficia de votos alheios”. Destarte, tudo colaboraria para cristalizar um “tipo de política, [que] aliado à manipulação da assistência social, é a responsável pela eleição de ‘simpatizantes’ do narcotráfico, do roubo de cargas e do tráfico de armas”.

Reis (2007, p.81) expressa o paradoxo existente entre os humores da opinião pública e os da academia. Há, assim, “um mal-estar difuso, que se revela sobretudo em diagnósticos pessimistas da conjuntura, ceticismo quanto ao futuro, cinismo generalizado nas ruas quanto aos políticos”, em contradição com “o crescente otimismo que predomina nos diagnósticos acadêmicos do regime”.

O certo, contudo, é que se promove a reforma política, com a adoção, inclusive, de mecanismos que produzem profundos impactos. Na década passada, introduziu-se, pela via legislativa, a reeleição para a presidência da República, governadores e prefeitos, quebrando uma tradição que, por mais de cem anos, em todas as constituintes e em todas as constituições (mesmo as

autoritárias), lhe foi refratária. Na década em curso foi a vez da via jurisdicional provocar mudanças no sistema político. Senão, veja-se. Em 2002, o Tribunal Superior Eleitoral, em resposta a uma consulta, promoveu forte intervenção no processo político, quando verticalizou as alianças eleitorais, a menos de um ano das eleições e contra a tradição que vigorou durante o regime constitucional de 1946 e, proibida pelo Código Eleitoral de 1965, se restabeleceu, em 1985, com os ares democratizantes.

Depois, a verticalização ou não-verticalização das alianças eleitorais voltou à tona, promovendo debates apaixonados e tomadas de posição que, às vezes, beiraram a irracionalidade. De fato, o Congresso Nacional aprovou a proposta de emenda nº 548/2002, dando nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal, disciplinando as coligações eleitorais e garantindo ao partido político autonomia para adotar os critérios de escolha e o regime de suas alianças, sem a obrigatoriedade de vinculação eleitoral entre as candidaturas em nível nacional, estadual, distrital ou municipal. A nova emenda constitucional acabou, enfim, as coligações compulsórias introduzida pela decisão do TSE em 2002. Novamente, a Justiça Eleitoral, ratificada pelo Supremo Tribunal Federal, interveio no processo político, considerando que tal emenda constitucional não se aplicaria às eleições de 2002. Mais tarde, veio a imposição da fidelidade partidária por meio de interpretação judicial.

De fato, a reforma política já foi declarada prioridade pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, pelos ex-presidentes do PT José Dirceu e José Genoíno, pelo ex-presidente da Câmara dos Deputados Aécio Neves, e pelo presidente Lula na campanha de 2002, e reforçada por este, depois que foi reeleito (CARDOSO, 2007), entre outros.

1. A história de “longa duração” da reforma política

Antônio Pereira Pinto, publicista da época do Império, na obra *Reforma política*, já registrava que “desde a primeira legislatura (1826) iniciaram-se em ambas as câmaras luminosos projetos tendentes a regulamentar o processo das eleições” (1983, p.12). José de Alencar (1977, p.424), também teórico da democracia representativa e proporcional e fino observador da cena política

brasileira, exasperado diante de tantas e sempre incompletas mutações no sistema eleitoral, advertia em discurso pronunciado em 1874 na Câmara de Deputados:

Alguns, sinceramente, fazem como o médico que, esgotado o seu receituário, quando o doente geme, manda-lhe que 'mude de travesseiro'. A eleição direta é o travesseiro disponível. Temos experimentado os círculos, os triângulos, diversas formas de manipulação. Falta a eleição direta; é o travesseiro para o enfermo que não tem repouso.

Os tempos passaram e, desde a constatação daquele então parlamentar cearense, a vida política brasileira também passou por muitas vicissitudes. Mais recentemente, dos anos oitenta do século passado até agora, se constrói um experimento que, apesar dos pesares, coloca o País na senda das democracias. A democracia no Brasil já deixou, assim, de ser um grande mal-entendido. Mas, a depender de muitos dos engenheiros institucionais que por estas plagas abundam, o sistema político, que dá mostras de sanidade, não tem nem terá repouso tão cedo, como se tivesse sempre a necessitar não de só de um, mas de muitos travesseiros, para recorrer à imagem de José de Alencar. Ou, como observa Fábio Wanderley Reis (2003, p.13-14), "o debate brasileiro tem exibido a característica de um enfrentamento bastando rígido entre partidários e oponentes das posições quanto a diferentes aspectos dos problemas, numa espécie de Fla-Flu em que se confrontam presidencialistas e parlamentaristas, majoritaristas e proporcionalistas etc.", destacando-se nas formas que tais enfrentamentos têm assumido o contraste entre dois tipos de orientações básicas, a saber, os adeptos da engenharia política, confiantes nas possibilidades transformadoras da ação legal deliberada, e os analistas de perspectiva "burkeana", contrários ao "artificialismo" dos meios legais.

2. Projetos de reforma política no Congresso Nacional

Na legislatura de 1995-1998, tramitou no Congresso Nacional, tendo como relator o então senador Sérgio Machado (PMDB-CE), projeto de reforma considerando os seguintes aspectos do sistema político: sistema eleitoral; fidelidade partidária; partido nacional e desempenho eleitoral; domicílio eleitoral e filiação partidária; duração de mandato de senador; datas de posse; voto

facultativo; divulgação de pesquisas eleitorais; imunidade parlamentar; número de vereadores; suplentes de senadores; e financiamento de campanhas.

Na legislatura seguinte, 1999-2002, com objetivo semelhante, criou-se uma comissão especial na Câmara dos Deputados, presidida pelo deputado Alexandre Cardoso (PSB-RJ) e relatada pelo deputado Ronaldo Caiado (PFL-GO). O relator propôs o exame dos seguintes temas básicos: financiamento de campanhas eleitorais; fidelidade partidária, domicílio eleitoral, filiação partidária; sistema eleitoral, listas; coligações partidárias, limites; propaganda dos partidos políticos, pesquisa; e causas de inelegibilidades, renúncia. Isto sem prejuízo da análise de outras questões como a atinente ao pacto federativo e a relativa à organização dos poderes (MORAES, 2005).

Em 2007, a Câmara dos Deputados aprovou o regime de urgência para o Projeto de Lei nº 1.210/07, que trata da reforma política. O projeto tinha pretensões largas, dispendo sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias. Na visão dos subscritores do projeto, pretendia-se encaminhar solução para os problemas seguintes, que requererem soluções mais urgentes: “a) a deturpação do sistema eleitoral causada pelas coligações partidárias nas eleições proporcionais; b) a extrema personalização do voto nas eleições proporcionais, da qual resulta o enfraquecimento das agremiações partidárias; c) os crescentes custos das campanhas eleitorais, que tornam o seu financiamento dependente do poder econômico; d) a excessiva fragmentação do quadro partidário; e) as intensas migrações entre as legendas, cujas bancadas no Legislativo oscilam substancialmente ao longo das legislaturas”.

Em 2007, a Câmara dos Deputados aprovou o regime de urgência para o Projeto de Lei nº 1.210/07, que trata da reforma política e que continua na Câmara. O projeto tem pretensões largas, dispendo sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando, por

consequente, e entre outros diplomas, o Código Eleitoral, a Lei dos Partidos Políticos e a Lei das Eleições.

Na visão dos subscritores do projeto, pretende-se encaminhar solução para os problemas seguintes, que requererem soluções mais urgentes: “a) a deturpação do sistema eleitoral causada pelas coligações partidárias nas eleições proporcionais; b) a extrema personalização do voto nas eleições proporcionais, da qual resulta o enfraquecimento das agremiações partidárias; c) os crescentes custos das campanhas eleitorais, que tornam o seu financiamento dependente do poder econômico; d) a excessiva fragmentação do quadro partidário; e) as intensas migrações entre as legendas, cujas bancadas no Legislativo oscilam substancialmente ao longo das legislaturas”.

Tais tentativas acabaram nos arquivos das casas legislativas ou objeto de uma tramitação interminável.

3. O retorno atual da reforma política

Em 22 de fevereiro de 2011, foi instalada Comissão Temporária no Senado Federal, por meio de Ato do Presidente do Senado n.º 24, de 2011, com a finalidade de elaborar anteprojeto de reforma política.¹ Encerrando as discussões temáticas em 7 de abril do ano em curso, a Comissão debateu diversas questões que, para fins de análise, podem ser divididas em três grupos: regras debatidas e não alteradas, limitando-se à convalidação de seu atual teor; regras alteradas de baixo impacto na percepção dos eleitores e regras que alteram profundamente o atual sistema político.

Foram debatidas e não alteradas, optando a Comissão pela manutenção do atual entendimento as regras referentes à obrigatoriedade do voto; fidelidade partidária; domicílio eleitoral de pelo menos um ano na circunscrição

¹ Na composição da Comissão, pode-se perceber o esforço para a formação de uma coalizão de forças políticas de peso, senão veja-se: dos doze membros, dois são ex-presidentes da República (Itamar Franco PPS-MG e Fernando Collor PTB-AL), sete são ex-governadores (Roberto Requião PMDB-PR, Aécio Neves PSDB-MG, Jorge Viana PT-AC, Antônio Carlos Valadares PSB-SE, Luiz Henrique Silveira PMDB-SC, Wellington Dias PT-PI, Eduardo Braga PMDB-AM) e dois são egressos do Ministério Público (Demóstenes Torres DEM-GO e Pedro Taques PDT-MT), sendo presidida por Francisco Dornelles, do PP-RJ, ex-ministro de Estado. Como suplentes os senadores: Humberto Costa (PT-PE), Vital Filho (PMDB-PB), Waldemir Moka (PMDB-MS), Aloysio Nunes (PSDB-SP), Ana Amélia Lemos (PP-RS) e Vicentinho Alves (PR-TO).

pela qual o candidato pretende disputar eleições, além de filiação partidária pelo mesmo período. Foram mantidas também as atuais regras referentes à cláusula de desempenho (o partido deve eleger no mínimo três representantes, de estados diferentes, à Câmara dos Deputados, para possuir funcionamento parlamentar) e propaganda partidária (no tocante ao condicionamento do tempo de veiculação em rádio e TV proporcional ao número de representantes eleitos para a Câmara Federal).

Dos trabalhos da Comissão, resultou um conjunto de subprojetos – propostas de emendas constitucionais e de projetos de leis -, discriminados nos Quadros 1 e 2.

Quadro 1
Anteprojetos apresentados pela Comissão da Reforma Política
Propostas de emendas à Constituição

Tema	Ementa
Suplência de senador	Reduz de dois para um o número de suplentes de senador e veda a eleição de suplente que seja cônjuge, parente consaguíneo ou afim, até o segundo grau ou por adoção do titular.
Data de posse e duração de mandato	Estabelece mandato de cinco anos para presidente da República, governador e prefeito. O primeiro tomará posse em 15 de janeiro e os dois outros cargos em 10 de janeiro
Fim da reeleição	Torna inelegível presidente da República, governador e prefeito para os mesmos cargos, no período subsequente.
Coligações	Permite coligações eleitorais apenas nas eleições majoritárias (presidente da República, governador e prefeitos).
Referendo	Estabelece que lei ou emenda constitucional que altere o sistema eleitoral seja aprovada em referendo para entrar em vigor.

Fonte: BRASIL (Senado Federal) (*on line*)

Quadro 2
Anteprojetos apresentados pela Comissão da Reforma Política
Projetos de lei

Tema	Ementa
Domicílio eleitoral	Veda a transferência de domicílio eleitoral de prefeitos e vice-prefeitos durante o exercício do mandato.
Fidelidade partidária	Prevê a perda de mandato por desfiliação partidária em casos nos quais não se configure incorporação ou fusão de legenda, criação de novo partido, desvio de programa partidário e

	grave discriminação pessoal.
Cláusula de desempenho	Inclui entre os critérios em vigor para funcionamento partidário na Câmara eleger e manter filiados no mínimo três deputados, de diferentes estados.
Financiamento público de campanha	Destina recursos ao Tribunal Superior Eleitoral em valor correspondente a R\$ 7,00 por eleitor inscrito, a serem aplicados exclusivamente por partidos políticos e respectivos candidatos nas campanhas eleitorais.

Fonte: BRASIL (Senado Federal) (*on line*)

Abaixo, discutem-se alguns aspectos da reforma política em discussão no Senado Federal. Veja-se:

3.1. fim da reeleição

Em 2010, assistiu-se ao quarto pleito no Brasil em que foi possível a reeleição para presidente da República e governador. Para os prefeitos, já houve as experiências de 2000, 2004 e 2008. Apesar da inexistência de estudos abalizados sobre o impacto do mecanismo sobre o experimento democrático-constitucional brasileiro, uma verificação empírica sobre a reeleição talvez não seja, de modo geral, animadora.

Com efeito, o retrospecto aponta para vícios como utilização da máquina governamental, abuso de poder político, desequilíbrio da competição política, prática de condutas vedadas aos agentes públicos, captação ilícita de sufrágio, oligarquização e personalização do poder e empreendedorismo político distante dos valores republicanos, dentre outros aspectos negativos, vinculados ao mecanismo.

Mais recentemente, no debate realizado sobre a reelegibilidade foi visível o consenso acerca de seus aspectos negativos, reunindo inspiradores e aproveitadores reais ou potenciais, da introdução do mecanismo, em 1987, na Constituição Federal. Convém lembrar que, na sequência da transição autoritarismo-democracia, ocorrida no Brasil e em outros países sul-americanos, a teoria política encareceu pelo menos mais duas condições necessárias à qualificação de uma democracia política ou poliarquia, a saber, quem ocupa as posições mais altas no governo não deve sofrer o término de

seus mandatos antes dos prazos legalmente estabelecidos e as autoridades eleitas não devem estar sujeitas a restrições severas ou vetos (O'DONNELL, 1996).

Robert Dahl (1971) já estabelecera condições de existência para qualquer regime que se pretenda democrático, partindo da verificação de um conjunto de condições que, em boa parte, deveriam estar presentes, quais sejam, eleição das autoridades públicas; sufrágio universal; eleições livres e limpas; direito de disputar cargos públicos; liberdade de expressão; informação alternativa e liberdade de associação.

Não é ocioso lembrar que a teoria da democracia não pode eximir-se de considerar mais uma condição indispensável para que um regime seja considerado democrático, a saber, os presidencialismos (de “coalizão”, de “animação”, ou de outra natureza) não admitam mandatários vitalícios ou quase vitalícios (MORAES, 2010).

3.2. fim das coligações nas eleições proporcionais

Não mais serão permitidas as coligações partidárias nas eleições proporcionais, destinadas à escolha de vereadores e de deputados federais e estaduais. A maior crítica dirigida às coligações proporcionais está na concepção de que atualmente a legislação eleitoral favorece a união de partidos minúsculos e inexpressivos com a finalidade primeira, e por vezes única, de obter tempo de propaganda eleitoral gratuita. Isso se dá porque a atual regra estabelece uma relação entre o tempo de propaganda e o número de partidos com representação na Câmara Federal que compõem a coligação, ou seja, quanto maior o número de partidos, maior o tempo destinado à coligação.

Uma vez que se prioriza apenas esse aspecto na formação das coligações, a aproximação das agremiações por interesses ideológicos ou programáticos é ignorada. Ademais, à medida que a coligação é tratada como um único partido, basta um único candidato ser muito bem votado para que outros membros da coligação, mesmo desconhecidos do eleitorado, sejam

também eleitos, uma vez que os votos são destinados ao partido/coligação e não exclusivamente ao candidato.

3.3. sistema eleitoral

A preocupação da Comissão da Reforma Eleitoral vai além da formação de coligações, alcançando a maneira como o sistema eleitoral atualmente distribui os votos nas eleições proporcionais, ou seja, a crítica dirige-se também ao sistema proporcional de lista aberta como o temos hoje.

Os índices de quociente eleitoral e quociente partidário possibilitam a existência dos chamados “puxadores de votos”: candidatos que recebem a maior parte dos votos, que, afinal, serão distribuídos para outros candidatos do partido ou coligação. Em substituição a esse sistema, a Comissão manteve o sistema proporcional, mas, agora, de lista fechada. Por tal regra, os partidos apresentam listas de candidatos, com ordem de prioridade, para que o eleitor possa vislumbrar antecipadamente quem seria eleito com seu voto. A manutenção do sistema proporcional foi justificada pelos motivos seguintes: a intenção de fortalecimento dos partidos políticos e representatividade das minorias.

Assim como as demais propostas, o sistema proporcional de lista fechada não foi aprovado por consenso, mas por maioria. Como proposta alternativa, voto vencido na Comissão, defendeu-se o voto majoritário para deputados, já popularmente denominado “distritão”.

3.4. cotas para mulheres

Tal proposta busca fortalecer a igualdade de gênero nos parlamentos. Contudo, sua força está vinculada à aprovação definitiva do sistema proporcional de lista fechada, uma vez que seria reservada às mulheres metade dos nomes indicados pelos partidos.

3.5. financiamento público de campanha e limite de gastos

Tão relevante quanto antiga, merece atenção a relação problemática entre dinheiro e política. Com efeito, não obstante a República brasileira contar com mais de um século de existência formal, a pouca institucionalização do princípio republicano entre nós é evidente, tornando-a, em muitas situações, mais *cosa nostra* do que *res publica*, com indicadores da quase inexistente distinção entre o "público" e o "privado".

Essa característica da formação nacional manifesta-se, consideravelmente, no financiamento partidário-eleitoral, o que leva a concordar que, em certa medida, a crise brasileira relaciona-se com o financiamento de partidos e de eleições.

3.6. candidatura avulsa

Permite-se o registro de candidaturas sem vínculo partidário, em eleições municipais, desde que o candidato seja apoiado por pelo menos 10% dos eleitores do respectivo município. É proposta que tenta quebrar o monopólio partidário na representação política, já com certa tradição no constitucionalismo brasileiro.

4. A reforma política como mudança constitucional

Independentemente das tentativas integrais de reforma política, não pode passar despercebido o conjunto de transformações na ordem constitucional inaugurada em 1988, relativo ao sistema político. Tais mutações, realizadas de maneira incremental, têm atingindo, algumas vezes, pontos centrais da tradição político-constitucional nacional, como foi o caso da introdução do mecanismo da reelegibilidade de mandatárias do Poder Executivo.

Na verdade, a partir de meados da década de 70 e se prolongando pelos anos 80, o Brasil assistiu a importante processo de mudança política, com a inflexão do regime militar, a construção de instituições representativas e

multipartidárias e a realização, nos anos de 1987 e 1988, de uma nova constituição. O ritmo cadenciado de mudanças e as permanentes negociações - entre os agentes que pressionavam pela abertura política e os líderes do regime autoritário - sugeriram a existência de um tipo especial de transição, denominado “transição pela transação” (SHARE;MAINWARING, 1984; MORAES, 1988; SANTOS, 2000).

A transição brasileira tem na Constituição de 1988 um momento fundamental para a definição da nova institucionalidade, da qual se devem destacar a dimensão propriamente “constitucional”, isto é, os sistemas eleitoral, partidário e de governo, e a dimensão “procedimental”, ou seja, as regras que regulam o processo decisório, fundamentalmente as relativas aos poderes de agenda e à capacidade de formulação das políticas públicas por parte dos Poderes Executivo e Legislativo.

A Constituição Federal de 1988 previu dois mecanismos para viabilizar a própria mudança. O da revisão constitucional (na forma do art. 3º do Ato das Disposições Constituições Transitórias),² já realizada em 1994, e que acrescentou seis emendas – denominadas “emendas constitucionais de revisão” - ao texto constitucional. O outro mecanismo - o processo ordinário de emenda, com dois turnos de votação em cada casa legislativa e quórum de três quintos, respeitadas as “cláusulas pétreas” (a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais)³ - tem sido usado com certa generosidade e é responsável por quarenta emendas. A Tabela 1 mostra – retiradas das quarenta emendas feitas de acordo com o rito previsto no art. 60 da Constituição Federal – aquelas emendas constitucionais que estão relacionadas aos aspectos “constitucional” e “procedimental” do sistema político.

² “Art. 3º. A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.”

³ “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. [...] § 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. [...]”

Quadro 1
Emendas Constitucionais

<i>Nº da EC</i>	<i>Ementa</i>
<u>58, de 23.9.2009</u>	Dá nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal para disciplinar as coligações eleitorais.
<u>52, de 8.3.2006</u>	Altera a redação do inciso IV do caput do art. 29 e do art. 29-A da Constituição Federal, tratando das disposições relativas à recomposição das Câmaras Municipais.
35, de 20.12.2001	Dá nova redação ao art. 53 da CF (inviolabilidade e imunidade dos senadores e deputados federais).
<u>32, de 11.9.2001</u>	Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da CF (disciplina a edição de medidas provisórias).
<u>16, de 04.06.1997</u>	Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao <i>caput</i> do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao <i>caput</i> do art. 77 e ao art. 82 da CF (reelegibilidade do presidente da República, governador de Estado e do Distrito Federal e prefeitos, quatro anos de mandato do presidente da República, data das eleições).
<u>15, de 12.09.1996</u>	Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da CF (criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios).
<u>9, de 09.11.1995</u>	Dá nova redação ao art. 177 da CF, alterando e inserindo parágrafos, e proíbe a adoção de medida provisória).
8, de 15.08.1995	Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da CF (veda a adoção de medida provisória para regulamentar o disposto no inciso XI do art. 21 com a redação dada por esta emenda constitucional).
<u>7, de 15.08.1995</u>	Altera o art. 178 da CF e veda adoção de medida provisória na regulamentação do artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1995.
<u>6, de 15.08.1995</u>	Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da CF, e veda adoção de medida provisória na regulamentação do artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1995.
<u>5, de 15.08.1995</u>	Altera o § 2º do art. 25 da CF (veda a edição de medida provisória para a regulamentação da exploração dos serviços de gás canalizado por

	parte dos Estados).
<u>4, de 14.09.1993</u>	Dá nova redação ao art. 16 da CF (lei que alterar o processo eleitoral não se aplica à eleição que ocorra até um ano da de sua vigência).
<u>2, de 25.08.1992</u>	Dispõe sobre o plebiscito previsto no art. 2º do ADCT (forma e sistema de governo).

Fonte: BRASIL (Presidência da República) (*on line*)

O Quadro 2, por sua vez, apresenta as emendas que concernem às dimensões “constitucional” e “procedimental” do sistema político, oriundas do processo de revisão constitucional realizado fundamentalmente durante o ano de 1994.

Quadro 2
Emendas Constitucionais de Revisão

Nº da ECR	Ementa
<u>6, de 7/6/1994</u>	Acrescenta o § 4º ao art. 55 da CF (renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato).
<u>5, de 7/6/1994</u>	Altera o art. 82 da CF (reduz de cinco para quatro anos o mandato do presidente da República)
<u>4, de 7/6/1994</u>	Altera o § 9º do art. 14 da CF (lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade).
<u>2, de 7/6/1994</u>	Altera o <i>caput</i> do art. 50 e seu § 2º, da CF (convocação de ministro de Estado ou de quaisquer titulares de órgãos diretamente ligados à presidência da República).

Fonte: BRASIL (Presidência da República) (*on line*)

5. A “constituição política”

A cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político foram erigidos como fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º), proclamando a Carta Magna que o poder emana do povo, que o exercerá por meio de representantes eleitos ou diretamente. A Constituição Federal vigente apresenta um conjunto de disposições que, colocadas em prática, podem contribuir de modo substancial para a realização dos direitos políticos e, enfim, para a construção da cidadania no País.

Se a história político-constitucional brasileira caracterizou-se em regra por uma concepção mais ortodoxa de governo representativo, o texto constitucional de 1988 é, no entanto, bastante diferente. Porque, se reserva ao povo o direito de escolher os seus representantes, isto é, votando a favor dos componentes dos quadros de candidatos escolhidos na forma da Constituição e das leis, possibilita também ao eleitorado iniciar as leis, apreciar questões de ordem política e institucional e ratificar ou revogar atos legislativos ou administrativos.

Entre os seus propósitos inovadores, ao estabelecer que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou *diretamente*, nos termos desta Constituição” (art. 1º, par. ún.), a Lei Fundamental contempla a possibilidade de realização, conjunta, da democracia representativa com a democracia participativa. Ou seja, a produção de decisões (e não-decisões) políticas advinda da atuação de representantes eleitos (vereadores, prefeitos, deputados estaduais, governadores, deputados federais, senadores e presidente da República) ou diretamente dos eleitores, abre a perspectiva de um modelo misto, de *democracia semidireta*.

Neste passo, a Constituição Federal estabelece que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: *I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular*” (art. 14). Plebiscito, referendo e iniciativa popular são, assim, os canais institucionais para tornar possível a intervenção direta do eleitorado na atividade de produção das leis e de políticas governamentais. O art. 14 da Constituição Federal prevê o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como opções de ação direta no processo de produção normativa. Além deles, a Constituição introduziu, ampliou ou enfatizou diversos outros mecanismos de participação administrativa⁴ ou

⁴ Audiência pública (art. 58, § 2º, II), colegiado público (art. 89, VI; art. 194, VII; art. 204, II; art. 206, VI; art. 216, § 1º; art. 227, § 1º), co-gestão paraestatal (art. 206, VI), cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII), provocação de inquérito civil (art. 129, § 1º), controle externo de contas municipais (art. 31, § 3º), denúncia aos tribunais de contas (art. 74, § 2º) e reclamação relativa à prestação de serviços públicos (art. 37, § 3º, I a III). Cf. MORAES (2005).

judicial,⁵ bem como está aberta à inclusão, via emendas constitucionais, de novos mecanismos.

Contudo, não se pode atribuir apenas ao aperfeiçoamento das normas a responsabilidade pelo amadurecimento de nosso sistema político. Infelizmente, formou-se no senso comum a ideia de que não se dispõe de instituições políticas adequadas e que o instrumento para construí-las é mais e mais legislação. Nesse sentido, não nos furtaremos a analisar os itens ora debatidos no Senado Federal sem, contudo, nos afastarmos da ideia de que aspectos outros teriam primazia no que concerne ao amadurecimento político nacional.

Particularmente, em relação ao sistema partidário-eleitoral, a partir de 1979 aos dias atuais, vivenciou-se interminável elaboração e/ou discussão de normatividade partidário-eleitoral, a qual, se teve um dos seus momentos mais relevantes com a promulgação da Constituição de 1988, até hoje vive em discussão. As mutações normativas por que passou a formação partidário-eleitoral partir do final da década de 70 distribuem-se em três escaninhos: 1. a fixação ou ampliação de limites para o exercício da cidadania eleitoral; 2. as decisões que afetaram o processo eleitoral e a organização partidária; 3. as decisões que alteraram a representação política (MORAES;LIMA, 2003).

Em consequência, três momentos marcaram o gradual retorno à democracia política brasileira, bem como a ampliação da cidadania política: 1. o restabelecimento das eleições diretas para governador, a partir de 1982, para prefeitos das capitais, a partir de 1985, e, desde 1989, para presidente da República; 2. a autorização para a criação de partidos nacionais, que fugia ao figurino bipartidário traçado pelo Ato Complementar nº 4/65; 3. o estabelecimento do voto facultativo para o analfabeto (1985) e para os menores entre dezesseis e dezoito anos de idade.

No que diz respeito aos partidos políticos, assistiu-se nos anos 70 e 80 ao desenrolar de um processo de progressiva e paulatina abertura para a sua

⁵ Mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, a e b), ação popular (art. 5º, LXXIII), ação civil pública (art. 129, III), ADIn e ADC (art. 103, VII, VIII e IX), ação de impugnação de mandato eletivo (art. 14, § 10), legitimação extraordinária de comunidades e organizações indígenas (art. 232), júri popular (art. 5º, XXXVIII), escabinato (art. 98, I e II) e acesso da advocacia às magistraturas togadas ((arts. 94, 111, I; 115, I; 119, II; 120, III; 123, *caput*, e par. ún., I; art. 123, par. ún., I). Cf. MORAES (2005).

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

É sabido que, mesmo nas democracias avançadas, partidos políticos passam por crises e sofrem o impacto das novas agências de representação, originários do dinamismo que passou a caracterizar o processo político, sobretudo a partir da segunda metade do século XX. Todavia, se se comparar a situação brasileira com a de outros países da própria América Latina, observa-se que, aqui, os partidos e o sistema partidário padecem de vulnerabilidades preocupantes, que inscrevem o País como o caso mais sério de *subdesenvolvimento partidário* (MAINWARING, 1995).

6. Democracia e constitucionalismo

Um pacto constitucional firma as condições em que o poder será exercido, definindo obrigações governamentais e os recursos com que os governantes se desincumbirão delas. Da mesma forma, estabelece o que lhes é vedado, seja por omissão (não colocando dentro do seu rol de atribuições certas matérias), seja por proibição (impedindo que o governo atue em certas questões). Na verdade, quando um Estado surge, é restaurado ou sofre uma transformação radical da sua estrutura, dota-se de uma constituição.

O debate sobre a mudança *versus* estabilidade constitucional não é recente. A propósito, no final do século XVIII, o liberal Thomas Paine (1984, p. 16) já acentuava que “a vaidade e presunção de governar para além do túmulo

é a mais ridícula e insolente das tiranias” e que “os homens não têm propriedade sobre os homens; também nenhuma geração tem propriedade sobre as gerações que estão por vir”.

Por sua vez, os *founding fathers* Thomas Jefferson e James Madison (apud SUSTEIN, 1998, p.317) também já se preocupavam com o conflito entre democracia e constitucionalismo, e o debate entre eles comumente tem sido recapitulado na discussão sobre o tema. Para Jefferson, revisões constitucionais periódicas seriam necessárias para o bom funcionamento da democracia, pois,

Cada geração é tão independente da que a precede como esta é daquela que a precedeu. Cada uma, como todas as outras, tem o direito de escolher para si própria a forma de governo que acredita melhor lhe promova a felicidade (...). Os que morreram não têm direitos.

Simetricamente, para James Madison, a proposta de Jefferson produziria “a mais violenta luta (...) entre os partidos interessados em reviver, e aqueles interessados em reformar o antecedente estado da propriedade”. Na visão de Madison, a redução da luta entre facções justificava o isolamento da constituição do funcionamento rotineiro da política.

A observação da realidade demonstra que os fatos tenderam a concordar mais com Jefferson do que com Madison, pois, se é frequente o entendimento de que as democracias possuem constituições estáveis e que essa estabilidade é parte da própria democracia, os dados não sustentam tal interpretação, como observa Jan-Erik Lane (1996, p.198):

Todas as constituições tendem a ter vida curta, não apenas as democráticas. De qualquer ângulo que se meça a sua longevidade, a conclusão é a mesma: constituições são mortais. (...) A maior parte delas dura uma ou duas décadas, ou mesmo menos, à exceção dos casos da América do Norte e da Oceania.

Assim, avulta a importância da natureza da mudança constitucional, com os argumentos pró e contra a estabilidade se situando em segunda ordem. Se a mudança, considerada a partir de uma teoria democrática externa à constituição, for democratizante, a instabilidade é menos relevante; se a mudança, no entanto, sob a mesma ótica, não for democratizante, é preferível manter a estabilidade (LIMA JR., 1999). Mas, mesmo que não se penda em favor do constitucionalismo, em detrimento da democracia, é razoável

reivindicar alguns índices de *sentimento constitucional*, cuidando-se para que a tentação do furor mudancista não impeça ou esgarce tal sentimento. A propósito, lembre-se a observação de Karl Loewenstein (2001, p.204), para quem haverá de se tratar a reforma constitucional com o máximo cuidado e reserva. E se, de todas as maneiras, tal reforma for absolutamente necessária, se deverá buscar e encontrar para ela o máximo consenso, o qual não se resolve simplesmente com a obtenção da maioria parlamentar exigida constitucionalmente. Pois, “uma reforma constitucional obtida pela força ou imposta a minoria, importante tanto numericamente como por seu peso político, não somente causa dano a tal minoria, senão ao sentimento constitucional”.

Considerações finais

Evidentemente, identificam-se distorções no funcionamento das instituições políticas brasileiras, cabendo muitas vezes modificá-las para que se evitem as consequências negativas associadas às mesmas. Por tudo isso, talvez a perspectiva incremental de mudança possa ser menos danosa, pois poderá evitar os provavelmente altos e imprevisíveis custos de uma mudança radical. Deste modo, quando se fala em reforma política no Brasil, deve se ter o cuidado suficiente para que, em nome de princípios abstratos não se esteja a causar mais mal do que bem.

Afinal, a democracia aqui, como de regra alhures, é frágil, vulnerável e corruptível, mas é um caminho que se tem percorrido nos últimos vinte anos com certo êxito. E como na casa das reformas há também muitas moradas, não é inoportuna a preocupação com a natureza, o escopo e o alcance das mudanças que se podem implementar. Fugir à tentação de tudo mudar, inovar ou recriar, tentação que, muitas vezes, mais conserva do que muda, inova ou recria, parece ser o caminho da sensatez. Com o aperfeiçoamento do presidencialismo, do sistema de representação proporcional e também do federalismo, que são elementos já tradicionais na política brasileira, talvez se esteja realmente formulando a necessária reforma política.

Mais e mais se observa que os riscos de crises institucionais cíclicas diminuem, e as praxes políticas parecem estar dando soluções sem

necessidades de maiores inovações formais. Sobretudo, e esta é a maior conclusão que se tira destas considerações, o processo político brasileiro, embora enfrente problemas e dilemas, tem caminhado no sentido de evitar os conflitos disruptivos que marcaram perversamente a evolução político-constitucional anterior a 1988. Ademais, o cabedal de conhecimentos acumulado mais recentemente no Brasil questiona muito do que se afirmou tradicionalmente sobre o sistema político nacional e, sobretudo, põe por terra juízos que, sem a devida base empírica, orientam parte das elites políticas a sustentar um conjunto de propostas de reforma institucional tendente a promover verdadeira *subversão pelo alto* (SANTOS, 1998).

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

Referências

ALENCAR, José de. *Discursos parlamentares*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1977.

BRASIL (Presidência da República). Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 10 maio 2011.

BRASIL (Senado Federal). Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/quadros/qd_312.html>. Acesso em: 10 maio 2011.

CARDOSO, Alexandre. Reforma política: prioridade da democracia. *Plenarium*, Brasília, nº 4, p.10-13, 2007.

DAHL, Robert. *Poliarchy: participation and opposition*. New Haven-Connecticut: Yale University Press, 1971.

GASPARI, Elio. Anistia bandida. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. A14, 18/7/2010.

LAMOUNIER, Bolívar. *Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira*. São Paulo: Augurium, 2005.

LANE, Jan-Erik. *Constitutions and political theory*. Manchester and New York: Manchester University Press, 1996.

LIMA JR., Olavo Brasil. Eleições presidenciais: centralidade, contexto e implicações. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, nº 40, p.11-30, 1999.

LOWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. 2. ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1976.

MAINWARING, Scott. Brazil: weak parties, feckless democracy. In: MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy R. (Ed.). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford-California: Stanford University Press, 1995. p.354-398.

MORAES, Filomeno. *A construção democrática*. Fortaleza: Casa José de Alencar/UFC, 1998.

_____. A Constituição do Brasil de 1988 e a reforma política. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno (Org.). *Direito Constitucional contemporâneo: estudos em homenagem ao Professor Paulo Bonavides*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 173-187.

_____. *Contrapontos: democracia, república e constituição no Brasil*. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

MORAES, Filomeno; LIMA, Martonio Mont´Alverne Barreto. Partidos políticos y elecciones: la Justicia Electoral en la construcción de la democracia brasileña. In: EMMERICH, Gustavo Ernesto (Coord.). *Ellos y nosotros: democracia y representación en el mundo actual*. México-DF: Demos, 2006. p.213-230.

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

PAINE, Thomas. *Rights of man*. New York: Penguin Books, 1984.

PINTO, Antonio Pereira. *Reforma política*. Brasília: Ed. UnB, 1983.

REIS, Bruno P. W. O presidencialismo de coalizão sob pressão: da formação de maiorias democráticas à formação democrática de maiorias. *Plenarium*, Brasília, nº 4, p.80-103, 2007.

REIS, Fábio Wanderley. Engenharia e decantação. In: BENEVIDES, Maria Victoria, VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2003. p.13-32.

SANTOS, Fabiano. Escolhas institucionais e transição por transação: sistemas políticos do Brasil e Espanha em perspectiva comparada. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, nº 4, 637-669, 2000.

_____. Agenda oculta da reforma política. *Plenarium*, Brasília, nº 4, p.60-69, 2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Regresso: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico*. Rio de Janeiro: Opera Nostra Ed., 1994.

SHARE, Donald; MAINWARING, Scott. *Transitions from above: democratization in Brazil and Spain*. Notre Dame: Kellogg Institute, 1984.

SUSTEIN, Cass. Constitutions and democracies: an epilogue. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune. *Constitutionalism and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.