

Autores:

Daniel Gonçalves, Jacqueline Aires e Olavo Franco Caiuby Bernardes

Coautor (Coordenador):

Professor Doutor Roberto Ribeiro Corrêa

**REFORMA ELEITORAL E PARTIDÁRIA NO BRASIL:
propostas de mudança no Congresso Nacional**

Belém/PA
Junho/2015

RESUMO

ABSTRACT

1. INTRODUÇÃO

2. A REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL A PARTIR DA DÉCADA DE 80 DO SÉCULO XX.

3. O ATUAL SISTEMA POLÍTICO E A CONSTITUIÇÃO DE 1988.

4. AS PROPOSTAS DE MUDANÇA NO ATUAL SISTEMA POLÍTICO-ELEITORAL.

5. PROPOSTAS DE MUDANÇAS NO CONGRESSO NACIONAL: perspectivas para o futuro cenário político-eleitoral brasileiro.

6. ANÁLISE COMPARATIVA DOS SISTEMAS ELEITORAIS PRINCIPAIS MODELOS POLÍTICO-PARTIDÁRIOS NO MUNDO COMO: Alemanha, Reino Unido, França, Chile, Estados Unidos, Austrália, entre outros.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS

REFORMA ELEITORAL E PARTIDÁRIA NO BRASIL: propostas de mudança no Congresso Nacional

Daniel Gonçalves¹
Jacqueline Nascimento²
Olavo Caiuby³
Roberto Ribeiro Corrêa⁴

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar o sistema eleitoral brasileiro vigente no período 1988- a 2014, na plenitude do Estado de Direito Democrático em vigor desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. O texto analisa as vantagens e desvantagens do sistema eleitoral de voto proporcional em lista aberta, em vigor no Brasil, comparativamente aos de outras democracias, investigando os efeitos das possíveis mudanças do sistema eleitoral brasileiro no tocante a eficiência e eficácia das relações executivo-legislativo.

Palavras – chaves: reforma política, democracia, sistema partidário, sistema eleitoral, modelos de democracia.

Abstract

This article aims to analyze the current Brazilian electoral system in the period 1988-2014, in the fullness of democratic rule of law in place since enactment of the Federal Constitution of 1988. The paper analyzes the advantages and disadvantages of the electoral system of proportional representation in open list, in force in Brazil, compared to other democracies, investigating the effects of possible changes in the Brazilian electoral system regarding the efficiency and effectiveness of executive-legislative relations.

Key-Words: democracy, political reform, political system, electoral system, models of democracy.

¹ Graduado em Ciências Sociais pela UFPA e mestrando em Ciência Política pelo PPGCP-UFPA

² Economista e mestranda em Ciência Política pelo PPGCP-UFPA

³ Advogado e mestrando em Ciência Política pelo PPGCP-UFPA

⁴ Economista e Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ-UFPA

I. INTRODUÇÃO

Em sete tópicos, o artigo faz uma aproximação histórica acerca do período da redemocratização do país, assim como uma breve abordagem sobre as sete constituições que o Brasil experimentou desde sua independência de Portugal, até os dias atuais. Em continuidade, no terceiro tópico, são apreciadas as características do sistema político brasileiro em diálogo com a ciência política contemporânea, em especial as contribuições de Argelina Figueiredo, Fernando Limongi, Roberto Corrêa, Fabiano Santos, entre outros. O quarto tópico discute as motivações que buscam a alteração do atual sistema político eleitoral. Nessa dimensão de análise retornamos a teoria política para dialogar com autores como David Held, Joseph Schumpeter, Robert Dahl, Arend Lijphart, dentre outros.

No quinto tópico analisamos as propostas de reforma política encaminhadas ao Congresso Nacional, em especial a Proposta de Emenda Constitucional nº 182 de 2007 (PEC 182/2007, resultante de duas décadas de debate parlamentar sobre o tema Reforma Política. Nessa abordagem, procurou-se destacar aspectos positivos e negativos das propostas, com destaque para as contribuições teóricas de autores devotados ao tema.

No penúltimo tópico, faz-se uma breve comparação entre os tipos de sistemas eleitorais e partidários vigentes em outras democracias, com destaque para os modelos da Inglaterra, Chile, Peru, Estados Unidos, Austrália, dentre outros.

II. A REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL A PARTIR DA DÉCADA DE 80 DO SÉCULO XX.

O processo de redemocratização do Brasil foi gerado por diversos fatores, entre os quais se destaca o retorno ao multipartidarismo em 1980, mediante a criação de diversos partidos, muito deles ainda presentes no atual cenário eleitoral, como PMDB, PDT, PT, PDS (após PP) e PTB, que vieram a disputar cargos majoritários nas eleições de 1982 para deputados, senadores e governadores. Outros partidos como o PFL (uma dissidência do PDS em 1985), o PSDB (que ocupou a presidência de 1995 a 2002), o PSB, o PCB (após PPS), o PC do B, o PR (fusão do PL e do PRONA em 2006), entre outros vieram a surgir⁵.

Houve posteriormente demandas para o retorno a democracia, com os movimentos políticos das “Diretas Já” em 1984, sob a liderança de políticos contrários ao Regime Militar, como Ulysses Guimarães, Tancredo Neves, Mário Covas e Leonel Brizola, os quais exerceram forte pressão para que ocorressem as eleições livres para a presidência da

⁵ <http://noticias.uol.com.br/politica/partidos-politicos/>

República, ação política que culminou com a Proposta de Emenda Constitucional n. 5, de 1983, de autoria do deputado federal Dante de Oliveira, do PMDB do Mato Grosso, propondo eleições diretas para presidente da república em 1984⁶. Embora não tenha atingido o seu objetivo (apesar de grande apoio popular, a emenda foi rejeitada pela Câmara dos Deputados), a pressão gerada gigantescos comícios contribuiu para o fim do Regime Militar, com a eleição de um presidente civil pelo Congresso Nacional em 1985, Tancredo Neves⁷, político de longa data pelo estado de Minas Gerais, e que fora Ministro da Justiça do Governo de Getúlio Vargas, primeiro-ministro durante o período parlamentarista de 1961-1963, deputado e senador, vindo com esse cacife a derrotar o político governista, o ex-governador de São Paulo, Paulo Maluf.

Tancredo Neves, no entanto, tomado por dores intensas à véspera da posse em 14 de março, não veio a assumir, vindo a falecer em 21 de abril do mesmo ano, diagnosticado inicialmente com uma diverticulite (após se constatou que foi um câncer), o que causou enorme comoção popular e um clima de desesperança à nascente república. Seu vice, José Sarney, político do estado do Maranhão ligado à setores oligárquicos e pró-militares veio a assumir em 1985, causando um forte clima de desesperança à Nova República.

Pode-se argumentar que a consolidação do processo democrático brasileiro se deu com a Constituição Federal de 1988, a chamada “Constituição Cidadã”, em razão de sua grande ênfase em direitos sociais. Essa Carta, que é a constituição em vigor no Brasil, foi aprovada pelo Congresso Nacional no biênio 1987/1988, consolidando os direitos políticos e democráticos, restabelecendo eleições diretas para presidente da República, que vieram a ocorrer em 1989, com mais de 20 candidatos, culminando nas eleições de Fernando Collor de Mello. Com efeito, a Carta de 1988 encerra um longo processo que se inicia com a independência brasileira, ambiente no qual o país teve períodos de instabilidade e de exceção com diversas constituições marcando a trajetória institucional do Estado brasileiro.

Na história política brasileira houve sete constituições, sendo a primeira a Constituição de 1824, outorgada por D. Pedro I, a quando do estabelecimento do sistema monárquico no Brasil, nos moldes do sistema monarquista inglês, com o parlamentarismo bicameral, no qual o monarca era chefe de Estado, e o primeiro-ministro, chefe de governo. O Poder Legislativo era composto por um parlamento bipartidarista, com o Partido Liberal e o Partido Conservador. Além do Poder Judiciário, existia também um quarto poder denominado “Poder Moderador” que era detido pelo Imperador, que se punha como detentor da “vontade da

⁶ <http://www.infoescola.com/historia-do-brasil/emenda-constitucional-dante-de-oliveira/>

⁷ <http://revistaescola.abril.com.br/historia/pratica-pedagogica/sonho-drama-presidente-423064.shtml>

nação”. em caso de controvérsia entre poderes. O voto era censitário e a religião oficial do Brasil era a religião católica, sendo outros cultos permitidos apenas no âmbito privado.

Com a deposição do Imperador Dom Pedro II em 1889 e a Proclamação da República pelo Marechal Deodoro da Fonseca, foi promulgada pelo recém-constituído Congresso Nacional, uma nova Constituição, que implementou o sistema republicano no Brasil. Essa constituição, sobre influência do positivismo de Augusto Comte e do sistema federalista norte-americano, introduziu o voto universal (apenas para homens adultos alfabetizados, o que reduzia em muito a quantidade dos votantes num país onde mais de 90% da população era analfabeta), o Estado Laico (apesar de diversas religiões e cultos africanos, por exemplo, só viriam a ser descriminalizados na década de 40) e, acima de tudo, um grande federalismo e descentralização estatal, algo até então inexistente à realidade brasileira. A realidade de um Estado descentralizado, com poderes locais, estaduais, regionais e municipais, trouxe ao período da Primeira República (1889-1930), uma realidade até então inexistente no país, o chamado coronelismo, fenômeno da vida política no interior do Brasil, envolto nas características da vida política municipal. De acordo com Victor Nunes Leal, em seu clássico “*Coronelismo, Enxada e Voto*”, seria “o resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada” (LEAL, 1986). O fenômeno foi reforçado pela chamada “política dos governadores”, proposta pelo Presidente Campos Salles (1898-1902). Criou-se um sistema no qual governadores, prefeitos e líderes regionais, detinham enorme poder sobre seus territórios, disputavam o poder e o apoio entre si, gerando um Estado, que ao invés de servir ao cidadão, servia aos políticos locais. Faz presente o chamado fenômeno do patrimonialismo melhor explicado por autores clássicos como José Murilo de Carvalho, Raymundo Faoro, Oliveira Vianna, Sérgio Buarque de Hollanda, entre outros. Nesse sistema, ainda tristemente presente no Brasil, grupos privados se apropriam do Estado e de seus bens e vantagens do cargo, em prol de seu grupo no poder. Ademais, com o chamado “clientelismo” há uma relação de troca, na qual políticos barganham cargos e vantagens ao seu grupo no poder, em troca de apoio para determinadas propostas. O voto de cabresto igualmente se fez presente, no qual eleitores, em geral, mais humildes e de regiões afastadas do país, eram obrigados a votarem em políticos locais, sob o risco de não haver, por exemplo, a construção de um açude com água para que possam alimentar seu rebanho de animais.

Em 1930, grupos oligárquicos descontentes com os grupos representantes do poder, normalmente sempre representados por políticos de São Paulo e Minas Gerais, lideraram um

golpe (ou Revolução) para tirar o presidente em seu final de mandato, Washington Luís, e seu sucessor eleito, Júlio Prestes. Esses políticos, representantes de setores oligárquicos do poder foram substituídos pela nova elite governante liderada por Getúlio Vargas, político do Estado do Rio Grande do Sul, que fora candidato derrotado nas eleições presidenciais de 1930, eleição que, como todas da época, foi marcada por diversas denúncias de fraude de ambos os lados. Houve reduzida participação eleitoral na época. Durante este pleito eleitoral presidencial, o último da Primeira República (1889-1930), apenas 5% da população brasileira compareceu para votar nas urnas.

Ao assumir a chefia do governo provisório, Vargas não promoveu novas eleições e não sinalizou a intenção de elaborar nova constituição. No entanto, por pressão da sociedade organizada e especialmente, devido à Revolução Constitucional de 1932, movimento liderado pelo estado de São Paulo, foi promulgada uma nova Constituição em 1934 pelo Congresso que estabeleceu, entre outras novidades, pela primeira vez na história das constituições brasileiras, o voto feminino e direitos sociais, como o direito à saúde e a previdência social. Ademais diversos direitos trabalhistas, que vinham sendo promulgados por Vargas desde 1930 foram incorporados àquela Carta.

A Constituição de 1937 previa o término do mandato de Vargas em 1938 e a convocação de novas eleições. No entanto, pouco interessado em promover novas eleições e mais interessado em se manter no poder, percebendo que seu grupo no poder provavelmente perderia as eleições, Vargas promoveu um autogolpe forjado num suposto plano de tomada de poder pelos comunistas, o chamado “Plano Cohen”, que depois se mostrou uma farsa, elaborado pelas mãos do Coronel Olympio Mourão Filho, que 27 anos depois, em 1964, teria papel predominante na tomada pelo poder pelos militares em 1964.

Vargas utilizou-se da ameaça de um golpe comunista, fortalecida pela chamada “Intentona Comunista” em 1935, no qual alguns quartéis em poucos estados da federação fizeram um levante rapidamente frustrado para tomar o poder e promover uma revolução socialista, de caráter soviético.

Após o autogolpe de Getúlio Vargas, sob o argumento do combate ao perigo comunista e à organizações subversivas foi outorgada a Constituição de 1937, de forte teor autoritário, que veio a suspender diversos direitos e liberdades políticas, entre elas, eleições regulares para cargos no país, a extinção de todos os partidos políticos e a substituição de governadores eleitos por interventores nomeados pelo presidente da República, sendo que esses interventores estaduais nomeavam os prefeitos dos municípios de seus estados,

naturalmente com o aval do presidente da República. Diversos políticos que vieram posteriormente fortemente influir no processo eleitoral brasileiro, obtendo diversos cargos eletivos e fazendo seguidores, como Magalhães Barata, no Pará, Benedito Valadares, em Minas Gerais, e Adhemar de Barros, em São Paulo, foram interventores nomeados pelo presidente da República durante aquele período.

Com a queda de Vargas e o retorno à democracia em 1945, foi promulgada nova constituição no Brasil com um recém-eleito Congresso Nacional, composto de deputados e senadores. A Constituição de 1946, além de restabelecer diversas liberdades políticas e eleitorais, teve por diferencial o estabelecimento, pela primeira vez na história do país, de mandatos para cargos no Executivo (prefeitos, governadores e presidente) de cinco anos.

Com a deposição em 1964 do presidente João Goulart, político adepto do trabalhismo varguista e com força nos sindicatos, acusado pelos militares brasileiros de ser comunista e “subversivo”, foi outorgada uma nova constituição em 1967 por um congresso fragilizado e controlado.

Desde 1964, diversos Atos Institucionais, decretos outorgados unilateralmente pelo presidente da República, suspenderam diversas garantias e liberdades políticas, entre estas houve a extinção de todos os partidos políticos e a criação de apenas dois partidos, a Arena, governista, o MDB, de oposição (ou de uma oposição controlada, de políticos moderados, que não estavam no exílio, ou na prisão).

Nesse sentido, a Constituição de 1967 a exemplo da Constituição de 1937 suspendia diversas liberdades políticas, porém, não impedia eleições para certos cargos desde que de forma controlada pelo governo (as eleições para presidentes e governadores do estado eram indiretas, votadas – ou apenas referendas – por um Congresso extremamente submisso ao Poder Executivo). Para fortalecer o poder executivo tal constituição previa o mecanismo do Decreto-Lei no qual o executivo podia emitir decreto por força de lei no Congresso Nacional desde que envolvesse a segurança nacional (que na concepção dos militares era um tema bastante amplo).

Com a eleição de Tancredo Neves pelo colégio eleitoral em 1985 foi restabelecido o Estado Democrático de Direito no Brasil e, três anos depois, em 5 de outubro de 1988, o Congresso Nacional e seus representantes eleitos promulgaram sob a coordenação de Ulysses Guimarães, presidente da Câmara dos Deputados à época e presidente do maior partido no Congresso, o PMDB, e seguramente um dos políticos mais influentes da história do país, a Constituição Federal de 1988. A Constituição restabelecia direitos civis e sociais e por seu

forte teor social foi conhecida como Carta Cidadã. Uma grande inovação deste documento constitucional em relação aos anteriores foi à introdução da medida provisória⁸. Trata-se de instrumento institucional no qual o Executivo faz com que se aprove seu poder de agenda tanto na Câmara dos Deputados como no Senado. Pode se argumentar que dentro da tradição trazida pelo Regime Militar e o Decreto-Lei e referendada pela Medida Provisória, o Brasil tem um Congresso Nacional extremamente submisso ao poder de agenda imposto pelo Executivo. Em sua esmagadora maioria projetos de lei aprovados pelo Congresso são de autoria do Poder Executivo.

Fabiano Santos entende que a partir da redemocratização do país, a relação executivo-legislativo constitui-se em relação de submissão do segundo pelo primeiro, sendo o primeiro dotado de fortes medidas coercitivas como as medidas provisórias, poder de veto, iniciativa de propor projetos de lei que preveem a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, além do envio ao Congresso do Plano Plurianual, do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e de propostas de orçamento (SANTOS, 1997).

III. O ATUAL SISTEMA POLÍTICO E A CONSTITUIÇÃO DE 1988.

O Brasil constitui uma Federação composta pela união indissolúvel entre os estados membros e os municípios (artigo 1º, CF) possuindo um sistema político presidencialista com definição e independência dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

O país possui sistema eleitoral de votação proporcional com candidaturas de lista aberta para os representantes eleitos a nível federal, estadual e municipal (deputados federais, estaduais e vereadores). Também possui votação majoritária de dois turnos com maioria absoluta para os cargos do executivo Federal, Estadual e Municipal (presidentes, governadores e prefeitos).

O modelo partidário brasileiro é multipartidarista considerado por muitos estudiosos prejudicial à governabilidade. Sartori (1982) diz que a questão real não é se o número de partidos é importante. É, porém, o critério numérico de classificação nos permite deitar mão no que realmente importa. A quantidade numérica de classificação não permite levar em consideração o que realmente importa e para este teórico não é importante. A justificativa do autor para tal afirmação é que nenhum sistema contábil pode operar sem as regras de contagem (SARTORI, 1982).

⁸ A Constituição Federal de 1988 introduziu a figura da Medida Provisória, medida do Poder Executivo dotado de eficácia de lei e convertida em tal após votada em sessenta dias, prorrogáveis por mais sessenta (<http://www12.senado.gov.br/noticias/entenda-o-assunto/medida-provisoria-1>)

A força de um partido é, em primeiro lugar, a sua força eleitoral. Há outros aspectos, mas enquanto adotarmos o critério numérico, a base nos é dada por essa medida. Para evitar complicações desnecessárias, podemos fixar em sua "força em cadeiras" no parlamento que é, em última análise, o que realmente importa, uma vez terminadas as eleições. A força do partido é proporcional ao número de votos que obteve na eleição e o número de cadeiras conseguido no parlamento irá refletir sua força nesta instituição política, sendo o que realmente importa é se o partido pode compor maiorias para garantir a governabilidade no Parlamento ou Congresso.

No caso do sistema partidário brasileiro há 32 partidos legalmente constituídos perante o Tribunal Superior Eleitoral-TSE. Este exagero de partidos gera uma situação nociva para a identidade partidária no Brasil. Diversos partidos não têm identificação eleitoral. Seus eleitores não conhecem suas propostas. Muitos partidos defendem propostas idênticas e vagas e pouco, ou nenhum partido se define como de “direita”, no máximo de centro. Isso gera um debate vago no país, onde o eleitor vota de forma personalista, no candidato, por seu carisma e visibilidade (ainda que estes muitas vezes tenham pouco embasamento político). O fenômeno dos chamados “puxadores de voto” com pouca experiência política e que são postos para concorrer por sua capacidade de puxar votos para o partido, decorre do sistema eleitoral proporcional de lista aberta adotado. Se o partido obtiver quociente eleitoral para eleger dois, ou três candidatos, ainda se apenas um candidato do partido tiver sido eleito por todos os elegerá. Isso gera um sistema no qual os partidos lançam candidatos meramente por sua capacidade de atrair votos, não por suas propostas.

Assim, o que realmente vai pesar na balança do multipartidarismo é a proporção em que o partido pode ser necessário para uma coalizão, para uma ou mais possíveis maiorias governamentais.

Na coalizão segundo Sartori um partido pode ser pequeno, porém, importante numa coalizão, ou seja, numa negociação (Sartori, p. 146). O número de partidos é importante, pois define um aspecto do sistema político. O Brasil possui um sistema reconhecido por Abranches (1988) como “presidencialismo de coalizão” (alguns autores mais ácidos o chamam de “presidencialismo de cooptação”). Esta expressão faz-se utilizada para se referir ao sistema de formação de maiorias no Congresso Nacional (Câmara dos Deputados – 513 representantes – e Senado – 81 Senadores). Nesse sentido, Santos (2007, p.64) qualifica o presidencialismo de coalizão a partir de quatro características que são: 1) a decisão de formar a coalizão para distribuir poder entre os partidos que querem fazer parte do governo; 2) redução do número de

parceiros assim como da heterogeneidade partidária com a finalidade de diminuir custos de transação política no interior da coalizão; 3) distribuição de forma proporcional de cargos no Executivo ao peso que os partidos têm na base aliada; 4) e definição de agenda consensual no Legislativo que tenha pontos em comum que sejam sujeitos a tramitação no Congresso Nacional.

Para muitos autores brasileiros a maior falha não está no sistema político e sim nas instituições. Abranches (1988, p.07) afirma que se define o dilema institucional brasileiro pela necessidade de se encontrar um ordenamento institucional suficiente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo, para adquirir bases mais sólidas para sua legitimidade de forma a capacitar na intervenção de forma mais eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social.

Teóricos como Abranches (1988) e Roberto Correa (2003) acreditam que o conflito entre o Executivo e o Legislativo tem sido elemento historicamente crítico para estabilidade democrática no Brasil em grande medida por causa dos efeitos da fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso e de agenda inflacionada de problemas de demandas impostas pelo Executivo vai se fortalecendo o personalismo na política. O voto é transformado em comércio pela disputa eleitoral fragmentada maior nas eleições legislativas, mas também influencia o voto para as eleições majoritárias. Multiplicam-se estratégias de coligações com legendas de aluguel cuja capacidade de atingimento do quociente eleitoral é inversamente proporcional à força do programa. Tudo somado, para o sucesso no final do pleito eleitoral criando alianças.

Há uma dificuldade de atuação coletiva e programática das bancadas com um multipartidarismo excessivo associado ao presidencialismo que vai gerar instabilidade e baixa governabilidade porque a proliferação partidária dificulta a formação de maiorias sólidas capazes de aplicar o programa do governo eleito. Levando assim à construção de coalizões às vezes à base de cooptação caso a caso muito bem explicada por Wendy Hunter (2007) sobre os escândalos e a corrupção no PT, colocando o governo em evidente fragilidade e diminuindo a qualidade da política.

Para Fabiano Santos (2007), por outro lado, a corrupção é um problema associado a proliferação de escândalos é fenômeno comum a todos os sistemas políticos nos quais os seguintes ingredientes se encontram associados: capitalismo, setor público ativo na economia, democracia com sufrágio universal, além de partidos em busca de financiamento para campanha. Ou seja, a corrupção é um problema em todos os lugares em que o capitalismo

convive com democracia, independentemente do sistema político adotado. Os países que conseguiram diminuir as taxas de corrupção foram aqueles que aperfeiçoaram as chamadas instituições de controle como, por exemplo, Ouvidoria, Ministério Público e Tribunais de Contas. Santos também argumenta que países que alteraram seu sistema eleitoral e político como Venezuela, Bolívia, México, Itália e Rússia, que adotaram algum tipo de sistema misto, acabaram tendo como consequência um quadro de polarização e maior fragmentação partidária.

Para Fabiano Santos o sistema político brasileiro, apesar das aparências, funciona de maneira satisfatória, pois considera o sistema partidário estabilizado, com taxas de volatilidade cadentes, girando em torno de quatro a cinco partidos em equilíbrio de condições, e que expressaria a pluralidade social fincada sociedade. Naturalmente, o grande problema dessa visão é que se quatro, ou cinco partidos comandam o processo político brasileiro, os outros 27, ou 28 com representação no Congresso Nacional (visto haver 32 partidos com representação no Congresso no país) acabam se utilizando de suas bancadas meramente para negociar cargos e votos, o que acaba gerando espaço para esquema de compra de votos como o foi o Mensalão.

A disputa presidencial faz mais estabilizada ainda, baseada em torno de dois blocos, um de centro-esquerda e outro de centro-direita, que se revezam e continuarão a se revezar no poder, principalmente e à medida que a radicalização dê espaço ao bom senso e à disputa em torno de uma agenda para o país. Mudanças são bem-vindas, desde que preservem o caráter radicalmente democrático de nossa arquitetura institucional, calcadas no presidencialismo, grande símbolo da incorporação política em um país desigual; no voto proporcional, garantia dos direitos de minoria em uma sociedade complexa e plural; e na lista aberta, espaço vital de preservação da *accountability* nas eleições para o Legislativo (SANTOS, p.62).

IV. PROPOSTAS DE MUDANÇAS NO ATUAL SISTEMA POLÍTICO-ELEITORAL.

No mundo contemporâneo, a democracia é um regime de governo existindo tanto em sistema presidencialista como parlamentarista. No presidencialismo, como é o caso brasileiro (apesar de haver um forte apoio ao parlamentarismo entre diversas lideranças políticas, como o PSDB e ter havido plebiscito popular em 1993, cinco anos após a promulgação da nova

Constituição para definir o sistema representativo (República, ou Monarquia) e o modelo política a ser adotado (Presidencialismo, ou Parlamentarismo). A República Presidencialista, até por estar mais próxima da realidade das pessoas veio a vencer (o Brasil foi uma monarquia parlamentarista no Século XIX e teve um breve período como república parlamentarista de 1961 a 1963).

No sistema republicano presidencialista, o presidente é responsável por tomar decisões políticas. O poder é exercido pelo povo através do sufrágio universal, sendo que este tem grande importância nas tomadas de decisões políticas, pois elegem seus representantes por meio do voto. Outra característica do sistema presidencialista brasileiro é que tem por princípio a defesa da liberdade humana, governo de maioria, direitos individuais e respeito aos direitos das minorias.

Um debate interessante sobre democracia é apresentado na obra de David Held, “Modelos de Democracia” (1987), no qual comenta as teorias de Joseph Schumpeter e Robert Dahl. Held nos diz que Schumpeter não concorda com a ideia de que a democracia se pauta na busca pelo bem comum, pois as pessoas têm necessidades e valores distintos. A visão de Schumpeter sobre democracia é a de que significa um método político, ou seja, um arranjo institucional para se conseguir decisões políticas quando o eleitor legitima a certos indivíduos o poder de decidir em diversos assuntos públicos por causa de votação popular. Afasta-se, portanto, da ideia da vontade geral de Rousseau. A vontade geral (relembrando que o Poder Moderador do Imperador no período monárquico brasileiro era baseado numa suposta “vontade geral” do povo brasileiro, a qual o imperador deveria salvaguardá-la) pode ser manufaturada comparando comportamento de políticos enquanto homens de negócios que disputam clientes – os que comandam o “mercado eleitoral”. A democracia é entendida como arte do compromisso, a prosperar em ambientes que tolerem diferenças de opiniões. A intensa participação popular neste processo é vista por Schumpeter como perigosa, pois preferiria que o eleitorado tivesse posição passiva e deixasse os líderes governarem por eles. Held destaca que a teoria de Schumpeter seria uma democracia de elites ou “elitismo competitivo” que não acredita que os indivíduos tenham papel de cidadãos ativos na política (apatia política).

Já para Robert Dahl, a democracia poderia ser definida enquanto “governo de minorias”. Este pensador não nega a existência de elites políticas dentro de uma democracia, entretanto, se apoia no princípio de que as políticas democráticas são estruturadas em torno de valores com a sociedade. Nesse sentido, elites políticas para sobreviver precisam estar afinadas com a sociedade. Dahl também não desqualifica a importância de regras

institucionais e jurídico-constitucionais para o andamento da democracia, regras estas que são centrais no que tange o consenso entre os agentes do poder.

Lijphart entende como outra diferença o modelo majoritário de democracia ser exclusivo, competitivo e combativo, enquanto o modelo consensual se caracteriza pela abrangência, a negociação e a concessão (LIJPHART, p. 18)

Diante de breve abordagem democrática, o Brasil tem no período atual uma variedade e complexidade de propostas e temas em discussão no âmbito da reforma política que está em pauta na agenda de debates do Congresso Nacional. As propostas de mudanças no atual sistema político-eleitoral que tramitam na Câmara com a denominação de reforma política são muito abrangentes na visão de Figueiredo e Limongi (2007), pois se destacam os efeitos negativos da representação proporcional com lista aberta, do federalismo e da separação de poderes no desempenho dos governos. Por essas razões esta reforma visa mudar ou mexer com as instituições no sentido de favorecer o sistema majoritário e estreitar as relações entre Executivo e Legislativo. O início do sentimento de mudança começou ainda com os resistentes ao recente presidencialismo brasileiro que lançaram a proposta para a mudança do sistema político brasileiro para o parlamentarismo em 1993, através de um plebiscito, porém não foi aprovado, mas algumas medidas foram incorporadas à Carta democrática.

Figueiredo e Limongi (2007) relatam que durante os debates para a elaboração da Constituição de 1988 e do Regimento Interno da Câmara dos Deputados em 1989 havia uma preocupação dos parlamentares com o que entendiam ser as “deficiências históricas” do Legislativo – a morosidade e a falta de especialização – e o temor de que, com a restauração de seus poderes, o Legislativo se tornasse um obstáculo à ação do Executivo. Referindo ser este o motivo das propostas de mudança para a o sistema parlamentarista de governo, assim como a manutenção de um extenso rol de medidas que haviam sido implementadas durante o Regime Militar para aumentar o controle do Executivo sobre o processo legislativo, dentre elas a medida provisória, um sucedâneo do decreto-lei. O sistema parlamentarista não foi aprovado, mas as demais medidas foram incorporadas à Carta democrática.

No debate que precedeu o plebiscito de 1993, que submeteria ao veredicto popular o sistema de governo, o movimento reformista ganhou força, preconizando um extenso pacote de reformas políticas, sendo o sistema de representação um de seus principais alvos. Com a ratificação do presidencialismo e o governo de oito anos do PSDB, partido mais doutrinariamente comprometido com a reforma política, o movimento reformista arrefeceu. Mas não se encerrou. Ressurgiu no atual governo, menos abrangente e sem uma definição

clara dos objetivos pretendidos. Entre as principais medidas da atual proposta de reforma política, já aprovada na Comissão Especial da Câmara dos Deputados:

Uma das principais demandas nas manifestações sociais de 2013, a reforma política também é promessa da presidente Dilma Rousseff para o novo mandato iniciado em 2015, além de ser considerada prioridade pelos líderes partidários. Porém, na Câmara dos Deputados, o assunto vem sendo discutido há cerca de 20 anos, sem que se chegue a um acordo que permita a votação.

A reforma política está sendo apreciada na câmara através da PEC 182/2007 que está sendo discutida pela Casa em várias instâncias. Propostas de reformas de iniciativa popular foram elaboradas por diversas entidades da sociedade civil, como, por exemplo, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Em seu texto, as entidades apresentam propostas como impedimento das empresas financiarem campanhas eleitorais, autorizando apenas pessoas físicas a fazerem doações de até R\$ 700 aos candidatos. Além disso, o texto criminaliza a prática de caixa dois eleitoral, com punição de até oito anos de detenção.

Nesse sentido, o Brasil vive hoje o momento de debate em torno da reforma política que já vem sendo discutido há várias legislaturas no Congresso Nacional que atualmente encontraram-se centradas na PEC 182/2007 que trata de vários temas relacionados a demandas de parlamentares quanto a este tema. Encontram-se hoje convergência no interesse para aprovação das propostas em tramitação, como forma de minimizar algumas falhas do sistema tais como: sentimento de baixa representatividade, altos custo das campanhas eleitorais, falta de identidade entre o eleitor e seu representante no Congresso, a queda na credibilidade dos partidos políticos em função dos escândalos de corrupção de pessoas ligadas a segmentos empresariais, dentre outras propostas.

V. PROPOSTAS DE MUDANÇA NO CONGRESSO NACIONAL: perspectivas para o futuro cenário político-eleitoral brasileiro.

Hoje vivemos o momento do debate em torno da reforma política que tramita no Congresso Nacional e já vem sendo discutido há várias legislaturas naquela casa que centrou todas as demandas de mudanças no sistema político-eleitoral na PEC 182/2007.

Encontram-se hoje em convergência o interesse para aprovação das propostas em tramitação, como forma de minimizar algumas falhas do atual sistema como: melhorar a

representatividade, diminuir os custos das campanhas políticas, dar uma de identidade entre o eleitor e seu representante no Congresso, aumentar credibilidade dos congressistas muito abalada pelos escândalos de corrupção.

Com o objetivo avançar nas discussões foi criada no dia 4 de fevereiro de 2015 a comissão especial da reforma política na Câmara dos Deputados para dar parecer sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 352, de 2013, do Sr. Cândido Vaccarezza e outros, que “Altera os arts. 14, 17, 27, 29, 45 e 121 da Constituição Federal, para tornar o voto facultativo, modificar o sistema eleitoral e de coligações, dispor sobre o financiamento de campanhas eleitorais, estabelecer cláusulas de desempenho para candidatos e partidos, prazo mínimo de filiação partidária e critérios para o registro dos estatutos do partido no Tribunal Superior Eleitoral, determinar a coincidência das eleições e a proibição da reeleição para cargos do Poder Executivo, regular as competências da Justiça Eleitoral e submeter a referendo as alterações relativas ao sistema eleitoral. Que posteriormente foi apensada a PEC 182/07. Iremos identificar alguns dos principais pontos da proposta em tramitação colocando o argumento da comissão em defesa da proposta e associando a algumas considerações de teóricos da ciência política.

6.1 – Sistema Eleitoral: Os sistemas eleitorais determinam a forma como os votos se traduzem em assentos. Determinam também se o eleitor vota em partidos ou em pessoas. A principal diferença a ser observada nos sistemas eleitorais é se a representação ocorre de forma majoritária ou proporcional (NICOLAU, 2004).

Na proposta de mudança da Comissão Especial da Reforma Política inclina-se pela adoção do “distritão” ou sistema de voto distrital, com o argumento que com o sistema eleitoral majoritário terá corrigido o problema do sistema que ocorre em função do mecanismo de transferência de votos previsto no sistema proporcional, em virtude do quociente eleitoral para a disputa das “sobras”, prejudicando os candidatos individualmente mais votados sejam eleitos. Segundo o texto da PEC isto causa uma distorção que gera um sentimento de frustração por parte do eleitor, ao verificar que candidatos menos votados tenham assegurados a sua representação no Congresso passando à frente dos candidatos individualmente mais votados. Os membros da comissão também acreditam que, no sistema representativo, a eleição dos candidatos individualmente mais votados assegurará que a composição do parlamento expressa à efetiva vontade popular manifestada nas urnas.

A comissão também acredita que o sistema proporcional por contabilizar os votos de todos os candidatos do partido e da coligação, gera um estímulo para que os partidos com

maior número possível de candidaturas também ocasionem um número excessivo de candidatos. Por estes motivos acredita-se que reduzindo o número de candidatos seria possível propiciar ao eleitor melhor conhecimento das propostas dos candidatos em disputa, contribuindo para incrementar a qualidade da representação política. Ainda de acordo com a proposta de defesa do chamado voto distrital apresentado na PEC este sistema teria legitimidade, pois suas regras seriam facilmente compreensíveis pelo eleitor. Os defensores desta proposta argumentam ainda que a representação parlamentar expressaria a vontade da parcela majoritária do eleitorado.

Tal proposta de mudança no sistema eleitoral foi votada através da Emenda Aglutinativa nº 2 que solicitava mudança no art. 45 da CF que, apesar dos argumentos dos argumentos apresentados, foi rejeitada em votação em maio de 2015. O resultado da votação foi este: sim: 99; não: 369; abstenção: 2; total: 470. Nesse sentido, permaneceu para as eleições referentes à Câmara dos Deputados o sistema proporcional. Cientistas políticos como Jairo Nicolau (2004) criticam o sistema de voto distrital por provocar distorções no que tange a representação partidária. Neste tipo de sistema eleitoral não há importância em que um partido qualquer chegue em segundo ou terceiro lugar nas disputas eleitorais com votação significativa, porém o que é relevante é a garantia da representação territorial dos distritos.

6.1.1 – Voto facultativo: O Voto é um instrumento democrático que permite o eleitor escolher seus representantes como um exercício de cidadania. No Brasil o voto é um dever “obrigatório” de todos, sendo direto e secreto. Alguns doutrinadores temem a implementação do voto facultativo, pois pode abalar as escolhas da maioria; o voto é também uma forma da população manifestar suas preferências políticas. A prática do sufrágio no Brasil tem histórico que se pratica de forma ampla desde 1932.

Apesar da permanência do tema de abolição do voto obrigatório na PEC nº 352, de 2013, o Colegiado se manifestou claramente pela manutenção da obrigatoriedade do exercício do voto defendendo que o mesmo constitui um direito-dever do cidadão. O colegiado argumenta que as sanções previstas na legislação eleitoral podem ser consideradas “quase” facultatividade do voto. Por estes motivos tanto a Comissão Especial como a relatoria não acolheu a medida.

6.1.2 - Coincidência das eleições: A proposta que tramita no Congresso é a coincidência de eleições e/ou duração dos mandatos eletivos nos três níveis da Federação, forma de escolha dos suplentes de senador.

6.1.6 - Financiamento de campanhas eleitorais: O subtema financiamento de campanhas eleitorais, tradicionalmente tema de legislação infraconstitucional, foi tratado somente na PEC nº 352, de 2013, que institui regra geral sobre a autonomia dos partidos para decidir sobre o financiamento de suas campanhas eleitorais com recursos públicos, privados, ou com a combinação de ambos.

A proposta também contém disposição genérica sobre as doações de pessoas jurídicas, remetendo sua regulação para a lei ordinária, porém com a observância de alguns princípios ali fixados: somente partidos poderão receber os recursos, vedadas as doações para candidatos; entidades de classe ou sindicais e entidades de direito privado que recebam recursos públicos só poderão fazer doações de fundos arrecadados especificamente para campanhas eleitorais; órgãos da administração pública, inclusive indireta, assim como fundações mantidas com recursos do poder público, concessionárias e permissionárias de serviço público são impedidas de fazer doações; os partidos deverão definir critérios para a distribuição interna dos recursos até o fim do prazo para a definição de candidaturas; e os valores recebidos e os nomes dos doadores deverão ser amplamente divulgados pelos partidos no decorrer das campanhas. A proposta também veda a arrecadação e o gasto de recursos em campanhas eleitorais antes da fixação, em lei, dos limites máximos tanto para as doações de pessoas físicas e jurídicas quanto das despesas com as campanhas de cada cargo eletivo.

O atual modelo de financiamento tem características que revelam uma profunda desigualdade e uma inquestionável influência do poder econômico no resultado dos pleitos. Um número pequeno de empresas é responsável pelo financiamento de parcela significativa dos gastos de campanha. De plano, parece-nos indispensável promover uma desconcentração das doações eleitorais. Para tanto, o estabelecimento de um teto nominal, fixo e absoluto é obrigatório.

A revisão do modelo de financiamento, no entanto, deve contemplar uma série de outras medidas sistêmicas, não necessariamente previstas na Constituição, mas que contribuirão para diminuir a pressão por gastos. É o caso, por exemplo, da redução que proporemos, no projeto de lei a ser apresentado na outra comissão especial, tanto do tempo total de duração das campanhas quanto do uso de recursos de marketing nos programas eleitorais na televisão.

O substitutivo ora anexado propõe um novo modelo de financiamento de partidos e campanhas eleitorais com os seguintes princípios e regras estabelecidas na Constituição: 1) impossibilidade de concentração de todos os recursos de campanha em poucos doadores; 2)

delegação, à lei, da tarefa de fixar tetos (em números percentuais e absolutos) de doação para pessoas físicas e jurídicas, bem como dos gastos das campanhas para cada cargo; 3) o autofinanciamento de candidatos também se submeterá a limite estabelecido em lei; 4) ampla transparência dos valores doados e da identificação dos doadores no curso do processo eleitoral; 5) vedação de arrecadação e gastos de recursos nas campanhas enquanto não fixados em lei os respectivos tetos; 6) vedação de doações de pessoas jurídicas diretamente a candidatos, com previsão de possibilidade de doação, sob-restrições, apenas a partidos políticos.

O modelo será complementado e detalhado na legislação ordinária, onde serão tratados pontos tais como: 1) criação de fundo público com a finalidade específica de financiamento das campanhas eleitorais, cujos recursos, oriundos do Tesouro, serão distribuídos entre os partidos segundo critérios de proporcionalidade da representação, assegurada, porém, parcela para divisão igualitária entre os que não tenham representante no Congresso Nacional mas pretendam disputar a eleição; 2) veto a doação de pessoas jurídicas a partidos políticos fora do período eleitoral; 3) proibição de doação de pessoas jurídicas que mantenham contratos com o Poder Público, na respectiva circunscrição, salvo exceções específicas relacionadas a cláusulas contratuais uniformes.

6.1.7 - Proibição da reeleição para cargos do Poder Executivo

A presente proposta da Comissão restaura a redação do § 5º do art. 14 anterior à Emenda nº 16, de 1997, que passou a admitir a reeleição para cargos do Poder Executivo. Assim, ficará vedada a reeleição do Presidente da República, dos Governadores e dos Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído nos últimos seis meses do mandato, para os mesmos cargos e no período subsequente.

Para os defensores desta proposta, o fim da reeleição fortaleceria o princípio da igualdade de chances entre os candidatos e inibiria o uso da máquina administrativa por parte de candidatos à própria reeleição concentrando os esforços de governo na própria administração.

6.1.8 - Coincidência das eleições e duração dos mandatos.

Para fazer coincidir as eleições em todos os níveis, a proposta estabelece que os eleitos no pleito municipal de 2016 (prefeitos e vereadores) terão mandato de dois anos. Em 2018, portanto, haverá eleição para todos os cargos eletivos, a ser realizada na mesma data. Embora o substitutivo estabeleça de forma geral e abstrata o fim da reeleição para todos os cargos do Poder Executivo é admitida, excepcionalmente, uma reeleição dos Governadores

eleitos em 2014 e dos Prefeitos eleitos em 2016 que tinham a expectativa do direito de recandidatar-se segundo as regras vigentes ao tempo de sua eleição.

Nesse ponto, os membros da Comissão entendem que este tema controverso chegou a ser debatido no colegiado. Referimo-nos às propostas de prorrogação dos mandatos dos atuais prefeitos e vereadores, de quatro para seis anos.

Parece-nos que esse tipo de medida é manifestamente inconstitucional, ofendendo o princípio da soberania popular que perpassa todo nosso Estado Democrático de Direito. Ainda que, por hipótese, esta Comissão assim não entendesse, não disporia de poder para superar o juízo de inadmissibilidade da matéria já proferido pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em relação a uma disposição assemelhada que integrava uma das PECs em apreciação neste processo, a PEC n. 211/95. Nos termos do previsto no art. 202 do Regimento Interno, esse tipo de manifestação da CCJC tem caráter terminativo, e não tendo sido objeto de recurso em contrário não pode ser desrespeitado pela comissão especial incumbida do exame de mérito.

Outra medida associada à coincidência de eleições e de mandatos é a fixação da duração de cinco anos para todos os cargos, inclusive de Senador da República. A partir de 2018, serão as eleições realizadas na mesma data, e os mandatos passarão a ter a duração de cinco anos.

Nesse ponto, faz-se necessária breve explanação acerca do mandato do Senador eleito em 2014 que terminará em 31 de janeiro de 2023. Como as eleições – já unificadas, e com mandato de cinco anos –, realizar-se-ão apenas em 2023, haverá uma vaga aberta (entre 1º de fevereiro de 2023 e 31 janeiro de 2024), que será preenchida pelo suplente eleito em 2018, já sob as novas regras.

6.2 – Sistema partidário: O sistema multipartidário tem sido considerado altamente fragmentado por causa da existência de um excessivo número de partidos, no período de 45 a 62 o Brasil possuiu nominalmente 13 partidos hoje alcançamos a quantidade de 32 legalmente constituídos. Para a comissão, o sistema partidário não se manteve o mesmo através do tempo e do espaço político, e de acordo com o parecer defende que o sistema partidário brasileiro demanda medidas reformadoras. Mantendo o princípio constitucional da liberdade de criação de partidos políticos, insculpido no art. 17 da Constituição Federal, permanecerá intacto.

A comissão não estar preocupada com o número de partidos existentes no Brasil, nem tampouco com os que venham a ser criados. Defendem apenas outras medidas que segundo eles irão conferir mais racionalidade ao sistema político-partidário, funcionalidade e

governabilidade ao Congresso. Pretendem apenas adotar normas para evitar a excessiva fragmentação da representação no Congresso Nacional.

Entre as medidas estão certas restrições ao acesso dos partidos políticos ao financiamento estatal (recursos do fundo partidário) e à propaganda partidária gratuita no rádio e televisão. Limitar a possibilidade de celebração de coligações, admitida apenas nas eleições majoritárias de acordo com a já aprovada pelo Senado Federal por meio da PEC nº 14/15.

Para a comissão deve-se levar em consideração que os partidos políticos são atores essenciais à democracia, e que o legislador constituinte de 1988 concebeu uma verdadeira “democracia partidária”, concordando que o Estado financie os partidos. Tal financiamento, contudo, quando aplicado da forma mais ampla e irrestrita possível como ocorre no sistema atual, tem incentivado a criação de novas legendas, sem identidade programática e sem relevante aceitação política na sociedade. Hoje, basta que um partido político tenha seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para que faça jus a uma parcela do Fundo Partidário, independentemente de ter participado de qualquer eleição ou de ter representante no Congresso Nacional.

A proposta é que apenas as agremiações que tenham algum apoio popular efetivo, aferido pelo resultado das últimas eleições, recebam, na proporção de sua representação parlamentar, recursos públicos para o financiamento de suas atividades. De acordo com as normas inseridas no substitutivo, somente os partidos com pelo menos um representante no Congresso Nacional e que tenham obtido no mínimo três por cento dos votos válidos na última eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de dois por cento do total de cada uma delas, terão direito a parcelas do Fundo Partidário e acesso gratuito à propaganda partidária no rádio e na televisão.

Mantendo o acesso gratuito à propaganda eleitoral no rádio e na televisão. Este continuará assegurado, nos termos hoje previstos na legislação, a todos os partidos que tenham candidato numa eleição, direito que nos parece intocável em face do princípio democrático da igualdade de oportunidades. Este critério funcionaria como cláusula de barreira tanto para o acesso ao fundo partidário quanto para o funcionamento dos partidos no Parlamento.

B) Coligações partidárias apenas nas eleições majoritárias: O substitutivo ora apresentado adota, em relação às coligações, como já se adiantou anteriormente, a redação “ipsis litteris” da PEC nº 14, de 2015, aprovada no Senado Federal.

O atual § 1º do art. 17 da Constituição Federal foi dividido em § 1º e § 1º-A. O novo § 1º não traz outra inovação se não a de suprimir a atual referência à liberdade dos partidos para celebrar as coligações eleitorais, assunto que passa a ser tratado, em novos termos, no § 1º-A, o qual dispõe sobre a admissibilidade de coligações exclusivamente nas eleições majoritárias. Cumpre ressaltar que o texto ora proposto é compatível com qualquer sistema eleitoral que venha a ser aprovado pelo Congresso Nacional, uma vez que faz menção apenas às eleições majoritárias, que não estão sendo objeto de alteração na presente reforma.

A medida, portanto, pode e deve ser preservada pela comissão no substitutivo. Como se sabe, o Plenário é quem dará a última palavra sobre esta reforma política e poderá inclusive rejeitar todos os modelos de alteração do sistema eleitoral contemplados nas propostas ora em apreciação, mantendo em vigor o sistema atual. Especialmente nessa hipótese, a modificação relacionada à vedação de coligações assumirá grande importância, uma vez que, por si só, poderá representar um significativo avanço na reestruturação do quadro partidário brasileiro. Cumpre observar, ademais, que se trata de medida que, uma vez aprovada pela Câmara, já apresentará todas as condições jurídicas para ser promulgada isoladamente como emenda constitucional desde logo, destacando-se de outros pontos da reforma que ainda dependerão de revisão do Senado Federal.

C) Federações partidárias

No caminho da reestruturação do sistema partidário brasileiro, entende-se salutar a possibilidade de as agremiações partidárias se associarem, não de modo efêmero e com viés unicamente eleitoral, mas em âmbito nacional e com ânimo duradouro, permanecendo os partidos unidos durante o curso da legislatura, atuando como se fosse uma só bancada. Para tanto, propõe-se a criação, em caráter transitório, das federações partidárias, que serão equiparadas aos partidos políticos, com atuação em todo o território e caráter nacional.

As federações permitirão que os partidos políticos – durante o período de duas eleições – possam experimentar uma atuação conjunta com outras legendas com as quais tenham convergências programáticas – mantendo íntegras suas respectivas agremiações.

6.2.1 - Cláusulas de desempenho

Várias propostas de cláusula de desempenho ou de barreira têm sido elaboradas no decorrer de vinte anos que o tema da reforma política é debatido no Congresso Nacional. A cláusula de desempenho é elemento da lei eleitoral brasileira. Sendo assim, partidos políticos precisam alcançar um patamar de votos, além do exigido pelo quociente eleitoral acesso ao funcionamento parlamentar. Segundo Castro (2007), difere-se da cláusula de exclusão usada em sistemas eleitorais como, por exemplo, Alemanha, Grécia e Argentina, onde um partido fica excluído da competição por cadeiras e não elege representantes caso não supere um limite de votação em termos nacionais. É uma saída para o fracionamento do sistema partidário que é característico dos sistemas eleitorais de representação proporcional. Por meio da cláusula de exclusão impede-se a existência de pequenos partidos com representação parlamentar, dificultando, portanto, a formação de maiorias estáveis e a estabilidade do sistema político.

No caso brasileiro, tentou-se aplicar a cláusula de exclusão a partir do Regime Militar (1964-85), porém, tal norma não entrou em vigor, pois a Constituição promulgada em 1988 não dispôs sobre a matéria. Por isto, impediu-se a institucionalização da cláusula de barreira através de legislação ordinária. Uma lei foi criada em 98 visando a regulamentação desse tema – a Lei 9096/98, que estabelecia que tem direito ao funcionamento parlamentar o partido político que nas eleições para Câmara dos Deputados, obtiver 5% dos votos válidos, excluindo-se brancos e nulos, e que estejam distribuídos em, no mínimo, 1/3 dos Estados com um mínimo de 2% do total de votos válidos em cada um deles (CASTRO, 2007).

Esta condição para sua implementação ficou mais branda ao se estabelecer que no art. 57 da mesma lei que nas eleições para a Câmara dos Deputados, a cláusula é válida para a eleição de um representante em, no mínimo, cinco Estados e obtiver 1% dos votos apurados no país, desconsiderando-se brancos e nulos.

O partido que obtiver acesso ao parlamento conseguirá uma série de vantagens, dentre elas: o acesso à distribuição de 99% do fundo partidário de acordo com votação obtida para Câmara dos Deputados; acesso gratuito a programas de rádio e TV; formação de lideranças e bancadas no Congresso Nacional, etc. Os partidos que não conseguem os privilégios do funcionamento parlamentar são penalizados obtendo apenas 1% de direito a distribuição do fundo partidário e terão somente um programa gratuito por semestre de 2 minutos em rede nacional. Caso elegendos deputados não terão os mesmos privilégios dos maiores partidos.

Segundo Mônica de Castro (2007), a cláusula de barreira, que foi instituída pelas leis do país, funciona como uma verdadeira cláusula de exclusão, pelo menos, em médio prazo, pois os partidos que não tiveram acesso a recursos terão somente duas alternativas: ou troca-

se de partido afetando-se a representação política e aumentando a desproporcionalidade da distribuição das cadeiras nos parlamentos; ou atua-se com sérias limitações e sem visibilidade. Nesse sentido, haveria a tendência de incorporação ou fusão entre partidos. Para os partidos ideológicos isto significaria sua própria sentença de morte, enquanto que para os partidos de aluguel haveria mais facilidade de adaptação. No Congresso Nacional, portanto, há diversos projetos que tentam reduzir a cláusula de desempenho e sua expectativa era de que entrasse em vigor após os pleitos eleitorais de 2006. Entretanto, o tema continua em debate na Câmara e no Senado Federal.

VI. ANÁLISE COMPARATIVA DOS SISTEMAS ELEITORAIS PRINCIPAIS MODELOS POLÍTICO-PARTIDÁRIOS NO MUNDO COMO: Alemanha, Reino Unido, França, Chile, Estados Unidos, Austrália, entre outros.

Neste tópico realiza-se uma breve comparação entre os sistemas eleitorais de alguns países como Reino Unido, França, Estados Unidos, Chile, Austrália e outros. Nicolau (2004) define um sistema eleitoral como uma série de regras que define como em uma eleição o eleitorado faz suas escolhas e como os votos são contabilizados para se transformarem em mandatos – as cadeiras no poder Legislativo e a chefia no poder Executivo. Em linhas gerais, os sistemas eleitorais são de dois tipos: os de representação majoritária e os de representação proporcional. A representação majoritária objetiva a garantia da eleição dos candidatos que obtiverem mais votos, enquanto que a representação proporcional garante que os cargos em disputa sejam distribuídos em proporção à votação recebida pelos competidores/candidatos. Os defensores dos sistemas majoritários argumentam que estes garantem maior controle dos representantes por parte dos eleitores e que também produzem governos unipartidários. Já os defensores do sistema proporcional argumentam que as eleições devem reproduzir de forma justa no Parlamento a diversidade de uma comunidade política.

Os sistemas majoritários podem ser classificados em 3 subtipos: os de maioria simples, os de dois turnos e os de voto alternativo. O sistema proporcional se subdivide em voto único transferível e sistema de lista. Há ainda um terceiro tipo de sistema eleitoral que é o misto, ou seja, que combina a representação majoritária e proporcional. Subdividem-se em sistemas de superposição e correção. Exemplos de sistemas eleitorais que são abordados por Nicolau (2004): maioria simples no reino Unido; dois turnos na França; voto alternativo na

Austrália; voto único transferível na Irlanda; misto de superposição no Japão; e misto de correção na Alemanha.

No caso dos sistemas de maioria simples, os candidatos eleitos são aqueles que recebem mais votos que seus adversários. Tal sistema é usado em países como Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Índia, Bangladesh, Malawi e Nepal. Os países que elegem os representantes da Câmara dos Deputados pela regra de maioria simples usam as mesmas normas. O território é dividido em diversas circunscrições eleitorais (distritos), cada uma elegendo um representante. Os partidos apresentam apenas um candidato por distrito e o voto é uninominal, ou seja, o candidato mais votado do distrito é eleito. Tais regras garantem a governabilidade, entretanto, geram distorções quanto a representação partidária no Parlamento ou Congresso.

As eleições no caso francês têm regras diferentes. Neste país é aplicada a regras dois turnos. O país se subdivide em diversos distritos eleitorais onde os partidos apresentam somente um candidato por distrito. Os eleitores votam em um único candidato. Caso os candidatos não obtenham a maioria absoluta dos votos ou 50% dos votos uma nova eleição é feita (2º turno). Não só França, mas também Mali utilizam essas regras. Porém, são mais comuns para eleições referentes às chefias de cargos do poder Executivo.

Outro sistema a ser destacado é o voto alternativo que é utilizado na Austrália. Neste sistema, os eleitos recebem maioria dos votos sem necessidade de um 2º turno. Neste caso, utiliza-se um método de transferência de votos dos candidatos menos votados para os mais votados. A Austrália se subdivide em 148 distritos eleitorais uninominais. Cada partido apresenta um candidato por distrito. Ao invés de dar o voto em um único candidato, o eleitor deve ordenar os candidatos – ao lado de cada nome é colocado um número de acordo com a preferência do eleitor (1,2,3,4, etc.). O voto só se torna válido se o eleitor ordenar todos os candidatos. O candidato que recebe mais de 50% dos votos em primeira preferência é eleito. Quando isto não ocorre há um sistema de transferência das cédulas dos candidatos menos votados, que são eliminados, para outros candidatos. Se após a transferência algum candidato conseguir maioria absoluta estará eleito. Se a maioria absoluta não for alcançada outra vez, então, nova transferência de votos ocorre. A transferência de votos cessa quando algum candidato obtiver maioria absoluta (NICOLAU, 2004).

O caso dos sistemas eleitorais de Chile e Brasil há muitas semelhanças, pois ambos os países utilizam o sistema majoritário para os cargos do Executivo (presidentes, governadores e prefeitos) o proporcional para os cargos do Legislativo (vereadores, deputados estaduais e

federais). Nos dois países se utiliza o sistema proporcional de lista aberta no qual o ordenamento a lista é papel do eleitorado e não do partido. Sistemas desta ordem garantem maior representatividade nas Câmaras do Legislativo, porém, apresentam mais dificuldades em formar um governo.

E por fim, se destaca o sistema eleitoral da Alemanha onde há a combinação de regras majoritárias e proporcionais. Em tal sistema distribuem-se cadeiras de maneira proporcional, porém, há a garantia de que uma quantidade de parlamentares seja eleita através da regra de maioria simples em distritos uninominais. Segundo Nicolau (2004), a Câmara dos Deputados (Bundestag) é composta por 628 representantes (excluindo-se os assentos extras) com 328 eleitos através dos distritos e 328 eleitos através da preordenada pelos partidos (lista fechada). Os partidos apresentam um nome na competição distrital e uma lista para cada localidade. Os eleitores dão dois votos sendo que um é na lista e o outro no competidor que concorre pelo distrito. O concorrente que obtiver a maioria dos votos do distrito eleitoral está eleito, porém, é o voto partidário que decide quantos assentos os partidos terão no Parlamento. A legislação alemã também prevê a criação de assentos extras no Bundestag. Em caso de eleger mais candidatos nos distritos que na lista preordenada, os partidos recebem cadeiras ou assentos adicionais. Segundo Nicolau (2004), o número de cadeiras extras se intensificou após a unificação do país em 1990, pois passou a ocorrer o chamado “voto estratégico” no qual o eleitorado vota em um grande partido em nível de distrito uninominal e em um pequeno partido na lista partidária.

VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Robert Dahl, em seu clássico *Poliarquia*, lista entre os requisitos para se ter uma democracia de fato: 1) a liberdade de formar e aderir organizações; 2) a liberdade de expressão; 3) o direito de voto; 4) a exigibilidade para cargos públicos; 5) direito de líderes políticos disputarem apoio; 6) fontes alternativas de informação; 7) eleições livres e idôneas; 8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência (DAHL, p. 27).

Apesar de não haver sistema político perfeito, o que podemos e devemos esperar é a aprovação de uma reforma que contemple um sistema político mais racional, mais democrático, que melhore o sentimento de representatividade da sociedade, que respeite a lógica partidária, que fortaleça o Parlamento, que não estimule a corrupção, e que quebre a

correlação (quase absoluta) entre o poder econômico e o sucesso eleitoral. Esses devem ser, em síntese, os objetivos gerais, e convém não subestimar a complexidade das soluções possíveis.

Ademais, qualquer reforma política deve passar pelo fortalecimento dos partidos, o fortalecimento das legendas e fidelidade partidária e o fim do caráter personalista do voto. Neste sentido, outros modelos além do sistema proporcional em lista aberta, vigente no Brasil, deveriam ser testados. Triste para o país que o voto distrital misto, dentre dos moldes alemães, ou até menos o distritão tenham sido sumariamente rejeitados pela Câmara de Deputados. Reiterando que qualquer reforma nesse sentido, necessita ser feita por proposta de emenda constitucional (PEC) que exige a aprovação em dois turnos de 3/5 dos parlamentos de ambas as casas.

Parece útil nesse contexto lembrar a ponderada lição do pensador norte-americano Henry Louis (H. L.) Mencken: “Para todo problema complexo há sempre uma solução simples, clara e invariavelmente errada”.

Outro aspecto deveras importante, e que precisa ser ressaltado, é a oportunidade histórica que tem este Parlamento – esta legislatura – de realizar Reforma Política, fato praticamente inédito em períodos de vida democrática em nosso País.

O Congresso Nacional pode e deve, portanto, realizá-la. Em primeiro lugar, porque é o poder legítimo para tanto. Em segundo lugar, porque se não feita a tempo pelo Congresso Nacional, sob as regras do processo legislativo especial e ordinário, haverá sempre o risco das soluções “heterodoxas” prontas para supostamente “corrigir” os problemas apontados. Por outro lado, não se pode deixar de ter em mente que a Reforma Política é um processo contínuo de aperfeiçoamento do ordenamento jurídico, e não uma oportunidade única e derradeira de deliberar sobre esses temas. Poderemos, sempre que necessário, revisitá-los, assim como examinar novos pontos que venham a demandar ajustes e reformulação legislativa em momentos posteriores.

Entendemos que uma proposta de reforma política deve ter claros seus objetivos. Como dito, o objetivo geral deve ser a aproximação entre as instâncias políticas e o povo brasileiro, e para tanto, faz-se essencial resgatar a credibilidade da atividade política, a imagem dos partidos e do Congresso Nacional.

Nunca é demasiado lembrar que a Política é um requisito indispensável à democracia, que, por sua vez, exige um Parlamento atuante, respeitado e investido de alta credibilidade.

Fundamental também, nesse contexto, insistimos, é a necessidade de se proteger a legitimidade das eleições da influência negativa do poder econômico. Indispensável, pois, que a Reforma Política venha para reduzir os exorbitantes custos das campanhas eleitorais.

Os temas nucleares dessa Reforma Política, sem dúvida, são o sistema eleitoral, o modelo de financiamento dos partidos e das campanhas, e o desenho do quadro partidário brasileiro. Mas há também outros assuntos importantes que foram debatidos no decorrer dos trabalhos da comissão e serão também contemplados na reforma, seja no nível constitucional – como o fim da reeleição para cargos do Poder Executivo, a coincidência das eleições em todos os níveis da Federação, a fixação de mandatos de cinco anos para todos os cargos eletivos e a simplificação da iniciativa popular de leis, para dar alguns exemplos – seja por meio de alterações na legislação ordinária, que também são objeto de reflexão neste fórum.

As matérias tipicamente infraconstitucionais serão contempladas no projeto de lei a ser oportunamente apresentado no âmbito da outra comissão especial de que fazemos parte, criada justamente para esse fim. Referimo-nos às normas relacionadas à redução do prazo de filiação partidária, à redução do tempo de campanha e de propaganda gratuita no rádio e televisão, à limitação do tempo da coligação na eleição majoritária à parcela correspondente aos partidos que integram a chapa (titular e vice), à restrição ao uso de recursos de marketing na propaganda eleitoral na TV, à limitação da participação nas eleições de partidos que não constituam seus órgãos de direção definitivos em cada circunscrição, à necessidade de realização de novo pleito quando um candidato a eleição majoritária é cassado por causas ligadas ao processo eleitoral, entre outras de que trataremos no projeto a ser apresentado.

Referência Bibliográfica

CORREA, Roberto. **O sistema multipartidário municipal do Estado do Pará – 1992 e 1996**. Tese apresentada para cumprimento parcial das exigências para o título de Mestre em Ciência Política. IUPERJ/UFPA. Belém, 1999.

_____. Novas perspectivas para reforma política brasileira. Artigo publicado no jornal “O Liberal” em 31 de dezembro de 2003.

HELD, David. *Models of Democracy*. Stanford University Press. 2006 [1987].

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia. Desempenho e padrões de governo em 36 países**. 2ª ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2008.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **Reforma política: notas de cautela sobre os efeitos de escolhas institucionais**. Revista Plenarium – Reforma Política. Ano IV, nº 4, maio de 2007, p.50-59.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 5ª ed, revista e atual. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2004.

_____. **“O Sistema eleitoral de lista aberta no Brasil”** in *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Jairo Nicolau, Timothy Power (org.). Belo Horizonte. Editora UFMG, 2007, p. 97-122.

_____. **“Lista Aberta – Lista Fechada”** in *Reforma Política no Brasil*. Leonardo Avritzer, Fátima Anastasia (orgs.). Belo Horizonte. Editora UFMG. 2006, p. 133-136.

SANTOS, Fabiano. **Agenda oculta da reforma política**. Revista Plenarium – Reforma Política. Ano IV, nº 4, maio de 2007, p.61-70.

SANTOS, Fabiano. **Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira**. Revista Dados, vol., 40, nº. 2, Rio de Janeiro, 1997.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Brasília: UnB, 1982.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional**. Brasília: UnB, 1982

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 11ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio a Castello (1930-64)**. Tradução de Berilo Vargas. São Paulo. companhia das Letras. 2010.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Castelo a Tancredo**. Tradução de Mario Salviano Silva. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1988.

CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem: A Elite Política Imperial**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 3ª Edição. Rio de Janeiro. Cia das Letras, 1997.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder** – Edição Comemorativa 50 Anos. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2012.

VIANA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**.

BRASIL, Olavo. **Os Partidos Políticos Brasileiros a experiência federal e regional: 1945-1964**.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.