



Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / www.aslegis.org.br

REFORMA POLÍTICA:
O PROBLEMA É O SISTEMA

Antônio Octávio Cintra

Cadernos Aslegis, v.1, n.1, p. 11-13, jan/abr 1997



Reforma política: o problema é o sistema

Antônio Octávio Cintra

*Assessor Legislativo (Área de Ciência Política),
Ph.D em Ciência Política pelo MIT,
ex-professor da UnB e da UFMG*

Reforma política tem sido tema recorrente entre nós e é natural que assim seja, pois apesar dos progressos na consolidação democrática, existe ainda alguma distância a percorrer na busca de um sistema político melhor e mais adequado ao país. Mas, como definir “melhor” e “mais adequado” no campo da política?

A idéia de reforma política implica o aperfeiçoamento, dentro do marco da legitimidade democrática, dos próprios mecanismos de formação e exercício da vontade coletiva, de articulação do sistema de representação política com o sistema decisório e a governação e, finalmente, de estruturação e distribuição do poder e suas funções pelos níveis territoriais.

Os sistemas democráticos de governo assentam na idéia da igualdade política, da qual deriva a regra da decisão majoritária. Cabe à maioria, não à minoria, governar, mas a minoria tem o direito de lutar, em paridade de condições, para tornar-se maioria e então pôr em prática sua alternativa de governo.

A primeira matriz dos novos sistemas democráticos modernos foi o presidencialismo norte-americano, conhecido também como sistema de separação de poderes. Já os países europeus percorreram outra trilha. Em vez de separar poderes, uniram-nos no Parlamento, transformando-o em executivo e legislativo ao mesmo tempo.

Curiosamente, o sistema norte-americano, que muitos encaram pela suposta capacidade de prover a sociedade de um centro político forte, portanto mais adequado aos países em desenvolvimento, foi concebido sob premissas institucionais que visavam a outros fins. Destinava-se a tolher o centro político e pôr travas ao domínio da maioria. As colônias, unidas contra a monarquia britânica, admitiam com relutância um poder federal. Se este era necessário, como os primeiros anos pós-independência o mostraram à sociedade, que fosse controlado interna e externamente (Madison, O Federalista nº 51). Dividiram-se, pois, as funções de governo, protegeu-se a es-

estrutura federativa e se implantaram pontos de veto em todo o arcabouço político, pois o poder da maioria tinha de ser bloqueado pela minoria. Esta, no pensamento dos fundadores, significava sobretudo os estados confederados, ciosos dos states' rights, inclusive o de manter o trabalho escravo em seu território.

Ainda que entre nós o assunto "sistema de governo" tenha sido momentaneamente posto em quarentena, com o plebiscito de 1993, os problemas de nosso presidencialismo continuam atuais. Vejamos como.

Uma dimensão crucial no governo democrático é o que Bolívar Lamounier tem chamado sua inteligibilidade, ou seja, o quanto "o resultado das urnas seja razoavelmente compreensível como autorização ao partido A ou B para que ponha em prática tal ou qual política pública".

Ora, se as eleições conferem um mandato, como interpretá-lo? Como ler a expressão da vontade popular majoritária no nosso presidencialismo? Nossa engenharia institucional, que segue a lógica da separação de poderes, traz, à arena pública, mandatos distintos e conflitantes, fundados em diferentes princípios representativos.

Nos Estados Unidos, partia-se de uma confederação real. Assim, também, em numerosas sociedades contemporâneas, onde geografia, casta, etnia e religião dividem o povo. Nestas últimas sociedades, o mandato do centro é confinado a estreita faixa de poderes, pela adoção da chamada "democracia consociativa". Pactuam-se "garantias mútuas" entre os grupos e se distribui o poder de veto. O governo central é talhado para manter um "modus vivendi" entre as unidades e focos subnacionais de interesse, não para abalancar-se a empresas ousadas. Mesmo assim, secessão e irredentismo pairam como ameaça o tempo todo.

Bolívar Lamounier tem apontado os fortes traços consociativos da política brasileira. Numa breve enumeração, se temos eleição presidencial direta, com igualdade de voto entre os eleitores e dois turnos com exigência de maioria absoluta, temos, também, eleições legislativas com coeficientes eleitorais calculados por Estado, com grandes desigualdades no valor do voto entre os eleitores. O Congresso é bicameral em suas funções, representando a Câmara Alta os Estados, que se expressam também em outros foros. O sistema eleitoral estimula a representação fragmentada de interesses, não induzindo a formação de maiorias, e relega os partidos. A estrutura de poder no território é federativa. A organização do Estado exhibe extensas áreas de autonomia e representação corporativa.

Controles e mecanismos que forcem deliberações mais negociadas, a fim de lograr anuência e ganhar adesão, em vez de simplesmente impor decisões, ainda que majoritárias, são importantes na democracia. Contudo, não se terá privilegiado em demasia, em nossas instituições, esses valores políticos, em prejuízo de outros igualmente meritórios? Requer nossa sociedade tanto consociativismo no sistema político? Não exigirá a fórmula democrática um maior equilíbrio de desideratos?

Tomemos a legislação eleitoral. Será o objetivo principal de um sistema eleitoral no Brasil o captar as mil nuances de opinião pública, dar guarida no sistema representativo a qualquer interesse minoritário porventura presente no mosaico social? Como e onde, a partir dessa representação fragmentada de interesses localistas, corporativos e de facção, formar maiorias capazes de respaldar uma política governamental?

O consociativismo poderia ser contrabalançado, por exemplo, por um sistema partidário apto a amalgamar a miríade de interesses cuja representação nossa legislação eleitoral favorece, em políticas partidárias gerais, defensáveis perante o interesse coletivo. Mas, a mesma legislação eleitoral que privilegia a representação do que diferencia e divide o eleitorado, não procura robustecer os partidos, mediante, por exemplo, o voto em listas partidárias fechadas e pré-ordenadas. A disciplina de ação parlamentar fica por conta das ideologias, quando as questões, por exemplo as de cunho redistributivo, nelas se encaixam. No restante, predominam as motivações individuais e grupais mais restritas, com base nas quais é difícil construir uma política coerente e de longo prazo em qualquer área onde decisões sejam necessárias.

Entretanto, mesmo com mudanças na legislação, num sentido que estimule o comportamento político partidariamente orientado, ainda pode permanecer a dissociação entre os mandatos do Executivo e do Legislativo, o chamado governo dividido, pois, afinal, o sistema é o de separação de poderes. Será possível, em nosso presidencialismo, fazer das duas representações, a do Executivo e a do Legislativo, algo mais aproximado da expressão de um mesmo mandato popular, de uma mesma vontade política majoritária?

Se nosso diagnóstico está correto, eis aí o grande desafio à reforma política. Mas, para encará-lo, o próprio sistema de governo deve voltar à mesa das discussões.