



MARCO
MACIEL

Reforma Política
x
Imobilismo

Reforma Política x Imobilismo

Os grandes desafios brasileiros e as sucessivas crises por que passamos ao longo de mais da metade deste século, sejam as de cunho econômico, sejam as de natureza social, têm raízes políticas. A estabilidade política, a governabilidade e a eficácia institucional são os requisitos de qualquer processo bem-sucedido de desenvolvimento e, mais do que isto, refletem o êxito de qualquer projeto político nacional que, a meu ver, é algo transcendente para um país que adquiriu a expressão política, econômica e demográfica do Brasil.

Tais conclusões não se baseiam apenas numa visão retrospectiva, que é sempre necessária quando analisamos nossa evolução política e nossas históricas deficiências, sob o ponto de vista institucional. Elas se fundam, também, no exame comparado do desempenho político brasileiro, quando cotejado com a sucessão de crises que parece sacudir o mundo contemporâneo, sobretudo a partir do fim da guerra fria e do virtual desaparecimento do socialismo real.

As deficiências dos sistemas políticos ocidentais tornaram-se ainda mais evidentes a partir do momento em que, superadas as mais graves tensões internacionais que polarizaram ideologicamente o mundo do pós-guerra, tanto as grandes potências quanto as pequenas nações tiveram que se voltar para os seus próprios desafios internos. Esta é uma consequência inevitável, tanto da globalização quanto das exigências econômicas de integração regional que ela necessariamente produz.

Os sistemas políticos em todo o mundo estão sendo questionados quanto à sua capacidade de oferecer respostas às demandas e desafios internos, que crescem à medida que aumentam a eficiência econômica e a competitividade dos sistemas produtivos cada vez mais integrados. No nosso caso, há de se enfatizar o nível de credibilidade da classe política e das instituições políticas em geral, na opinião pública brasileira.

Se forem somadas estas duas variáveis, chega-se à conclusão de que também não somos imunes a essas insatisfações universais que afetam o sistema político. Daí a importância, o significado e a urgência de operarmos as mudanças que vão, em última análise, condicionar a continuidade, a eficácia e a consolidação das transformações econômicas e sociais propostas pelo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso ao Congresso Nacional.

As reformas políticas não se conflitam com as econômicas porque têm meridianos diferentes. Na realidade, se complementam e sem elas o País corre o risco de viver em função de dois eixos desequilibrados e até antagônicos: uma economia moderna e competitiva, de um lado; e um sistema político antiquado e incapaz de responder às demandas sociais por eficiência e racionalidade, de outro. Estas reformas são o pressuposto para que mudanças econômicas e transformações sociais tenham consequência e exequibilidade, e concentram-se em três questões vitais, de caráter institucional: o sistema de governo, o sistema eleitoral e o sistema partidário.

Ao abordar o que se convencionou chamar de sistema de governo, o que se tem a discutir é a compatibilidade entre a estrutura formal - do ponto de vista jurídico manifestado no modelo definido pela Constituição -, e a estrutura funcional, definida pela prática política do País. O que defendo é a compatibilização entre os modelos teóricos - quer sob o ponto de vista político, quer sob o ponto de vista jurídico - definidos pela Constituição, e os modelos práticos de atuação da vida política e institucional que conformam nossa realidade política, econômica e social. Este ajustamento, que é um processo longo, em certa medida cansativo, e que precisa ter continuidade em face do nosso notório imobilismo e da clássica resistência à inovação que tem caracterizado a vida brasileira, não se esgota evidentemente nesses aspectos que são vitais.

A outra vertente que deve ser objeto de profunda reflexão é a da questão eleitoral. O modelo brasileiro, adotado pelo Código de 1932, e cuja configuração existe praticamente apenas no Brasil, não é recomendada como a melhor das soluções, testado que foi, por anos a fio, em dezenas de democracias representativas em todo o mundo. Trata-se de um modelo que provou não sua inviabilidade, é claro, mas sua inconveniência, ao longo de mais de 60 anos de vigência.

Os sistemas eleitorais são os que viabilizam os sistemas representativos, em todo o mundo, viabilizam e dão consistência ao sistema partidário. O sistema partidário é, pois, uma variável dependente do sistema eleitoral, vale dizer, do sistema representativo. O sistema eleitoral condiciona, caracteriza, delimita e conforma o sistema partidário. Logo, o que temos de examinar é o sistema partidário que queremos para que possamos definir a variável dependente que o condiciona, ou seja, o sistema eleitoral.

Daí porque não se pode dissociar a discussão do sistema eleitoral do debate sobre o sistema partidário. Mais do que isso, temos de discutir que papel queremos atribuir aos partidos na luta política do País. A propósito, em entrevista concedida no Brasil, em 1993, o Professor Maurice Duverger chamou a atenção para o problema, ao dizer: “ O Brasil só

“ A estabilidade política, a governabilidade e a eficácia institucional são os requisitos de qualquer processo bem-sucedido de desenvolvimento...”

“ As reformas políticas não se conflitam com as econômicas porque têm meridianos diferentes. Na realidade, se complementam e sem elas o País corre o risco de viver em função de dois eixos desequilibrados e até antagônicos...”

Reforma Política x Imobilismo

será uma grande potência no dia em que for uma grande democracia. E só será uma grande democracia no dia em que tiver partidos e um sistema partidário forte e estruturado”.

O problema da representação é que ela envolve duas vertentes: a relação entre os eleitores e seu partido; e a relação entre os partidos e seus representantes. E são essas duas vertentes que condicionam o sistema partidário. A relação se dá entre os eleitores e os eleitos, ou entre os eleitores e os partidos. Esta é a mecânica, o “como” da representação. A relação eleitor-eleito produz sistemas partidários débeis e tem efeito multiplicador sobre o espectro partidário; já a relação eleitor-partido, produz um sistema partidário forte e tem um efeito redutor sobre o espectro partidário.

Conclui-se, portanto, que o que se deve discutir é se queremos um sistema partidário forte, estruturado, permanente, que viabiliza a governabilidade; ou se, ao contrário, devemos optar por um sistema partidário fragilizado, desestruturado, instável e ocasional, que inviabiliza a governabilidade. No primeiro caso, temos que optar pela vertente eleitor-partido e, no segundo, pela vertente eleitor-eleito, que é o que temos no País.

Nesse ponto, volta-se à questão crucial. Ao contrário do que se afirma, o sistema proporcional de listas fechadas (votos na legenda) existe em inúmeros países e funciona razoavelmente bem, como na Espanha, Suécia, Holanda, Áustria, para citar alguns. O que só existe praticamente no Brasil é o sistema proporcional de listas abertas (votos no candidato), na versão eleitor-eleito, ao contrário dos países que citei, em que se pratica a versão generalizada do voto proporcional, ou seja, a modalidade eleitor-partido. O que temos que decidir é se adotamos a representação eleitor-eleito, que é a única alternativa que deve ser descartada, ou se aceitamos o padrão eleitor-partido. Isto nos coloca diante da última questão da reforma política.

A necessidade de definirmos o sistema partidário nada tem a ver com o número de partidos. O que caracteriza os sistemas partidários é o papel que os partidos desempenham na opção eleitoral dos eleitores e, por consequência, na formação do governo. Esse papel varia, segundo o eleitor escolha a legenda ou o candidato em que deve votar. Em outras palavras, se a representação se materializa através dos partidos ou dos candidatos. Quando o eleitor escolhe a legenda se diz que o partido cumpre uma função de canalização do sistema partidário; quando o eleitor opta pelos candidatos, o partido cumpre uma função de *manipulação* do sistema. Os sistemas em que os partidos são relevantes são chamados de estruturados, e os outros de não-estruturados.

O grau de estruturação ou de desestruturação dos sistemas partidários, portanto, é avaliado em função de duas condicionantes: o papel que os partidos desempenham na disputa e o sistema eleitoral adotado. Esta última variável explica porque a evolução do sistema se deu na direção do voto majoritário para o voto proporcional, e não ao contrário.

Os sistemas majoritários do tipo distrital, de que a Inglaterra é o primeiro e mais clássico exemplo, distorce gravemente a representatividade. Como tais distorções afetavam dramaticamente o sistema representativo, ameaçando inviabilizá-lo após a universalização do voto, criou-se a representação proporcional, em suas inúmeras variantes. As sociedades de massa, com partidos de massa, geraram, como era natural, inusitada proliferação partidária, que afetou a governabilidade ao intensificar dramaticamente a oferta eleitoral. O melhor e mais eloquente exemplo é o da Alemanha de Weimar, depois da Primeira Guerra Mundial. Data daí a classificação dos sistemas eleitorais em fortes e fracos, e a conclusão inevitável de que os sistemas eleitorais considerados fortes provocam sistemas partidários estruturados, em que os partidos cumprem a função canalizadora, e os sistemas eleitorais considerados fracos levam a sistemas partidários não-estruturados, em que os partidos cumprem simples papel manipulativo.

Foi esse quadro de efeitos radicais e opostos que criou diferentes modalidades amenizadoras, que procuraram atenuar os efeitos nocivos do sistema majoritário e do proporcional, para evitar distorções na representatividade, e para prevenir a governabilidade. Essas novas modalidades – desconsideradas suas variantes – são fundamentalmente duas: no caso das eleições majoritárias, adotou-se a opção dos dois turnos, segundo o modelo francês de *ballotage*; no caso dos sistemas proporcionais, todos os países (com exceção ainda do Brasil e da Finlândia) migraram das listas abertas originais (voto no candidato) para as listas fechadas de hoje (votos na legenda). O importante não é adotar este ou aquele sistema eleitoral, este ou aquele sistema partidário. O indispensável é compatibilizar os sistemas, diminuindo o grau de entropia dos sistemas políticos e criando condições para a governabilidade.

Em nosso caso, o que preocupa é que sempre estamos entre as exceções. Somos uma exceção com relação ao modelo constitucional inflexível – quando se trata de partidos – ao lado da Alemanha e da França, ambos justificados por peculiaridades muito locais. Somos também uma exceção, ao lado da Finlândia, quando se trata de modelo proporcional de listas abertas.

Segundo Maurice Duverger, “o Brasil só será uma grande potência no dia em que for uma grande democracia. E só será uma grande democracia no dia em que tiver partidos e um sistema partidário forte e estruturado”.

“Ao contrário do que se afirma, o sistema proporcional de listas fechadas existe em inúmeros países e funciona razoavelmente bem, como na Espanha, Suécia, Holanda, Áustria...”

Reforma Política x Imobilismo

A partir do texto constitucional de 88, criamos duas camisas-de-força que teremos de reconsiderar. Em primeiro lugar, a do art. 45, quando prescreve que a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em cada Estado e no Distrito Federal. Não parece indispensável e necessário que a Constituição prescreva o sistema, mas apenas defina a regra. A definição do sistema a adotar pode, com mais propriedade, ser objeto de lei complementar, mais objetivamente do Código Eleitoral. Em segundo lugar, o inciso I do art. 17, ao estabelecer os preceitos que os partidos devem seguir, prescreve que eles devem ter caráter nacional, o que também dificulta a cláusula de desempenho, que é vital para atenuar os efeitos debilitadores do sistema proporcional e os efeitos concentradores do sistema majoritário.

É também uma inconsistência preconizarmos que a Constituição deva resolver a questão da fidelidade partidária. Quando tratamos do tema estamos nos referindo, obviamente, à fidelidade ou à infidelidade na relação partido-representante. É, portanto, uma questão política do âmbito partidário, inserida na lei dos Partidos Políticos. Não podemos criar uma exceção a mais, pois nenhum país do mundo resolveu este problema pela via constitucional. É a própria mecânica dos sistemas partidários que a resolve, na forma mais conveniente para cada um.

A lei há de prever, também, a enorme diversidade brasileira e a incontestável assimetria federativa do País. Por todas essas razões, seria conveniente advertir que, enquanto estabelecermos como objetivo das reformas políticas a diminuição falsa e inconsistente da proliferação partidária ou de atenuarmos a pulverização do quadro partidário, não chegaremos a lugar nenhum. A proliferação e a pulverização partidárias do Brasil têm sido resultado da forma mais fácil, mais exequível, de se criarem novas legendas: a cissiparidade. Isto, sim, é que prejudica, não a estabilidade do quadro partidário, mas o essencial da função de canalização dos partidos, reduzindo-os à simples função de manipulação dos sistemas partidários.

Nestas condições, a adoção da cláusula de desempenho – qualquer que ela seja – não deve impedir a representação municipal ou estadual quando os quocientes estabelecidos foram atingidos num ou noutro âmbito. Isto tornará claro que uma eventual reforma não extinguirá as legendas, onde não atingirem o quociente eleitoral. Não excluirá o direito à representação local ou regional e, por consequência, não restringirá a liberdade de organização partidária, condicionando-a apenas ao nível de desempenho obtido.

A questão fundamental da reforma política, que há mais de meio século vem sendo discutida e adiada, é a da compatibilização, a da harmonização e a da consistência interna entre sistema eleitoral e sistema partidário, variáveis relevantes e condicionantes do sistema político, de larga repercussão na estabilidade política, na governabilidade do País e, portanto, no próprio sistema de governo que queremos ver aprimorado.

O que não se recomenda é a contemplação dos dois extremos: sistema majoritário

puro, na modalidade distrital, segundo modelo inglês, que gera distorções insuperáveis, ou proporcional de listas abertas como no modelo brasileiro, que gera inconvenientes óbvios. Nosso verdadeiro dilema, portanto, consiste em sairmos do grupo excepcional de baixa eficácia em que nos encontramos (sistemas majoritário num só turno, e proporcional de listas abertas, ambos sem cláusula de desempenho) e tentarmos passar ao terceiro grupo, de alta eficácia (sistemas majoritário de um ou dois turnos, com cláusula de desempenho; proporcional de listas fechadas com ou sem cláusula de desempenho; ou misto, com cláusula de desempenho). Na impossibilidade deste salto do primeiro ao terceiro grupo, deveremos arriscar uma evolução progressiva, isto é, deveremos adotar como alternativa o segundo grupo, de relativa eficácia (sistemas majoritário em dois turnos, sem cláusula de desempenho; proporcional de listas abertas com cláusula de desempenho; e misto, sem a cláusula), com a perspectiva de, futuramente, evoluirmos para uma das opções do terceiro grupo.

Definido o modelo que vier a ser escolhido, não podemos deixar de lembrar a conveniência de assegurarmos a estabilidade das regras eleitorais que, em última análise, se esgotam em apenas três instrumentos legais: o Código Eleitoral, a Lei Complementar de Inelegibilidades e a Lei dos Partidos Políticos que podem ser atualizados na medida das necessidades, dispensando-se o recurso usual de votarmos uma nova lei específica a cada eleição, como – aliás – vem ocorrendo.

O que aqui expusemos são apenas algumas idéias que, sem deixar de considerar outras propostas, visam a melhorar o nosso sistema político. A única alternativa, a meu ver, com a qual não podemos nos conformar, é a do imobilismo, ou seja, permanecermos com um sistema eleitoral que desestrutura o sistema partidário, perturba o sistema de governo, contribui para a instabilidade e afeta gravemente a governabilidade. Dado este passo inicial, estaremos abrindo as portas para as reformas políticas, uma etapa essencial para a modernização institucional do País que a sociedade reclama, a opinião pública aspira e a consciência nacional exige.

“A única alternativa, a meu ver, com a qual não podemos nos conformar, é a do imobilismo, ou seja, permanecermos com um sistema eleitoral que desestrutura o sistema partidário, perturba o sistema de governo, contribui para a instabilidade e afeta gravemente a governabilidade.”

Marco Maciel foi eleito, em 1994, e reeleito, em 1998, vice-presidente da República na chapa liderada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Elegeu-se senador por Pernambuco sucessivamente em 1982 e em 1990, exercendo na referida Casa relevantes funções, inclusive de líder de seu partido, o PFL. Foi deputado federal também por duas legislaturas, ocasião em que presidiu a Câmara Federal e a Fundação Milton Campos de Estudos e Pesquisas Políticas. Convidado por Tancredo Neves, foi Ministro da Educação no Governo José Sarney. A seguir, ocupou o Gabinete Civil da Presidência da República.

Governou o Estado de Pernambuco (1979/1982) depois de ter exercido o mandato de deputado estadual, ocasião em que desempenhou as funções de líder do governo na Assembléia Legislativa.

Em meio às suas atividades acadêmicas, presidiu o Diretório Central dos Estudantes da Universidade Federal de Pernambuco e a União dos Estudantes de Pernambuco. É advogado e professor titular (licenciado) de Direito Internacional Público na Universidade Católica de Pernambuco.

Entre os projetos de sua iniciativa na Câmara e no Senado, destacam-se os que resultaram na lei que fixa normas para engenharia genética e regula a liberação de organismos geneticamente modificados (clones); e na que trata da arbitragem para dirimir litígios.

Escreveu os livros *Vocação e Compromisso* (1982, José Olympio Editora); *Educação e Liberalismo* (1987, *idem*); e *Liberalismo e Justiça Social* (1987, Instituto Tancredo Neves). Nasceu no Recife em 21/07/40 e é casado com Anna Maria Ferreira Maciel. Tem três filhos e dois netos.