

O DEBATE EM TORNO DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: ANÁLISES, POLÊMICAS E DESAFIOS

The Discussion About Brazilian Political System: analysis, controversy and challenges

Thais de Freitas Morais (UFRN)

RESUMO

O sistema político brasileiro, devido em grande parte às peculiaridades do seu arranjo institucional, tem gerado debates interessantes que visam compreender melhor a dinâmica política do país e as suas consequências. O presente artigo apresenta o debate e as polêmicas levantadas por diferentes autores que se propuseram a analisar o sistema político brasileiro no período mais recente.

PALAVRAS-CHAVE: Presidencialismo; Relação Executivo-Legislativo; Estabilidade democrática.

160

O sistema político brasileiro, devido em grande parte às peculiaridades do seu arranjo institucional, tem gerado debates interessantes que visam compreender melhor a dinâmica política do país e as suas consequências.

As relações entre os poderes Executivo e Legislativo, e principalmente o comportamento do último, merecem atenção especial. A análise do comportamento e das relações estabelecidas entre esses atores torna mais fácil a compreensão das vantagens e limitações do nosso sistema político.

Sem dúvida, a forma de governo representa um elemento determinante no perfil das instituições e dos atores políticos. Torna-se conveniente, portanto, apresentar, ainda que de forma sumária, a discussão gerada em torno do presidencialismo⁷⁵, inicialmente de uma forma geral e depois no contexto brasileiro, para posteriormente analisarmos o modo como o Executivo e o Legislativo se comportam e se relacionam diante desse regime político.

A busca pela estabilidade democrática tem sido um objetivo comum entre as

⁷⁵ Mesmo que os sistemas de governo como o parlamentarismo e os chamados de semipresidencialista/semiparlamentarista ou Executivo dual tenham merecido destaque na literatura, esse trabalho não irá aborda-los uma vez não ser o objetivo de tal estudo fazer uma análise a respeito das diversas formas de governo democrático.

diversas sociedades modernas. Pensando nessa estabilidade e na melhor forma de alcançá-la, os cientistas políticos se voltaram para a análise do presidencialismo, assim como de diversas outras formas de governo, na tentativa de esclarecer qual regime se apresentaria como o mais eficiente diante das dificuldades e complexidades que envolvem a manutenção de uma democracia estável no mundo moderno.

Juan Linz (1991) chama a atenção para as “falhas” do presidencialismo, os quais seriam responsáveis pela instabilidade política dos países que adotaram ou adotam esse regime ao longo do tempo. O autor justifica, de forma geral, a sua crítica aos sistemas presidencialistas devido à presença de

“alguns problemas estruturais inerentes ao presidencialismo, como a simultânea legitimidade democrática do presidente e do Congresso, a probabilidade de conflitos e a falta de mecanismos óbvios para resolvê-los, o caráter de soma zero das eleições presidenciais, a implicação de uma regra de maioria que leva a uma desproporcionalidade capaz de deixar mais de 60% dos votantes sem representação, o efeito potencialmente polarizante, a rigidez de períodos fixos e da regra de não reeleição.” (LINZ, 1991)

Ele explica que sistemas presidencialistas não possuem nenhum princípio que estabeleça qual dos dois poderes, Executivo ou Legislativo, é mais legítimo para agir em nome do povo. Situações, em que haja partidos disciplinados e bem organizados que não apoiam o presidente, podem desencadear uma crise institucional de consequências dramáticas, já que as duas instâncias podem reclamar total legitimidade democrática baseando-se na premissa de que o poder de ambos deriva do voto popular. Dessa maneira, segundo Linz, a presença de um poder dual seria responsável pela existência de um conflito latente. Além disso, o fato de os presidentes serem eleitos por um período de tempo determinado, que não pode ser modificado sob nenhuma hipótese (salvo as situações, pouco frequentes, em que há *impeachment*), tornaria o processo político pouco flexível. Diante de possíveis impasses entre Legislativo e Executivo, ou ainda, em casos de morte do presidente onde o vice-presidente, ao assumir o cargo, pode não possuir o apoio das lideranças políticas ou contar com a legitimidade popular, ocorre a paralisação do processo político.

O autor sustenta que os sistemas parlamentaristas, por permitirem a dissolução do Parlamento e/ou a substituição do primeiro ministro, estariam mais aptos a lidar com circunstâncias onde os conflitos são mais intensos. A combinação

desses dois fatores — poder dual e mandatos severamente determinados —, segundo o autor, representa uma ambiguidade do regime, pois, ao mesmo tempo em que ele lança mão de mecanismos que tornam o Executivo forte (voto popular direto) e estável (impossibilidade de se mudar o chefe do Executivo), ele também conserva um poder Legislativo com legitimidade suficiente para impedir que o presidente tome decisões isoladas e se torne um governo autoritário.

Linz também aponta o presidencialismo como sendo um regime que favorece a seguinte premissa: o ganhador leva tudo. Esta característica acabaria gerando um caráter de soma zero, pois os perdedores não possuiriam incentivos para cooperar com o governo e, dessa maneira, a agenda governamental não conseguiria ser implantada, além de tornar as eleições presidenciais mais tensas e polarizadas tanto para ganhadores quanto para perdedores.

Dito isso, o autor afirma que o sistema parlamentarista, ainda que sejam levadas em conta as suas limitações, acumula características que seriam mais adequadas para o estabelecimento de uma democracia estável.

Uma outra perspectiva, no entanto, defende a noção de que o sistema político, em si, não é o principal responsável pelas dificuldades de manutenção da democracia. Para analisar as vantagens e desvantagens dos diversos sistemas políticos, Matthew S. Shugart (2001) se preocupa em destacar as peculiaridades que tanto o sistema parlamentarista quanto o presidencialista podem assumir. Ao invés de diferenciar de maneira geral esses dois sistemas, o autor busca mostrar os vários híbridos que se originam desses dois regimes e os resultados políticos gerados a partir dos diferentes arranjos institucionais.

Shugart aponta que o tipo de processo deliberativo adotado por cada país exerce um grande impacto não só na sua capacidade de sustentação da democracia, mas, principalmente, no seu processo de adaptação ao mundo globalizado. Ao discutir sobre os processos de tomada de decisão, o autor se concentra, principalmente, nas questões referentes ao poder de veto, mostrando como as diferentes maneiras de utilizar ou aplicar esse mecanismo influenciam na formulação de políticas. Com isso, é possível dizer que, de acordo com as modificações que cada sistema sofre, em grande parte para se adaptar às características próprias de cada contexto sociopolítico, as semelhanças podem tornar-se diferenças e vice-versa. Isto ocorre em alguns casos, por exemplo,

dependendo da estrutura que o parlamentarismo assume (presença de um Parlamento bicameral), uma vez que ele pode ser muito parecido com o presidencialismo, pois o primeiro passa a possuir duas instâncias de veto do mesmo modo que o segundo⁷⁶.

Shugart não concorda com os argumentos apresentados anteriormente contra o presidencialismo, ou seja, a legitimidade democrática dual e mandatos fixos e majoritários. Ele afirma que a principal vantagem desse sistema está justamente no fato de permitir ao eleitor uma maior manifestação das suas preferências, já que ele pode escolher tanto o governante que irá representar os seus interesses mais amplos (poder Executivo), quanto aquele que irá representar seus interesses mais restritos (poder Legislativo). Além disso, a possibilidade de dissolução ou destituição de cargos prejudica a gestão dos governantes, uma vez que os mesmos se sentirão ameaçados sempre que estiverem em desacordo e, portanto, não estarão “livres” para defenderem os interesses dos eleitores. Já em relação ao majoritarismo, ele afirma que a presença da Assembléia funciona como um freio que não permite que o presidente eleito “leve tudo”, pois a Assembléia raramente se encontra subordinada ao Executivo ou os dois poderes se apresentam em perfeito acordo.

163

Para afirmar que um determinado regime democrático é mais longínquo que outro, Shugart diz que é preciso levar em conta os seguintes pontos: definição de democracia; o que é considerado longínquo; e a época em que está sendo feito o estudo. É oportuno lembrar que os críticos do presidencialismo se equivocaram ao dizer que o problema da relação entre longevidade e democracia se encontrava no tipo de regime adotado, pois ignoraram outras variáveis, além do modelo constitucional, que exercem grande influência na manutenção de um sistema democrático.

A polêmica em torno dos sistemas de governo adquire novas dimensões quando o caso, em questão, é o brasileiro. O arranjo institucional adotado no Brasil gera grandes controvérsias a respeito de sua viabilidade.

O sistema político brasileiro se caracteriza pela combinação entre: presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional. Para uma grande

⁷⁶ Vale dizer que não estou afirmando que sempre que um sistema parlamentarista adota um Parlamento bicameral ele passa a apresentar duas instâncias de veto e, dessa forma, se torna parecido com regimes presidencialistas. No caso inglês, por exemplo, apesar da existência da Câmara dos Comuns e dos Lordes, a segunda não representa uma instância de veto.

parte da literatura, a combinação desses elementos em um mesmo sistema político torna a sustentação da democracia extremamente difícil.

Scott Mainwaring (1993) aponta o sistema partidário como o principal problema do presidencialismo brasileiro. As características do sistema eleitoral seriam responsáveis por uma fragmentação excessiva dos partidos, impedindo que o presidente obtivesse maioria no Congresso. Dessa forma, tornando constantemente necessária a formação de coalizões que — devido à indisciplina e ao caráter flexível dos partidos brasileiros — seriam marcadas pela fragilidade, resultando em um processo político extremamente imprevisível. Segundo o autor, devido à ausência de uma maioria no Congresso, o poder Executivo apresentaria debilidades diante das ações dos parlamentares quando esses intentassem bloquear as medidas propostas pelo primeiro. O autor afirma:

“A situação do presidencialismo em minoria permanente leva facilmente a impasses entre o executivo e o legislativo, que resultam em imobilismo político. Devido ao calendário eleitoral rígido do sistema presidencialista, não existem meios institucionais para lidar com essa situação de presidentes que não dispõem de sustentação estável no Congresso. (...) A combinação de presidencialismo e multipartidarismo com partidos pouco coesos torna improvável que os presidentes consigam sustentação majoritária no Congresso, e o presidencialismo faz com que seja difícil a resolução dos impasses que resultam disso” (MAINWARING, 1993:22)

Contudo, uma outra abordagem sustenta que o presidencialismo brasileiro não só é capaz de sustentar a democracia, como também é o sistema ideal para o contexto sociopolítico do país. Sérgio Abranches (1988), por exemplo, chama a atenção para o perfil pluralista da sociedade brasileira e, conseqüentemente, para a multiplicidade e o fracionamento de suas demandas. Abranches explica que esse quadro heterogêneo exige um sistema político capaz de processar essa diversidade e garantir que os vários segmentos sociais tenham a possibilidade de obter representação, caso contrário, a legitimidade dos governos poderia ser colocada em cheque. O autor argumenta que o multipartidarismo não pode ser visto como um resultado exclusivo do sistema eleitoral (mais especificamente da representação proporcional), já que países com diferentes regras eleitorais também apresentam um número elevado de partidos, demonstrando, portanto, que o multipartidarismo está intimamente relacionado à pluralidade social do território em questão. Apesar de admitir as dificuldades geradas por um presidencialismo de coalizão, o autor afirma

que a implementação de um sistema parlamentarista no Brasil não oferece garantias de estabilidade para o nosso sistema político.

Figueiredo e Limongi (1999) também defendem a viabilidade do modelo presidencialista brasileiro. Segundo esses pesquisadores, em grande parte aqueles que criticam o sistema político no Brasil concentram-se nas normas que precedem ao comportamento parlamentar e com isso fazem inferências equivocadas. Figueiredo e Limongi acreditam que para compreender melhor a dinâmica do sistema político brasileiro é necessário adentrar as portas do Congresso e analisar o seu funcionamento interno. Eles advertem que as novas regras impostas pela Constituição de 1988 geraram uma enorme mudança no padrão de comportamento tanto do poder Legislativo quanto do Executivo.

Os autores demonstram que a nova Carta constitucional, apesar de fortalecer o Legislativo (como promover a redefinição da participação dos parlamentares no processo orçamentário e no controle das finanças públicas), manteve várias prerrogativas concedidas ao presidente durante o período militar. A capacidade de editar medidas provisórias, por exemplo, é uma clara continuidade dos decretos-lei⁷⁷. Dentre outros privilégios, o presidente também passa a poder solicitar urgência para os projetos de lei de sua iniciativa. Esses e diversos outros aspectos da nova Constituição conferem ao Executivo um poder de agenda muito maior do que aquele observado no período de vigência da Carta de 1946.

Além disso, a partir de 1988, com a criação do colégio de líderes, os índices de disciplina partidária passam a atingir patamares que se aproximam daqueles observados em sistemas parlamentaristas. Os autores explicam que essa mudança é resultado da nova distribuição de poderes parlamentares que passou a vigorar em 1988.

Apesar da tão propalada incapacidade dos partidos políticos brasileiros para estruturar e canalizar as preferências do eleitorado e para constituir raízes sólidas e profundas na sociedade civil, apesar de todos os incentivos ao individualismo que a legislação eleitoral brasileira possa ter, apesar de todos esses e tantos outros argumentos comumente citados, os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado conferem amplos poderes aos líderes

⁷⁷ Salvo algumas distinções importantes: “ao contrário do que ocorria com o decreto-lei, a não-manifestação implica a perda de efeito legal da medida. Em caso de rejeição, cabe ao Congresso regulamentar as relações decorrentes da aplicação anterior do ato, admitindo-se a possibilidade de declarar seus efeitos nulos desde sua edição” Figueiredo e Limongi, (1999:44)

partidários para agir em nome dos interesses de seus partidos. Os regimentos internos consagram um padrão decisório centralizado onde o que conta são os partidos. (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999:28)

O poder de agenda do Executivo e a presença do colégio de líderes neutralizam, respectivamente, os efeitos de uma coalizão frágil e de uma fragmentação partidária exacerbada. Essas características do sistema político brasileiro fazem com que o Congresso não represente um obstáculo para as ações do Executivo.

Hoje, o processo legislativo no Brasil é praticamente conduzido pelo poder Executivo. Isso não quer dizer que o Legislativo não participe do processo, porém, nota-se que a pauta das deliberações é estabelecida, na maior parte das vezes, pelas proposições originárias do Executivo. Os parlamentares se ocupam basicamente de apreciar, votar e fiscalizar aquilo que é proposto pelo presidente, de tal forma, que são raras as ocasiões em que um projeto de lei, advindo do Legislativo, encontre espaço para ser debatido (Pessanha, 2002).

Todavia, o comportamento e as atitudes dos parlamentares não podem ser tomados como um simples reflexo das regras institucionais; é necessário levar em consideração os incentivos advindos da arena eleitoral, é o que aponta Carvalho (2003). É possível perceber diferenças e semelhanças entre os congressistas, de acordo com a sua origem geográfico-eleitoral e sua filiação ideológico-partidária. Ainda que os partidos desempenhem um importante papel no perfil das ações parlamentares, deve-se levar em conta a origem eleitoral dos deputados. Especialmente, quando se trata de um sistema eleitoral que incentiva o voto personalizado é de se esperar que o parlamentar eleito se preocupe com suas bases eleitorais, ao invés de seguir apenas as determinações do seu partido. As características da dinâmica legislativa em conjunto com a dinâmica eleitoral do país acabam produzindo

um retrato híbrido de nosso sistema político, assemelhando-o a uma espécie de minotauro institucional: de um lado, uma cabeça legislativa inglesa – Congresso com partidos disciplinados, estrutura interna centralizada e agenda monopolizada pelo Executivo –, de outro, um corpo eleitoral norte-americano – voto personalizado, individualização e atomização do processo político e, sobretudo, um único conjunto de incentivos se dirigindo à arena legislativa: a lógica do particularismo, a perseguição, por parte dos eleitos, de benefícios desagregados como caminho de reprodução de seus respectivos mandatos. (Carvalho, 2003: 211)

A produção legislativa do Congresso Nacional também é capaz de apontar aspectos importantes sobre a política brasileira. Amorim Neto e Santos (2002), ao analisarem a produção legislativa entre os anos de 1985 e 1999, concluem que a dinâmica do Poder Legislativo no Brasil ora está voltada para a “paróquia” e ora para a “nação”⁷⁸. A presença de mecanismos institucionais impede que os parlamentares atuem exclusivamente segundo seus interesses individuais, como seria o esperado, devido ao sistema político-eleitoral brasileiro. Os projetos de lei, por exemplo, por serem restritos (não é permitida a proposição para determinadas matérias) e apresentarem baixos índices de sucesso (dos 2.024 deputados estudados apenas 171 conseguiram ter pelo menos um projeto aprovado) são, na sua maioria, de caráter social e voltados para a nação.

No entanto, não se pode dizer que os incentivos eleitorais não conseguem penetrar nos corredores do Congresso. O paroquialismo se expressa através dos decretos legislativos, onde não estão presentes os mecanismos institucionais que barram esse tipo de comportamento.

Vimos que o padrão do comportamento político no Congresso Nacional – seja de cada poder individualmente, seja a relação entre eles – é resultado da combinação de uma série de fatores institucionais e políticos. Nesse momento, surge a necessidade de se perguntar se esse mesmo padrão pode ser também observado no âmbito estadual.

De acordo com Abrucio (1998), as relações entre governadores e deputados estaduais são marcadas, assim como no Congresso Nacional, pela preponderância do Executivo sobre o Legislativo. Contudo, nos estados, essa desproporcionalidade seria ainda mais acentuada, caracterizando o “ultrapresidencialismo estadual”. Os governadores representariam centros políticos incontestáveis devido ao fato de os mesmos serem o principal agente de todas as etapas do processo de governo. Além disso, a relação de pesos e contrapesos entre os poderes seria ainda mais afetada pela debilidade dos mecanismos de controle do poder público.

Entretanto, as reformas promovidas, no governo FHC, pelo plano de estabilização econômica trouxe implicações que causaram grande impacto no poder dos governadores. Ainda que estudos não tenham analisado os verdadeiros

⁷⁸ Essa variação é observada principalmente quando se trata do comportamento dos deputados.

resultados desse novo contexto, é conveniente lembrar que o surgimento de novas regras pode ter alterado significativamente o padrão defendido por Abrucio.

A estabilidade política observada no Brasil, sem dúvida, é resultado dos novos elementos introduzidos pela Constituição de 1988. Esses novos elementos, porém, geraram também mudanças nos aspectos relacionadas à *accountability* e à representação. É plausível dizer que ocorreu um aumento da estabilidade, proporcionada pelo fortalecimento do Executivo, em detrimento da representação e do controle dos governantes pelos governados. Anastasia e Melo (2004) apontam que

desta forma, o arranjo institucional que produz estabilidade política é o mesmo que limita, por outro lado, a *accountability* horizontal e diminui a densidade democrática da representação, dificultando a operação daqueles mecanismos que facultam aos diferentes agentes, especialmente aqueles situados na oposição, vocalizarem suas preferências e controlarem os atos e omissões dos governantes.

A literatura que aborda o sistema político brasileiro teve como desafio, ao longo dos anos, analisar um arranjo institucional peculiar responsável por resultados, muitas vezes, controversos. É importante debater, criticar e pesquisar cada vez mais as características e consequências do nosso sistema político, para que mudanças não sejam feitas de maneira equivocada e/ou precipitada, levando-nos a um resultado indesejável.

REFERÊNCIAS:

ANASTASIA, M. F. J.; MELO C. R. . Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil. IN: ABRUCIO, Fernando.; LOUREIRO, Maria Rita (orgs.). O Estado numa era de reformas: os anos FHC. 1 ed. Brasília: MP: SEGES, 2002.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v.31, no. 1, 1988.

ABRUCIO, F. L. . O Ultrapresidencialismo Estadual . IN: ANDRADE, Regis de Castro. (Org.). *Processo de Governo no Estado e no Município - análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp/ Fapesp, 1998.

CARVALHO, Nelson Rojas. E no Início Eram as Bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, FGV/FAPESP. 1999

LINZ, Juan. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença?, IN:

LAMOUNIER, Bolívar (org.) *A opção parlamentarista*. São Paulo: Sumaré, 2001.

MAINWARING, Scott (1993), Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova Revista de Cultura Política*, São Paulo, no. 23/24.

NETO, O. A.; SANTOS, F.. A produção Legislativa do Congresso: entre a paróquia e a Nação. IN: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A Democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ, 2002.

PESSANHA, Charles. O Poder Executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras: teoria e prática In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A Democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ, 2002.

SHUGART, Mattew (2001). Sistemas de Gobierno en América Latina: frenos e contrapesos en una era de globalización. IN: FLORES, F. Carrillo (org.). *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington DC: BID, 2001.