

**A Reforma Política no Brasil:
propostas, temores e controvérsias**
Luzia Helena Herrmann De Oliveira

Luzia Helena Herrmann De Oliveira es Profesora de
Ciencia Política en la Universidade Estadual de Londrina
(UEL). Rua José Maria da Silva Paranhos, 494 – Jardim
Presidente, CEP: 86061-270, Londrina, Paraná, Brasil.
Tel/fax: 55-043-3327-5393
E-mail: luziaherrmann@sercomtel.com.br

Resumo

A reforma política tem sido debatida no Brasil desde a transição democrática, durante a década de 80. Naquela fase prevaleceram duas posturas distintas. De um lado, colocavam-se os que propunham profundas reformas, como a implantação do sistema parlamentarista e a adoção do sistema eleitoral de dois padrões de distrito (modelo alemão), com a justificativa de que essas mudanças seriam necessárias para garantir a eficácia dos governos. De outro, encontrava-se a maioria, que imaginava a consolidação democrática como o resultado de um processo histórico de decantação natural, sem artificialismos jurídicos. Na Constituição de 1988 e no Plebiscito de 1993, esta segunda posição saiu-se vitoriosa, sendo preservado o sistema presidencialista e o antigo sistema eleitoral e partidário. Quase duas décadas depois, entretanto, o tema da reforma política continua em debate como uma questão mal resolvida. A proposta de mudança permanece no Congresso Nacional, com a tramitação de um projeto fechado de reforma, e pesquisas recentes da ciência política têm dado novo direcionamento à discussão. Atualmente, o problema da eficácia decisória deixou de ser o ponto fundamental, sendo primordialmente destacada a relação entre reforma política e qualidade da democracia no Brasil.

Abstract

The political reform has been discussed in Brazil since democratic transition during the 80s. At that time two distinct positions prevailed. On one side, there were those who suggested deep reforms such as the implementation of the parliamentary system and the adaptation of the electoral system of two district patterns (German model), stating that these changes would be necessary in order to guarantee the government's efficacy. On the other side, there was the majority that considered the democratic consolidation as the result of a historical process with no judicial artificiality. In the Constitution of 1988 as well as in the Plebiscite of 1993, the latter was considered successful, preserving the Presidential system and the old electoral and party system. After almost two decades, however, the theme of the political reform is still in the National Congress with the procedure of a closed project of reform. Recent political science research has given a new direction to this discussion. Nowadays, what is being emphasized is the relation between the political reform and quality of democracy in Brazil and not the problem of the decision-power efficacy.

1. INTRODUÇÃO

A Reforma Política tem sido um dos temas mais persistentes e controversos do debate político brasileiro desde a transição democrática da década de 80, envolvendo duas concepções opostas acerca do problema: para uns, a formação dos partidos e das organizações políticas modernas deve ser entendida como o resultado de um processo histórico e social, no qual a legislação tem meramente o caráter de moldar essa estrutura que vem da base; para outros, o fortalecimento da democracia, sobretudo no Brasil, dependeria da construção de mecanismos institucionais mais rígidos, que fossem capazes de disciplinar um comportamento partidário que espontaneamente não acontece.

Pode-se afirmar que essa disputa apareceu já na fase da transição democrática, em meados da década de 80. Naquele momento, prevaleceram no debate público as questões essenciais do regime democrático, como o resgate dos direitos civis e políticos e a inclusão de novos segmentos sociais à vida pública, deixando a questão da organização político-institucional em segundo plano. Durante a transição, a construção da estrutura política não mereceu atenção especial dos partidos e da sociedade, não ocorrendo no país uma discussão aberta sobre as possibilidades de desenho institucional e sobre a preferência dos partidos e segmentos sociais em relação à estrutura mais adequada aos seus interesses.¹

Em 1985, em pleno período de transição, a Emenda Constitucional Nº 25 restabeleceu as eleições diretas nas capitais, concedeu direito facultativo de voto aos analfabetos e garantiu registro aos partidos comunistas. Mas em relação à organização político-partidária a tendência foi afrouxar as regras, pois além de eliminar os chamados «casuísmos» da época militar, a nova legislação eliminou também as regras de fidelidade partidária e diminuiu o patamar mínimo exigido para o partido conseguir representação na Câmara Federal (de 5% para 3% e de 9 para 5 da federação).

Mas foi também em 1985 que o presidente recém-eleito, José Sarney, nomeou uma comissão composta por 50 personalidades da sociedade civil, Comissão Afonso Arinos, com a finalidade de elaborar o anteprojeto constitucional que serviria de base para os trabalhos da futura Assembléia Nacional Constituinte.² No que diz respeito à organização política do país, a comissão optou por uma profunda reforma institucional, propondo a implantação do sistema parlamentarista de governo, sistema eleitoral com dois padrões de distrito (tal como adotado pelo sistema eleitoral alemão) e regras de fidelidade

¹ Essa interpretação encontra-se nos textos de Paramio (1988);

Souza (1988) e Lamounier (1996), que defendem a tese de que não houve no Brasil uma transição pactuada. A mesma idéia aparece nas entrevistas realizadas com atores políticos centrais do processo

constituente de 1988 (Oliveira, 2002).

² A idéia de constituir a comissão partiu do presidente eleito Tancredo Neves, que faleceu antes de tomar posse e foi substituído pelo vice-presidente, José Sarney.

partidária. Os resultados desse trabalho não foram encaminhados pelo presidente da República à Assembléia Constituinte, porém essas idéias permaneceram no cenário político nacional e, ainda hoje, constituem o cerne das propostas de reforma.

Durante a Constituinte de 1988 a diversidade entre essas duas posições ficou nítida, destacando-se a divisão entre os parlamentares que defendiam a permanência do antigo sistema eleitoral, partidário e de governo, e os críticos que propunham a instalação do sistema parlamentarista no Brasil e a criação de mecanismos institucionais mais rígidos para disciplinar a competição partidário-eleitoral. A visão liberalizante saiu-se vitoriosa, sendo mantido sem alterações o sistema político presidencialista e o sistema eleitoral e partidário. Conforme noticiado pela imprensa da época, a pressão exercida pelo presidente da República em favor da manutenção do sistema presidencialista foi fundamental para a determinação do resultado. Mas a dificuldade para se chegar a um consenso foi suficientemente forte para que o grupo reformista conseguisse aprovar no capítulo das Disposições Transitórias da Constituição Federal, o artigo que determinava a realização de um plebiscito sobre forma e sistema de governo e outro que determinava uma ampla revisão constitucional, em 1993.

A intenção dos reformistas era aprovar o sistema político parlamentarista no Plebiscito de 1993 e, a partir daí, realizar uma profunda mudança no sistema eleitoral e partidário. Mas no Plebiscito de 1993, esse grupo sofreu uma nova derrota, sendo obrigado a abandonar a idéia do parlamentarismo, já que a sociedade posicionou-se contra a mudança. Em virtude do enfraquecimento político provocado pela derrota, também a pretendida reforma eleitoral e partidária foi abandonada na Revisão Constitucional de 1993.

Desde então, dezenas de projetos foram propostos no Congresso Nacional com o propósito de mudar as regras partidárias e eleitorais. Várias comissões, como a Comissão Especial do Supremo Tribunal Federal, a Comissão de Reforma Política da Câmara dos Deputados e a Comissão Temporária do Senado apresentaram estudos de teor muito variado sobre a estrutura política e propondo modificações. Mas esses projetos não provocaram até o presente momento mudanças substanciais no sistema. Efetivamente, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 ocorreram poucas alterações na legislação eleitoral e partidária brasileira: a Lei 8.713/93 regulamentou o financiamento de campanha, permitindo a contribuição de empresas privadas e cidadãos; a Emenda Constitucional Nº 16, de 1997 permitiu a reeleição dos representantes do poder Executivo (federal, estadual e municipal); a Lei 9.100/95 estabeleceu um sistema de quotas obrigando os partidos a apresentarem um percentual de candidaturas femininas nas eleições para vereadores, deputados estaduais e federais; a Lei

9.096/95 estabeleceu que a partir de 2006 passaria a vigorar a cláusula de barreira de 5% de votos nacionais para o partido conseguir cadeiras na Câmara dos Deputados; a Lei 9.504/97 retirou os votos brancos do cálculo do quociente eleitoral nas eleições proporcionais.

Apesar da timidez da reforma, percebe-se que a questão permanece na pauta política, podendo-se mesmo afirmar que o assunto vem adquirindo maior visibilidade pública. Não seria exagero dizer que hoje, bem mais do que em 1988, cresce a percepção de que a organização político-institucional brasileira continua mal resolvida, e que essa é uma questão importante para o processo de consolidação da democracia no país.³ Debates e seminários nacionais continuam sendo realizados e a Comissão Especial de Reforma Política, constituída em 26 de fevereiro de 2003, apresentou um projeto de lei que engloba vários projetos anteriores e se encontra em tramitação no Congresso Nacional.⁴

Entretanto, o fato de a discussão sobre reforma política permanecer atual, não significa que a solução para o problema esteja próxima, ou que já exista hoje um consenso sobre as decisões a serem tomadas. Em verdade a questão permanece bastante controversa e se essas duas décadas de debate tiveram algum proveito, foi exatamente fazer amadurecer o problema e mostrar a complexidade de interesses e dificuldades que ele envolve. Neste artigo, meu objetivo é fazer um mapeamento das propostas apresentadas desde a década de 80, mostrando as mudanças operadas nas propostas políticas e na compreensão do problema.

2. A PROPOSTA REFORMISTA

Os analistas que durante a transição democrática propunham mudanças no sistema eleitoral e partidário brasileiro, partiam do princípio de que a consolidação da democracia está relacionada à sedimentação dos partidos políticos, sendo necessário mantê-los forte. O ponto nodal da questão para eles é que o Brasil apresenta características combinadas que impedem a institucionalização dos partidos. Estudos clássicos da literatura política salientam que o sistema partidário brasileiro tem se mantido frágil ao longo da história republicana, seja porque a sociedade não teria atingido um grau suficiente de pluralismo político, seja porque o Estado interferiu sempre no sentido

³ Essa postura é explicitada nas entrevistas realizadas pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), em 1999, com 21 dos principais atores da política brasileira atual. A análise das entrevistas encontra-se em OLIVEIRA (2002).

⁴ Em junho de 2002 a Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e a Câmara dos Deputados realizaram em conjunto o Seminário «A

reforma Política», com a presença de nomes significativos da ciência política brasileira. Em outubro de 2001 o Instituto de Cidadania (ligado ao PT) criou o Projeto Reforma Política com o intuito de debater a reforma, realizando seminários no Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro.

de desestruturar pela coação as organizações políticas embrionárias. Mas indo além destes aspectos, também a legislação partidária e eleitoral deve ser considerada responsável por essa fragilidade. De fato, um dos aspectos centrais da pesquisa político-institucional tem sido mostrar as conseqüências produzidas pela legislação partidária e eleitoral no nível de competição política e na organização dos partidos.⁵ É este o ponto a que eles se apegam.⁶

Nos sistemas partidários proporcionais, como é o caso do brasileiro, a legislação pode variar entre sistemas bastante rígidos –como no sistema de lista fechada e pré-ordenada– até outros bem mais flexíveis que oferecem alto grau de liberdade aos eleitores. Na maioria dos países democráticos vigora o sistema de lista fechada e pré-ordenada, que oferece autonomia aos partidos, embora sistemas mais flexíveis funcionem perfeitamente em várias outras democracias. No Brasil é adotado um sistema em que o partido indica uma lista de candidatos em cada circunscrição eleitoral, sem estabelecer uma ordem hierárquica entre eles. O leitor pode escolher entre indicar um candidato da lista ou votar na sigla partidária. Ao selecionar um nome, seu voto será automaticamente dirigido ao partido daquele candidato. Aparentemente, a vantagem desse sistema é oferecer grande autonomia ao eleitor, mas isso verdadeiramente não acontece, pois, se o candidato escolhido não receber um número suficiente de votos para ser eleito, seu voto é automaticamente transferido para os primeiros nomes da lista, sem que o partido ou o eleitor tenham qualquer influência no processo. Segundo os estudiosos do tema, trata-se de um sistema que fragiliza simultaneamente os partidos e os eleitores.

Um segundo problema decorrente do sistema adotado no Brasil é o número de candidatos inscritos por distrito eleitoral. A legislação brasileira permite que cada partido lance um número de candidatos até 50% superior ao número das cadeiras disputadas na circunscrição. Como os distritos são estaduais, os partidos apresentam um número muito alto de candidatos, dificultando a escolha do eleitor. A relação de representação fica prejudicada, tornando mais difícil a *accountability*. Somado a esse problema, o sistema de lista obriga os candidatos a lutarem individualmente para conquistar votos, pois é o número individual de votos que irá garantir a sua posição no topo da lista. Com isso cria-se uma situação de competição intra-partidária.

Uma terceira questão é a ausência de mecanismos de fidelidade partidária na legislação brasileira, o que faculta aos parlamentares transitarem de um partido a outro sem qualquer tipo de sanção legal. Não existem também mecanismos que punam

⁵ Ver: Rae (1967); Duverger (1967); Sartori, (1982; 1988); Lijphart (1984; 1994); Nohlen (1993).

⁶ Ver: Lamounier (1989); Lamounier e Meneguello (1986); Mainwaring (1991); Pinheiro Filho (1992); Serra (1993).

o parlamentar que adote posições individualistas que vão de encontro às posições tomadas pelo partido. No Brasil a fidelidade partidária é matéria de legislação estatutária interna dos partidos, não sendo tratada na legislação federal. Segundo Mainwaring (1991), a ausência de legislação disciplinadora é incomum nas democracias, inclusive entre as novas democracias da América Latina.

Outro ponto destacável é o grande número de partidos que conseguem cadeiras na Câmara dos Deputados. A tendência à fragmentação partidária foi estudada por Lima Júnior (1993), que utilizou o índice de partidos efetivos de Laakso e Taagepera para concluir que o patamar brasileiro equipara-se ao de países com altos índices de fragmentação, tais como os que convivem com clivagens étnicas ou religiosas. É sabido que isso ocorre em algumas das mais estáveis e bem sucedidas democracias do mundo, demonstrando que o alto índice de partidos parlamentares não seria um problema, se combinado a outros fatores, tais como um sistema partidário forte e institucionalizado, e uma cultura política de sólida tradição democrática. Não é esse, entretanto, o caso do Brasil, uma democracia nova (inserida na terceira onda democrática) que convive com um sistema partidário instável. Como diria Giovanni Sartori (1988), trata-se aqui de uma combinação entre sistemas eleitorais e partidários com influência zero.

Em relação ao sistema eleitoral, a crítica recai sobre o grau de desproporcionalidade entre votos e cadeiras na Câmara dos Deputados, que distorce a representação ao super-representar os maiores partidos. Realmente, não existe sistema eleitoral no mundo que satisfaça a exata proporcionalidade, havendo sempre algum nível de distorção que leva às chamadas «maiorias artificiais». Como explica Lijphart (1994), nas democracias modernas a distorção da representação costuma ocorrer de três modos: por meio das fórmulas de alocação de cadeiras, pelas magnitudes do distrito e pelos limites percentuais legais de exclusão.

Esses mecanismos são utilizados com o objetivo de controlar o acesso dos partidos ao Legislativo, uma vez que o sistema proporcional poderia multiplicar excessivamente o número de partidos representados. Embora esses mecanismos de controle sejam normalmente utilizados, eles apresentam diferenças importantes do ponto de vista da representação, mostrando que há razões políticas para preferir um mecanismo a outro. As distorções provocadas pelo cálculo de cadeiras são preferidas quando o objetivo é formar sólidas maiorias, uma vez que os partidos maiores são super-representados e os menores prejudicados. A desproporção pela via da magnitude do distrito, diferentemente, causa os maiores prejuízos aos pequenos partidos de distritos pouco populosos, favorecendo os partidos maiores das regiões pouco populosas. Finalmente, a cláusula de barreira não causa distorções na proporcionalidade, optando por

excluir do Legislativo os partidos que recebem um percentual de votos abaixo do nível determinado pela legislação.

No Brasil, o índice de desproporcionalidade é bastante alto, englobando duas formas diferentes de distorção. Primeiramente, a fórmula eleitoral adotada favorece os maiores partidos em detrimento dos menores. Trata-se de um problema histórico e enraizado na cultura política do país, pois desde que o sistema proporcional foi implantado no Brasil, em 1930, havia a intenção explícita de garantir sólidas maiorias de sustentação ao governo (Kinzo, 1980). Desde então, a fórmula de distribuição de cadeiras sofreu poucas alterações, sendo a última mudança realizada em 1950. Há mais de meio século a distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados é feita por meio de um cálculo que combina a determinação da quota eleitoral pelo sistema de Hare com a distribuição das sobras pelo método D'Hondt (maiores médias). O método produz grandes desproporções, prejudicando fortemente os partidos em minoria.

O segundo mecanismo de desproporção adotado no Brasil é a determinação dos distritos de acordo com a divisão federativa. Como entre os 27 distritos brasileiros existem grandes diferenças populacionais, dez estados apresentam distritos de baixa magnitude, com apenas oito representantes. Desde o clássico trabalho de Rae (1967) sabe-se que a magnitude do distrito interfere de modo intenso no cálculo da desproporcionalidade, que cresce à medida que a magnitude diminui. Distritos de baixa magnitude provocam grandes distorções na distribuição de cadeiras, ao favorecer seus partidos maiores.

Mas além do problema da baixa magnitude, a legislação brasileira produz outra distorção, ao colocar limite mínimo e máximo de representação dos estados. Os menores distritos, pouco populosos, ficam artificialmente super-representados com o limite mínimo de oito representantes. Por outro lado, São Paulo, o estado economicamente mais desenvolvido, que em função de sua população poderia exceder em mais de 50 cadeiras do limite máximo permitido, fica drasticamente sub-representado. Também nesse caso trata-se de uma questão enraizada na cultura política do país, desde os anos 30, conforme é apontado por estudos hoje considerados clássicos. Segundo essa teoria, as regiões pouco populosas são exatamente as regiões de menor desenvolvimento econômico, em que os partidos mais conservadores são predominantes, tratando-se assim de um mecanismo de super-representação dos partidos conservadores.⁷

⁷ Ver Souza (1983) e Soares (1973). A análise da super-representação dos partidos conservadores no Congresso Nacional brasileiro foi desenvolvida por Soares, 1971 e Furtado, 1985. Atualmente, também nas regiões pouco desenvolvidas os partidos de esquerda

encontram-se fortalecidos, o que diminui a força do argumento ideológico. Mas isso não altera a constatação de que os partidos maiores das regiões pouco populosas são muito favorecidos.

Em 1987, o projeto que propunha uma ampla mudança no sistema político, partidário e eleitoral no Brasil apareceu de forma melhor elaborada na Comissão Constitucional Afonso Arinos, cuja finalidade era apresentar o anteprojeto constitucional que deveria servir de base aos parlamentares constituintes. O anteprojeto modificava substancialmente o sistema político brasileiro, propondo a implantação do sistema parlamentarista de governo e as seguintes mudanças no sistema eleitoral e partidário: implantação do sistema de lista partidária fechada e ordenada; criação de mecanismos de fidelidade partidária, determinando que ao abandonar o partido o parlamentar perderia o mandato; adoção do sistema eleitoral de dois padrões de distrito. No distrito menor ocorreria a distribuição inicial de 50% das cadeiras, pelo sistema distrital majoritário e as cadeiras complementares (as outras 50%) seriam distribuídas no segundo distrito, mais amplo, com o objetivo de atingir a proporcionalidade dos votos totais recebidos em cada partido; determinação de um único voto do eleitor, o voto distrital, que automaticamente seria transferido para a contagem partidária mais ampla; ampliação máxima da magnitude do distrito (um único distrito nacional) na distribuição das cadeiras complementares.

A Comissão Constitucional Afonso Arinos propunha a adoção no Brasil do sistema eleitoral adotado pela Alemanha, em 1947. O sistema de dois padrões de distrito foi criado no começo do século e testado pela primeira vez na República de Weimar, com o chamado «método Geyerhahn». Variações desse sistema passaram a ser usadas em várias democracias do mundo e a própria Alemanha, depois da II Guerra, modificou-o duas vezes (Bobbio: 1988,1178). Segundo Lijphart (1994), o sistema eleitoral alemão levou ao limite lógico os dois fundamentos da representação política moderna, a federativa e a proporcional: de um lado, diminuiu ao máximo o tamanho do primeiro distrito, procurando oferecer uma aproximação maior entre eleitor e representante; de outro, criou um único distrito nacional amplo, para garantir maior proporcionalidade na representação partidária.

De fato, na Alemanha, o cálculo total da alocação de cadeiras é feito no grande distrito nacional, pelo método de Hare de maiores sobras, provocando um resultado de alta proporcionalidade. Na Alemanha, o que estabelece a desproporção é a cláusula de barreira de 5%, que impede os partidos com votação abaixo desse percentual de conseguirem cadeiras no Parlamento. Na proposta da Comissão Constitucional Afonso Arinos não havia menção à cláusula de barreira, nem ao método de alocação de cadeiras.

Mas em relação à proposta, fica claro que ela pretendia organizar sobre novas bases o sistema partidário brasileiro, procurando resolver os problemas apontados acima: aumentar a interferência do partido na formulação da lista partidária, eliminar a dis-

puta entre os candidatos no interior do próprio partido, estabelecer mecanismos de fidelidade e manter o sistema de representação proporcional. Em relação ao sistema eleitoral, propunha aproximar eleitores e candidatos através do voto distrital e diminuir as distorções partidárias através da organização do distrito de magnitude nacional.

Além disso, existia a intenção expressa de implantar o sistema parlamentarista no Brasil, acreditando-se que esse era o modo mais equilibrado de combinar o multipartidarismo brasileiro com o sistema de governo. Até o plebiscito de 1993 essas posições foram defendidas por um número expressivo de políticos e intelectuais do país.⁸ Um reexame dos argumentos apresentados na época mostra que, ao ver deles, essa reforma ampla era necessária para garantir a eficácia decisória, pois o sistema presidencialista brasileiro convivia mal com a democracia. Em virtude das regras do sistema político, eleitoral e partidário, historicamente, os presidentes da República tinham tido dificuldades no relacionamento com o Congresso Nacional (fracionizado e independente). Resumindo muito, pode-se dizer que para esse grupo somente uma profunda reforma institucional permitiria organizar um sistema político mais eficiente no Brasil.

3. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O DEBATE ACADÊMICO NA ATUALIDADE

Nos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte a proposta de reforma foi rejeitada e a Carta Constitucional não estabeleceu nenhuma espécie de controle sobre a fragmentação e a dispersão partidária: manteve inalterado o sistema presidencialista e o sistema partidário de listas fechadas com indicação individualizada dos candidatos; manteve inalterado o sistema eleitoral: quota de Hare com distribuição das sobras pelo sistema D'Hondt de maiores médias aos partidos que atingiram a quota (os que não atingiram ficam excluídos da distribuição); manteve o caráter nacional dos partidos políticos; não colocou nenhuma cláusula de barreira aos partidos com baixos percentuais de votos; determinou que a fidelidade partidária seria uma questão de competência interna dos partidos; não colocou nenhuma restrição às coligações partidárias. Embora a fórmula eleitoral adotada seja muito rígida, como as coligações nas eleições proporcionais foram permitidas, abriu-se uma brecha para a multiplicação dos partidos na Câmara dos Deputados.

Desde a transição democrática, na década de 80, a permanência das antigas regras eleitorais e partidárias contava com defensores ardorosos. Um dos argumentos mais utilizados é o que Fabio Wanderley Reis (2003) denomina defesa da «decantação», em

⁸ A análise da proposta parlamentarista brasileira encontra-se em Oliveira (1997). Há também uma literatura internacional vasta sobre esse assunto: Duverger (1967); Linz (1991); Sartori (1982); Lijphart (1991); Mainwaring e Shugart (1997).

que os observadores do processo político mostram-se absolutamente contrários a qualquer ação legal –qualquer artificialismo jurídico– que venha a alterar a legislação partidária e eleitoral em vigor. Segundo esses analistas, o processo democrático caminha bem, pois o número de eleitores cresceu vertiginosamente nas últimas décadas, os partidos são competitivos, a alternância do poder tem funcionado satisfatoriamente, ou seja, não há motivos para mudanças. Nesse sentido, a interferência legislativa só poderia atrapalhar um desenvolvimento que segue tranquilo. Um ponto a ser acrescentado a esse argumento é a dificuldade de se prever com razoável precisão os efeitos das mudanças. Certamente há alguma possibilidade de que as reformas criem situações inesperadas e desagradáveis, e o temor de que as coisas poderiam piorar faz com que muitos estudiosos optem por uma cautela paralisante.

A par dessas posições, pesquisas sobre o funcionamento prático do sistema passaram a demonstrar que a relação entre os poderes Executivo e Legislativo não é tão dificultosa quanto os analistas da reforma imaginavam, pois, se realmente o sistema eleitoral e partidário não ajuda, a legislação criada com a Constituição de 1988 apresenta outros elementos que facilitam a tomada de decisões pelo Executivo, garantindo a eficácia do governo.⁹ Segundo essa concepção, as predições sobre o mau relacionamento entre poderes Executivo e Legislativo são irrealistas, pois não levam em conta os vários meios que o Executivo possui de garantir a disciplina partidária e a maioria parlamentar a seu favor. E contrariando as idéias tradicionalmente veiculadas no mundo acadêmico e na cultura política do país, procuram mostrar que o individualismo político e a inconstância dos parlamentares não prevalecem no comportamento legislativo brasileiro.¹⁰

Pesquisas de Figueiredo e Limongi (1996a; 1996b) apontam que a disciplina partidária ocorreu em cerca de 88% das votações nominais no período entre 1989-1994, tanto em assuntos diretamente ligados aos interesses do governo como naqueles em que ele não tinha interesse. Para esses autores, os dados seriam um indicativo de que o poder Executivo detém, juntamente com o Colégio de Líderes do Congresso Nacional, meios institucionais que lhe garantem o poder de agenda: «presidentes minoritários possuem meios para obter apoio parlamentar com base em negociações com os partidos. É possível, no presidencialismo, formar coalizões partidárias majoritárias» (Figueiredo e Limongi, 1996b, 33). Dessa forma, as reformas eleitoral e partidária tornam-se desnecessárias.

Durante a década de 90, a observação do processo legislativo ganhou novo vigor na ciência política brasileira, com o aprofundamento de inúmeras pesquisas que

⁹ Vicente Palermo (2000) elabora uma tipologia interessante sobre as diferentes posturas acadêmicas a respeito deste assunto.

¹⁰ Ver: Amorim Neto (2000); Figueiredo e Limongi (1996a; 1996b); Meneguello (1998); Nicolau (1996; 2000).

procuraram esmiuçar o relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo e o desenvolvimento partidário, observando empiricamente teorias e suposições que há décadas permanecem no ideário político do país. Graças a essas pesquisas, dados novos foram sendo incorporados ao que já se sabia sobre as regras partidárias e eleitorais.

As análises de Jairo Nicolau (1991; 1986; 2003) sobre o sistema eleitoral brasileiro têm mostrado o grau de distorção provocado pela fórmula de distribuição de cadeiras utilizada no Brasil. Como ele mostra, a fórmula eleitoral adotada no Brasil (sistema de quota seguida das maiores médias) favorece os maiores partidos, mas a adoção combinada de outros mecanismos, como a permissão das coligações partidárias para a disputa nas eleições proporcionais, é que acarretam o grande índice de fracionalização. Desse modo, se o propósito dos legisladores fosse apenas super-representar os maiores partidos e diminuir o número de partidos na Câmara dos Deputados, a simples aplicação da fórmula atual já seria suficiente.¹¹ Entretanto, o Brasil combina um sistema que provoca grandes distorções, com um mecanismo de proliferação de siglas.

As coligações funcionam no Brasil como se fossem um único partido, e os candidatos da coligação comportam-se do mesmo modo que nos partidos, ou seja, procuram atingir o topo da lista partidária, recebendo o maior número de votos da legenda. Assim, «algumas aberrações podem ocorrer: o partido A que participa da coligação AB pode eleger um representante elegendo menos votos do que o partido B, e este não eleger nenhum candidato» (Nicolau, 2003: 205). Além das distorções que podem ocorrer, e que efetivamente ocorrem, outro resultado prático das coligações no Brasil é garantir que partidos com baixos percentuais de votos conquistem cadeiras na Câmara dos Deputados.

Realmente, ao interferir no percentual de representação, o sistema eleitoral brasileiro provoca distorções na organização dos partidos parlamentares no país. Caso fosse utilizado um método de alocação de cadeiras mais proporcional, a distribuição dos partidos na Câmara dos Deputados seria muito diferente. A tabela abaixo, retirada de Oliveira (1997), simula essa situação a partir dos resultados eleitorais das eleições de 1990 para a Câmara dos Deputados. A coluna da máxima proporcionalidade foi calculada com a utilização dos mecanismos mais proporcionais dos sistemas eleitorais em vigor: distribuição das cadeiras segundo o cálculo da quota no sistema de Hare de maiores sobras; distrito nacional único; os votos em branco não entraram no cálculo da quota; não foram consideradas as coligações partidárias; não foi aplicada nenhuma cláusula de barreira.

¹¹ Jairo Nicolau também destaca a interferência da inclusão dos votos brancos na desproporcionalidade, mas esse problema foi sanado com a Lei 9.504/97, que excluiu os votos brancos do cálculo da quota.

Como se observa, nessa hipótese os resultados seriam profundamente diferentes:¹²

Os partidos mais fortemente super-representados foram o PMDB, PFL, PTB e PDC, enquanto PT, PSDB, PDT e PL ficaram prejudicados. Segundo vários estudos da época,¹³ o espectro ideológico em 1990 ficava assim distribuído: à direita estavam o PFL,

RELAÇÃO ENTRE VOTOS E CADEIRAS (ELEIÇÕES DE 1990 PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS)

partidos	% de votos	cadeiras conquistadas	cadeiras proporcionais	desproporção
PMDB	17.6	108	90	18 A MAIS
PFL	13.2	83	68	15 A MAIS
PT	10.3	35	52	17 A MENOS
PDT	9.9	46	51	5 A MENOS
PSDB	9.5	38	48	10 A MENOS
PDS	8.5	44	43	1 A MAIS
PRN	7.4	38	38	ZERO
PTB	5.9	38	30	8 A MAIS
PL	4.8	16	25	9 A MENOS
PDC	2.9	22	15	7 A MAIS
PSB	2.3	11	12	1 A MENOS
PCB (PPS)	1.0	3	5	2 A MENOS
PTR	1.0	2	5	3 A MENOS
PCdoB	0.9	5	5	ZERO
PRS	0.8	4	4	ZERO
PMN	0.8	1	4	3 A MENOS
PST	0.7	2	4	2 A MENOS
PSC	0.4	6	2	4 A MAIS
PSD	0.3	1	2	1 A MENOS
PRONA	0.4	-	-	-
PSU	0.01	-	-	-
PTN	0.00	-	-	-
total N° absolutos	30.444835	503	503	

FONTE: OLIVEIRA, L. H. H. DE. REFORMAS INSTITUCIONAIS E INTERESSES POLÍTICOS (UMA ANÁLISE REGIONAL: LONDRINA - PR). LONDRINA: UEL, 1997. TABELA 24, P. 133.

¹² Cabe lembrar que essa não é uma hipótese realista, pois as democracias estáveis costumam colocar limites à proporcionalidade. Quando o sistema de Hare das maiores sobras é combinado com o distrito único nacional, em geral os países adotam cláusulas de

exclusão, eliminando os partidos com percentuais de votos muito baixos. Ver sobre isso Lijphart (1994).

¹³ Ver: Kinzo, 1990 e Lamounier, 1989.

PDS, PTB, PL, PDC e PSC; no centro-direita ficava o PMDB; no centro-esquerda PSDB e PDT; à esquerda situavam-se o PT, PCB, PCdoB e PSB. Portanto, de acordo com essa distribuição, a direita estava super-representada em 44 deputados. Impressiona observar que o PT recebeu apenas 3% de votos a menos que o PFL, mas houve uma diferença de 48 cadeiras em favor do PFL. Caso fosse utilizada a fórmula mais proporcional, essa diferença seria de apenas 16 cadeiras. Outro dado interessante da tabela é o pequeno PDC, que recebeu 2.9% dos votos, mas conseguiu eleger 22 deputados, 7 a mais do que no cálculo proporcional. E o intrigante caso do minúsculo PSC, que recebeu apenas 0.4% dos votos, mas conquistou 6 cadeiras na Câmara dos Deputados em 1990. Isso é explicado pelo mecanismo das coligações e da super-representação dos partidos maiores das regiões pouco populosas.

Também a instabilidade dos partidos na Câmara dos Deputados foi rigorosamente medida por Carlos Ranulfo Melo (2003), que sistematizou as migrações partidárias no período entre 1985 e 2001. Na média, diz o autor, desde 1985 o percentual de migração em cada legislatura foi de 28.8%, um índice alto. Ele concorda que existe disciplina partidária nas votações do Congresso Nacional e que o Executivo exerce controle sobre o processo decisório, mas o que seu trabalho mostra é que a disciplina partidária perde relevância, pois um número significativo de parlamentares contorna essa exigência com a mudança de sigla. Trata-se de um problema endêmico no Brasil, que se agravou a partir da década de 90. O sistema partidário brasileiro permite que os parlamentares mudem de partido sempre que alguma decisão vá de encontro a seus interesses. No Brasil o mandato é do parlamentar, não do partido, não havendo legislação para estabelecer esse vínculo.

O ponto mais importante levantado por Melo é a indicação de que o processo migratório está se tornando parte de um sistema mais amplo que oferece ao Executivo os instrumentos para governar: «a troca de legenda pode estar deixando de ser apenas mais um ingrediente do cálculo «miúdo» do deputado migrante para se incorporar à «grande política» no interior do Congresso Nacional» (Melo: 2003, 341). Realmente, as migrações apresentam um nítido sentido governista (tomando a direção inversa nos momentos de enfraquecimento do governo) e desempenham um peso considerável na relação de forças dentro do Legislativo. Desse ponto de vista, a fragilização partidária é estimulada pelo poder Executivo que age desse modo para garantir a formação da maioria em um sistema altamente fragmentado.

O foco, então, volta-se primordialmente para a fragilidade dos partidos ou, como prefere Mainwaring (2001), para o baixo nível de institucionalização dos partidos no Brasil. Retomando o conceito de institucionalização de Huntington, Mainwaring

desenvolve uma análise comparativa entre Brasil e outras democracias (estáveis e novas), procurando mostrar que a baixa institucionalização pode ser medida em três dimensões: índice de volatilidade eleitoral, descontinuidade das siglas partidárias e índice de confiança dos eleitores no sistema. Para ele, o quadro comparativo é útil porque «as diferenças de níveis de institucionalização se relacionam com disparidades na qualidade da democracia. Em um sistema bem institucionalizado, os eleitores tendem a se identificar com um partido e os partidos tendem a controlar os processos de recrutamento político» (Mainwaring, 2001: 71). Os quadros comparativos procuraram medir essas três dimensões, resultando numa situação bastante desfavorável ao Brasil,¹⁴ uma vez que nas três modalidades da pesquisa o Brasil ficou situado nas últimas posições.

O último aspecto de destaque na discussão sobre reforma política tornou-se mais visível depois do escândalo que envolveu o processo de *impeachment* do presidente Collor: o financiamento das campanhas eleitorais. No Brasil, ainda há poucos estudos sobre esse tema,¹⁵ mas cresce a percepção de que é necessário reformar as regras atualmente em vigor, criando mecanismos que evitem relações de corrupção entre poder privado e candidatos. O voto individualizado, tal como existe no Brasil, obriga os candidatos a competirem entre si para alcançar o topo da lista partidária e isso, num país em que as práticas clientelistas têm considerável peso, encarece demasiadamente a eleição.¹⁶

De modo geral, as doações de recursos são feitas para o candidato, não para o partido; e o maior volume de contribuição provém de empresas privadas, não dos cidadãos individualmente. Como não existe um valor-teto para essas doações, elas chegam a atingir cifras estratosféricas. Parte considerável desse montante é proveniente do chamado «caixa dois» das empresas, ou seja, de recursos não oficializados que também não entram na declaração oficial do candidato, estabelecendo-se, assim, um círculo vicioso de ilegalidades. A questão não é simples de ser resolvida, contudo as análises apontam que o voto personalizado favorece esse tipo de prática. Sendo assim, três caminhos têm sido apontados para solução do problema: primeiro, aumentar o controle do Estado sobre as campanhas, seja por meio do financiamento público, seja pelo maior envolvimento do Supremo Tribunal Federal no processo; segundo, pela publicização dos gastos, pela internet, em tempo real; terceiro, pela mudança no sistema partidário, introduzindo o voto das listas fechadas e pré-ordenadas.

Concluindo, durante a década de 90 foram apontados aspectos novos do relacionamento partidário e eleitoral que tenderam a reforçar a interpretação de que

¹⁴ Ver Mainwaring (2001), tabela 2-3, p. 65; tabela 2-4, pp. 67/68 e 70.

¹⁵ Samuels (1993) sugere que esses custos estejam acima dos níveis praticados nos Estados Unidos.

¹⁶ Ver: Fleischer (2000); Geddes e Ribeira Neto (2000); Samuels (2003).

a legislação é em grande parte responsável pelas dificuldades enfrentadas pela democracia brasileira. Ao final de suas análises, os autores acima referidos apresentam propostas —propostas legais— que visem interromper práticas que têm comprometido a qualidade da democracia. Já não se trata apenas de refletir sobre a estabilidade e eficácia dos governos, pois, bem ou mal, sabe-se que o poder Executivo tem conseguido garantir a maioria governista. A questão, agora, é como fortalecer a democracia, criando vínculos mais efetivos entre a sociedade e o Estado.

Propostas sobre o fim das coligações, sobre financiamento de campanha e, principalmente, sobre a redução do peso do voto personalista, têm sido abertamente defendidas pelos especialistas do assunto. Como corretamente observa Jairo Nicolau (2003), as propostas são as mais diversas, e um primeiro passo necessário para direcionar a discussão seria deixar claro o que se pretende com a reforma. Contudo, a dificuldade maior em estabelecer esses critérios é que a reforma política mexe com a representação dos partidos na Câmara dos Deputados, o que significa dizer que ela tem a potencialidade de alterar a composição das forças políticas no Congresso Nacional. E, caso a reforma consiga fortalecer os partidos, eliminando os mecanismos personalistas do sistema, também a relação entre os poderes Executivo e Legislativo será alterada. É óbvio que se trata de uma tarefa muito difícil.

4. O PROJETO EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL

Durante a década de 90 surgiram dezenas de projetos propondo mudanças na legislação eleitoral e partidária, sem que se chegasse a resultados substantivos. Em novembro de 1998, no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Senado criou a Comissão Temporária com o objetivo de acelerar a reforma. Essa comissão chegou a aprovar uma ampla proposta, que previa várias mudanças, como a introdução do «sistema eleitoral misto»,¹⁷ a proibição das coligações eleitorais nas eleições proporcionais, a implantação do voto facultativo e o financiamento público de campanha. Mas o projeto ficou paralisado no Senado até o final do governo.

Com a vitória de Lula, novamente o tema da reforma política veio à baila e, em fevereiro de 2003, foi constituída na Câmara dos Deputados a Comissão Especial de Reforma Política. Embora não constasse entre as prioridades do novo governo, a comissão trabalhou durante todo o ano de 2003, incorporando propostas de vários projetos anteriores e propondo novas soluções conciliatórias. Como definiu o presidente da comissão, deputado Alexandre Cardoso, no início dos trabalhos, a intenção

¹⁷ Trata-se do sistema de dois padrões de distrito adotado na Alemanha. Esta proposta refere-se ao modelo atual alemão, em que o eleitor vota duas vezes: para o candidato distrital e para o candidato da lista partidária.

da comissão era propor «a reforma política possível».¹⁸ E com a finalidade de facilitar o encaminhamento, foram selecionados temas que não envolvessem emendas à Constituição.

A preocupação entre as principais lideranças partidárias presentes na comissão foi fechar proposta em torno de algumas questões, para buscar depois, no plenário, «uma legitimação sobre o essencial».¹⁹ O relator da comissão, Ronaldo Caiado (PFL), foi enfático sobre este ponto: «o texto é fechado. E não vamos comungar com aqueles que queiram faltar ou fazer votações estanques desse anteprojeto, que já foi por demais discutido».²⁰ Pode-se dizer que esse bloco funda-se sob duas bases principais: o financiamento público de campanha e o sistema de lista partidária fechada e pré-ordenada.

O financiamento público foi defendido pela necessidade de moralizar o processo eleitoral. Foram discutidas várias possibilidades e houve mesmo alguns deputados que se colocaram contra a proposta. Mas acabou prevalecendo a posição de que com o financiamento puramente público torna-se mais viável a Justiça exercer o controle sobre o processo eleitoral. O sistema de lista fechada e pré-ordenada foi defendido por duas razões: primeiro, porque fortaleceria o partido em lugar do atual personalismo político; segundo, porque seria o melhor modo de organizar o financiamento público de campanha.

Sobre esses dois pontos básicos, foram propostas outras mudanças que agregaram apoios de partidos e grupos resistentes à reforma. Por exemplo, a bancada feminina teve uma vitória, com a aprovação da proposta que garantia um percentual de verba no fundo partidário, um percentual de tempo na propaganda eleitoral e um percentual de vagas da lista. Também os partidos pequenos, que seriam severamente prejudicados com várias das medidas propostas, como a cláusula de barreira de 5% (a ser implantada em 2006) e o fim das coligações, votaram favoravelmente ao projeto, graças às soluções apresentadas: a criação das federações e a limitação da cláusula de barreira a 2%. Essas mudanças ocorreram graças a uma ampla negociação que garantiu o apoio dos partidos pequenos de esquerda à proposta.

Ao final dos trabalhos, o projeto foi apresentado na comissão e aprovado pelos partidos governistas de esquerda (PT, PSB, PV, PCdoB, PPS), pelo PMDB e pelo pelos partidos grandes da oposição (PFL, PSDB e PDT). Votaram contra o projeto os

¹⁸ Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, revisão e redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Reunião de 11/03/2003, p. 3.

12/2003, p. 38 (deputado João Almeida/PSDB)..

¹⁹ Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, revisão e redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Reunião de 12/

²⁰ Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, revisão e redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Reunião de 12/12/2003, p. 42 (relator Ronaldo Caiado/PFL).

deputados do PL e PTB (ambos da base governista) e o PP. A argumentação contrária foi basicamente fundada na crítica ao sistema de lista ordenada que, segundo esses parlamentares, estaria ferindo a vontade individual do eleitor.

A comissão encerrou seus trabalhos em dezembro de 2003, entregando à Câmara dos Deputados o projeto de lei da reforma. No momento da entrega o presidente da comissão, deputado Alexandre Cardoso (PSB), fez questão de afirmar que «esta é uma reforma produzida pelo poder Legislativo (...) isso tem de estar claro. O governo que venceu as eleições não interferiu nem para que ela andasse, nem para que ela não andasse».²¹

Destacam-se como pontos mais importantes dessa proposta: o voto de legenda, em listas fechadas e pré-ordenadas, eliminando o voto personalizado. A fidelidade partidária é estimulada ao propor vantagens na lista aos políticos filiados há mais tempo; a modificação da fórmula eleitoral, colocando no cálculo das sobras todos os partidos que participaram da disputa, inclusive os que não atingiram a quota. Com isso diminui o grau de distorção em favor dos maiores partidos; a introdução da cláusula da barreira de 2% dos votos apurados nacionalmente, não computados os brancos e nulos e a proibição das coligações nas eleições proporcionais. Com isso pretende-se combater a excessiva fragmentação partidária; a criação das federações partidárias, que passam a atuar como um único partido, devendo permanecer nesta situação pelo menos por três anos. Dessa forma os pequenos partidos teriam um modo de permanecer atuando; a regulamentação do financiamento público de campanha, ficando proibido o financiamento privado; a regulamentação da propaganda eleitoral, destinando pelo menos 30% do fundo partidário à questão da politização da mulher. Quanto às vagas na lista partidária, ficam reservadas o mínimo de 30% para as mulheres.

Apesar das inovações, é importante observar que a fórmula eleitoral mantém um nível alto de distorção, favorecendo os maiores partidos. A questão da representação federativa não foi tocada, assim como a distribuição de cadeiras pelos distritos estaduais. Pontos polêmicos, como voto distrital, voto facultativo e regras mais rígidas de fidelidade não foram colocados na pauta para facilitar a decisão em maioria. Ou seja, as mudanças mais drásticas não foram postas em discussão.

Portanto, o que se observa é que a Comissão Especial de Reforma Política apresentou uma solução conciliatória com o intuito de não provocar grandes resistências no Congresso Nacional. Nesse sentido, essa proposta tem maiores chances de seguir

²¹ Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, revisão e redação - Núcleo de Redação Final em Comissões. Reunião de 03/12/2003, p. 17.

adiante a ser aprovada. Atualmente, o projeto tramita na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados.

5. CONCLUSÃO

A reforma política está em discussão no Brasil desde a transição democrática da década de 80, podendo-se dizer que o tema se mantém como um problema mal resolvido na política do país.

Á princípio, a controvérsia ocorria porque, de um lado, situava-se o grupo que destacava a má combinação entre sistema presidencialista e multipartidarismo fragmentado, tal como ocorre no sistema político brasileiro; de outro, estavam os que propunham que o natural amadurecimento democrático resolveria os problemas institucionais do país. Naqueles primeiros momentos da democratização, os que criticavam a organização política entendiam que seria necessário uma profunda reforma, que envolvesse não apenas o sistema partidário e eleitoral, como também o sistema político. A discussão girava em torno da eficácia decisória ou, melhor dizendo, da falta de eficácia decisória do sistema político brasileiro.

Mas a Constituição de 1988 fez prevalecer o modelo político e partidário anterior, mantendo o sistema presidencialista, assim como a legislação eleitoral de alocação de cadeiras, que permaneceu a mesma da década de 50. Também a legislação partidária manteve-se inalterada, não apresentando nenhuma solução para o problema do personalismo e da fragmentação das siglas. Durante a década de 90 houve um crescimento da fracionalização do sistema partidário, que passou a apresentar níveis semelhantes aos dos países mais plurais do mundo ocidental.

Apesar da derrota que os reformistas sofreram na Assembléia Nacional Constituinte e no Plebiscito de 1993, a questão da reforma permaneceu na pauta das discussões. Segundo alguns analistas, as reformas seriam desnecessárias, pois o sistema presidencialista funcionava convenientemente e o presidente da República dispunha de meios para manter sua base governista. Mas estudos mais detalhados sobre o funcionamento do sistema mostram que as distorções do sistema eleitoral favorecem alguns partidos em detrimento de outros, que o grau de instabilidade das siglas partidárias é bastante alto, que o personalismo dificulta as ações partidárias e que o financiamento das campanhas favorece de modo desmedido o poder econômico. Mais que isso, análises sobre o relacionamento entre os poderes mostram que o Executivo se beneficia com a fragilização dos partidos.

Nos anos recentes o debate sobre reforma política passou a ser mais delimitado, passando-se a observar pontos e problemas específicos e estudando-se meios de saná-

los. Fundamentalmente, hoje a discussão sobre reforma política no Brasil envolve a questão da qualidade da democracia e da necessidade de fortalecer os partidos e o Congresso Nacional. Assim, a questão da reforma permanece e os problemas apontados na década de 80 continuam em discussão.

De todo modo, a dificuldade maior em fazer avançar as reformas são as resistências presentes no interior do próprio sistema político. Atacar os problemas apontados neste artigo significa mexer com o equilíbrio de forças políticas presentes no Congresso Nacional. Trata-se de uma tarefa bastante difícil, embora o nível dos debates desenvolvidos na Comissão Especial de Reforma Política, em 2003, faça crer que esteja ocorrendo um amadurecimento desse processo.

Bibliografia

- AMORIM NETO, OCTAVIO (2000): «Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil», *Dados*, vol. 43, Nº 3, pp. 479-519.
- BOBBIO, NORBERTO; MATTEUCI, NICOLA; PASQUINO, GIANFRANCO (1988): *Dicionário de Política*, 2ª ed., Brasília, UnB.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Departamento de Taquigrafia, revisão e redação - Núcleo de Redação Final em Comissões. http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo
- DUVERGER, MAURICE (1967): *Os partidos políticos*, Rio de Janeiro, Zahar.
- FLEISCHER, DAVID (2000), «Além do Collorgate: perspectivas de consolidação democrática no Brasil via reforma política», in: K. S. Rosenn e R. Downes (org.), *Corrupção e reforma política no Brasil*, Rio de Janeiro, FGV.
- FIGUEIREDO, ARGELINA e LIMONGI, FERNANDO (1996a): «Presidencialismo e seu apoio partidário no Congresso», *Monitor Público*.
- FIGUEIREDO, ARGELINA e LIMONGI, FERNANDO (1996b): «As Reformas (Des)Necessárias», *São Paulo em Perspectiva*, vol. 10, Nº 4.
- FURTADO, CELSO (1965): «Obstáculos políticos ao desenvolvimento político do Brasil», *Revista Civilização Brasileira*, Nº 1, pp. 129-145.
- GEDDES, BÁRBARA e RIBEIRO NETO, ARTUR (2000): «Fontes institucionais da corrupção no Brasil», in: Rosenn, K. S. e Downes, R. (org.), *Corrupção e reforma política no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.
- KINZO, MARIA D'ALVA GIL (1980): *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*, São Paulo, Símbolo.
- KINZO, MARIA D'ALVA GIL (1990): «O quadro partidário e a constituinte», in: B. Lamounier (org.), *De Geisel a Collor: o balance da transição*, São Paulo, IDESP/Sumaré.
- LAMOUNIER, BOLÍVAR e MENEGUELLO, RACHEL (1986): *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*, São Paulo, IDESP.
- LAMOUNIER, BOLÍVAR (1989): *Partidos e Utopias (o Brasil no limiar dos anos 90)*, São Paulo, Loyola.
- LAMOUNIER, BOLÍVAR (1996): *A democracia brasileira no limiar do século XXI*, São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.
- LINZ, JUAN (1991): «Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença?», in: B. Lamounier (org.), *A opção parlamentarista*, São Paulo, Sumaré.
- LIJPHART, ARENDT (1984): *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, New Haven, Yale University Press.
- LIJPHART, ARENDT (1991): «Presidencialismo e democracia majoritária», in: B. Lamounier (org.), *A opção parlamentarista*, op. cit.
- LIJPHART, ARENDT (1994): *Electoral systems and party systems*, Oxford, Oxford University Press.
- MAINWARING, SCOTT (1991): «Políticos, partidos e sistemas eleitorais», *Novos Estudos Cebrap*, Nº 22, pp. 34-58.
- MAINWARING, SCOTT e SHUGART, MATTHEW SOBERG (1997): *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MAINWARING, SCOTT (2001): *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*, Rio de Janeiro, FGV.

- MENEGUELLO, RACHEL (1998): *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*, São Paulo, Paz e Terra.
- MELO, CARLOS RANULFO FELIX DE (2003): «Migração partidária na Câmara dos Deputados: causas, conseqüências e possíveis soluções», in: M. V. Benevides e P. Vannuchi (org.), *Reforma Política e Cidadania*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- NICOLAU, JAIRO (1991): *Sistemas eleitorais comparados: exame da proporcionalidade da representação da representação política e seus determinantes*, Rio de Janeiro, IUPERJ (Dissertação de Mestrado em Ciência Política).
- NICOLAU, JAIRO (1996): *Multipartidarismo e Democracia*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- NICOLAU, JAIRO (2000): «Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)», *Dados*, vol. 43, Nº 4, pp. 709-735.
- NICOLAU, JAIRO (2003): «A reforma da representação proporcional no Brasil», in: M. V. Benevides e P. Vannuchi (org.), *Reforma Política e Cidadania*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- NOHLEN, DIETER (1993): *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Políticos.
- OLIVEIRA, LUZIA HELENA HERRMANN DE (1997): *Reformas institucionais e interesses políticos: uma análise regional - Londrina (PPR)*, Londrina, UEL.
- OLIVEIRA, LUZIA HELENA HERRMANN DE (2002): «Processo democrático e visões da democracia no Brasil», *Revista de Ciências Humanas*, UFSC, Nº 32, out., pp. 399-437.
- PALERMO, VICENTE (2000): «Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo», *Dados*, vol. 43, Nº 3.
- PARAMIO, LUDOLFO (1989): «Agonia e morte de duas ditaduras: Espanha e Brasil», in: J. A. Moisés e J. A. G. Albuquerque (org.), *Dilemas da Consolidação Democrática*, São Paulo, Paz e Terra.
- PINHEIRO FILHO, ISRAEL (1992): *Voto distrital misto (proporcional personalizado)*, Brasília, Câmara dos Deputados.
- RAE, DOUGLAS (1967): *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press.
- REIS, FABIO WANDERLEY (2003): «Engenharia e decantação», in: M. V. Benevides e P. Vannuchi (org.), *Reforma Política e Cidadania*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- SAMUELS, DAVID (2003): «Financiamento de campanha e eleições no Brasil: o que podemos aprender com o 'caixa um' e proposta de reformas», in: M. V. Benevides e P. Vannuchi (org.), *Reforma Política e Cidadania*, op. cit.
- SARTORI, GIOVANNI (1982): *Partidos e sistemas partidários*, Rio de Janeiro, Zahar.
- SARTORI, GIOVANNI (1988): «La influencia de los sistemas electorales», in: M. Duverger e G. Sartori, *Los sistemas electorales*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- SERRA, JOSÉ (1993): *Reforma política no Brasil: parlamentarismo X presidencialismo*, 3ª ed., São Paulo, Siciliano.
- SOARES, GLAUCIO ARI DILLON (1971): «El sistema electoral y la representación de los grupos sociales en Brasil (1945-1962)», en: *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, vol. 2, Nº 1.
- SOARES, GLAUCIO ARI DILLON (1973): *Sociedade e política no Brasil*, São Paulo, Difel.
- SOUZA, MARIA DO CARMO CAMPELLO DE (1983): *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*, São Paulo, Alfa-Omega.
- SOUZA, MARIA DO CARMO CAMPELLO DE (1988): «A Nova República brasileira: sob a espada de Dâmocles», in: A. Stepan (org.), *Democratizando o Brasil*, São Paulo, Paz e Terra.

Registro bibliográfico

OLIVEIRA, LUZIA HELENA HERRMANN DE
 «A Reforma Política no Brasil: propostas, temores e controvérsias», ESTUDIOS SOCIALES. *Revista Universitaria Semestral*, Año XIV, Nº 27, Santa Fe, Argentina, segundo semestre 2004 (pp.71-90).

Descriptorios - Describers

reforma política / sistema eleitoral / sistema partidário / democracia no Brasil / consolidação democrática
 political reform / electoral system / party system / democracy in Brazil / democratic consolidation