

# ASTRONOMIA E REFORMA POLÍTICA

Bruno Wilhelm Speck  
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)  
✉ bruno.speck@terra.com.br

**Resumo:** *Esse artigo pretende tratar das constantes discussões sobre reforma política dentro do cenário nacional, tema constantemente em evidência desde a promulgação da constituição em 1988, além de sua repercussão de mídia. São levantados diversos aspectos que inviabilizam a efetuação da reforma política.*

**Palavras-chave:** *reforma política, debate, mídia, constituição, sistema político, Congresso nacional*

**Abstract:** *This article addresses the ongoing discussions on political reform within the national scene\_ a theme that has been always in evidence since the promulgation of the constitution in 1988, besides its impact of media. Several issues that prevent the political reform accomplishment have been also addressed herein.*

**Keywords:** *political reform, debate, media, constitution, political system, national congress.*

Desde a promulgação da nova Constituição em 1988, que acaba de fazer 25 anos e representa um marco central na redemocratização do país, assistimos ao debate sobre a necessidade de uma reforma política. A justificativa era a de que da mesma forma como ajustes na ordem econômica, na máquina administrativa, no regime de previdência e em outras áreas viabilizaram um novo curso no desenvolvimento econômico e social, mudanças nos arranjos institucionais que regem a vida política do país seriam necessárias para melhorar o funcionamento da democracia representativa no Brasil. Pela profundidade das reformas, algumas exigem mudanças no texto da Carta Magna, e pela natureza de textos constitucionais que resistem a intervenções conjunturais, estas mudanças exigem um amplo consenso sobre a sua introdução.

No centro deste debate sobre a reforma política estão questões sobre a forma como os cidadãos elegem seus representantes, como estes cumprem o seu papel como representantes e governantes e qual é a função dos partidos políticos. Uma das curiosidades da discussão sobre a reforma política é o caráter perene, os temas constantes e a baixa capacidade de encaminhar soluções para problemas identificados há mais de duas décadas.

O acompanhamento do conteúdo da discussão sobre a reforma política na mídia brasileira desde a promulgação da constituição deixa a impressão de um diálogo ritualizado. Como os astros no céu, os temas aparecem com certa regularidade no horizonte político.<sup>1</sup> Em orbitas mais distantes, portanto aparecendo em intervalos maiores estão temas como a representação desproporcional dos cidadãos na Câmara de Deputados, o parlamentarismo como alternativa ao sistema presidencialista de governo, o voto facultativo. Mais próximos da terra da política gravitam, em direções opostas, o voto distrital e a lista fechada, junto com o fim das coligações e a cláusula de barreira de 5%. E finalmente, em frequência lunar, com presença quase diária, temos temas como o financiamento político e a fragmentação partidária. Somente dois temas, a reeleição e a fidelidade partidária, deixaram o céu de estrelas promissoras e foram incorporadas na vida cotidiana. O primeiro (a reeleição) por uma emenda constitucional em 1997, o último (a fidelidade partidária) por uma decisão do TSE em 2007. Uma análise mais detalhada revelaria que muitos outros ajustes pequenos, mas importantes, ocorreram no mesmo período. Entretanto, em relação aos grandes temas levantados pelos reformistas, os dois resultados concretos resumem relativamente bem o que foi implementado.

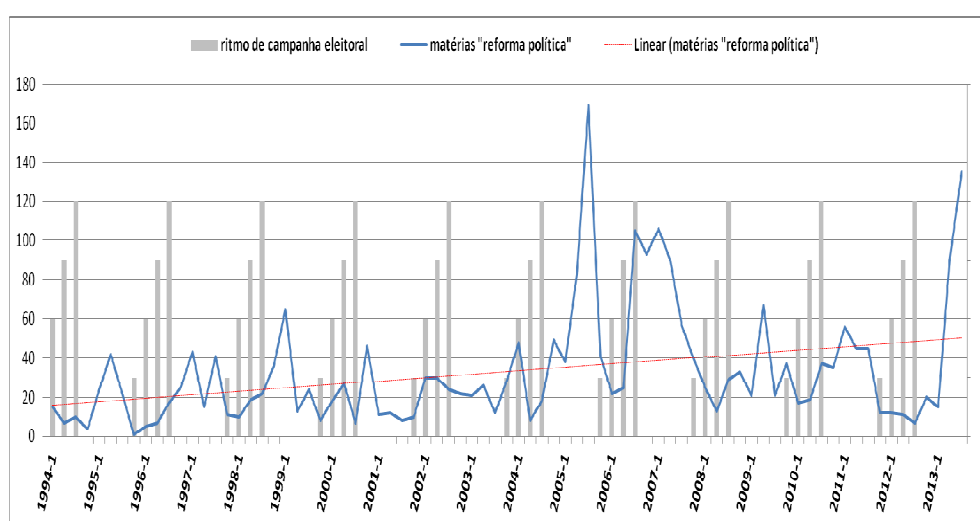
Além da releitura do conteúdo do debate de mais de duas décadas, vale a pena dar uma olhada na presença, ritmo e intensidade da discussão na

---

<sup>1</sup> Devo a inspiração para esta comparação ao artigo de Cristian Klein sobre a ANPOCS em 2011 (“Mercado que investe nos bons meninos”, Valor Econômico, 27 de outubro de 2011). Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.7-19, Out. 2013.

mídia. Afinal, a impressão subjetiva que o tema está constantemente presente se confirmaria? Para analisar esta questão em mais detalhe, analisamos a presença do tema da reforma política na mídia impressa brasileira. O gráfico 1 mostra o número de matérias publicadas na *Folha de São Paulo*, agregados por trimestres.<sup>2</sup>

**Gráfico 1: Número de matérias trimestrais sobre o tema da reforma política no Jornal Folha de São Paulo.**



A observação do gráfico permite algumas conclusões. Em primeiro lugar ele confirma a impressão que o tema tem uma presença constante no debate público. A linha de tendência (vermelha) que adicionamos, permite a conclusão de que ao longo das duas décadas o tema até mereceu crescente atenção. A segunda observação se refere às oscilações anuais que o tema apresenta. Um olhar mais detalhado revela que o ritmo da linha segue uma frequência bianual. O debate mais intenso se dá na primeira metade dos anos não eleitorais. O tema recua com a proximidade e intensidade da campanha

<sup>2</sup> A busca no site da Folha (impressa) inclui todas as matérias contendo as palavras “reforma política”. Após a visualização e limpeza deste banco de dados (retirando matérias que faziam referência ao exterior, cartas de leitores etc.), o banco conta com 2554 registros para o período de 1994 a 2003.

Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.7-19, Out. 2013.

eleitoral.<sup>3</sup> Com poucas exceções o debate é mais intenso nestes poucos meses não afetados pelos preparativos para as disputas eleitorais nos anos pares.

A leitura das matérias deixa claro que a imprensa acompanha os temas nos bastidores da política. Quando o debate sobre a reforma política esquenta nas comissões ou nos corredores do Congresso, ou quando integrantes do governo ou lideranças políticas ou da sociedade se manifestam sobre o tema, estes movimentos se espelham na cobertura da imprensa.<sup>4</sup>

Não pretendo entrar no mérito do debate sobre a razoabilidade dos vários argumentos a favor e contra as diferentes reformas propostas. Quero responder a três perguntas. A primeira pergunta se refere à contradição entre o consenso sobre os problemas detectados e a baixa capacidade de encaminhar soluções consensuais. Por que poucas e pontuais sugestões de reforma política são aprovadas? A segunda diz respeito à permanência do tema da reforma política após mais de duas décadas de tentativas fracassadas de implementação. Por que o tema permanece na agenda política, mesmo que as chances de êxito sejam pequenas? Por fim, acrescento a minha preocupação sobre o impacto desse debate constante e crescente sobre as falências do sistema político para a legitimidade e o funcionamento das instituições vigentes.

### **A importância do *timing* das respostas**

Entre as respostas à primeira pergunta (porque a baixa taxa de aprovação) uma explicação diz que não há consenso sobre pontos essenciais da reforma. A classe política estaria dividida em torno de temas essenciais o

---

<sup>3</sup> A primeira barra se refere ao último trimestre do ano não eleitoral (que se inicia com o prazo de filiação ao partido para concorrer na próxima eleição), as outras barras representam a intensidade crescente da campanha eleitoral nos primeiros três trimestres do ano eleitoral até o dia do pleito.

<sup>4</sup> Quando testamos outra forma de captar o debate na sociedade sobre o assunto reforma política (a ferramenta <http://www.google.com/trends/> permite analisar a frequência de determinados termos de busca usados pelos internautas) os resultados em relação à periodicidade são similares. Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.7-19, Out. 2013.

que levaria à permanência do *status quo*. Mesmo negociando soluções intermediárias, contemplando várias demandas compatíveis, estas soluções negociadas não recebem o apoio suficiente para alcançar amplo apoio da classe política. No fundo do problema estaria a incompatibilidade de diferentes respostas para preocupações comuns. O PSDB se amarra no voto distrital, enquanto o PT aposta na lista fechada.

Uma segunda resposta sugere que, apesar de possíveis consensos sobre soluções, a incerteza quanto ao impacto das mudanças sobre o futuro político dos atores que devem aprová-las bloqueia o caminho para reformas. Apesar do apoio amplo em torno da tese do financiamento público exclusivo, o impacto incalculável sobre futuras eleições afasta parlamentares da aprovação do sistema. Vale lembrar que em alguns casos os legisladores afastaram a incerteza parcialmente, postergando a introdução da mudança para um futuro distante.<sup>5</sup>

Este artigo adiciona um terceiro argumento para entender a dificuldade de realizar as reformas. Mesmo havendo consenso possível e em um contexto de relativa previsibilidade dos resultados (quer dizer, vencidos os primeiros dois obstáculos), o tempo de discussão e aprovação de reformas políticas é extremamente escasso, especificamente quando estas envolvem mudanças constitucionais. Observando 25 anos de discussão sobre a reforma política, chegamos à conclusão de que o tempo hábil para discutir e aprovar as reformas ocorre nos primeiros semestres dos anos não eleitorais. O período entre o início dos trabalhos parlamentares em fevereiro e final do mês de setembro parece ser o tempo viável para negociar reformas em comissões especiais na Câmara dos Deputados e no Senado, aprová-las nas respectivas comissões de constituição e justiça e votá-las no plenário, processo dificultado

---

<sup>5</sup> Este é o caso da introdução de restrições para o funcionamento de partidos menores, através da Lei Eleitoral em 1997, que entrariam em vigor somente em 2006. Mas, chegada a hora, os partidos prejudicados apelaram ao STF, que derrubou a regra no ano que ela entraria em vigor. Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.7-19, Out. 2013.

em caso de emendas constitucionais pela necessidade de votações em dois turnos com aprovação por maiorias qualificadas.

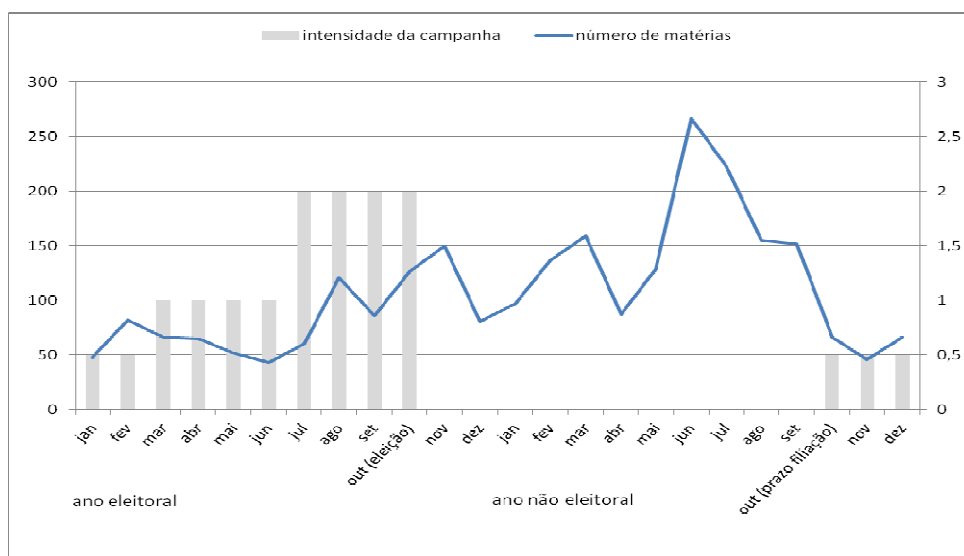
O argumento que o processo deve ser concluído até setembro do mesmo ano se baseia em duas especificidades do ciclo político no Brasil. A primeira especificidade se refere à regra constitucional segundo a qual eventuais leis que incidam sobre a próxima eleição devem ser aprovadas no mínimo um ano antes do pleito. Como a atenção dos legisladores, via de regra, é voltada para o futuro próximo e menos para problemas distantes. Passada esta data de setembro do ano não eleitoral, os representantes se dedicam a outros assuntos mais prementes. Na mesma data, um ano antes do próximo pleito, vence também o prazo de filiação partidária para concorrer no próximo pleito. Informalmente, este é o início do ciclo eleitoral, quando possíveis candidatos começam a se posicionar dentro dos seus partidos ou sondando outras legendas. A nossa observação a respeito das flutuações na intensidade do debate político sobre a reforma política ganha sentido, levando em conta estes marcos na vida político-eleitoral.

No gráfico 2 condensamos esta imagem, agregando o número de matérias publicadas na Folha de São Paulo nos 24 meses dos anos não eleitorais e eleitorais.<sup>6</sup> À linha azul que marca a intensidade do debate, adicionamos barras cinza que representam uma avaliação sobre a aproximação do próximo pleito.

---

<sup>6</sup> Por exemplo, o primeiro dado referente a janeiro do ano eleitoral representa a soma das matérias de janeiro 1994, janeiro 1996, janeiro 1998 etc. até janeiro 2012. Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.7-19, Out. 2013.

**Gráfico 2: matérias publicadas na Folha de São Paulo nos 24 meses dos anos não eleitorais e eleitorais**



Uma segunda conclusão vai no sentido inverso. Projetos de reforma política que não obedecerem a esta periodicidade da vida política no Congresso brasileiro tem chance ainda mais reduzida de serem aprovadas. Uma discussão sobre reforma política no período eleitoral é movida por outros motivos; a sua contribuição para aprovar uma reforma política é quase impossível. A seguir, ilustramos o nosso ponto com um projeto bem sucedido que cumpriu esta exigência e outro no qual o *timing* indicou que a finalidade do debate tenha sido eleitoral.<sup>7</sup>

### **A reforma política como projeto de poder**

Após a vitória eleitoral de FHC, em 1994, o governo iniciou um ambicioso programa de reformas estruturais na economia e na administração pública, muitas das quais dependentes de mudanças constitucionais. As

<sup>7</sup> Este texto é parte de uma análise mais ampla sobre a reforma política no Brasil, no qual são incluídos outros aspectos como reformas que ocorreram antes de 1994, reformas iniciadas por outros atores como o TSE ou organizações da sociedade civil, ou reformas menores, com menos visibilidade.

Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.7-19, Out. 2013.

mudanças não realizadas durante a revisão constitucional seriam agora implementadas pelo caminho mais árduo de emendas constitucionais. As propostas de emenda constitucional (PECs) teriam que ser aprovadas nas duas casas separadamente, em duas sessões e com aprovação de maiorias qualificadas (três quintos). Para vencer esta barreira alta, o governo forjou maiorias amplas e estáveis nas duas casas do Congresso. Na avaliação dos especialistas, este processo foi bem-sucedido (Melo, 2005).

Enquanto as reformas econômicas, sociais e administrativas ficaram a cargo do governo, a reforma política, em um primeiro momento, era tratada pelo legislativo. No Congresso, duas comissões separadas (uma em cada casa,) cuidariam da negociação de reformas políticas. Porém, apesar de intenso debate e negociação, as reformas políticas não prosperaram. Após dois anos, o governo abandonou a estratégia inicial de deixar a reforma política a cargo do Congresso e priorizou a questão da reeleição, considerada chave para o projeto político do grupo no poder. A discussão sobre a emenda da reeleição foi separada em uma comissão especial, discutida e aprovada no curso de seis meses, entre novembro 1996 e junho 1997. A emenda constitucional no. 16, permitindo a reeleição dos ocupantes de cargos executivos para um segundo mandato, entrou em vigor em junho 1997, cumprindo o prazo constitucional de aprovação de um ano antes do próximo pleito, que seria realizado em outubro 1998.

O episódio mostraria que a mudança de regras do jogo do poder envolvendo os atuais ocupantes seriam extremamente desgastantes, e que sua aprovação dependeria da mobilização de todos os meios para vencer as diferentes táticas de obstrução pelos adversários. A negociação da emenda da reeleição envolveu convicções históricas sobre a necessidade de se limitar o poder dos governantes que poderiam colocar a máquina administrativa a serviço da reeleição. Por outro lado, a avaliação das perdas no campo da competitividade foram pesadas contra os possíveis benefícios da continuidade

Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.7-19, Out. 2013.



dos governos, uma vez que o período de quatro anos era considerado insuficiente para implementar projetos políticos. Também havia interesses divergentes dentro do próprio campo governista, uma vez que potenciais candidatos nas eleições de 1998 tinham interesse em eliminar as chances dos atuais ocupantes de concorrer para a reeleição naquele pleito.

A aprovação da emenda da reeleição foi bastante conturbada, marcada por tentativas dos opositores de impedir a aprovação da emenda, de tentar postergar a aprovação para além da data limite para validade para as próximas eleições, ou recorrendo ao Supremo Tribunal Federal contra a validade da nova regra para o atual Presidente. O campo dos defensores da reeleição mobilizou, por sua vez, os recursos que estavam à disposição, desde a ameaça de excluir os Ministros dos partidos divergentes (PPB), até a (alegada) corrupção de legisladores para votar a favor da emenda. Durante a aprovação da emenda no Senado, estourou a denúncia pela Folha de São Paulo de compra de votos.

A emenda da reeleição mostraria a enorme dificuldade de aprovação de reformas políticas em um campo minado por fortes preferências por determinadas escolhas institucionais, por argumentos contraditórios a respeito de diferentes arranjos, e por interesses imediatos quanto ao impacto das reformas sobre o próprio grupo político. Os mecanismos de autoproteção embutidos na própria Constituição, com vários pontos de veto dentro e fora do Congresso e uma janela de tempo relativamente estreita para aprovação de reformas, eram as barreiras que futuras mudanças teriam que vencer. Até hoje, das grandes propostas nenhuma outra passaria por este funil.

### **O debate sobre a reforma política para responder aos escândalos**

O governo Lula, quando assumiu a presidência em 2003, carregava o legado petista de reformar o sistema político. Enquanto os imperativos da Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.7-19, Out. 2013.

reforma do governo anterior eram a governabilidade e a eficiência, o Partido dos Trabalhadores enfatizava nas suas propostas de reforma política os valores da participação e da ética. Porém, similar ao governo FHC, as prioridades do governo de Lula no primeiro ano do mandato estavam no campo econômico e social: acalmar os mercados financeiros e iniciar os programas de combate à fome.

O impulso para um novo esforço para a reforma política chegou de forma inesperada. O caso Waldomiro, assessor da presidência e envolvido em um esquema de arrecadação ilegal de fundos para a campanha política, veio a público no início do segundo ano do mandato do Presidente Lula. O governo reagiu com a ressuscitação do debate sobre a necessidade da reforma política. O início do debate se deu atipicamente fora de época, no início do ano eleitoral, em um contexto onde o encaminhamento de soluções negociadas era pouco provável. O debate era uma resposta direta às acusações do regime. Outro indício do caráter instrumental desta iniciativa era a forte participação de membros do governo no debate.

Com a intensificação da crise do governo, o mesmo padrão se repetiria em 2005. Após as revelações, em maio 2005, que desembocariam no escândalo do *Mensalão*, o governo escalou o Ministro de Justiça, Marcio Tomaz Bastos, para elaborar um projeto de reforma, que seria tocado durante as poucas semanas que restaram antes do prazo para que novas regras entrassem em vigor, nas próximas eleições. As chances de aprovação eram reduzidas, devido aos prazos acima mencionados. A CCJ da Câmara aprovou os três pontos polêmicos (financiamento público, lista fechada e cláusula de barreira), percebendo no enfraquecimento momentâneo dos históricos adversários da proposta (PTB, PP e PL) uma chance única de vitória. Mas, a crise do *Mensalão* logo tomaria uma dimensão que não permitiu que a iniciativa do Ministro de Justiça, lançada em nome do governo, fosse para frente. Após o prazo decisivo de setembro, sem que as reformas entrassem em pauta no Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.7-19, Out. 2013.

plenário do Congresso, o debate sobre o tema recuou, para voltar novamente no auge da campanha eleitoral no ano seguinte. A discussão agora se concentrou na mídia e no espaço público. O PT e o próprio Presidente da República responderiam às acusações com o argumento institucional. A instrumentalização do debate sobre a reforma política também se evidencia na seguinte fala do Presidente Lula: "Não pensem que o erro de cada um é individual ou partidário. O que acontece são os acúmulos de deformações que vêm da estrutura política do nosso país".<sup>8</sup>

Além do *timing* diferente, a divisão dos diferentes grupos políticos em relação a propostas centrais da reforma política ficou mais nítida. Enquanto o governo anterior apostava na fidelidade e na cláusula de barreira, abandonando a ideia do financiamento público exclusivo, os representantes do PT colocaram em primeiro lugar a questão do financiamento da política. O programa petista de reformas incluiu a lista fechada, contrastando com a proposta do voto distrital, pauta do governo anterior. As propostas lançadas pelo governo também excluíram a questão da fragmentação partidária, que ameaçava aliados importantes entre os partidos pequenos de esquerda. Às dificuldades quanto ao cronograma apertado para negociar e aprovar reformas acrescentam-se divergências crescentes entre os campos políticos quanto ao conteúdo da reforma.

## **O debate sobre a reforma política e a politização da Constituição**

Da breve análise acima, ganhamos a impressão que a intensidade do discurso público sobre a reforma está inversamente proporcional à viabilidade da sua realização. As chances de aprovação de reformas diminuíram em função de convicções políticas cada vez mais incompatíveis quanto ao conteúdo das reformas e os riscos para interesses políticos imediatos. Por

---

<sup>8</sup> Folha de São Paulo, 24 de julho de 2006.  
Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.7-19, Out. 2013.

outro lado, o clamor sobre a necessidade de reformas políticas como pressuposto para produzir representantes honestos e políticas satisfatórias se intensificou. Poderíamos concluir com Rodrigues que “político, quando não tem o que fazer, defende a reforma política”.<sup>9</sup> Mas creio que a situação é mais dramática.

O debate sobre a reforma política mudou de figura. Ela saiu do campo da negociação entre lados opostos para entrar na arena do discurso para a própria clientela política. As transgressões no mundo político, incluindo comportamentos tão distantes como a troca de partidos, o caixa 2 de campanha ou licitações fraudadas, tem uma origem em comum: os desajustes no arcabouço institucional da política. A discussão sobre a reforma política leva a uma politização das regras do jogo político. Quando não voltada para mudanças concretas, ela apaga a linha divisória entre a disputa e negociação política e o acordo básico sobre as regras desta disputa.

É assim que a classe política aprendeu e traduziu o bordão do novo institucionalismo na ciência política no seu discurso. O discurso sobre a reforma política que ganhou intensidade, segundo os dados levantados, deslegitima os atores eleitos e as suas ações. Os representantes políticos estão ao mesmo tempo desculpados e deslegitimados, por terem emergido de regras institucionais torpes.

A dificuldade de negociar e aprovar acordos sobre a reforma política dentro das regras previstas e no tempo escasso que o ciclo político–eleitoral permite, levou uma série de lideranças políticas a aumentar a aposta. A sugestão de uma Assembleia Constituinte específica para realizar a reforma política estende a crítica às instituições às regras para a mudança da Constituição. Independente da viabilidade jurídica deste procedimento (da Assembleia Constituinte), a proposta aponta claramente para uma politização das instituições e das regras do jogo democrático.

---

<sup>9</sup> Folha de São Paulo, 19 de novembro de 2006.  
Em Debate, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.7-19, Out. 2013.

Temos fortes indícios que a discussão sobre a reforma política, quando mais ela se afasta de propósitos concretos de mudanças específicas, se torna uma *self-fulfilling prophecy*. Quanto mais ela critica os arranjos institucionais vigentes, mais ela obstrui o seu funcionamento. Vide o exemplo do caixa 2 de campanhas. Mesmo admitindo que possam existir outros modelos de financiamento de campanha melhores, nada impede que doadores e candidatos nas eleições cumpram as leis vigentes. A discussão sobre a reforma política coloca o valor de jogar pelas regras e fiscalizar as regras em segundo lugar. Outra vítima do debate sobre as grandes reformas são os esforços de aperfeiçoamento do sistema político atual, por ajustes pontuais. Avanços como a divulgação do nome dos doadores de campanhas durante o processo eleitoral (2012), passam despercebidos ou são considerados remendos desnecessários enquanto a “grande reforma” que resolverá os problemas estruturais não vier.

## Referências

MELO, Marcus André. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *Dados* - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 48, n. 4, 2005, pp. 845 - 889.