

DAVID FLEISCHER

SÉRGIO ABRANCHES

ANTÔNIO OCTÁVIO CINTRA

JUAN RIAL

BRUNO WILHELM SPECK

---

# REFORMA POLÍTICA: AGORA VAI?



Konrad  
-Adenauer-  
Stiftung

*Editor responsável*  
Wilhelm Hofmeister

*Conselho editorial*

Antônio Octávio Cintra	Maria Clara Lucchetti Bingemer
Fernando Limongi	Maria Tereza Aina Sadek
Fernando Luiz Abrucio	Patrícia Luíza Kegel
José Mário Brasiliense Carneiro	Paulo Gilberto F. Vizentini
Lúcia Avelar	Ricardo Manuel dos Santos Henriques
Marcus André Melo	Roberto Fendt Jr.
Rubens Figueiredo	

*Coordenação editorial*

Cristiane Duarte Daltro Santos

*Revisão*

Gustavo Adolfo Pedrosa Daltro Santos

*Tradução*

Marcelo Moura (p.95-122)

*Capa*

Isabel Carballo

*Diagramação*

Cacau Mendes

*Impressão*

Imprinta Express

---

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer VI (2005), nº 2

*Reforma política: agora vai?*

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, setembro 2005.

ISBN: 85-7504-091-X

---

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Centro de Estudos: Praça Floriano, 19 – 30º andar

CEP 20031-050 – Rio de Janeiro, RJ – Brasil

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

Impresso no Brasil

---

# Sumário

---

OS AUTORES .....	7
APRESENTAÇÃO .....	9
ANÁLISE POLÍTICA DAS PERSPECTIVAS DA REFORMA POLÍTICA NO BRASIL, 2005-2006 .....	13
<i>David Fleischer</i>	
OS DILEMAS DA GOVERNABILIDADE NO BRASIL: REFORMA POLÍTICA OU REFORMA DO ESTADO? .....	39
<i>Sérgio Abranches</i>	
MAJORITÁRIO OU PROPORCIONAL? EM BUSCA DO EQUILÍBRIO NA CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA ELEITORAL .....	61
<i>Antônio Octávio Cintra</i>	
O DINHEIRO E AS ORGANIZAÇÕES POLÍTICAS: REGULAÇÕES E REALIDADE NA AMÉRICA LATINA .....	95
<i>Juan Rial</i>	
REAGIR A ESCÂNDALOS OU PERSEGUIR IDEAIS? A REGULAÇÃO DO FINANCIAMENTO POLÍTICO NO BRASIL . . .	123
<i>Bruno Wilhelm Speck</i>	

---

## Os autores

---

**David Fleischer** é cientista político, com mestrado e doutorado pela *University of Florida* em Gainesville. Foi coordenador do Mestrado em Sociologia e do Mestrado em Ciência Política da UnB. Desde 1986, coordena um Curso de Especialização em Assessoria Parlamentar. Atualmente, é diretor da Faculdade de Ciências Sociais e Políticas na UniDF.

Tem publicado nas áreas de partidos políticos, sistemas eleitorais, legislativos e política internacional no Brasil, América Latina e África.

**Sérgio Abranches** é cientista político e sociólogo, com mestrado em Sociologia pela Universidade de Brasília, e com MA e PhD em Ciência Política pela Universidade de Cornell, Ithaca, em Nova Iorque. Atualmente, é colunista de *O Eco* (<http://www.oeco.com.br>) e professor-visitante do Instituto Coppead de Administração da UFRJ.

**Antônio Octávio Cintra** é cientista político, com PhD em Ciência Política pelo MIT e o mestrado em Sociologia pela Flacso (Chile). Foi professor de Ciência Política da UFMG e da UnB. Atualmente, exerce a função de consultor legislativo na Câmara dos Deputados. É co-organizador, com Lúcia Avelar, e co-autor, de *O Sistema Político Brasileiro*: uma introdução, publicado pela Fundação Konrad Adenauer e a Editora Unesp, além de vários trabalhos na área de Ciência Política.

**Juan Rial** é uruguaio, cientista político, tendo sido professor de Ciência Política na Universidade da República e na Universidade ORT de Montevidéu. Atualmente, é consultor de diversas organizações internacionais (ONU, IDEA Internacional, National Democratic Institute) nos campos da governabilidade, defesa e segurança, eleições e partidos, além de desenvolver projetos de reformas eleitorais e políticas junto a diversos governos latino-americanos. Tem publicado extensamente sobre os temas em que oferece consultoria.

**Bruno Wilhelm Speck** é cientista político, com doutorado em Ciência Política pela *Albert-Ludwigs Universität* em Freiburg, na Alemanha. Lecionou na *Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung* em Bad Honnef, foi pesquisador visitante do *Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht* em Freiburg e professor visitante no *Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft* da *Freie Universität* de Berlim. Atualmente, é professor na Universidade Estadual de Campinas e consultor sênior da Transparency International para a América Latina. Tem publicado recentemente sobre o Brasil e estudos comparativos sobre América Latina, com enfoque sobre o tema boa governança e controle da corrupção em sistemas políticos modernos.

---

## Apresentação

# Reforma política em favor da governabilidade democrática

---

A reforma política não anda – e o Brasil não avança. Isto pelo menos é uma impressão que o eterno debate sobre a reforma política provoca. Curiosamente todo mundo fala da necessidade de uma reforma política como um elemento substancial para evitar no futuro acontecimentos como os que produziram a crise política atual, mas parece que o presente debate vai terminar como todos esses debates do passado sobre o mesmo tema: com algumas alterações mínimas, sem atingir alguns problemas centrais do regime político.

Não faltam as vozes que, em vez de uma reforma política, reclamam outra política ou outros políticos. Mas isso é pedir demais – pelo menos nas estruturas atuais. Pois parece pouco provável que no contexto das instituições existentes, outra política seja possível. Também as instituições influem sobre o comportamento.

A situação política atual do Brasil, mais especificamente a crise política que o país está vivendo, é condicionada pela estrutura do sistema e do regime político. Quem não gosta da forma como a política está sendo feita, deve estar em favor de uma reforma política. É certo que qualquer reforma não pode resolver todos os problemas de forma imediata, e seguramente vai produzir problemas novos. Mesmo assim, seria desejável tomar finalmente uma decisão para eliminar pelo menos algumas distorções do regime atual.

Entre os campos em que seriam necessárias mudanças das regras e instituições, salientamos – seguindo, aliás, um consenso entre vários cientistas políticos – a formação de maiorias estáveis no Parlamento para garantir a governabilidade, a consolidação de partidos políticos fortes e independentes (além de coerentes e transparentes) e o sistema eleitoral, que incide sobre as duas primeiras realidades.

Embora diversos estudos já tenham demonstrado que o sistema político brasileiro, caracterizado por um “presidencialismo de coalizão”, num contexto de eleições proporcionais e multipartidarismo, não está impedido de funcionar devido a mecanismos de controle e veto centralizados nos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo, o fato é que há demasiados espaços e motivação para práticas políticas pouco recomendáveis. Tivesse o Brasil, por exemplo, modos mais eficazes e transparentes de formação de coalizões governativas do que a patronagem, o “troca-troca” de partidos e a intermediação de influências para a liberação de emendas parlamentares, talvez não fosse necessário passar pelo doloroso, mas importante, do ponto de vista da transparência, processo atual.

Também é fato que condicionamentos de outras ordens, tais como a organização interna do Estado brasileiro e suas muitas ramificações (que oferece amplo espaço para ganhos particulares), ou a circunstância de um partido chegar ao governo federal com um programa contra o qual sempre havia lutado, não podem ser descartados.

Decerto, há muito mais fatores que influem sobre o desenvolvimento de um sistema de partidos ou um sistema político em geral. A história e as tradições, as condições econômicas e sociais ou institucionais do regime político, as constelações pessoais etc. Além disso, a homogeneidade ou heterogeneidade de uma sociedade provavelmente tem ao menos a mesma influência sobre as linhas de conflitos e a estrutura do sistema partidário que o sistema eleitoral.

Seria fatal, porém, se nos referíssemos a esses fatores como impedimento de mudanças. Todas as instituições são feitas pelos homens e podem ser mudadas se não cumprirem adequadamente as

funções esperadas. Isso é reconhecido amplamente também no Brasil. Por isso, não somente se constituiu um debate sobre a reforma adequada das instituições existentes, mas também já existem alguns projetos mais concretos na discussão, dentro do próprio Parlamento brasileiro.

Alguns aspectos da discussão sobre a reforma política são apresentados nesta edição dos Cadernos Adenauer. Seria elogiável se finalmente o tema não permanecesse somente em discussão, mas se chegasse a consensos para aprovar algumas reformas com o objetivo de aperfeiçoar a democracia no Brasil, que tem se consolidado, apesar de todos os constrangimentos conjunturais.

WILHELM HOFMEISTER