



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

ELIAS MÁXIMO DE LIMA

**OS (DES) CAMINHOS DA REFORMA POLÍTICA NO PARLAMENTO
BRASILEIRO: Estudo de caso da Comissão Especial da Câmara dos
Deputados de 2011**

Brasília

2015

ELIAS MÁXIMO DE LIMA

**OS (DES) CAMINHOS DA REFORMA POLÍTICA NO PARLAMENTO
BRASILEIRO: Estudo de caso da Comissão Especial da Câmara dos Deputados
de 2011**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação
do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação
do Curso de Especialização em Parlamento e Direito.

Orientador: Nivaldo Adão Ferreira Júnior

Brasília

2015

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data ____/____/____

Lima, Elias Máximo.

Os (des) caminhos da reforma política no parlamento brasileiro [manuscrito] : estudo de caso da Comissão Especial da Câmara dos Deputados de 2011 / Elias Máximo de Lima. -- 2015.

104 f.

Orientador: Nivaldo Adão Ferreira Júnior.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Parlamento e Direito, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Especial de Reforma política. 2. Reforma política, estudo de caso, Brasil. I. Título.

CDU 32.001.7(81)

OS (DES) CAMINHOS DA REFORMA POLÍTICA NO PARLAMENTO BRASILEIRO:

Estudo de caso da Comissão Especial da Câmara dos Deputados de 2011

Monografia – Curso de Especialização em Parlamento e Direito da Câmara dos Deputados –
1º Semestre de 2015

ELIAS MÁXIMO DE LIMA

Banca Examinadora

Nivaldo Adão Ferreira Júnior
Orientador (a)

Aldenir Brandão da Rocha
Examinador (a)

Brasília, 15 de junho de 2015.

À Amélia, Kelton e Matheus,
com amor e admiração.

Agradecimentos

Gostaria de manifestar meus agradecimentos à Administração da Câmara dos Deputados por ter-me possibilitado as condições que permitiram a minha participação no Curso de Parlamento e Direito.

Aos colegas de turma pela colaboração durante o Curso de Pós-Graduação do CEFOR pela permanente colaboração sempre no intuito de proporcionar as condições necessárias para que nós, alunos, pudéssemos melhor alcançar nossa almejada aprovação.

À minha família que sempre me apoiou, em especial, à minha esposa, Amélia Máximo, companheira inseparável, aos meus filhos Kelton e Matheus pela paciência e compreensão.

Agradeço, também, sobremaneira, ao deputado Lúcio Vale e aos meus colegas de gabinete, pela compreensão, incentivo e confiança em meu trabalho.

Gostaria, ainda, de aproveitar esta página para prestar um agradecimento muito especial ao meu orientador, Professor Nivaldo Adão Ferreira Júnior, por sua orientação comprometida com um bom resultado e pelo inestimável apoio e estímulo que me permitiram levar até o fim esta dissertação.

O mesmo agradecimento estendo a todo o corpo docente, profissionais do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, pelo fato de proporcionar curso de alto nível e por ter facultado todas as condições materiais e profissionais para a boa consecução do curso.

Finalmente, agradeço à banca examinadora.

“A nação nos mandou executar um serviço. Nós o fizemos com amor, aplicação e sem medo.

A Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa, ao admitir a reforma.

Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais. Afrontá-la, nunca. Traidor da Constituição é traidor da Pátria. Conhecemos o caminho maldito: rasgar a Constituição, trancar as portas do Parlamento, garrotear a liberdade, mandar os patriotas para a cadeia, o exílio, o cemitério.

A persistência da Constituição é a sobrevivência da democracia.

Quando, após tantos anos de lutas e sacrifícios, promulgamos o estatuto do homem, da liberdade e da democracia, bradamos por imposição de sua honra: temos ódio à ditadura. Ódio e nojo.

Amaldiçoamos a tirania onde quer que ela desgrace homens e nações, principalmente na América Latina.

Assinalarei algumas marcas da Constituição que passará a comandar esta grande nação.

A primeira é a coragem. A coragem é a matéria-prima da civilização. Sem ela, o dever e as instituições perecem. Sem a coragem, as demais virtudes sucumbem na hora do perigo. Sem ela, não haveria a cruz, nem os evangelhos”.

DEPUTADO ULYSSES GUIMARÃES
Presidente da Assembleia Constituinte
Plenário da Câmara dos Deputados - 05/10/1988

RESUMO

Conforme estabelece o Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988, todo o poder do Estado Civil Brasileiro emana do seu Povo, que o exercerá direta ou indiretamente (Parágrafo único do art. 1º). É a solene proclamação do princípio democrático, segundo o qual a representação de toda a sociedade será feita através do voto, para cuja mecanização é primordial um sistema eleitoral vivo e consistente, que se transforma, assim, em peça fundamental para a prática democrática de um País. Nesse sentido, o presente trabalho discute o processo de reforma política no parlamento brasileiro a partir do estudo de caso da não aprovação do anteprojeto apresentado pelo relator na comissão especial de reforma política da Câmara dos Deputados em 2011. O ponto de vista considerado para a abordagem é a própria Comissão, externado pela análise de informações referentes ao tema “reforma política”, no próprio Poder Legislativo, além de informações e documentos como: notas taquigráficas de audiência pública, reuniões, exposição, debates e a apresentação do relatório final.

Palavras chave: Comissão Especial Para Reforma Política de 2011, Estudo de Caso, Reforma Política, Sistema Eleitoral.

ABSTRACT

As the constitutional Text establishes October 5, 1988, all the power of the Brazilian Civil State emanates from the people, that shall directly or indirectly (§ only art. 1). Is the solemn proclamation of the democratic principle, whereby the representation of society as a whole will be made by voting, for whose mechanization is crucial to an electoral system alive and consistent, which becomes, thus, in keystone for a democratic Country. In this sense, this paper discusses the process of political reform in the Brazilian Parliament from the case study of non-approval of the draft presented by the rapporteur in the Special Commission of political reform of the House of representatives in 2011. The viewpoint considered to the approach is the Commission itself, expressed by the analysis of information relating to the theme "political reform", in the Legislature, plus information and documents such as: shorthand notes of public meetings, hearings, etc.

Key-words: Special Commission for Policy Reform, Case Study, Electoral Reform, Electoral System.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Siglas dos Partidos:

DEM	Democratas
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCO	Partido da Causa Operária
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEN	Partido Ecológico Nacional
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPL	Partido Pátria Livre
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
SD	Solidariedade

Outras siglas utilizadas:

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADIn	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
APJ	Anteprojeto
Art	Artigo
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados
CEFOP	Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados
CEREPOL	Comissão Especial de Reforma Política
CF	Constituição Federal

CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IESP	Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro
LC	Lei Complementar
LGBT	Movimento que luta pelos direitos dos seus membros, e principalmente contra a homofobia. A sigla significa: Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1. DO PROBLEMA	18
1.2 Da metodologia	20
1.3 Da terminologia	21
1.4 Relevância do tema.....	24
2. A REFORMA POLÍTICA DE 2011 NA CÂMARA DOS DEPUTADOS	25
2.1. A comissão especial de reforma política: análise de sua atuação.....	26
2.2 Layout da comissão especial na Câmara dos Deputados: a construção de um canal plural de comunicação com a sociedade	28
2.3 O embate de ideias na CEREFPOL.....	30
3. DAS HIPÓTESES DE PESQUISA	52
4. A CONSTRUÇÃO DE UMA PROPOSTA NA COMISSÃO DE REFORMA POLÍTICA	55
4.1 Da apresentação do Anteprojeto de Lei.....	58
4.2 Modificações propostas	61
4.3 Análise das hipóteses.....	65
4.4 Encaminhamento da matéria: discussão e votação.....	90
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	96
REFERÊNCIAS	103

INTRODUÇÃO

No início da 52ª Legislatura (2003-2007), houve grande repercussão do tema reforma política, que culminou com a instalação de uma Comissão Especial para realizar os debates e a elaboração de um parecer. Presidiu os trabalhos o deputado Alexandre Cardoso (PSB-RJ) e o relator foi o deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO). A Comissão Especial de Reforma Política, instalada em fevereiro de 2003 na Câmara dos Deputados, elaborou dois projetos de lei que chamaram a atenção dos parlamentares. O PL nº 1.712, de 2003, que estabelecia que o número de representantes na Câmara dos Deputados para acesso ao horário gratuito seria aquele obtido na última eleição geral e fixava o prazo para filiação partidária em um ano antes do pleito se for a primeira e, em dois anos, caso já tenha se filiado a outro partido anteriormente. O outro foi o Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, que tratava dos seguintes temas: filiação partidária, domicílio eleitoral, pesquisas eleitorais, voto em listas partidárias, coligações partidárias, instituição de federações partidárias, financiamento público de campanha e propaganda eleitoral. Dispunha, ainda, sobre, alteração da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

Este foi o produto da vontade majoritária externada pela Comissão Especial de Reforma Política, criada especialmente com o objetivo de centralizar e reunir os diversos projetos em andamento na Câmara dos Deputados. Como não poderia deixar de ser, a Comissão e suas propostas se tornaram o centro das atenções no que toca à reforma da legislação eleitoral e partidária naquele período. E o PL 2.679/2003 era visto como o mais abrangente de todas as propostas sobre o tema reforma política até então tramitadas na Câmara dos Deputados.

Depois de apresentado à Casa, o PL 2.679, de 2003, foi à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, onde também passou por intenso debate. Em 2007, ultrapassadas todas as instâncias prévias de avaliação, foram criadas as condições políticas para que uma proposição tão complexa fosse à votação em Plenário.

Conforme estudo de Ferreira Júnior (2013, p. 49-55), em reunião do Colégio de Líderes no dia 10 de abril de 2007, o então líder do PDT, deputado Miro Teixeira, se pronunciou desfavoravelmente à reabertura da discussão sobre a Reforma e o então líder do PCdoB, deputado Renildo Calheiros, mencionou acordo ainda informal de se reabrir prazos para emendamento da matéria (que havia se encerrado na legislatura anterior) o que poderia ser feito por meio da reapresentação do PL 2.679/2003 sob nova numeração.

Ferreira Júnior (2013, p 52) relata que havia também, por certo, deputados e bancadas opositoras a qualquer discussão, sendo assim, decidiu-se, em nova reunião da presidência com o Colégio de Líderes, ocorrida no dia 22 de maio de 2007, que a Reforma Política, na 53ª Legislatura, seria discutida com base no conteúdo do PL 2.679/2003 sob a forma de novo projeto de lei (que receberia, posteriormente, a denominação de PL 1.210/2007). Naquele encontro, o presidente da Câmara explicou aos Líderes o conteúdo do acordo que se propunha, o que se resume nos seguintes pontos:

- 1) Seria apresentado novo projeto de lei para a Reforma Política. Porém, o texto seria aquele fruto da discussão do PL 2.679/2003, consubstanciado pelo relatório final do dep. Rubens Otoni (PT/GO) que, em última análise, é cópia fiel do Relatório Caiado, da Comissão Especial de 2003.
- 2) A matéria seria votada por partes, nominalmente, mas o Colégio deveria definir a ordem de votação dos temas.
- 3) Não haveria necessidade de o novo PL retornar às comissões permanentes ou a uma nova comissão especial, uma vez que representava a continuidade da rodada da legislatura antecedente.
- 4) Ocorreria a apensação de todos PLs acerca de temas da reforma ao PL 8.039/1986¹ para rejeição em bloco e posterior apresentação do texto PL 2.679/2003. Isso representava a oportunidade de: a) possibilitar a discussão da matéria e apresentação de emendas; b) dar à Câmara a palavra final acerca da Reforma Política, retirando do Senado a condição de casa iniciadora.

Nesse momento, por uma série de razões políticas e regimentais, o PL nº 2.679, de 2003 foi rejeitado, juntamente com as inúmeras proposições que lhe foram apensadas. Em 2007, porém, surge um novo projeto, o PL nº 1.210/2007, de teor idêntico ao PL 2.679 rejeitado, que igualmente foi entregue para relatoria ao antigo relator da Comissão Especial, o deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO). O recém-criado Projeto de Lei foi fruto de um amplo acordo com a participação de todos os partidos com assento na Câmara dos Deputados e que, também, na mesma data, 30 de maio de 2007, foi apresentado em Plenário o requerimento de nº 1.083/2007 para concessão do regime de urgência à tramitação da matéria (FERREIRA JÚNIOR, 2013, p 49).

Com a eliminação das proposições apensadas ao Projeto², buscou-se facilitar a

¹ O PL nº 8.039/1986, de autoria do Senador Jamil Haddad, que dispunha tão somente de propaganda eleitoral. Dentre as proposições rejeitadas em 2007, essa era a mais antiga, tendo sido apresentada à Câmara em 27 de junho de 1986 (antes mesmo da vigência da atual Constituição).

² Interessante mencionar que esse desejo de se excluir do rol de propostas em tramitação todas as matérias correlatas ao PL 1.210/2007, embora tenha sido transformado em acordo no início de maio, foi inicialmente construído pelo deputado Miro Teixeira (PDT/RJ) em 06 de março de 2007, sob forma de requerimento de apensação de nº 451/2007, versado nos seguintes termos:

REQUEREMOS, nos termos do art. 142 do Regimento da Câmara dos Deputados, sejam apensados todos os projetos de lei oriundos do Senado Federal que tratem de matéria idêntica ou correlata ao Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, da Comissão Especial de Reforma Política, que “Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de

tramitação do PL nº 1.210, de 2007, e acreditava-se, no Parlamento e na sociedade, que houvesse grande possibilidade de sua aprovação. No entanto, ainda em 2007, o projeto sofreu revés e teve sua parte principal, a proposta de lista pré-ordenada, rechaçada pela maioria dos deputados, no que o autor citado denominou de rejeição política do PL 1.210/2007.

Em rodada subsequente, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional cinco projetos de lei, um projeto de lei complementar e uma proposta de emenda constitucional. Com outra visão, os projetos governamentais apenas repetiram os temas já abordados e muitas das proposições que saíram de tramitação voltaram ao debate político.

Os projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo tratavam de questões contidas no escopo do Projeto de Lei nº 1.210, de 2007. O PL nº 4.634/09 estabelece regras para financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais, o PL nº 4.636/09, da adoção de voto em listas preordenadas de candidaturas nas eleições de deputados e vereadores, enquanto o PL nº 4.637/09, da proibição de coligações partidárias em eleições proporcionais, sendo que, os objetivos das propostas de projeto de lei, já estavam contidos, como dissemos, no projeto da Comissão Especial.

O PL nº 4.636/09, do Poder Executivo, determinava, apenas, que “a convenção partidária definirá os candidatos integrantes da lista partidária pelo voto direto e secreto de, pelo menos, quinze por cento dos filiados, sendo vedada a delegação a outro órgão partidário, sob pena de indeferimento do registro da respectiva lista”. O texto da proposta não detalha os procedimentos para a definição da ordem das candidaturas na lista, remetendo a responsabilidade ao mandamento constitucional da autonomia de organização interna das agremiações partidárias.

Ademais, o Poder Executivo apresentou à Câmara dos Deputados mais três proposições referentes ao tema reforma política. Projeto de lei que criava nova hipótese de captação ilícita de sufrágio (PL nº 4.633, de 2009), um Projeto de Lei Complementar nº 446, de 2009, que estabelecia novos casos de inelegibilidade, com base em decisões judiciais ainda

legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições)”, a fim de que não remanesça nenhuma proposta do Senado acerca da referida matéria tramitando em separado nesta Casa.

Portanto, o dep. Miro Teixeira é também o mentor dessa manobra regimental de excluir a possibilidade de deliberação de outra reforma que não a representada pelo PL 2.679/2003. Esse projeto ganha consequentemente relevância para a reconstrução do caminho trilhado pelo PL 1.210/2007 porque, em verdade, o PL 1.210/2007 é cópia dos dispositivos do PL 2.679/2003. Em outras palavras, a essência do acordo de lideranças era descartar todos os 106 projetos de lei sobre temas da reforma política e, no momento seguinte, resgatar um deles e reapresentá-lo, o que nos leva a concluir que, ao menos para o PL 2.679/2003, a rejeição regimental não significava uma desaprovação do conteúdo da proposição (FERREIRA JÚNIOR, 2013, p. 53).

não transitadas em julgado em última instância. Essas proposições situavam-se na linha da crescente preocupação com a moralidade dos pleitos e com a posterior defesa da máquina estatal contra deturpações que pudessem advir dos processos eleitorais.

A terceira proposição, também de extrema relevância para os partidos políticos, veio na forma da Proposta de Emenda à Constituição nº 322, de 2009, que criava cláusula de barreira para as eleições de deputados federais, estaduais e distritais, e representa outra linha de preocupação, mais antiga, concernente à fragmentação do sistema político.

Neste contexto, as mudanças promovidas com as intenções de fortalecer os partidos políticos implicariam em alterações que viriam da adoção de sistema de votação em listas partidárias fechadas. Contra essa inovação, havia grande resistência, sendo uma das razões as incertezas sobre como seriam elaboradas as listas de candidatos pelos partidos.

Dentro desse contexto, de duas malfadadas rodadas de discussão da reforma política na Câmara dos Deputados, é que se insere o objetivo desse trabalho: estudar o ambiente político e os motivos da instalação de uma comissão especial de reforma política na Câmara dos Deputados, em 1º de março de 2011, destinada a efetuar e apresentar propostas em relação à reforma política, comissão esta denominada internamente à Câmara de CEREFPOL. É neste contexto, que se pretende verificar “os (des) caminhos da reforma política no parlamento brasileiro: estudo de caso da comissão especial da Câmara dos Deputados de 2011”.

Para o alcance desse intento, consta do presente trabalho, além da introdução, capítulos para quadro teórico, estudo de informações referentes ao tema “reforma política”, no próprio Poder Legislativo, além de análise de informações e documentos produzidos pela CEREFPOL como: notas taquigráficas de audiência pública, reuniões, exposição, debates e a apresentação do relatório final.

Para a primeira parte, procuramos discorrer sobre o desenvolvimento e o funcionamento adotado pela Comissão. Nesse capítulo, foi possível cruzar os debates realizados dentro e fora da Câmara dos Deputados, tendo em vista o cronograma seguido pela Comissão que propiciou debates com a sociedade civil, as entidades públicas, especialistas e expositores convidados a contribuir para o aperfeiçoamento da reforma política no Brasil.

Já na segunda parte, elaborou-se um detalhamento do que seria o caminho para delinear os resultados obtidos com a apresentação de sugestões e emendas parlamentares. Em linhas gerais, a elaboração da proposição que seria convertida em proposta de projeto de lei

para a deliberação e conclusão das atividades, para a qual, a Comissão foi criada e instalada com o objetivo de efetuar estudo e apresentar propostas sobre reforma política. Ademais, aproveitou-se deste momento, para relatar, em especial, a produção legislativa que originou a elaboração do anteprojeto de lei de reforma política, bem como, no âmbito constitucional, a apresentação de uma proposta de PEC, com o devido encaminhamento da matéria para finalizar o objetivo central presente no Ato da Presidência da Câmara dos Deputados, que seria a conclusão de estudo pertinente ao tema Reforma Política.

Por fim, nas considerações finais, expõem-se as conclusões da pesquisa realizada.

1. DO PROBLEMA

O tema reforma política não pode mais ser postergado. O modelo existente é anacrônico e precisa de correções. Estas são considerações que ouvimos há muito tempo em nosso País. No entanto o tema é complexo, pois necessita de aparatos técnicos e especialistas na área. Os desafios são muitos e os vários momentos políticos exigem, substancialmente, mudança em relação aos eleitores e candidatos.

Em linhas gerais, fazer uma reforma política é uma enorme responsabilidade, porque terá que produzir mudanças capazes de corrigir um sistema exaurido, aproximando-se o mais possível do que seria o ideal. Dúvidas e incertezas, no entanto, dificultam entender o que seria uma reforma com bases estruturalistas, já que envolvem tanto os entes federados quanto agentes políticos e a própria população, que sempre clama por uma reforma ampla e profunda.

Assim, a reforma política ideal, para ser considerada uma *reforma*, deve promover alterações que envolvam a mais ampla situação sobre a questão política, partidária e eleitoral. No entanto, na prática a ideia principal de reforma política, geralmente, concentra-se na apresentação de propostas tão somente no sistema eleitoral que por consequência reflete na produção de um sistema político.

Não se quer aqui refutar a importância de mudanças menos abrangente: a complexidade dos aspectos técnicos, e este é um tema bastante amplo, aponta a importância das normas eleitorais e partidárias, pois nelas residem os instrumentos fundamentais pelos quais a sociedade organiza sua presença nas esferas decisórias do Estado e controla as decisões de seus representantes eleitos.

A questão é que reforma política está sempre em pauta, como se fosse uma necessidade premente da sociedade, que entra e sai da agenda nacional como se fosse uma história sem fim. Para o professor Leôncio Martins Rodrigues, “o político, quando não tem o que fazer, começa a falar de reforma política”. Há muito tempo se fala que a reforma política, como dissemos acima, é uma prioridade e várias tentativas foram ensaiadas na Câmara dos Deputados, mas infelizmente, nenhuma logrou êxito. A própria Constituição Federal de 1988, ao prever uma revisão constitucional³ a ser realizada cinco anos após a sua promulgação pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral, configurou-se como momento oportuno para corrigir detalhes do novo modelo político e

³ Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Art. 3º CF/88.

administrativo. Porém, a revisão constitucional passou praticamente em branco, encerrando abruptamente o período de reestudo.

Além da tentativa de reforma por meio de revisão, houve após a promulgação da Constituição de 1988, só na Câmara dos Deputados, a instalação de outras quatro comissões para debate do tema, todas fadadas a não produzir o resultado esperado de se modificar os sistemas político, eleitoral e representativo. Guardam relação com o objeto desta pesquisa as rodadas de discussão que ocorreram a partir de 2003, na Câmara dos Deputados, que apresentamos breve relato.

Ao se aproximar do tema da pesquisa, verificou-se a necessidade de delongar um pouco mais sobre Processo Eleitoral e escolha de representantes através do voto, da eleição e da representação. Tal necessidade se funda em constatação simples, na qual parte dos eleitores vai às urnas não no cumprimento de um dever cívico, mas em troca de alguma vantagem.

Com o estudo da Ciência Política constatou-se que vários políticos monopolizaram a política, ou seja, os que fazem da política a profissão e meio de vida. Neste contexto, verifica-se, que os critérios que definem a carreira parlamentar revelam também lutas internas no Parlamento, cujas ações são movidas dentro do campo político e estão sempre tensionadas pelo conflito entre dominados e dominantes. No campo político, os cargos eletivos definem posições significativas possibilitando a hierarquização dentro do universo social, que admitem a entrada de novos discursos e novas práticas vistas como legítimas e de interesses na linguagem política.

O ingresso na carreira política, para ocupação de cargos públicos garante também visibilidade social e acesso a recursos de poder que podem ser distribuídos a certos grupos sociais que funcionam como redes a serem acionadas na conquista e na manutenção de mandatos eleitorais. A detenção de um mandato parlamentar propicia o acesso aos recursos financeiros -, que é requisito fundamental -, que garante a permanência no cargo ou a conquista de postos na direção da hierarquia da administração pública. Se o campo político é um espaço de luta, caberia à ciência política estabelecer quais regras ou princípios deveria nortear no processo eleitoral a ocupação dos cargos eletivos. No poder Legislativo, o parlamentar está interessado em disputar voos mais altos, seja no Senado Federal, no Governo Federal, Estadual e Municipal. Para o professor Fabiano Santos, “o político é atraído por uma eleição para a prefeitura ou por uma secretaria estadual justamente para ter condições de

estruturar uma boa campanha e voltar para a Câmara dos Deputados” (CADERNOS ASLEGIS, 2010, 3º Painel de Debates, p. 109-155).

O Brasil, de dimensão continental, possui Estados ricos e pobres. Desta forma, cada região possui uma história, uma formação, uma cultura diferente. Trata-se, de sociedades complexas em que cada indivíduo, na medida em que participa de diferentes tipos de instituição (família, classe social, associação, partidos políticos, sistema educacional etc.), estaria exposto a distintas formas de socialização.

É preciso valorizar as mudanças que impliquem novos arranjos na política brasileira, portanto, a construção de uma nova cultura política em que a defesa do interesse público possa viabilizar a governabilidade da nação e fortalecer hábitos da sociedade brasileira, e sem descartar os princípios democráticos.

Diante do exposto, cabe ressaltar que para realizar a reforma política no Brasil se faz necessário entender o quê de fato precisa ser alterado, assim, chega-se à pergunta: porque o anteprojeto apresentado pelo relator deputado Henrique Fontana, na comissão especial de reforma política, frustrou as expectativas dos membros do colegiado? O foco da pesquisa, portanto, concentra-se na **descrição e análise** deste anteprojeto apresentado pelo relator, deputado Henrique Fontana, que em seu trabalho buscou consolidar propostas prévias e propostas surgidas durante a discussão na comissão especial de reforma política. O anteprojeto, contudo, frustrou as expectativas dos membros do colegiado e, em decorrência da insatisfação, não foi capaz de construir o consenso para a sua aprovação naquele fórum, tornando-o um processo apático e dispendioso.

1.2 Da metodologia

O método principal adotado para responder ao problema é o estudo de caso, em que se tenciona reconstruir historicamente a atuação da Comissão de Reforma Política de 2011. Para a consecução do estudo, foi realizada pesquisa bibliográfica, exploratória, documental e descritiva. A etapa exploratória e documental buscou delimitar o objeto de estudo, enquanto que do levantamento bibliográfico foram extraídos elementos teóricos para construção das primeiras hipóteses e para base de resultados da pesquisa. Foi também efetivada coleta de dados em publicações junto ao sítio virtual da Câmara dos Deputados e, fisicamente, na própria comissão especial de reforma política.

Esse último passo, de coleta de dados física ou virtual, foi possível porque a CEREFPOL registrou e publicou suas atividades. Dessa sorte, há relatórios que refletem a sua

atuação e, anais dos seminários realizados. Todo esse material é importante fonte para assimilar o discurso da Comissão, extraindo-se daí seus objetivos, sua ideologia, suas aspirações, seus sucessos e seus percalços.

De posse desses registros, pretendeu-se, segundo o ponto de vista da própria Comissão, da Câmara dos Deputados, e dos parlamentares, revelar o que de fato ocorreu para a não aprovação do anteprojeto durante o desenvolvimento das atividades daquela comissão. Dessa forma, o pesquisador se insere no ambiente decisório de seu objeto de estudo e reconstrói os fatos, em encadeamento histórico, aproximando-se do método de *Process tracing*.

A pesquisa abrangeu o ano de 2011. Contudo, como reforma política é um processo, sendo que as proposições e discussões que tiveram por palco essa comissão são fruto de debates que tomam corpo no Congresso Nacional pelo menos desde 1995, permanecendo até os dias atuais. Para o estudo, por base epistemológica, adotar-se-á a visão institucionalista da ciência política.

1.3 Da terminologia

Completa a questão metodológica a precisão da terminologia. Alguns termos utilizados no trabalho são de domínio mais restrito ao processo legislativo, pelo que impende delimitar o sentido em que foram empregados. Optou-se por preservar e manter a terminologia técnica utilizada na apresentação do relatório da comissão especial, ou seja, os termos técnicos utilizados pelos membros da comissão o que, a bem da verdade, trata-se de contribuição e da formulação técnica dos consultores e dos servidores da Câmara dos Deputados, também, dos procedimentos formais de redação e divulgação de notícias da Agência Câmara de Notícias e da Secretaria de Comunicação. Alguns conceitos e definições foram extraídos do glossário⁴ do Tribunal Superior Eleitoral-TSE. Retornando-se para o processo legislativo e à atuação da CEREPOL, e, a título de informação, tem-se que foram utilizados os seguintes termos:

Admissibilidade - Exame preliminar feito pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania sobre a constitucionalidade de uma proposta de emenda à Constituição (PEC).

Cláusula de barreira (também conhecida como cláusula de exclusão, ou ainda

⁴ TSE - O Glossário eleitoral brasileiro é constituído de termos simples e compostos, que apresentam conceitos e definições extraídos da literatura jurídico-eleitoral brasileira, referências doutrinárias, informações históricas de termos relacionados e dos sistemas e processos eleitorais brasileiros, bem como imagens e textos vinculados.

cláusula de desempenho) - Norma que nega funcionamento parlamentar ao partido que não tenha alcançado determinado percentual de votos. O Supremo Tribunal Federal, todavia, declarou, por unanimidade, a cláusula de barreira inconstitucional, por entender, dentre outras razões, que tal previsão feriria o direito de manifestação política das minorias.

Coligações partidárias - União de dois ou mais partidos com vistas a apresentação conjunta de candidatos a determinada eleição. A coligação, apesar de não possuir personalidade jurídica civil, como os partidos, é um ente jurídico com direitos e obrigações durante todo o processo eleitoral. É uma entidade jurídica de direito eleitoral, temporária, com todos os direitos assegurados aos partidos, e com todas as suas obrigações, inclusive as resultantes de contratos com terceiros, e as decorrentes de atos ilícitos.

Comissão temporária – Comissão criada para examinar e dar parecer sobre projetos que envolvam matéria de competência de mais de três comissões de mérito.

Federação partidária - Sistema proposto para substituir as coligações partidárias nas eleições proporcionais (para vereador, deputado estadual e deputado federal). A federação permite que os partidos com maior afinidade ideológica e programática se unam para atuar de maneira uniforme em todo o País e, ao mesmo tempo, contribui para que os pequenos partidos ultrapassem a cláusula de barreira.

Ela funciona como uma forma de agremiação partidária, formada até quatro meses antes das eleições. Durante três anos, eles deixarão de atuar como partidos isolados e passarão a agir como se fossem um único partido. Hoje, um partido pode se coligar com outro para uma eleição e desfazer a união logo em seguida. As coligações, nas eleições majoritárias (para prefeito, governador, senador e presidente da República) continuarão a valer.

Fidelidade partidária - Permanência de um político no partido pelo qual se elegeu, até o final de seu mandato. A partir de 27 de março de 2007, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu que o mandato obtido pelo voto pertence ao partido, e não ao eleito.

Financiamento público de campanha - Sistema de financiamento das campanhas eleitorais exclusivamente com dinheiro público. Doações de pessoas físicas e empresas são proibidas e sujeitas a punição. O dinheiro destinado a campanhas será incluído na Lei Orçamentária e distribuído pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) aos diretórios nacionais dos partidos políticos, de forma proporcional ao número de eleitores do País.

Fundo partidário - Fundo especial de assistência aos partidos políticos, constituído pelas multas e penalidades eleitorais, recursos financeiros legais, doações

espontâneas privadas, dotações orçamentárias públicas.

Legislatura - Espaço de tempo durante o qual os legisladores exercem seu poder. No Brasil, a duração da legislatura é de quatro anos.

Propaganda eleitoral - Propaganda que visa a captação de votos para partidos, coligações e candidatos. Objetiva influir no processo decisório do eleitorado, divulgando o currículo dos candidatos e sua plataforma de campanha durante o período da campanha eleitoral.

Quociente eleitoral - Define os partidos e/ou coligações que têm direito a ocupar as vagas em disputa nas eleições proporcionais, quais sejam: eleições para deputado federal, deputado estadual e vereador.

Reeleição - Renovação do mandato para o mesmo cargo eletivo, por mais um período, na mesma circunscrição eleitoral na qual o representante, na eleição imediatamente anterior, se elegeu. No sistema eleitoral brasileiro, o presidente da República, os governadores de Estado, os prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente, o que se aplica também ao vice-presidente da República, aos vice-governadores e aos vice-prefeitos. Os parlamentares (senadores, deputados e vereadores) podem se reeleger sem limite do número de vezes.

Sistema eleitoral proporcional – Distribuição de cadeiras proporcionalmente aos votos obtidos pelos partidos ou coligações partidárias nas eleições. O sistema eleitoral proporcional, segundo a Constituição, é utilizado para a composição do Poder Legislativo, com exceção do Senado Federal.

Voto distrital - Espécie de voto em que o eleitor elege deputados e vereadores pelo sistema majoritário, com a divisão do território em circunscrições menores. No voto distrital cada partido político apresenta um candidato por circunscrição eleitoral e o mais votado é o eleito.

Voto em lista fechada – Espécie de voto em que o eleitor escolhe apenas o partido em vez do candidato. O partido ou a coligação realiza convenção e elabora uma relação de candidatos em ordem de preferência. Serão eleitos, dessa lista, quantos candidatos o partido for capaz de eleger em razão do número de votos obtidos, respeitada a ordem preferencial em que tais candidatos estiverem dispostos na referida lista.

Voto facultativo - Aquele não exigido por lei, que dispensa sua obrigatoriedade a

maiores de setenta anos, aos maiores de dezesseis e menores de dezoito anos e aos analfabetos.

1.4 Relevância do tema

Essa pesquisa tem sua importância realçada pelo fato de reconstruir historicamente o processo de discussão de reforma política na Câmara dos Deputados, traduzido por anos de tentativas infrutíferas de se aprovar um novo marco legal para o sistema político representativo. Objetivo da abordagem história é buscar compreensão dos motivos que dispersam os parlamentares quanto à definição das alterações legislativas.

Dessa forma, tem-se a pretensa intenção de que essa pesquisa possa fornecer elementos à Câmara dos Deputados e à Comissão para o aperfeiçoamento da discussão. Espera-se, também, que as questões suscitadas no presente estudo sirvam de ponto de partida ou inspiração para que outros pesquisadores - inquietos com a questão, os objetivos e os resultados da CEREPOL - possam contribuir para a criação de um Parlamento melhor e de uma democracia mais cidadã.

2. A REFORMA POLÍTICA DE 2011 NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A reforma política tem frequentado o debate público brasileiro há longa data. Todavia, as propostas não são aprovadas. A boa proposta permite a convergência de opiniões e interesses concretos, para dar um passo adiante no processo de democratização do país, com isso, aprende-se com os avanços que ocorreram (apesar de tudo) e com os tropeços das tentativas de reforma. A pauta da reforma política afunilou, por exclusão, para propostas de mudança da legislação eleitoral e partidária, em um ambiente em que essas propostas vêm à discussão, no entanto, reforma política volta à ordem do dia, assim, num contexto político-eleitoral.

Apesar da complexidade do tema *reforma política*, que pretende alterar as regras do jogo político, no qual sob o ponto de vista do eleitor é difícil fazer escolhas significativas numa enorme multiplicidade de partidos e candidatos, principalmente à Câmara dos Deputados, entram em discussão as propostas de reforma política que, em geral enfatizam os efeitos negativos da representação proporcional com lista aberta, do federalismo e da separação de poderes no desempenho dos governos.

Por conseguinte, a fragilidade do debate em torno da reforma política encontra-se deslocada em seu foco mais precípuo, pois não se trata de intervir nos mecanismos eleitorais, mas sim de como tornar o Congresso Nacional definitivamente responsável por atingir um fim em si mesmo, louvável da representação política partidária, e a abertura de um leque maior de alternativas no que tange a suas finalidades na produção de maiorias para deliberar sobre a reforma política. Aqui convém destacar que uma das mais fortes razões pelas quais é tão difícil formar maioria em torno de uma reforma política é justamente a diversidade das ideias políticas sobre a necessidade de mudança.

A nova forma de se fazer política só ocorrerá a partir de iniciativas proativas. Conforme DAVID FLEISCHER (2011, p. 21-27), Doutor em Ciência Política e Professor da Universidade de Brasília-UNB, “entre os anos de 2003 a 2009, várias tentativas de reformas políticas, tanto eleitorais quanto em relação aos partidos, foram ensaiadas na Câmara dos Deputados, mas, infelizmente, nenhuma delas foi aprovada”.

O tema reforma política está presente na agenda do Congresso Nacional há muitos anos, também, pauta a mídia e os centros acadêmicos como objeto a ser estudado e pesquisado. Quando se pensa na reforma política, as pessoas raciocinam em mudanças institucionais com efeito na atuação dos atores políticos. O pressuposto daqueles que

defendem a reforma política é que mudanças nas regras terão efeitos diretos no funcionamento do sistema político com impactos que as diferentes escolhas sobre sistema eleitoral interfere no comportamento dos cidadãos.

Esse é o contexto sociopolítico que permeia a constituição, em 2011, de mais uma comissão para debate de uma reforma política na Câmara dos Deputados em que embora se defenda muitas proposições, proponha-se ouvir a sociedade e deseje-se aprimorar o sistema representativo, talvez o caminho não esteja claro. De qualquer sorte, cria-se a CEFEFPOL, cuja atuação é objeto de análise.

2.1. A comissão especial de reforma política: análise de sua atuação

A Comissão Especial para estudo da Reforma Política, de 2011, CEREFPOL, foi instalada em 1º de março de 2011, em solenidade que contou com a presença de representantes dos Três Poderes. Esse fato demonstra a percepção institucional dos três poderes da República, quanto à necessidade da discussão do tema, assim como a relevância que reforma política alcançava na agenda daquele ano.

O Ato da Presidência da Câmara dos Deputados, que cria a Comissão estabelece que: “nos termos da alínea m do inciso I do art. 17, combinado com o inciso II do art. 22, todos do Regimento Interno, esta Presidência decide criar Comissão Especial destinada a efetuar estudo e apresentar propostas em relação à Reforma Política”.

De início, aflora a complexidade do tema reforma política, alfineta o Deputado Chico Alencar, do PSOL-RJ, “vamos ver se a reforma política desempaca” (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREFPOL. DETAQ 0055, 2011, p. 3).

O deputado Marco Maia (PT-RS), ressalta que nos últimos anos, o tema reforma política ganhou os holofotes do Congresso Nacional. A reflexão trás a torna a lembrança da instalação da Comissão Especial de 1992, presidida pelo Deputado Prisco Viana, tendo por Relator o Deputado João Almeida, a Comissão Especial de 1995, presidida pelo Deputado Mendonça Filho, cabendo à relatoria ao Deputado João Almeida, a Comissão Especial de 1997, manteve o presidente Mendonça Filho, e nomeado Relator, o Deputado Carlos Apolinário, e não menos importante, a Comissão Especial de 2003, presidida pelo Deputado Alexandre Cardoso e tendo por Relator o Deputado Ronaldo Caiado.

O deputado Marco Maia em sua explanação, afirmou:

Nós, os representantes do povo, carregamos a imensa responsabilidade de encontrar o denominador comum entre as concepções presentes na sociedade brasileira sobre as mais diversas matérias, [...] a Câmara dos Deputados, podem ter certeza, não se furtará ao encargo constitucional de decidir sobre todas as questões cruciais para aqueles que explicitamente nos deram o mandato de representá-los. E a reforma política se enquadra nesta categoria (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0055, 2011, p. 10).

O Presidente do Senado Federal, Senador José Sarney (PMDB-AP), no seu discurso enfatiza que o tema, já foi bastante discutido em todos os seus detalhes ao ponto de se colocarem tantas teorias, muitas delas foram ultrapassadas pelo tempo, restou apenas o próprio desejo de construir, de reformar e de adaptá-las ao momento presente. Na sua deixa, “hoje, o que se discute no mundo é realmente a falência da democracia representativa. Onde há parlamentos fortes, há democracias fortes; onde há parlamentos fracos, existem democracias fracas”.

O Vice-Presidente da República, senhor Michel Temer (PMDB-SP), cortejou a Casa em nome do Poder Executivo. De início, esclarece que, ao longo do tempo, não se conseguiu chegar ao termo final da reforma política, e, esses debates no passado serviram exatamente para amadurecer o tema da reforma política, afinal, quando se fala em reformulação política no País, o que se quer dizer é que, do jeito que está, não pode continuar, no entanto, ao longo do tempo, sempre percebeu que a reforma política não dizia respeito aos partidos ou era encarada como um fenômeno partidário, mas quase como algo individual, que cada um dos Deputados ou Senadores, tinha sua posição em relação à reforma política, e, com isso, não se conseguia uma unidade político-partidária, ou seja, não havia unanimidade sobre o tema.

Para o momento, não poderia ficar de fora do processo de instalação da comissão especial de reforma política, um poeta e eximo conhecedor do assunto, Ministro Carlos Ayres Britto, Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal. Na oportunidade, o Ministro ressaltou a certeza de que a reforma política seria vocacionada para dotar o País da mais urgente das reformas: aquela que propiciará melhor qualidade de vida política, lembrando que, o bom funcionamento das instituições depende dos três Poderes.

O Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro Ricardo Lewandowski, destacou que a vida muda, a natureza se transforma, e as instituições também devem mudar, transformar-se, amoldar-se à mudança social histórica, e que este é o momento azado também, porque a democracia brasileira está profundamente enraizada e pronta para aceitar as mudanças e os aperfeiçoamentos que os representantes do povo indicarem.

Para o Ministro da Justiça, senhor José Eduardo Cardozo, existem a consciência de muitas as teses e divergências de posição, não sendo fácil, uma agregação de posições que permita a formação de uma maioria nas duas Casas do Congresso Nacional:

Se conseguirmos abrir mão, um pouquinho, das nossas convicções e conseguirmos coletivamente construir alternativas, talvez construamos não a reforma política que todos gostaríamos dentro das nossas convicções pessoais, mas, pelo menos, teremos superado um processo que patina há anos e que não consegue obter nenhum resultado concreto. É chegada a hora de encontrarmos mais as nossas convergências do que explorarmos as nossas divergências (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREFPOL. DATAQ 0055, 2011, p. 22).

Por fim, o Presidente da Câmara, Deputado Marco Maia, postula os devidos agradecimentos e declara instalada a Comissão Especial de Reforma Política na Câmara dos Deputados.

2.2 Layout da comissão especial na Câmara dos Deputados: a construção de um canal plural de comunicação com a sociedade

A priori, a comissão especial de reforma política, decidiu que o debate não deveria ser circunscrito, apenas nas dependências da Câmara dos Deputados, pois, envolve diretamente todos os agentes políticos com mandato, sem mandato, e a própria população que clama por reformas amplas e profundas. A iniciativa propunha fortalecer os partidos políticos, aproximar representantes de representados, permitir o controle social sobre os mandatos, reduzir os custos de campanhas eleitorais, fechar a porta para corrupção e acabar com as coligações partidárias.

Diante do exposto, a comissão especial de reforma política na Câmara dos deputados, adotou procedimentos regimentais, como a organização de agenda para recepcionar o debate acalorado sobre os diversos assuntos que compõem o tema. O cerne da questão seria manter o foco dessa empreitada, até para que não ocorresse desperdício de tempo e que, em sintonia com as posições defendidas por expressivos setores da sociedade civil organizada, com a participação de autoridades brasileiras, de renomados cientistas políticos e de parlamentares, fosse possível alcançar o amadurecimento desse debate, dentro e fora da Câmara dos Deputados.

No ano de 2011, o PMDB e o PT eram, respectivamente, as agremiações com as maiores bancadas. Por isso, pelo critério da proporcionalidade, ficaram com a maioria das vagas na CEREFPOL. Foi por essa razão, também, que para presidente, elegeu-se o deputado Almeida Lima (PMDB-SE) e escolheu-se para relatar a matéria o deputado Henrique Fontana (PT-RS).

A comissão especial era composta de 40 Deputados titulares e de igual número de suplentes, mais um titular e um suplente, atendendo ao rodízio entre as bancadas não contempladas. Para compor a Comissão, o PT indicou 14 deputados; PMDB 12 deputados; PSDB 8 deputados; PP 8 deputados; DEM 8 deputados; PR 6 deputados; PSB 6 deputados; PDT 4 deputados; Bloco PV/PPS 4 deputados; PTB 4 deputados; PSC 2 deputados; PCdoB 2 deputados; PRB 2 deputados e o PMN 2 deputados.

A comissão esteve em funcionamento desde o dia 02 de março de 2011 até 09 de maio de 2012. Nesse período realizou 62 reuniões, sendo: 2 reuniões com a finalidade de eleger o Presidente e os Vice-Presidentes, 40 reuniões deliberativas com o objetivo de debater os temas da reforma política, bem como, a deliberação de requerimentos. As reuniões realizadas como audiência pública, foram no montante de 8 e as conferências totalizaram 12.

Nas diversas reuniões ocorridas entre março e julho 2011, debateram-se os seguintes temas: Sistema Eleitoral; Financiamento de campanhas eleitorais e partidário; Processo eleitoral; Propaganda eleitoral; Instrumentos de democracia direta (plebiscito, referendo, revogação e iniciativa popular); Unificação das eleições; Suplentes de Senador e de Deputado; Pesquisas Eleitorais; Tempo de mandato e reeleição; Datas de posse; Voto obrigatório ou facultativo; Cláusula de desempenho partidário; Candidatura avulsa; Domicílio Eleitoral e tempo de filiação partidária; Fidelidade partidária; Abuso de poder político e econômico (Caixa 2); Federações de partidos; Número de candidatos; Fusão e criação de partidos; Afastamento de parlamentar para exercer cargo no Poder Executivo e Alteração da Lei dos Partidos Políticos. A partir de agosto de 2011, a Comissão de Reforma Política, concentrou os trabalhos na apresentação e discussão do anteprojeto apresentado pelo Relator.

As audiências públicas realizadas tinham por objetivo ouvir representantes do setor público e privado, que enriqueceram os debates com exposições técnicas concernentes ao tema reforma política.

Além das audiências públicas, foram realizadas conferências no Estado de Goiás, Rio Grande do Sul, Sergipe, Paraíba, Santa Catarina, Minas Gerais, Paraná, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo e Mato Grosso do Sul com intuito de ouvir representantes da sociedade sobre a Reforma Eleitoral.

A Comissão recebeu, ainda, sugestões de cidadãos, que se manifestaram por meio do Disque-Câmara e também pelo e-mail da Comissão, também, foram enviados 117 ofícios-convites, informando sobre os objetivos da Comissão e solicitando colaboração a diversas entidades, entre elas confederações de trabalhadores, uniões de estudantes, representações de

associações de vereadores e órgãos como a Ordem dos Advogados do Brasil-OAB e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil-CNBB. Também foram convidados os partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior-ANDIFES e as universidades por ela cadastradas.

Na Comissão, foram apresentadas sugestões para que o país adotasse, em algum grau, o sistema majoritário nas eleições para a Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas e as Câmaras de Vereadores, a saber: sistema distrital puro (maioria simples), sistema majoritário no qual a circunscrição é o Estado (conhecido como “distritão”). No transcurso dos debates também foram discutidos os sistemas mistos, como o chamado “distritão misto” (metade das vagas pelo sistema majoritário e metade pelo sistema proporcional de lista fechada, sem comunicação entre as duas formas de contabilização dos votos), o sistema “distrital misto” (proporcional, com metade das vagas preenchidas pelo sistema distrital uninominal e metade pelo sistema proporcional de lista fechada), entre outras propostas.

O conjunto de debates e as propostas que se apresentaram ao longo das reuniões na Câmara, nas Audiências Públicas, nas Conferências Estaduais, e não menos importante, as sugestões de emendas dos parlamentares, para agregar informações na elaboração do anteprojeto de lei.

A partir dessas valiosas contribuições, elaborou-se um anteprojeto de lei sobre os seguintes temas, que podem ser veiculados por meio de lei ordinária: a adoção de um sistema proporcional de lista flexível, a instituição das federações partidárias, a propaganda eleitoral e o financiamento público exclusivo de campanhas, e a iniciativa popular de projetos de lei mediante alteração da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

2.3 O embate de ideias na CEREFPOL

2.3.a. Reforma política vs. reforma eleitoral: o debate parlamentar

O breve relato acima, que se inicia com a constituição de comissão especial para a reforma política e termina com a apresentação de relatório que contém anteprojeto de lei de alteração do sistema eleitoral, não deixa antever as barreiras que se colocaram ao trabalho dos membros e do relator da comissão.

Inicialmente, cabe salientar que não se sabia qual deveria ser o âmbito ou a

magnitude da reforma a ser discutida. O que se pode afirmar, contudo, é que reforma política, por seu apelo no seio da sociedade, da academia e do Congresso, deveria ser tema consensual quanto à sua apresentação para debate, agendamento para deliberação e aprovação de uma ou outra proposta. O que se vê na tentativa de Reforma Política que teve campo no ano de 2011, por meio da CEREPOL (assim como nas demais rodadas que a antecederam) é que não há consenso para se aprovar reformas políticas no Legislativo brasileiro. E a falta de consenso inicia-se mesmo na definição de o que é reforma política. Verificamos que esse debate permeou as discussões na CEREPOL.

De imediato, a única certeza era a enorme responsabilidade de produzir mudanças possíveis para sair de um sistema exaurido, e se aproximar de um melhor, com possibilidade de promover uma reforma o mais próximo daquilo que alterasse um sistema que perpassa todos os debates no parlamento⁵.

As dúvidas e incertezas permeiam uma questão preliminar, é reforma política ou reforma eleitoral? Ou seja, uma reforma política com bases estruturalistas, envolveria os entes federados, sistema de governo, parlamentarismo e presidencialismo. Na direção de uma reforma eleitoral, a questão básica é a forma como o povo elege os seus representantes para o Executivo e o Legislativo.

A reforma política diz respeito aos procedimentos pelos quais a população brasileira toma decisões coletivas, ao bem comum de todos. Para Ferreira Júnior (2013, p. 23), *a definição consensual de reforma política, dada pela literatura, é achado difícil, e, conceitos teóricos de reforma política estão em plena construção e, ainda encontram-se circunscritos ao contorno delimitado por seus próprios focos de estudo.*

Pertinente ao tema reforma política, o deputado Alceu Moreira (PMDB-RS),

⁵ A partir da realidade portuguesa, Manuel Meirinho (2009, p 5-25), afirma que as propostas de reforma eleitoral suscitam sempre um intenso debate independentemente do desfecho das propostas de reforma e vários fatores ajudam a compreender o processo político associado às reformas eleitorais substantivas (*major reforms*), com alterações das regras de conversão de votos em mandatos. De acordo com Meirinho, os sistemas eleitorais são estruturas multidimensionais -, as reformas são marcadas pela pressão dupla de contextos de curto prazo e de longo prazo -, as reformas implicam um elevado grau de incerteza no que respeita aos seus efeitos, uma vez que têm influência em várias dimensões da vida política. Além destes fatores, destaca também: a) reformas são propostas geralmente pelos “partidos de poder” (os dois maiores partidos ou blocos de partidos), que raramente chegam a consenso sobre os benefícios (e prejuízos) das reformas (medidos, nomeadamente, em termos de facilidade na conquista e na manutenção do poder; b) o grau de liberdade que os atores políticos têm para efetuar as reformas. Em regra não é fácil alterar o sistema eleitoral, especialmente quanto ele é objeto de consagração constitucional (como é o nosso caso, em que é necessária uma maioria de dois terços para aprovar as modificações) e; c) as reformas eleitorais raramente acontecem a partir de um processo de “baixo para cima” (das massas para as elites), por norma, as reformas surgem em processos de “cima para baixo”, são conduzidas pelas elites políticas e não resultam de pressões de cidadãos organizados.

membro da comissão especial de reforma política, em reunião realizada no Estado do Rio Grande do Sul, em 09 de maio de 2011, declarou que: “não estamos fazendo o debate da reforma política; estamos apenas discutindo o cabeçalho do texto, o chamado sistema eleitoral. É só o que está em debate”.

A Reforma política deveria promover alterações no desenho de Estado, prerrogativa de Poderes, modificação de termos constitucionais, na realidade, uma reforma política envolveria a mais ampla situação sobre a questão eleitoral. No entanto, a amplitude do tema, necessitaria de parâmetros para pensar na reforma estrutural, que envolveria a administração pública, tanto no Poder Executivo quanto no Legislativo (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0417, 2011, p. 28).

A ideia principal de reforma política estaria centrada na apresentação de propostas tão somente no sistema eleitoral, uma incisão profunda que a sociedade precisa fazer em algo que terá tudo a ver com o que vai acontecer no futuro.

Presente no escopo da reforma política, as possibilidades de coordenar vontades, interesses, preferências, e desejos que por consequência influenciaram a produção de um sistema político. Em Minas Gerais, a professora Fátima Anastasia, convidada para participar da audiência pública, dia 23 de maio de 2011, afirmou que:

O que me chama muito a atenção, no caso da proposta de reforma política hoje em tela, é que a ênfase quase que exclusiva se refere exatamente à reforma do sistema eleitoral brasileiro e à reforma do sistema partidário. E, desculpem-me a franqueza, não me parece que seja sempre no sentido do aperfeiçoamento desse sistema (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0544, 2011, p. 24).

Relativamente, e com o mesmo discurso, a senadora Gleisi Hoffmann (PT-PR), na conferência realizada dia 27 de maio de 2011, no Estado do Paraná, pela comissão especial de reforma política da Câmara dos Deputados, afirmou que: “nós temos uma reforma eleitoral e não uma reforma política, porque nós não mexemos no sistema de Governo” e, também, a representatividade dos Estados membros federados é um problema que precisa receber atenção do Congresso Nacional.

Acerca da reforma política, e parece que é consenso a ideia de que a reforma política se limita à reforma do sistema eleitoral e partidário, no entanto, ela é bem mais do que a própria proposta almeja. Trata-se, de questões pontuais como a reformulação dos

Em suma, os debates sobre a reforma do sistema eleitoral têm demonstrado que as divisões intrapartidárias (sobretudo no seio dos grandes partidos) e o “medo do desconhecido” têm contribuído para explicar o fracasso das várias tentativas de reforma (2009, p 22).

instrumentos institucionais, como, ampliação e acesso a plebiscito, iniciativa popular e referendo. A reforma política passa pela construção de mecanismos que criem e ampliem os espaços de participação e decisão popular, até mesmo, de uma nova forma de pensar e fazer política, ou seja, uma nova mentalidade política.

O Presidente da Comissão Especial, deputado Almeida Lima (PMDB-SE), no Estado da Bahia, na reunião de 30 de maio de 2011, para tornar claro, ressalta que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, não solicitaram uma reforma política do Estado: “que fique bem claro que a reforma é político-eleitoral. Não chega a ser sequer partidária. Eu, particularmente, entendo que a reforma mais importante é a reforma política do Estado brasileiro”.

No Espírito Santo, o deputado William Dib (PSDB-SP), afirmou que na reforma que seria política e eleitoral já foi abandonada a parte política. “Não podemos mentir. Só se está discutindo a reforma eleitoral. Será que conseguimos fazer uma reforma eleitoral total, ampla, irrestrita? Dificilmente”.

Por outro ponto de vista, a complexidade dos termos técnicos, e este é um tema muito mais amplo, aponta para uma série de confusões, pois, a reforma política compõe-se da organização e forma de poder, exercício e controle do poder, e o sistema eleitoral é parte deste processo, ou seja, constituem instrumentos para atingir determinados fins, em especial o de captar, do modo mais fiel possível, a vontade da soberania popular, do cidadão, do eleitor.

Para o deputado Anthony Garotinho (PR-RJ), há uma discussão equivocada entre reforma eleitoral e política, o tempo inteiro se fala de uma coisa, quando, na verdade, quer-se falar da outra, no entanto, é preciso falar de reforma política que sinalize no sentido de dar maior consistência ideológica e programática aos partidos, de combater a corrupção; de promover a equidade na disputa eleitoral, de aproximar os representantes dos representados, mas não há consenso a respeito do conteúdo dessa reforma.

Diante do exposto, a falta de entendimento sobre o tema reforma política, seguido da necessidade de abraçar com fervor a mudança estrutural do sistema político, cultural dos eleitores, dos partidos políticos, principalmente, das instituições, pois, a preocupação imediata dos parlamentares e dos partidos políticos, é a apresentação de programas para ganhar eleição. O relator, deputado Henrique Fontana (PT-RS), na conferência Estadual do Rio Grande do Sul, em 09 de maio de 2011, declara que o maior inimigo de uma reforma é a ideia de reformar tudo ao mesmo tempo, com isso, a possibilidade de fatiamento, seria viável para fazer uma negociação com altivez, com clareza, com transparência e oferecer à sociedade um

relatório que signifique uma mudança efetiva na política brasileira.

Na conferência realizada no Estado da Bahia, em 30 de maio de 2011, diferentemente do pensamento do relator da proposta de reforma política, o deputado Daniel Almeida (PCdoB-BA), afirma que algumas opiniões vão se consolidando no debate da Comissão, no entanto:

Uma delas é a de que não devemos imaginar remendos. Nós devemos pensar em apresentar uma proposta o mais abrangente possível. Não é possível imaginar um fatiamento ou, como alguns dizem, “remendar tecido podre”. É preciso imaginar uma abordagem abrangente sobre a estrutura política, para que nós possamos chamar esse movimento, esse desafio, de reforma política (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREFPOL. DETAQ 0620, 2011, p. 8).

No Estado do Mato Grosso do Sul, em 16 de junho de 2011, o deputado Alceu Moreira, ressalta que a reforma política compõe-se de três temas: organização e forma de poder, exercício do poder e controle dele. Isto é reforma política. Sistema eleitoral é parte deste processo. O parlamentar ressalta que a reforma política precisa discutir a prerrogativa do Parlamento, que, na maioria das vezes, não tem independência para votar porque fica a reboque das medidas provisórias ou das emendas parlamentares. De fato, a discussão se volta, novamente, para questão da harmonia, da independência entre os Poderes, e este, é um tema muito mais amplo, porque os atores com independência são capazes de propor esse debate, que é de mérito, precisam ser eleitos por um sistema que lhes gere a independência de todas as formas.

Para o deputado Bonifácio de Andrade, o sentido de uma reforma política, envolveria, também, o debate ferrenho sobre a representatividade nos Estados, a reforma política deveria abranger várias questões, seria o caso da Federação que é muito fraca, em que os Estados possuem pouquíssimo poder e pouquíssimas condições de sobrevivência, além do problema dos Municípios.

2.3.b. Especialistas debatem a proposta de reforma política

Nada obstante a divergência quanto ao que deveria ser o objeto ou o alcance da Reforma, vários especialistas foram chamados para discutir o tema nas várias reuniões e audiências que tiveram lugar na CEREFPOL. Esperava-se que ao ouvir acadêmicos, magistrados da Justiça Eleitoral, advogados especialistas, especialmente indicados para abalizar o debate na Comissão, esta tenderia a considerar os argumentos apresentados em seu relatório final. Portanto, mostrou-se importante compulsar os documentos produzidos nessas audiências e tentar agrupar por temas e/ou por especialistas os principais pontos discutidos.

Um desses especialistas foi o Ministro Ricardo Lewandowski, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, que na audiência pública do dia 14 de abril de 2011, realizada na Câmara dos Deputados, inicia seu pronunciamento afirmando que tem a mais plena consciência de que a competência para levar a cabo esta importante e também espinhosa missão é exclusiva do Congresso Nacional, das duas Casas que o compõem, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, e que, como membro do Poder Judiciário, que deve aplicar as leis e a determinação do Congresso Nacional, não está habilitado, absolutamente, a fazer qualquer proposição.

O Professor Cláudio Gonçalves Couto, esclarece que o tema reforma política sempre é pautado pela mídia e as propostas de reforma são temas daquilo que foram reformas recentes e que não se sabe muito bem o que se entende por isso, como se reforma política fosse uma palavra mágica, uma solução milagrosa para uma série de problemas que se percebem, que existem de alguma forma, mas não se sabe muito bem o que se quer. Então, a primeira questão é esta: “pensarmos um pouco na necessidade de resistir a uma mera pressão para reformar o sistema por reformar” (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0482, 2011, p. 2-3). É preciso elaborar as perguntas sobre quais são as reformas efetivamente necessárias e sobre quais são as reformas que devem ser evitadas. O problema é que, quando se abre uma janela como essa da realização de reforma política, surgem muitas propostas para a mudança de instituições que talvez sequer tenham ainda dado indicações de sua desejabilidade ou não

Fabiano Santos defende que em termos de reforma política, é frequente que pequenas modificações produzam resultados mais significativos. “Às vezes, somos surpreendidos por pequenas modificações produzindo resultados muito significativos e, de repente, grandes modificações não produzem nada do que se esperava” (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0482, 2011, p. 25). E a reforma política é uma decisão a respeito de qual sistema funciona melhor ou qual é o mais bonito. Então, reforma política e mudanças institucionais produzem resultados políticos concretos significativos.

O que a ciência política tem falado sobre as reformas? Para o professor Fabiano, é um tema com o qual estamos lidando diariamente com cientistas políticos no Brasil, na América do Sul e em outros países.

O que podemos perceber é que é um tema pleno de incertezas, extremamente complexo, pleno de suposições e erros. Não existe consenso a respeito dos reais efeitos de mudanças das instituições sobre o funcionamento da política, sobretudo, sobre o comportamento dos políticos, que é o que mais interessa à sociedade. É muito difícil estabelecer verdades definitivas (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0482, 2011, p. 26).

Conforme Fabiano Santos, a tentativa de fazer reforma eleitoral para assegurar cadeiras no Parlamento não será aceita pelo eleitor. Na primeira concepção, de como organizar as regras do jogo político, há uma visão segundo a qual o que a cidadania tem de fazer, o que a democracia deve produzir, é um governo. O eleitor vai às urnas, vota e produz um governo. A função do eleitor na democracia é produzir claramente qual é o partido que tem o apoio majoritário na população e no eleitorado. Uma vez definido isso, esse partido tem todo o poder para governar. Então, podemos chamar isso de uma concepção concentradora de poder, uma concepção majoritária de democracia.

Conforme o deputado IBSEN PINHEIRO, se fizer uma pesquisa sobre reforma política, sim ou não, é 100% sim. Mas, se você disser qual é a reforma política, dificilmente você tem uma maioria capaz de viabilizar uma transformação e, também, ressalta que foi relator de uma tentativa de reforma política em 2007 e 2008: “no momento em que eu conseguia formular a proposta, os Líderes dos dois maiores partidos, o meu e o PT, retiravam a urgência. Ora, sem urgência, essa matéria não tem a mínima possibilidade de tramitação” (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0412, 2011, p. 36-42).

A sugestão do deputado Ibsen, é a discussão de uma reforma política, eleitoral e do Estado, mas subordinando a dois critérios: o da utilidade e o da viabilidade. Sem um desses adjetivos, se não for útil, não adianta que seja viável. E se for inviável, não adianta que seja perfeito. É preciso fazer alterações que seja útil e que seja viável. Não adiantará que ela seja perfeita e não tramite, como não adiantará que ela tramite por unanimidade e não mude para melhor.

Conforme explicação do Ministro Lewandowski, os pontos principais da reforma política, estão inseridos dentro de um processo dinâmico, entre eleitores e candidatos e a questão pertinente ao voto facultativo, já existe no Brasil. O eleitor deveria se preocupar em contribuir com seus posicionamentos para a gestão da coletividade e não desejar à alteração da regra, pois, não traz prejuízo ao cidadão.

O eleitor pode justificar a sua falta às eleições com muita facilidade. Ele preenche o requerimento, faz uma justificativa e não precisa comprovar absolutamente nada, simplesmente ele diz: “Não pude comparecer. Estou justificando”. Caso, o eleitor não

justificar, está sujeito a uma multa, mas uma multa absolutamente irrisória. E, se ele não puder pagar essa multa, diz: “Não pago porque não tenho condições de pagar”, e ele está dispensado do pagamento da multa (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0290, 2011, p. 15).

Segundo o Ministro Dias Toffoli, do Supremo Tribunal Federal, o brasileiro comparece às urnas em massa. O brasileiro sabe muito bem em quem votou. “Essa história de dizer que não se lembra é balela”. O eleitor é muito inteligente, extremamente politizado e a questão do voto facultativo é uma falsa discussão, não altera em nada, é perda de tempo. Na prática, o voto já é facultativo. A multa é irrisória para quem não justifica. Quem justifica nem multa paga e tem 90 dias para fazê-lo

Pertinente ao financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais, hoje, temos um sistema misto de financiamento eleitoral e partidário (formado por recursos público e privado). O financiamento público é formado por recursos do fundo partidário repassados aos partidos e o privado é formado por recursos advindos de contribuições de pessoas físicas e jurídicas aos partidos e candidatos.

Sobre o financiamento público de campanha, tema da mais alta relevância para os parlamentares, o ministro Lewandowski sugere que se for adotado, é imprescindível que estabeleça um teto para os gastos de campanha, para que o contribuinte não seja onerado, conforme trecho abaixo:

Na minha opinião, o financiamento público deve ser preponderante, mas não exclusivo. Sou favorável à eliminação do financiamento feito por pessoas jurídicas, permitindo-se, ainda, que as pessoas físicas ou naturais, os cidadãos - pessoas físicas é uma expressão utilizada pelo Imposto de Renda, muitos juristas que nos honram com a sua participação sabem disso, tenham, a meu ver, o direito político de financiar o candidato de sua preferência. É um direito político deles não apenas de votar e eventualmente ser votado, de participar do comitê eleitoral, de pregar cartazes, de distribuir santinhos no momento adequado, de fazer propaganda dentro da legislação eleitoral (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0290, 2011, p. 17).

Para o professor David Fleischer, quanto ao financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais, as pessoas físicas poderiam contribuir para os seus partidos, caso fossem filiadas previamente a esses partidos, ou seja, uma vez membro efetivo do partido, pode contribuir dentro de certo limite estabelecido em lei.

O ministro Dias Toffoli manifestou-se contra o tema financiamento de campanha e financiamento partidário ressaltando que a questão interfere na liberdade do cidadão, porque o cidadão tem todo o direito de, ao atuar como agente principal da democracia, colaborar não

só com o seu tempo, não só com a sua militância, não só com as suas palavras e as suas ações, mas também com algo que é fruto da sua energia, que é o seu dinheiro. “O cidadão trabalha e ganha o seu dinheiro. Ele não pode colocar esse fruto da energia do seu trabalho a favor de um pensamento ideológico? É o Estado que vai fazê-lo por ele?”. O Estado não deve vedar, deveria permitir a contribuição individual das pessoas físicas a qualquer partido político, a qualquer campanha eleitoral, porque, pode ter reflexos de inconstitucionalidade na intervenção no direito, garantia e liberdade individual do cidadão de fazer a política, que é a coisa mais essencial da liberdade de um cidadão, além do direito de ir e vir, da liberdade de pensamento. A contribuição das pessoas jurídicas acomoda os partidos políticos, que deixam de fazer a necessária provocação aos eleitores a participarem do processo eleitoral. E participar com contribuição em dinheiro é participar do processo eleitoral, é participar do jogo democrático, é participar da democracia, é participar do Estado de Direito (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0611, 2011, p. 14).

No Brasil, hoje, não há distinção entre empresa nacional e empresa estrangeira, de tal sorte que em qualquer campanha eleitoral é possível que, também de uma maneira triangular, haja um financiamento de instituições estrangeiras através de doações de pessoas jurídicas sediadas no Brasil, brasileiras, mas cujo valor de doação teve origem no estrangeiro. E a Constituição brasileira é expressa ao vedar aos partidos políticos receber recursos alienígenas. Evidentemente, isso afronta a soberania nacional (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0611, 2011, p. 16).

É evidente que a doação pública exclusiva lhes daria um conforto de não ter que passar por esse constrangimento, mas isso sufoca a liberdade individual. Outra questão fundamental é que hoje o teto de gasto é fixado pelo próprio partido. Então, a regra de abuso de poder econômico é algo absolutamente desprezível, porque o partido diz que vai gastar na campanha para Presidente da República um bilhão de reais é lícito dizê-lo, porque a lei não estabelece teto para a arrecadação e gasto.

O deputado Ibsen Pinheiro defende que o dinheiro não deveria ser tão importante, pois ele é decisivo para conquistar um posto, “então, eu gostaria de um modelo em que o dinheiro não tivesse a eficácia pesada como tem”. Com a lista preordenada, o dinheiro não tem esse peso, porque, é uma campanha barata e rápida “se eu sou o primeiro da lista, não tem por que eu pedir dinheiro. Se eu sou o trigésimo, também não adianta pedir dinheiro. Seguramente, a campanha será feita pelo partido”.

Quanto à cláusula de barreira, inegavelmente, essa é uma realidade insofismável.

O debate está relacionado às condições que devem ser observadas para que um partido tenha funcionamento parlamentar e acesso ao fundo partidário e à propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão. Para o ministro Lewandowski, o tema está diretamente relacionado com o excessivo número de partidos políticos. Essa quantidade de partidos políticos dificulta a governabilidade e muitos deles têm vida apenas nos momentos eleitorais. Possuem acesso ao fundo partidário e do horário gratuito do rádio e da televisão para os propósitos mais diversos. No que tange à cláusula de barreira, para o bem ou para o mal, ela foi derrubada pelo ajuizamento de uma ação direta de inconstitucionalidade, por parte de um consórcio de pequenos partidos políticos que ingressaram, com a legitimidade constitucional que tinham, no Supremo Tribunal Federal (STF), e ajuizaram a Ação Direta de Inconstitucionalidade número 1.351/2007, foi relatada pelo eminente Ministro Marco Aurélio. A cláusula de barreira constava da Lei dos Partidos Políticos, porém o STF considerou que tratar desta matéria em sede de lei, e não por emenda à própria Carta, é inconstitucional.

A discussão sobre redução do número de partidos e fragmentação partidária tem duas vertentes de argumentação muito forte em ciência política. O professor David Fleischer explica que uma é a favor da representatividade. Quer dizer, quanto mais partidos melhor, maior a representatividade. A outra se refere à governabilidade, a grande quantidade de partidos representados na Câmara dos Deputados, reduz substancialmente a governabilidade. A fragmentação partidária é um dos obstáculos à governabilidade e, por extensão, à consolidação da democracia, ademais, se o poder se encontra dividido, conflitos tendem a ser mais frequentes e a solução se distânciava, porém, não constitui impedimento para mudanças de estrutura, apesar das diferenças, não impede a governabilidade.

A Constituição Federal de 1988 requer que os Deputados Federais sejam eleitos diretamente, ou seja, o voto direto significa voto em candidatos, em pessoas. O “voto em lista partidária fechada e preordenada” retira do cidadão a condição de eleitor primário definida no art. 14, *caput* e no art. 45, *caput*, da Lei Maior, pois em tal espécie de sistema eleitoral os escolhidos para compor a Câmara dos Deputados são, na verdade, votados diretamente pelas convenções dos partidos políticos e não pelos eleitores. As listas serão elaboradas nas convenções ou direções partidárias, frustrando a natureza direta do voto.

Dentro deste arcabouço político, a lista fechada engloba o tema em discussão sobre a alternância de gêneros. A ideia é aumentar a participação e a presença feminina nas Casas Legislativas formadas a partir do voto proporcional.

Em face do exposto, a grande reclamação sobre a lista fechada é de quem seriam

os caciques dos partidos que iriam sentar-se à mesa com quatro, cinco homens e elaborariam a lista fechada. Isso pode até acontecer, conforme a legislação. Se a legislação obrigar o partido a realizar uma prévia, então seriam todos os filiados do partido que votariam em quem iria entrar na lista fechada e em qual ordem. O professor David acredita que a lista fechada seria um grande avanço para política brasileira -, a lista fechada também, se for casada com a eliminação de coligações e também cláusula de barreira, traria uma grande redução no número de partidos. A grande verdade é que o Brasil vive em reforma permanente desde 1985. A cada quatro anos, pelo menos, aprova-se uma lei eleitoral no Brasil, ou seja, há uma série de mudanças que estão sendo feitas ao longo desse período e que têm contribuído para aperfeiçoar o sistema partidário e eleitoral brasileiro.

Jairo Nicolau entende que não se deve perder de vista uma mudança no sistema eleitoral para a Câmara dos Deputados que tem implicações também nos âmbitos estadual e municipal. A adoção do sistema de lista fechada implicará na adoção, também, nos Municípios, e que o debate, está concentrado na eleição de Deputados.

Na opinião do ex-presidente da Câmara dos Deputados, Ibsen Pinheiro, à lista preordenada enfrenta grande resistência, por isso, é preciso buscar mecanismos que reúna uma maioria para a aprovação, caso contrário, no atual modelo, se botar dinheiro público, ele vai se somar ao privado inviabilizando a proposta, “e quando digo que sou pessimista, era a ideia de uma reforma profunda, mas quero guardar um grau de otimismo de alguma transformação que seja possível”.

Em 2007, o TSE e o STF determinaram que o mandato pertence aos partidos, razão pela qual o abandono da sigla acarreta a perda do mandato do eleito, exceto se houver justa causa. O STF entendeu que a referida norma deve vigor até que o Congresso Nacional legisle sobre a matéria.

De acordo com o Ministro Toffoli, a fidelidade partidária só vai favorecer partidos nacionais e ideológicos e, quanto à imposição da fidelidade partidária acarreta a possibilidade de o partido, ao estabelecer a sua orientação e tê-la descumprida pelo Parlamentar, com direito, evidentemente, a uma punição, de acordo com os seus estatutos, garantindo-se também o direito ao contraditório àquele filiado, ter essa vaga para si, passando a descartar o Parlamentar que quiser pelo descumprimento da orientação. Aquele Parlamentar que não cumprir suas obrigações partidárias acaba sendo punido, ainda mais em um mundo cada vez mais dinâmico. Os parlamentares em busca de espaço político decidem se desfiliar de seus partidos de origem e buscar reconduzir suas carreiras políticas em partidos alinhados ao

governo federal, acabam por prejudicar e modificar os resultados obtidos no processo eleitoral, quando eleitos por determinado partido e escolhido democraticamente por seus eleitores, este parlamentar, ao ingressar em outra agremiação partidária, desmonta toda ideia de representatividade, principalmente, reduz a participação política do partido pelo qual foi eleito, ou seja, reduz a bancada partidária (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0611, 2011, p. 7).

Com estas arestas, a questão da fidelidade partidária coloca em dúvida a capacidade dos partidos políticos como arregimentadores da vontade popular. A infidelidade partidária altera significativamente o resultado eleitoral fora das urnas. Diante desse novo arranjo político, a Resolução nº 22.610/2007 institui regras de fidelidade, inibindo parlamentares de movimentação partidária, desta forma, obriga os parlamentares a permanecerem na oposição para não perder o mandato. A Resolução seria um instrumento excepcional para salvaguardar a observância da fidelidade partidária. O Ministro Toffoli esclarece que a citada resolução apenas pode autorizar a mudança de partido sem a perda do mandato as seguintes justas causas:

- i. incorporação ou fusão do partido quanto ao parlamentar filiado à legenda incorporada,
- ii. criação de novo partido dentro de 30 dias contados do registro do estatuto pelo TSE,
- iii. mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e,
- iv. grave discriminação pessoal.

A norma estimulou a criação de novos partidos. Assim, após a edição da Resolução nº 22.610/2007, foram criados o PSD, o PPL, o PEN, o PROS e o Solidariedade. A Rede Sustentabilidade deixou de ser criada porque não foram atendidos os requisitos para a criação de partidos. Para o deputado Marcelo Castro, sobre a questão da fidelidade partidária, “o eterno não existe”.

Se um dia, por um motivo ou por outro, o partido tomar um rumo com que eu não fique satisfeito, ou se eu mudar meu ponto de vista, então por que ficar preso a esse partido? Não há razão para isso. Então, nós temos de criar essa janela. A falta dessa janela está criando uma deformação no Brasil.

Que fique só aqui, porque eu não quero que isso saia para a imprensa, mas o PSD, segundo Kassab, não é de direita, não é de esquerda, não é de centro, não é a favor do Governo, não é contra o Governo, muito pelo contrário. A que se propõe? Qual é o projeto? Qual é o programa do partido? E vai ser - podem escrever o que eu estou dizendo aqui - um dos maiores partidos do Brasil. Por quê? Porque ele é a janela! Todo o mundo que for do PT, ou do PMDB, ou do PSDB, ou do PSB, ou do PDT etc. e tal e que não estiver bem acomodado no seu partido vai para o PSD (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0429, 2011, p. 46).

Isso está trazendo deformações no nosso sistema eleitoral, na nossa vida política.

Escrevam o que estou dizendo: vai ser um dos maiores partidos brasileiros. Por quê? Porque o PSD é a janela partidária. Todos os que estão mal acomodados no partido A, B, C, D, E, F, G, H, I, J - como são 27 partidos, a letras se acabam e ainda temos partido a enumerar - irão para o PSD. Esse partido será forte no Piauí, em Sergipe, no Rio Grande do Sul, em todos os Estados (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0358, 2011, p. 35).

Esses acontecimentos políticos provocaram reações nas decisões coletivas. Para a deputada Luiza Erundina, está sendo feito um discurso em São Paulo que partido não tem esquerda, direita ou centro, ademais, partido tem que ter ideologia, programa e projeto político.

Pertinente às questões sobre a judicialização da política, o ministro Dias Toffoli disse que são os parlamentares que dão possibilidade de o Judiciário fazer. “Quem faz as leis são V.Exas. Isso eu trago à reflexão de V.Exas”.

Os partidos judicializam. E, ao judicializarem, V.Exas. passam a bola para o Poder Judiciário, com as várias instâncias que tem o Poder Judiciário, com a complexidade do sistema judiciário brasileiro. Depois, é evidente, quem ganha fala que se fez justiça; quem perde fala que o Judiciário não funciona, que o Judiciário fez uma injustiça. Mas essa bola foi passada para lá, porque o juiz não age de ofício. A Justiça tem o papel de organizar eleições, o que se mostrou na história republicana brasileira extremamente positivo. O Brasil tem um sistema de organização eleitoral do Poder Judiciário que se tem mostrado eficiente, eficaz e seguro. Mas, no controle das questões judiciais, são os próprios partidos que jogam todos os problemas para a Justiça, quando eles deveriam ser resolvidos na seara política, da legitimidade política (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0611, 2011, p. 41).

As Leis devem partir daquilo que é a premissa de melhorar a democracia brasileira e ampliá-la o máximo possível, diante dos ordenamentos estabelecidos e das possibilidades de mudança que esses ordenamentos permitem. Essa criminalização da política diminui o Parlamento brasileiro. E, ao diminuir o Parlamento brasileiro, ela diminui a política. Agora, muitas vezes ela foi proporcionada por deliberações desta própria Casa que afrouxaram as suas prerrogativas.

Noutra oportunidade, o ministro Lewandowski, em audiência pública do dia 14 de abril de 2011, realizada na Câmara dos Deputados, relata que a desproporção da representação dos Estados e do Distrito Federal é um problema crônico e, sobretudo, conforme estabelecido no art. 41, § 1º, da Constituição Federal de 1988, que, segundo esses críticos, atentaria contra o equilíbrio federativo e valorizaria eleitores de um Estado, em detrimento de eleitores de outros Estados, conforme trecho abaixo:

O voto do eleitor de Estado pequeno teria muito mais peso específico do que o voto do eleitor de um Estado grande. Mas esse é um problema que vem se arrastando há muitos anos. Vários Constituintes já se debruçaram sobre essa temática. É algo que está em aberto, e não sei se será esta a oportunidade própria para refletirmos sobre a questão. Qualquer alteração nesse sentido atingiria cláusula pétrea, mas, quando se trata de uma reforma política, por definição, deve ser simétrica, e, portanto, deve atingir todos os entes federados (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0290, 2011, p. 23).

De acordo com o deputado IBSEN PINHEIRO, outro ponto importante que poderia ser debatido na reforma política, seria a questão da representatividade nos Estados. Atualmente, em Roraima, há deputado que representa uma média de 50 mil eleitores. Em São Paulo cada deputado representa cerca de 600 mil eleitores. A Constituição diz que o voto é igual para todos, no entanto, estabelece uma profunda e brutal distorção.

Quanto à coligação partidária é assegurado aos partidos políticos formar coligações nas eleições proporcionais, porém, há propostas no sentido de vedá-las e permitir a chamada “federação de partidos”, mediante a qual dois ou mais partidos poderão atuar como se fossem um só partido. Para o deputado Ibsen a união de legendas produz muitas deformações entre os partidos que se coligam e não tem clareza sobre qual é o mais prejudicado, se o pequeno que se coligou ao grande ou se o oposto. Para o Deputado, o que não pode é a democracia desarmar-se. Desarmar-se pela ineficácia, pela incapacidade de decidir.

Por fim, conforme Eduardo Graeff, cientista político que contribuiu para o debate sobre a reforma política em 28 de abril de 2011, o cargo do Deputado Federal é o pior cargo eletivo da República, e, o do Senador, é o melhor, não só pelo mandato de 8 anos, mas porque o Senador sabe quem são seus eleitores, e os eleitores em geral sabem quem são os Senadores do seu Estado (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0358, 2011, p. 3).

2.3.c. Os pilares da reforma eleitoral: financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais e a lista partidária fechada e preordenada

Nas diversas rodadas de tentativa de reforma política ocorridas no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, duas propostas ganharam corpo e relevo e se apresentam hoje como eixos orientadores das tentativas futuras. Trata-se do tipo de financiamento, se público exclusivo, misto ou privado, e a fórmula eleitoral para ocupação das cadeiras da Câmara dos Deputados, se proporcional por lista aberta ou fechada ou se por fórmulas majoritária ou mista.

Iniciando-se o debate pelas regras eleitorais, temos que a fórmula de ocupação das

cadeiras geralmente se confunde com a própria definição do sistema eleitoral. O professor Jairo Nicolau (2004, p. 10), por exemplo, define o sistema eleitoral como “o conjunto de regras que define como em uma determinada eleição o eleitor pode fazer suas escolhas e como os votos são contabilizados para serem transformados em mandados (cadeiras no Legislativo ou chefia do Executivo)”. Não obstante, Salgado (2012, p. 140), define o conceito de sistema eleitoral, de maneira singela, pode ser definido como “a fórmula que traduz a vontade popular em representação política”.

Para ocupação do cargo de Chefia do Executivo, o sistema eleitoral brasileiro é caracterizado pela fórmula majoritária de maioria absoluta⁶. Segundo o art. 77, § 2º da CF/88, “será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta dos votos, não computados os em branco e os nulos.” O art. 29 define as regras para as eleições a Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores.

Esses votos para mandatos executivos e legislativos seguem modelos distintos, respectivamente classificados como majoritário e proporcional. Vale ressaltar que os modelos majoritário e proporcional são definidos em texto constitucional, precisamente nos artigos 45, 46 e 77 da Constituição de 1988.

Apesar de majoritária, a exigência de maioria absoluta amplia a oportunidade para o multipartidarismo, fato que viabiliza que pequenos partidos lancem candidatos nas disputas eleitorais. Além disso, a exigência de maioria absoluta visa dar maior representatividade ao eleito. A prática mostra-nos que dificilmente haverá predominância de um número superior a três partidos principais ainda que no início da disputa eleitoral (primeiro turno) para o cargo de chefia do Executivo.

O lançamento de candidatura a Presidente pelos partidos de menor expressão exerce o papel de ampliar o conhecimento da ideologia partidária e, no segundo turno, de participar de coligações partidárias. Isso permite que os pequenos partidos tenham a chance de inserir suas causas minoritárias no programa político da base vencedora.

O modelo majoritário também regra as eleições legislativas para o Senado Federal. Com o mandato de oito anos, os Senadores são eleitos pelo sistema majoritário de maioria simples. Cada unidade da federação elege três senadores, mas a renovação é feita a cada quatro anos de forma alternada: um terço e dois terços, conforme expressa o art. 46 da

⁶ Mesma fórmula adotada para os cargos de chefia do Executivo Estadual e Municipal, nos municípios com população igual ou superior a 200 mil habitantes. Nas unidades federativas com população abaixo daquele número, o sistema majoritário é de maioria simples dos votos. Previsão constitucional art. 29, inciso II.

CF.

A característica pluripartidária da política brasileira concretiza-se no plano da composição e atuação da Câmara dos Deputados. E é nesse contexto que surgem os problemas de compreensão do sistema e a falta do sentimento de representatividade entre o cidadão (eleitor) e o político eleito.

Como Casa Legislativa a que se confere uma maior representatividade eleitoral, tanto em termos quantitativos (número de representantes) como qualitativos (diversidade de bandeiras ideológicas), a Constituição, em seu art. 45, define que a Câmara é constituída por deputados federais eleitos pelo sistema proporcional.

Para não restar dúvidas, naquele mesmo artigo (art. 45, CF/1988), a Câmara dos Deputados é definida como instituição de representação popular, ao contrário do Senado Federal, cuja relação de representatividade está em direção aos interesses dos Estados e do Distrito Federal (CF/1988, art. 46, caput).

Sobre as origens do sistema proporcional, cientistas políticos associam seu surgimento à necessidade de melhor viabilizar a atribuição dos legislativos, qual seja, a de representar, de maneira mais fiel possível, toda a diversidade existente em um país.

Idealizado pelo jurista francês Thomas Hare em 1859, o sistema proporcional pretendia superar o problema da representação geográfica, focado em interesses locais, e permitir que as opiniões universalistas, dispersas em uma nação, também estivessem representadas no Legislativo, ainda que sem a intermediação de partidos políticos (NICOLAU, 2004).

Já no sistema distrital, antecessor histórico do proporcional, são privilegiadas as propostas mais conservadoras e que atendam aos interesses comuns da maior parte da população, de modo a beneficiar os partidos de causas ligadas às regiões geográficas e a prejudicar os partidos com votos de opinião, mais dispersos pelo país (NICOLAU, 2004).

Na prática, as causas minoritárias - como disputas ambientais, questão de gênero, religião, expectativa de reforma política entre outros, correm sérios riscos de não estarem representadas pelos partidos políticos eleitos. Num país com tanta diversidade social e geográfica como o Brasil, o sistema distrital pode levar a prejudicar a efetividade do regime democrático.

Além de levantar as origens e as razões que levaram à adoção do modelo

proporcional nos sistemas eleitorais, no Brasil e no mundo, vale ressaltar que o modelo eleitoral brasileiro utilizado para eleições do legislativo associa as características da proporcionalidade com a fórmula eleitoral de lista aberta.

A fórmula de lista aberta foi proposta pelo belga Victor D'Hondt, cujo fundamento baseava-se também na valorização da pluralidade de opiniões. No entanto, para D'Hondt, elas deveriam ser necessariamente representadas por partidos políticos (NICOLAU, 2004).

Desse modo, percebe-se que ao optar pela fórmula de D'Hondt (proporcional de lista aberta), o Brasil dá aos partidos políticos a oportunidade de desempenhar o papel protagonista no exercício do poder. No entanto, percebem-se contradições no Brasil entre o valor dado aos partidos políticos, no uso da fórmula, e aquele considerado pelo eleitor no exercício do voto.

No modelo proporcional de lista aberta, como evidencia a própria designação, o partido ou coligação não ordena ou hierarquiza os candidatos a deputado ou a vereador que disputarão as vagas disponíveis àquele partido ou coligação. A ordem de preenchimento das vagas é definida pela quantidade de votos de cada candidato. Vale lembrar que além do voto nominal o eleitor tem a possibilidade de votar na legenda. (CÓDIGO ELEITORAL de 65, art. 109, § 2º). Quem estiver fora das vagas determinadas pelo quociente eleitoral fica na condição de suplente, também de acordo com a ordem de classificação (Idem, art. 112).

Em outras palavras, diferentemente do modelo majoritário, o modelo proporcional não possui uma relação direta entre os candidatos mais votados e os políticos eleitos. Isso acontece porque, em função de sermos uma democracia partidária e optarmos pela lista aberta, a distribuição de vagas é posterior ao cálculo do quociente eleitoral (quantidade mínima de votos necessários para o preenchimento de vaga) e do quociente partidário (vagas disponíveis por partido). Outro problema causado pela lista aberta é a impossibilidade de o eleitor cobrar o desempenho daquele que ajudou a eleger, uma vez que seu voto foi computado não apenas ao candidato mas à legenda que pertencia.

Não menos incisiva é a crítica de que o partido passou a ter papel secundário na utilização da lista aberta no modelo proporcional, produzindo forte incentivo à personalização das qualidades individuais dos candidatos ao invés de se propagar a bandeira ideológica das legendas, partidos ou coligações.

Como alternativa aos problemas causados pelo modelo proporcional de lista

aberta, surge a proposta de adoção de lista preordenada ou lista partidária fechada. Segundo JAIRO NICOLAU (2004, p. 55), a lista fechada é o sistema mais usado entre as novas democracias que optaram pela representação proporcional. O eleitor vota em um dos partidos e não expressa preferência por um determinado candidato da lista. A lista fechada permite que o partido tenha controle do perfil dos parlamentares que serão eleitos e, assim, certos grupos dominantes no partido se beneficiem colocando seus quadros entre os primeiros nomes da lista.

Conforme interpretação, a lista fechada motivaria as lideranças políticas a construir uma carreira no partido. Assim, para alcançar uma boa posição nessa lista, as lideranças políticas devem estar bem envolvidas com a vida e construção do partido, fazendo jus, assim, a uma posição no topo da lista. Isso, sem dúvida, dificultaria muito os candidatos de última hora de um partido, que, por oferecerem vantagens financeiras e eleitorais, são acolhidos por uma sigla partidária.

Assim, a regra de uma lista fechada não incentivaria disputas de eleitorado entre candidatos de um mesmo partido, dado que os currais eleitorais em disputa concentrar-se-iam nas listas partidárias, interessando ao candidato que o partido faça uma boa votação.

Há de se pensar que a lista fechada poderia fortalecer e consolidar os “caciques”, por inibir a oxigenação do partido e a criação de novas lideranças. Cabe aqui, esclarecer que com a lista aberta os “caciques” já existem e seguidamente trocam de partido quando perdem o controle partidário ou não visualizam mais perspectivas vantajosas, carregando os “seus” eleitores para a nova agremiação.

Com a lista fechada, a consequência mais esperada seria o fortalecimento dos partidos e a possível redução do número de partidos representados na Câmara. Eliminaría os candidatos “puxadores de votos” eleitorais, que por seus grandes recursos financeiros, ou apoio de grandes segmentos (sindicais, grupos religiosos, étnicos ou corporações), conseguem “arrastar” outros candidatos menos votados na lista aberta.

No contraponto do argumento a favor das listas fechadas, existe o receio de que a competição interna ganhe novos contornos. Haveria uma desproporção entre o poderio dos líderes, caciques dos partidos, frente a outros correligionários, candidatos a vagas das listas fechadas. Assim, a força dos líderes partidários seriam muito maior do que a exercida no modelo de lista aberta, tendo em vista que, neste último modelo, a classificação dos candidatos na ocupação das vagas reservadas às legendas depende da escolha do eleitor.

Nesse sentido, a lista fechada ainda não possui propostas concretas de mecanismos voltados ao controle de uma possível atitude autoritária das cúpulas dos partidos, associados a um agravamento do abuso do poder econômico. Dessa forma, a adoção hoje de uma lista fechada, diante uma legislação que confere autonomia de seus estatutos, corre o risco de atingir sobremaneira a legitimidade do atual regime e da soberania popular.

Pode ser que cada partido elabore sua respectiva lista na convenção estadual ou decida a inclusão de nomes e a ordem destes por meio de uma prévia entre todos os filiados do partido no estado. Esse mecanismo seria uma boa maneira de estimular um maior número de filiações e conduzir uma pré-mobilização eleitoral para o partido, justamente se a seleção de candidatos a governador e a senador também fosse realizada via uma eleição prévia. (DAVID FLEISCHER, 2008, p. 167).

Mesmo os cientistas políticos que entendem ser a lista preordenada ou fechada a melhor opção frente à lista aberta também reconhecem a importância de organizar os partidos, de modo a garantir que nos estatutos partidários haja uma regra clara de como a montagem das listas funcionará. E não só isso, que o modo da operacionalização das listas fechadas garanta os princípios constitucionais da isonomia e da independência econômica.

O que se está discutindo é a definição da ordem com que os candidatos ocupam os lugares do partido ou coligação, a ordem previamente à escolha é responsabilidade dos partidos, que devem realizar suas convenções para decidir e elaborar a lista de candidatos. Os filiados de um partido votam e escolhem uma relação de candidatos que concorrerão às eleições pela legenda. Por esse critério, acredita-se que haverá o fortalecimento das agremiações partidárias e, indiretamente, estimularia os candidatos a manterem-se fiéis aos programas do seu partido, sob pena de serem excluídos do processo eleitoral pelos correligionários.

No artigo em que discutem “os prós e os contras” das listas preordenadas, os cientistas políticos CINTRA e AMORIM qualificam o voto em lista como um voto partidário. E, nesse sentido, acreditam que a identidade dos partidos políticos precisa ser reafirmada para viabilizar a adoção daquele sistema. Ademais ressaltam que é imprescindível fortalecer as agremiações, “o partido tem de ser disciplinado e coeso e apresentar ao eleitorado uma face pública reconhecível, que mostre alguma diferença com relação aos demais”. (CINTRA E AMORIM, 2008).

Ainda sobre as listas fechadas, os autores apontam uma argumentação surgida nos debates da comissão especial que discutiu em 2003 uma proposta de reforma política, qual

seja, a de as listas fechadas poderiam ferir a cláusula pétrea do voto direto (CF, art. 60, § 4º, II). Contudo, voto indireto é configurado quando se vota em um “procurador”, para que este expresse em segundo momento o voto final, como ocorre nos Estados Unidos. Dessa forma, a mudança de lista aberta para fechada não configuraria ofensa à cláusula pétrea, pois o voto continuaria sendo de natureza direta, mas em partidos e não em candidatos singulares (CINTRA E AMORIM, 2008).

O segundo eixo de discussão é representado pelo tipo de financiamento de campanha. No Brasil, optou-se por um sistema misto, em que existe recursos do Estado destinados às agremiações políticas e existe possibilidade dessas mesmas agremiações receberem doações de pessoas físicas ou jurídicas (Lei dos Partidos, art. 28, Lei 9.504/1997).

As doações que financiam as despesas partidárias são reguladas pela Lei 9.504 de 1997, que estabelece normas para as eleições. Essa Lei autoriza que as doações possam ser feitas por pessoas físicas e jurídicas e que o Fundo Partidário também entra no computo das receitas para fins de campanha.

Percebe-se, no artigo 28, pela interpretação de tal dispositivo, que a legislação não estabelece regras sobre a exclusividade da doação para apenas um partido. Essa brecha legal permite que empresas de grande porte distribuam recursos aos principais candidatos das eleições majoritárias e proporcionais, desvinculando o investimento de uma ideologia que poderiam alegar. Tal comportamento deixa claro que os interesses corporativos são apenas de reserva de influência no poder, seja ele qual for.

Além de se identificar um comportamento de questões éticas duvidosas, as críticas que recaem sobre a participação de pessoas jurídicas ganham também dimensão quando analisadas as elevadas quantias doadas nas eleições, bem como a relação direta entre essas quantias e os assentos garantidos no Legislativo. Esse fato torna as eleições e a gestão pública altamente dependente dos interesses privados.

Em face dos problemas advindos das doações de pessoas jurídicas, surgem discussões no meio acadêmico e em forma de projetos de lei que propõem o fim da autorização de dinheiro privado no financiamento dos partidos políticos. Assim, a exclusividade de financiamento dos partidos políticos com dinheiro público passa a ser cogitada.

Ademais, vale ressaltar que as campanhas eleitorais não são financiadas exclusivamente por doações financeiras de pessoas físicas ou jurídicas. A legislação

brasileira, mediante o disposto na citada Lei 9.504/97, já garante aos partidos um significativo subsídio de campanha com a concessão de tempo de exposição gratuita no rádio e na televisão. Em troca, as empresas de comunicação recebem uma isenção fiscal que somam cerca de 1 bilhão de reais. Isso significa 1 bilhão de reais investidos com dinheiro público. (CINTRA e AMORIM, 2008).

Todavia, esse investimento não totaliza a contribuição do dinheiro público aplicado no funcionamento dos partidos políticos. Existe ainda o Fundo Partidário, constituído por multas e penalidades aplicadas pelo Estado, que poderiam ter outro destino, bem como, outro valor direcionado inclusive para, entre outros fins, a realização de propagandas eleitorais e partidárias (Art. 38 e Art. 44 da Lei 9.096 de 1995).

Apesar de beneficiar todos os partidos políticos legalmente registrados na Justiça Eleitoral, a distribuição dos recursos do fundo partidário promove distorções na aplicação do princípio da isonomia, de modo a prejudicar os partidos menores na competição eleitoral.

Diante do exposto, o intenso debate institucional, apoiado pelas análises de especialistas, especialmente no sentido de modificar a legislação eleitoral e partidária com fim de obter um sistema com maior transparência na distribuição dos recursos do fundo partidário, não foi pacificado. Ocorre que, na arena por excelência da representação política (o Congresso Nacional), encontra-se presente os atores individuais ou coletivos com poder de veto, que dificultam muito ou impedem a implantação de mudanças políticas.

2.3.d. O cidadão é um ator com poder de veto

Para o professor Lúcio Rennó (2011, p. 39-49), o cidadão é um ator importante dentro do funcionamento do sistema democrático e de onde emana o poder que é delegado para os representantes, aí então esses efeitos dos sistemas eleitorais já não são tão claros assim. É impossível prever todos os efeitos que as diferentes regras institucionais podem ter no comportamento político de cidadãos e de políticos. “O importante aqui é provocar um debate sobre as implicações de mudanças institucionais e defender uma posição de ir com cautela acerca das implicações de reformas” (2011, p. 48).

O cidadão é um ator com poder de veto presente no sistema político, e pode afetar o resultado. Para mudar o *status quo* (legislativo) é preciso que um número de atores

individuais ou coletivos concorde com a mudança, esses atores são chamados de *veto players*: atores com poder de veto⁷ (TSEBELIS, 2009, p. 16).

A teoria dos atores com poder de veto de TSEBELIS (2009) enfoca a atividade política legislativa e o modo como são tomadas as decisões sobre a elaboração de leis, visando explicar uma série de políticas de governo e outras características importantes da política, como a função de quem controla a agenda, de quem são os atores com poder de veto e das regras sobre as quais decidem. Devido ao seu foco no processo legislativo, a teoria dos atores com poder de veto pode fazer previsões precisas a respeito dos resultados decisórios.

Para TSEBELIS, as instituições políticas ordenam os atores com poder de veto em sequências específicas para tomar decisões políticas. Os atores com poder de veto específicos, que apresentam propostas do tipo “pegar ou largar” aos outros atores com poder de veto.

Na teoria dos atores com poder de veto, os resultados decisórios são consequência de dois fatores: das preferências dos atores envolvidos e das instituições dominantes. Uma vez que a identidade dos atores e suas preferências são variáveis, ao passo que as instituições são mais estáveis, tais resultados variarão em função de quem detém o poder político e também de onde está o *status quo* (TSEBELIS, 2009, p. 37).

A quantidade e a localização dos atores com poder de veto têm efeitos sobre a estabilidade decisória ou sobre a dificuldade de se mudar o *status quo*. A sequência em que os atores com poder de veto tomam suas decisões (quem apresenta projetos para quem) afeta a influência que esses atores têm no processo de tomada de decisão. O fato de esses atores com poder de veto serem individuais ou coletivos afeta a maneira como eles tomam decisões sobre políticas governamentais. Se forem indivíduos, poderão facilmente decidir com base em suas preferências. Se forem coletivos, a localização do resultado depende da regra interna de tomada de decisão e de quem controla a agenda.

Atores com poder de veto são atores individuais ou coletivos cujo acordo é necessário pra uma mudança do *status quo*. Quando os atores com poder de veto se originam do jogo político, eles se chamam atores *partidários* com poder de veto.

A Constituição de um país pode atribuir o *status* de ator com poder de veto a diferentes atores individuais ou coletivos. Quando os atores com poder de veto são criados pela Constituição, eles se chamam atores *institucionais* com poder de veto. Atores coletivos

⁷ Alguns artigos e livros publicados em português que fazem referência à obra do autor preservam a expressão original *veto player*, mas optou-se nesta obra por usar a expressão atores com poder de veto, com o aval do revisor técnico (N. do T.).

com poder de veto, com mais frequência a tomada de decisão envolve a participação de algum ator coletivo com poder de veto, como uma comissão, um partido ou um parlamento (Idem, p. 41-67).

Tsebelis sustenta que a possibilidade de referendo introduz um ator adicional com poder de veto (o “eleitor mediano”) e, como resultado, os referendos tornam mais difícil mudar o *status quo* e trazem os resultados mais para perto das posições de média. A mera possibilidade de um referendo introduz as preferências da população no processo político de tomada de decisão equivale à introdução de um novo ator com poder de veto e que os resultados que prevalecem (seja o referendo realmente utilizado ou não) se aproximam mais das preferências do público. Ademais, em princípio, a estabilidade decisória aumenta com a introdução de um novo ator com poder de veto.

Por fim, o grau em que os diferentes tipos de referendos se aproximam das preferências do público também depende de medidas específicas de controle da agenda.

Os referendos - a possibilidade de legislação direta - alteram significativamente as regras e os resultados do processo legislativo. A simples possibilidade de levar uma escolha legislativa para aprovação do povo introduz um ator adicional com poder de veto no processo de tomada de decisão: o eleitor mediano da população (TSEBELIS, p. 192).

3. DAS HIPÓTESES DE PESQUISA

Como foi relatado, durante as várias reuniões da CEREFPOL, que tiveram lugar tanto na Câmara dos Deputados quanto nos estados da Federação, diversos temas surgiram e foram discutidos. Lógico que alguns destas exposições ajudaram a forjar a opinião dos parlamentares, que também externaram seus pontos de vistas durante os debates e por meios de emendas e sugestões ao relator. Vimos que a literatura nacional também é vasta e diversa quanto aos aspectos possíveis de uma reforma eleitoral ou política. Foi na literatura, também, que se encontrou possível explicação para a dificuldade de se aprovar mudanças eleitorais profundas, explicação essa presente na teoria de *Veto Player* conjugada com o efeito do multipartidarismo exacerbado.

Conforme exposto, o objetivo é investigar porque o anteprojeto apresentado pelo relator, na comissão especial de reforma política, frustrou as expectativas dos membros do colegiado. Para tanto, partimos do suposto de que na grande diversidade brasileira, encontra-se presente agentes políticos e fatores sociais, culturais e econômicos, que influenciam diretamente e indiretamente o processo eleitoral nas circunscrições.

Diante da literatura acessada e do extrato das discussões na CEREFPOL, selecionamos seis hipóteses acerca das condições políticas e institucionais que dão origem a falta de consenso e impedem a produção de maioria para aprovação do anteprojeto na comissão especial.

Dentre os fatores políticos, destaca-se o número de partidos, ou seja, o nível de fragmentação do sistema partidário, bem como, a proposta de lista partidária fechada e preordenada, financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais e o voto personalizado afetam à formação de maiorias legislativas dificultando, assim, a aprovação de uma proposta na comissão especial. O suposto aqui é que os atores políticos são motivados por interesses pessoais na política.

Sendo assim, dessa primeira abordagem da literatura, é possível derivar as seguintes hipóteses:

Hipótese 1: As atribuições da comissão especial de reforma política limitaram-se somente à elaboração de estudo de proposta de reforma política.

Essa hipótese parte da premissa de que, embora o Ato da Presidência, de 08 de fevereiro de 2011, que criou a CEREFPOL expresse que: “nos termos da alínea m do inciso I do art. 17, combinado com o inciso II do art. 22, todos do Regimento Interno, esta Presidência decide criar Comissão Especial destinada a efetuar estudo e apresentar propostas em relação à Reforma Política”, suspeitamos que, neste caso específico, não compete à comissão analisar e deliberar sobre temas que envolveriam a apresentação e tramitação de PECs.

Hipótese 2: A participação da sociedade civil organizada e das entidades públicas no debate da reforma política agregou informações relevantes para a formatação do parecer do relator.

Na medida em que a sociedade se torna democrática, a sociedade civil organizada alarga suas bases e passa a participar com ênfase nas decisões do Estado, eventualmente, na defesa de suas ideias e dos direitos políticos. No entanto, a evolução política da população demonstrou que para o exercício do poder do Estado se faz necessário promover alterações constitucionais. A participação nas reuniões e nas conferências estaduais propiciou o debate entorno do tema reforma política, o que poderia agregar informações aos membros do colegiado para aperfeiçoar o trabalho de elaboração de estudo sobre a reforma política na Câmara dos Deputados.

Hipótese 3: Com a proximidade das eleições de 2012, os parlamentares

permitiram o afogadilho na tomada de decisão.

Na comissão especial de reforma política de 2011, havia a pretensão de realizar modificações legislativas no sistema eleitoral e partidário. Pretendia-se, balizar a realização das eleições em 2012. Ocorre, que o princípio da anualidade (ou anterioridade) da lei, expressa no artigo 16 da Constituição de 1988, para o qual “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”, se torna obstáculo a execução das novas regras.

Dessa forma, supõe-se que o resultado da deliberação da CEREFPOL não representa o real anseio daquela comissão, mas contenta-se como o possível de ser externado ainda em 2011, com vistas à aplicação nas eleições de 2012.

Hipótese 4: A comissão de reforma política se omitiu no debate sobre a desproporção da representação dos Estados e do Distrito Federal, sobretudo, conforme estabelecido no art. 41, § 1º, da Constituição Federal de 1988, que, segundo esses critérios, atentaria contra o equilíbrio federativo e valorizaria eleitores de um Estado, em detrimento de eleitores de outros.

O Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988, que disciplinou a estrutura bicameral do Congresso Nacional, estabeleceu que a Câmara dos Deputados seria composta de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, e que o número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, seria estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se os ajustes necessários, no ano anterior às eleições.

A Lei Complementar nº 78 de 30 de dezembro de 1993, estabeleceu que o número de deputados federais não ultrapassaria 513 e seria proporcional à população dos Estados e do Distrito Federal.

O ponto mais destacado é a forma como os estados brasileiros se encontram representados na Câmara dos Deputados e nas Assembleias Legislativas, sendo objeto de crítica o peso desigual que tem o voto dos eleitores, dentro das diferentes unidades da Federação.

No caso brasileiro, a representação estritamente proporcional dos estados, em termos de população, levaria a uma maior concentração de poder econômico e político. O Sul e o Sudeste do País são sub-representados em relação ao Norte e Nordeste. A definição de, no mínimo, 8 deputados e no máximo 70 deputados, que é número do Estado de São Paulo, dá

uma sub-representação. O povo que vive no Sul e no Sudeste tem menor representatividade do que o do Norte e Nordeste.

Hipótese 5: Nas reuniões da comissão especial, os parlamentares, desempenharam suas prerrogativas partidárias, utilizando-se dos termos “direita e esquerda”, para assumir que as divergências das bancadas influenciaram conflitos de interesses coletivos e individualistas.

Em geral, a interpretação de direita e esquerda refere-se às tendências políticas no processo eleitoral. Em especial, no caso político, a utilização dos termos “direita” e “esquerda” é um significado de uma distinção política, que pode variar em função das transformações sofridas em determinado contexto político. Todavia, é preciso salientar a formação política e os estatutos partidários, que norteiam as questões ideológicas e posição dos partidos políticos perante a sociedade e as questões de sustentação da governabilidade.

Hipótese 6: As emendas dos parlamentares apresentadas à Comissão para alterar o texto do anteprojeto foram incorporadas ao Relatório em sua essência.

Apresentado à Comissão, o anteprojeto foi objeto de emendas dos parlamentares, que pretendiam alterar e promover ajustes no texto proposto pelo relator deputado Henrique Fontana. É neste momento que os parlamentares participam diretamente do processo de elaboração da redação do anteprojeto. Este procedimento a oportunidade que os membros do colegiado têm para acrescentarem e defenderem ideias e posições partidárias.

As emendas apresentadas são objeto de análise por parte do relator da Comissão, que decide pelo acolhimento ou pela rejeição e, posteriormente, comunica aos membros da comissão para discussão e deliberação. A apresentação de emendas por parte dos parlamentares tem como objetivo principal promover modificações na redação do parecer do relator, bem como a inclusão de dispositivos que viabilize as demandas políticas e partidárias.

O capítulo seguinte busca dar respostas a essas hipóteses. Como introdução a esta parte, retomasse o processo de formatação do anteprojeto e do relatório do Deputado Henrique Fontana (PT-RS), com o intuito de se verificar se os debates da CEREPOL refletiram neste texto.

4. A CONSTRUÇÃO DE UMA PROPOSTA NA COMISSÃO DE REFORMA POLÍTICA

O deputado Henrique Fontana (PT-RS), na reunião do dia 06 de julho de 2011, na

Comissão Especial de Reforma Política na Câmara dos Deputados, procura sistematizar um conjunto de ideias que serão prioritariamente definidas. *A priori*, o caminho será pela opção de um sistema misto e que não é adequado apresentar um fatiamento da reforma.

Não digo que tudo o que existe no sistema de hoje seja ruim, ao contrário, nós temos uma democracia que vem se consolidando, mas cada um de nós também, com nossas opiniões, percebe limites importantes no sistema político brasileiro, que cada um vivencia à sua forma, e que, evidentemente, encontra, entre nós, opiniões diferentes, o que, aliás, é sempre muito saudável em um processo democrático (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0969, 2011, p. 5).

Os procedimentos para a apresentação do anteprojeto de lei gerou um intenso movimento de negociações, por parte do Relator com os partidos políticos, e também uma intensificação de reuniões de setores da sociedade, preocupados e com vontade de interferir legitimamente nesse novo sistema político que queremos ter para o País.

O relator solicita à presidência da comissão e aos membros do colegiado, permissão para apresentar o relatório na primeira sessão ordinária de agosto de 2011, a questão se fundamenta na necessidade de garantir previsibilidade para a democracia brasileira, para que a população compreenda profundamente o novo sistema que será ou não aprovado pelo Parlamento e que os partidos e a sociedade possam se preparar com tempo suficiente. O relator defende com convicção um pilar central na política brasileira, que é a adoção do financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais.

Afiando as arestas, afirma-se que a tarefa de fiscalização de gastos de campanha pela Justiça Eleitoral e o efetivo controle dos gastos seria mais simplificado. As contas de listas partidárias serão em número infinitamente menor, e os dados sobre os recursos repassados aos partidos serão conhecidos do eleitorado.

O relator argumenta, também, que a proposta permitiria uma redução dos custos de campanha, pois apenas seria possível gastar os recursos recebidos da União. O sistema, na medida em que garante a proporcionalidade, preserva os direitos das minorias, evita as deformações na representação e é condição essencial para a introdução de mecanismos de combate a corrupção e do poder econômico.

A dúvida sobre o financiamento eleitoral com dinheiro público é se realmente resolverá os desvios de conduta e de corrupção. Não haveria nenhuma garantia do fim do caixa dois, e, portanto, o financiamento público não acabaria com a influência do poder econômico nas eleições. Os parlamentares acreditam que doações ilegais vão continuar a ser

feitas, uma vez que recursos públicos dificilmente serão suficientes para pagar as contas das campanhas.

O financiamento público exclusivo é um sistema que traz para a democracia quase que um retorno ao aspecto censitário da democracia. Há uma diferença brutal entre aquele que tem acesso a condições materiais maiores e aquele que não tem esse acesso. Então, a igualdade de oportunidades que a democracia exige é mais bem atendida, com o financiamento público exclusivo de campanha.

O deputado Henrique Fontana se preocupou com a necessidade de apresentar critérios de distribuição de recursos financeiros, que permita a todos os partidos concorrerem com reais possibilidades numa eleição com financiamento público, que levem em conta uma distribuição equilibrada entre os diferentes Estados da Federação e também entre os diferentes níveis de eleição, eleição presidencial, Governador, Senador e Deputado Federal e Estadual, ou no caso da eleição municipal, as eleições para Prefeitos e Vereadores.

Também, a proposta do relator visa ampliar o espaço da mulher nos Parlamentos, cede espaço para mecanismos de participação direta da sociedade e introduz no texto base, o aperfeiçoamento dos mecanismos da Internet para facilitar a participação da sociedade, apoiando projetos de iniciativa popular.

No contraponto, a ideia inicial é de apresentar um anteprojeto de lei de forma integral, ou seja, abordando o sistema de votação, o financiamento público e outras questões que são modificadas por lei ordinária, isso tudo no mesmo anteprojeto, num primeiro momento, e logo após transformar em projeto lei para ser votado na Comissão.

A outra ponta do trabalho do relator fica por conta de um substitutivo global à PEC nº 10⁸, propondo alterações que demandam emenda constitucional, de início, alterar as datas de posse de Presidente da República, Governadores e Prefeitos, o fim das coligações proporcionais, que demandam emenda constitucional.

A princípio, o foco é discutir os temas que modificam o sistema político brasileiro e se houver uma maioria que entende que não é possível fazer um substitutivo global; discute-se o mérito das questões e que a votação tenha solidez e capacidade de constituir maioria para, de fato, fazer com que desta vez a reforma política saia.

⁸ Proposta de Emenda a Constituição: PEC nº 10, de 1995, de autoria do deputado Adhemar Barros Filho - PPB/SP - Apresentação 22/02/1995.
Ementa: Modifica o art. 45 da Constituição Federal e acrescenta parágrafos ao mesmo artigo.
Explicação da Ementa: Cria o Sistema Distrital Misto.

Diante do exposto, a responsabilidade do Relator é enorme, precisa buscar uma condição majoritária na Comissão e consolidar os resultados das conferências estaduais, juntamente, com as sugestões dos parlamentares para obter um resultado que tenha unanimidade, caso contrário, o projeto não vai surtir os efeitos esperados.

As incertezas giram em torno da elaboração de um relatório, que promova alterações substanciais na legislação, num prazo tão exíguo, que ainda estaria sujeito a controle de constitucionalidade, criando, portanto, insegurança jurídica para quem opera na política.

A apresentação do anteprojeto, somente em agosto de 2011, inviabiliza, evidentemente, a aplicação da norma nas eleições de 2012. A prudência ao enfrentar um problema tão complexo como a reforma política, poderia engessar o processo político, porque há dificuldade de se configurar o financiamento público de campanha com a lista partidária preordenada,

A sugestão do deputado Marcus Pestana, em função do adiamento da apresentação do anteprojeto para o mês de agosto de 2011, é que a comissão especial deveria elaborar uma nota oficial do Presidente e do Relator e distribuí à imprensa, afirmando que o compromisso é votar em 2011, no entanto, a decisão é não votar nada que interfira na eleição de 2012.

Eu redigi a nota, que já está na mão do Relator e do Presidente, para apreciação, porque eu acho que, se não soltarmos um pronunciamento oficial, haverá um vácuo, e os analistas e os colunistas darão uma interpretação que não é a melhor. Eu acho que nós deveríamos ter uma coisa mais formal orientando a leitura da imprensa, senão vai parecer que a Comissão está fazendo água, que passou um semestre e não vai dar em nada. Eu acho que deve haver um pronunciamento oficial aperfeiçoando a redação. O que nós temos é que tranquilizar em relação ao sistema eleitoral, coligações proporcionais e tal, e dizer que não vai haver mudança. A gente tranquiliza, para continuarem as negociações (DEP. MARCUS PESTANA, CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0969, 2011, p. 51).

4.1 Da apresentação do Anteprojeto de Lei⁹

Conforme previsto anteriormente, em agosto de 2011, a comissão prosseguiu com a apresentação por parte do relator da proposta de anteprojeto, que, vencido todas as instâncias da discussão, inicia-se os procedimentos regimentais, para que os parlamentares apresentem emendas, como fruto do acúmulo decorrente do debate amplo e profundo realizado na Comissão e nos diversos Estados da Federação com a sociedade civil.

⁹ Glossário da Câmara dos Deputados - Anteprojeto é o esboço, proposta, versão preliminar de um texto ainda não apresentado formalmente como proposição à Casa Legislativa.

O relatório apresentado, não contemplou sugestões como a judicialização do processo eleitoral e criminalização da propaganda eleitoral, o que se tem configurado em absurdo por todo o País. Em dado momento, transparece a toda sociedade que atividade política, para o Judiciário, se trata de uma atividade marginal, principalmente, no processo eleitoral efetivo de propaganda eleitoral, com tantas normas e interpretações de caráter restritivo, coercitivo, proibitivo, até mesmo dando uma demonstração de que a propaganda eleitoral é um mau instrumento que a classe política usa para angariar votos. Consolidar sugestões é uma tarefa extremamente complexa, por que o interesse legítimo de todos os partidos políticos influi enormemente na posição e no posicionamento de votação de cada dispositivo do relatório.

Em defesa do financiamento público exclusivo de campanhas, o relator sustenta que a população paga pelas campanhas no sistema privado, e paga também, quando os financiadores, financiam campanhas atrás de relações privilegiadas com os futuros governos, qual seja, no Executivo ou no Legislativo. Quanto à elaboração da lista, a proposta sugere votação secreta de todos os filiados ao partido político nas convenções e cabe aos partidos à responsabilidade por toda a lista de candidatos que vão apresentar para a sociedade, e essa lista é que vai disputar esse voto programático. Também, propôs que a primeira filiação partidária poderá ser feita até 6 meses antes da eleição. A proposta de um sistema proporcional misto de votação, incluído no relatório, seria um sistema que mantém o caráter proporcional do sistema político do País.

A participação popular seria atendida com a redução do número de apoios necessários para tramitar um projeto de lei, e, a possibilidade da iniciativa popular para emendas constitucionais. Com certeza, a inovação fica por conta da participação popular via redes sociais na Internet, ou seja, se o cidadão gostar de algum projeto, simplesmente registra o nome, número do título de eleitor, nome do pai, nome da mãe, e está apoiando a tramitação desse projeto. O projeto receberá tramitação prioritária, caso o número de apoio duplicar.

As coligações nas eleições proporcionais, após o pleito, durante o trabalho legislativo, desaparecem. Em razão desta verdade, o assunto se tornou um dos temas centrais nas discussões sobre a reforma política, coincidido com a intenção de não mais se admitir coligações nas eleições proporcionais.

Se a proposta que extingue as coligações nas eleições proporcionais vier a ser aprovada, cada Partido terá de se apresentar por conta própria, na disputa eleitoral, com seus respectivos candidatos, este critério interfere nos assuntos ligados ao quociente partidário e

eleitoral, bem como, agregado os resultados produzidos nas urnas, a cláusula de barreira.

Se o quociente eleitoral não for atingido, o partido não contará com representantes no parlamento. A proposta de extinção das coligações nas eleições proporcionais poderá favorecer a real representatividade da sociedade no Legislativo, tornando efetiva a barreira que o cálculo do quociente eleitoral deveria representar. O problema surge com relação à espécie normativa¹⁰ que seria necessária para o fim das coligações proporcionais.

Com apresentação de emenda constitucional, transformaria, o fim das coligações proporcionais do modelo atual, em uma coligação programática duradoura, que são as federações partidárias, que deverão ter, 3 (três) anos de duração e um programa registrado na Justiça Eleitoral.

O mandato do senador passaria para 4 (quatro) anos, e a suplência no Senado seria exercida pelo Deputado Federal mais votado do mesmo partido e Estado do Senador eleito. Atendendo sugestões e pedidos debatidos na comissão, as cidades acima de 100 mil eleitores passariam a ter segundo turno de votação, atualmente é de 200 mil habitante.

O prefeito itinerante é aquele que, embora esgotada a possibilidade de reeleição, transfere-se para outro município e após se desincompatibilizar se candidata à eleição para Prefeito, podendo ser representada pela equação: mesma pessoa, mesmo cargo de Prefeito, só que - em município diferente. Neste caso, específico, deverá ser também, emenda constitucional que termina com a figura do prefeito itinerante. Feita essa correção, a sugestão do Deputado Marcelo Castro propõe a liberdade de que o domicílio eleitoral, para ser candidato a prefeito, não deve ficar restrito à cidade na qual se vota, porque, se porventura o partido entender, por exemplo, que o candidato poderia ser um bom prefeito de uma cidade da Região Metropolitana do seu Estado, e que pode lançar essa candidatura, o eleitor é o senhor da decisão se vai eleger ou não aquele candidato. Evidente que não pode fazer a mudança para concorrer a um terceiro mandato consecutivo.

Neste contexto, a ideia é que se vote um projeto de lei, e o que pode ser mudado por lei ordinária, pode e deve receber emendas, a outra questão trata-se da Comissão Especial composta para analisar a PEC nº 10, que é uma proposta de emenda constitucional que tem a ver com o sistema eleitoral.

Em função da abertura de prazo para emendar a proposta apresentada pelo relator,

¹⁰ O artigo 17 da CF estabelece que os partidos políticos tem autonomia para adotar o regime de coligações eleitorais que melhor lhes aprouver, sem necessidade de verticalizar as coligações, uma proposta que quisesse eliminar as coligações proporcionais deveria ser por meio de PEC.

o deputado Almeida Lima, ressalta que o papel da Comissão de estudo é para oferecer sugestão, que a Mesa vai acatar, estando devidamente formalizada pelos partidos, pelos grupos, pelos Parlamentares que assim desejarem. Os projetos serão encaminhados, como sugestão, à Mesa da Câmara, porque foi a “Mesa da Câmara que nos deu esses poderes. A delegação vem da Mesa, e não da CCJ. Eu tenho que me reportar ao Presidente da Casa”.

O deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP), desabafa:

E mais: na verdade, estamos na posição de músicos do Titanic. Estamos vendo os sinais de que o navio está afundando, mas continuamos tranquilamente tocando, sem perceber que a democracia brasileira está indo para o fundo do mar, está afundando. A população está num grau de revolta que, daqui a pouco, a coisa complicará muito (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 1592, 2011, p. 59).

4.2 Modificações propostas

Conforme relatório apresentado, as propostas visam alterar o fim das coligações nas eleições proporcionais e a coincidência de todas as eleições em uma única data (prefeitos e vereadores eleitos em 2016 terão mandato de 6 anos). Simplifica os mecanismos de democracia participativa, altera as datas de posse nos cargos do Poder Executivo. Os prefeitos tomarão posse em 5 de janeiro; os governadores em 10 de janeiro e o Presidente da República em 15 de janeiro.

- Estabelece o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais e a modificação de regras do sistema eleitoral. Para entrarem em vigor, essas modificações serão precedidas de referendo. Por se tratar de tópicos tecnicamente mais complexos, é necessário detalhar as explicações pertinentes, como segue.
- O financiamento das campanhas será realizado por meio de um fundo criado com esse fim específico, que receberá aportes de recursos do orçamento da União, admitindo, também, contribuições de pessoas físicas e jurídicas, desde que depositadas diretamente na conta do fundo.
- As campanhas serão financiadas exclusivamente com recursos desse fundo, sendo vedada a contribuição de pessoas jurídicas e físicas diretamente a partidos ou candidatos. Também fica vedada a utilização de recursos próprios de candidatos.
- O montante dos recursos públicos destinados ao fundo de financiamento das campanhas será proposto pela Justiça Eleitoral, cabendo ao Congresso Nacional à decisão final sobre o montante total do fundo, na ocasião da feitura do orçamento anual.

- Apenas os partidos realizam gastos de campanha: os gastos de campanha serão realizados exclusivamente pelos partidos políticos a partir de contas bancárias abertas especificamente para registro de movimentações financeiras relativas a campanhas eleitorais. Assim, apenas os partidos e os comitês financeiros de campanha prestarão contas à Justiça Eleitoral.
- Acompanhamento dos gastos pela internet: a prestação de contas de campanha assumirá significativa importância, e poderá ser acompanhada por toda a sociedade brasileira pela internet. Os comitês financeiros dos partidos deverão divulgar na internet, até 15 dias após sua realização, a relação dos gastos de campanha de valor superior a R\$ 500,00.
- Punições aos infratores: a proposta também prevê sanções de natureza administrativa, eleitoral e criminal, nos casos comprovados de realização de gastos com desvio de finalidade em relação ao financiamento das campanhas eleitorais.
- Regras para a contratação de cabos eleitorais: a proposta admitirá a participação do eleitor em atividades de campanha não remuneradas. Contudo, a contratação de pessoas (cabos eleitorais) para atividades remuneradas terá duração mínima de um mês, podendo se prolongar, no máximo, até o final do período destinado à propaganda eleitoral. A contratação deverá ser registrada antecipadamente na Justiça Eleitoral, obedecer o teto dos gastos em cada eleição e ser registrada na declaração de contas dos partidos políticos.
- Distribuição de recursos de campanha aos partidos seguirá as seguintes regras:
 - a) Em primeiro lugar, são definidos os valores destinados para cada uma das eleições (cargos) em disputa, sendo uma parcela reservada aos órgãos nacionais dos partidos;
 - b) Em segundo lugar, são definidos os valores destinados a cada circunscrição;
 - c) Em terceiro lugar, são definidos os valores destinados a cada partido.
- Nas eleições presidenciais, federais e estaduais:
 - i. 11% para a eleição de presidente e vice-presidente da República;
 - ii. 19% para as eleições de governador e vice-governador;
 - iii. 8% para as eleições de senador (ou 4%, no ano em que se eleja um senador);
 - iv. 27% para as eleições de deputado federal;
 - v. 27% para as eleições de deputado estadual e distrital;

vi. 8% para distribuição aos órgãos de direção nacional dos partidos (ou 12%, no ano em que se eleja um senador).

- Nas eleições municipais:

i. 40% para a eleição de prefeito;

ii. 45% para eleição as eleições de vereadores;

iii. 15% para distribuição aos órgãos de direção nacional dos partidos;

- Critérios para a distribuição dos recursos em cada circunscrição (eleições presidenciais, estaduais e municipais): uma vez definido o montante destinado a cada cargo em disputa, passa-se à divisão dos recursos entre as circunscrições, de acordo com critérios que guardam proporcionalidade com o número de eleitores e com a representação no Parlamento.

- Percentuais distribuídos igualitariamente entre os partidos: em cada circunscrição, a distribuição de recursos entre os partidos obedecerá a critérios de divisão igualitária entre as agremiações registradas no TSE (5%), entre as que tenham pelo menos um representante eleito na Câmara dos Deputados (10%) e entre as que tenham mais de dez representantes eleitos para a Câmara dos Deputados (10%). O restante (75%) seguirá critério de proporcionalidade em relação ao número de votos obtidos pelo partido para a Câmara dos Deputados ou Assembleia Legislativa, conforme a eleição em disputa.

- Nas eleições para prefeito e vereador, a distribuição de recursos entre os partidos obedecerá a critérios de divisão igualitária entre as agremiações registradas no TSE (5%) e entre as que tenham elegido representante para a Câmara de Deputados na eleição anterior (15%). O restante será distribuído da seguinte forma: 30%, proporcionalmente ao número de votos obtidos pelo partido na última eleição geral para a Assembleia Legislativa do Estado e 50%, proporcionalmente ao número de votos obtidos pelo partido na última eleição geral para a respectiva Câmara de Vereadores.

- Teto de gastos por eleição: em cada circunscrição, haverá um teto de gastos para cada cargo em disputa, representado pelo maior valor recebido por algum dos partidos concorrentes. Em caso de coligação, os valores recebidos pelos partidos serão somados. Antes do início das campanhas eleitorais, o TSE divulgará relação indicando o teto de recursos para cada cargo em disputa, em cada circunscrição. Eventuais sobras de campanha retornarão ao Tesouro Nacional.

- Regras para o redirecionamento dos recursos: os partidos disporão de parcela dos recursos recebidos para livre destinação às campanhas, conforme a estratégia política de cada agremiação, obedecidas regras e percentuais específicos e, principalmente, o teto mencionado no item anterior.

- Sistema Eleitoral - Lista Flexível

1) A proposta adota sistema eleitoral com pequena modificação em relação ao modelo vigente. O modo como o eleitor exerce seu direito de voto não foi alterado: o cidadão continuará a ter a possibilidade de escolher o deputado de sua preferência, votando nominalmente num candidato, ou destinar seu voto ao partido, votando na legenda.

2) A proposta também não muda o cálculo do tamanho das bancadas na Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores: o tamanho dos partidos será proporcional à soma dos votos nominais e dos votos de legenda obtidos na eleição.

3) A diferença em relação ao sistema atual é que os partidos registrarão os candidatos de maneira ordenada, ordem essa definida em votações secretas de todos os filiados ou convencionais.

4) A ordem dessa lista pode ser completamente transformada pelo voto do eleitor, que ficará com 100% de poder para definir o resultado final da eleição. Se o eleitor preferir votar na legenda, ele estará reforçando a ordem de candidatos registrada pelo partido. Como no sistema atual, se votar num candidato de sua preferência, o eleitor estará contribuindo para alterar a posição do candidato no resultado final da eleição.

5) Eleitor terá total autonomia para decidir sobre a importância que deseja conferir ao partido ou ao candidato individual de sua preferência. Dependendo das preferências dos eleitores e das estratégias dos partidos haverá diferenças na composição dos votos dos partidos (algumas agremiações podem ter mais votos nominais, outras mais votos de legenda).

6) Nesse sistema não haverá cláusula de exclusão: todos os partidos participarão da disputa de todas as cadeiras na circunscrição eleitoral.

7) Regras para o fortalecimento da democracia interna dos partidos: o projeto também estabelece cláusulas democráticas que deverão, de acordo com a opção das próprias agremiações, reger o processo de definição da ordem dos candidatos na lista partidária preordenada, sempre por intermédio do voto secreto:

- a) votação nominal em convenção, na qual cada convencional votará obrigatoriamente em quatro candidatos diferentes;
 - b) votação por chapas em convenção, pelo sistema proporcional;
 - c) prévias abertas à participação de todos os filiados do partido, com votação nominal em candidatos.
- 8) Regras que asseguram maior igualdade na distribuição do tempo de TV e dos recursos de campanha entre os candidatos:
- a) Nas eleições proporcionais, 60% do tempo de TV será distribuído igualmente entre todos os candidatos;
 - b) Pelo menos 60% dos recursos recebidos pelo partido para as eleições proporcionais serão gastos igualmente nas campanhas de todos os candidatos ao mesmo cargo.
- Complementarmente a estes dois tópicos básicos, o PL estimula a Representação das mulheres na Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores: como cláusula de incentivo ao aumento da representação feminina nas Casas Legislativas, o projeto estabelece que, nas listas partidárias, deverá haver alternância de gênero a cada três posições da lista.

4.3 Análise das hipóteses

Para **hipótese 1**, percebe-se que o Deputado Pauderney Avelino questionou o ato que constituiu a Comissão Especial de reforma Política, quanto ao objetivo de deliberar, pois, conforme o ato da Presidência, a atribuição da competência apenas seria para fazer estudos e eventualmente realizar algum debate. Para o deputado Esperidião Amin, a comissão foi constituída, a partir de uma indicação do Colégio de Líderes, e havendo necessidade ampliação de competência, deveria voltar-se ao poder de origem, à Presidência da Câmara dos Deputados.

No contraponto, o Presidente da Comissão deputado Almeida Lima, responde questionamento feito pelo deputado Bonifácio de Andrada e deputado Pauderney Avelino -, a decisão vai estar a cargo da Presidência da Casa, com os Líderes.

Compete-me responder ao Deputado Pauderney Avelino e ao Deputado José Guimarães, inicialmente. Esta Comissão foi criada, constituída pela Presidência, ouvido o Colégio de Líderes. Ela tem a competência que o ato estabeleceu. E o ato não estabeleceu a competência que V.Exas. reclamam, que eu também reclamo e que os demais aqui já reclamaram. É evidente que não compete a esta Comissão ampliar a sua competência. Temos que verificar, do ponto de vista jurídico, a origem, aquele que tem competência para criar as Comissões (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0138, 2011, p. 44).

Cinge-se à análise da competência da Comissão Especial de Reforma Política da Câmara dos Deputados à luz do preceito regimental, conforme o artigo 22, inciso II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, define como comissão temporária, as criadas para apreciar determinado assunto, que se extinguem ao término da legislatura, ou antes dela, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração.

A comissão temporária pode ser especial, neste caso, para examinar proposições que versarem de mais de três comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito, por iniciativa do presidente da Câmara, ou a requerimento de líder ou de presidente de comissão interessada (RICD, art. 34, II).

A Comissão Especial de Reforma Política 2011, balizada pelo artigo 17, I, *m* do RICD, e conforme o art. 53, IV do RICD, dispõe sobre a apreciação de matérias pelas comissões, independentemente de a proposição ser sujeita ao poder conclusivo ou submetida à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados. Conforme previsto no art. 34, inciso II, comissão especial sempre incluirá o exame de mérito e de admissibilidade jurídica e legislativa e, quando for o caso, a compatibilidade orçamentária da proposição.

À evidência, o Ato de criação da comissão especial, estabelece a limitação de efetuar estudo e apresentar propostas em relação à Reforma Política, mas, não cabendo ao intérprete do regimento cercear as prerrogativas da comissão. De outra forma, a comissão especial, evidentemente, como as outras, possui limitações dependendo da proposição que for analisada.

Ressalte-se que a Comissão aludida não foi criada com o objetivo de desempenhar o papel das comissões permanentes temáticas da Casa. Sua atuação é temporária as demais comissões, eis que o seu escopo é somente para desencadear a elaboração de um projeto de reforma política, além do mais, a comissão vai se reportar a sua origem.

Desempenhado todas as obrigações regimentais, compete a Comissão Especial de Reforma Política, receber sugestões e emendas parlamentares para serem analisadas pelo relator da proposta e, elaborado o parecer, seja submetido à discussão e votação.

Na **hipótese 2**, constata-se que a comissão especial de reforma política da Câmara dos Deputados realizou conferências em diversos Estados da Federação para ouvir a população. Tais conferências tiveram bastante êxito e contaram com a forte participação da sociedade organizada e de integrantes dos poderes locais, tendo ocorrido nos seguintes Estados: Goiás, Rio Grande do Sul, Sergipe, Paraíba, Santa Catarina, Minas Gerais, Paraná, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo e Mato Grosso do Sul.

É neste patamar, que a diversidade se apresenta, o senhor Olivar Coneglian advogado, professor e juiz aposentado, no Estado do Paraná, sugere ao enriquecimento do debate sobre reforma política, o financiamento público de campanha indireto, ou seja, as pessoas físicas que queira fazer uma doação em espécie vai diretamente à Justiça Eleitoral, repassa diretamente ao candidato e, assim, já tem metade da prestação de contas pronta.

Neste caso, específico, de financiamento público indireto, o eleitor que doa recebe, no mesmo momento, da Justiça Eleitoral um recibo, que é um certificado com o qual ele pode pagar imposto. Com esse certificado, ele poderá pagar impostos federais e, no caso de não ter imposto federal a pagar, ele pode vender aquele certificado ou doá-lo para outra pessoa usar.

Em 30 de maio de 2011, no Estado da Bahia, a senhora Vilma Reis questiona o fato dos expositores e parlamentares se ausentarem da reunião, e sugere que para os próximos encontros, está posto o desafio de colocar a plateia para falar primeiro, para ver se os tão ocupados Deputados Estaduais, permaneçam no recinto para ouvir o que o povo tem a dizer.

A manifestação da senhora Andreia Lisboa de Sousa é no intuito de que a reforma política não seja de mentirinha, marcando encontros, chamando as pessoas, convidando a sociedade civil e reforça:

Quando a companheira Vilma estava falando da representação, da ausência... Ali estão presentes 56 Deputados. Quando ela fez a proposta de que falasse primeiro a sociedade civil, ela não estava questionando a ordem da inscrição que foi feita aqui. Sabemos que o cerimonial seguiu a ordem de quem levantou o braço. Isso não é um questionamento, Sr. Presidente. Estamos fazendo aqui uma proposta mais ousada: que possamos garantir que os Deputados falem por último para que eles possam escutar a sociedade civil. A sociedade civil, em geral, é sempre a última a falar. (*Palmas.*) E só falamos entre nós. Quem deve nos ouvir sai, porque já marcou presença; já está marcada a presença lá.

Então, não é um questionamento quanto à ordem das inscrições, mas sim uma sugestão de que se ouse na inversão de quem começa a falar (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0620, 2011, p. 55).

Poucos convidados tiveram a compreensão de que a sociedade deveria ter mais espaço para expor suas ideias. No Estado do Mato Grosso do Sul, na reunião presidida pelo

Deputado Edinho Araújo (PMDB-SP); adverte a senhora Maria Cristina Figueiredo: “a senhora já está falando há 5 minutos” e a palestrante retruca: “eu sei”. Os senhores falaram durante 30 minutos, e nós estamos numa democracia:

Agradeço por ter me convidado. Eu não estou aqui porque impus, mas porque fui convidada, e os senhores, como bons anfitriões, tinham que ter a educação de dar aos convidados o mesmo tempo em que vocês se autoelogiaram (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0836, 2011, p. 58).

Para os parlamentares, a sociedade civil organizada compareceu aos encontros agendados nos Estados e essa participação popular foi motivada por um objetivo comum que busca a mudança das próprias regras do jogo político, a transformação da realidade a partir da manifestação popular dos interessados diretamente pelos assuntos que lhes dizem respeito e, sobretudo, a se manter informado sobre os acontecimentos de interesse nacional.

Essa participação é no sentido de aprimorar os mecanismos de participação popular para a correção dos desvios da representatividade. O objetivo concentra-se no fato em que o próprio eleitor e a própria sociedade expressem sua opinião a assuntos que lhes dizem respeito ou o que lhes afetam.

Neste contexto, nos termos do artigo 14 da Constituição Federal, a soberania popular, pode ser exercida pela democracia direta: plebiscito, referendo e pela iniciativa popular. No âmbito da Câmara dos Deputados, a iniciativa popular, pode apresentar proposta de projeto de lei (artigo 61, CF). A pertinência do tema reforça o entendimento de que, a sociedade brasileira quer exercer seus direitos de participar da política. A questão a ser enfatizada, refere-se a necessidade de aprimoramento da educação política do povo, pela consciência dos direitos de participar das decisões de interesse público.

A soberania popular está ligada à ideia de poder, poder este que é inerente à existência do próprio Estado. Diz-se que o poder é soberano quando não está sujeito a nenhum outro. Nessa esteira, soberano é o poder supremo, sem o qual não se concebe o Estado.

Dentre as sugestões apresentadas nas reuniões da comissão especial de reforma política com a participação popular, realizada nos Estados Federados, apresenta-se para o cenário político, as incertezas quanto a unificação das eleições, a opção discutida, abarcar procedimentos para realizar a eleição nas três esferas de governo, para todos os cargos em disputa no Poderes Executivo e Legislativo. A base da ideia é eliminar a realização de eleições no País, que hoje, ocorre de 2 em 2 anos, seja na instância municipal, estadual e

federal, ou seja, um dia só de eleições para todos os cargos: vereador, deputado federal, deputado estadual ou distrital, senador, governador e presidente da República, porém, também, há manifestação para que o processo eleitoral, ocorra todos os anos. Todavia, há discordância em outro ponto sucinto, há quem defenda e alguns contrários quanto a questão do mandato ser alterado para o exercício de 5 anos. A argumentação, pertinente a unificação das eleições se dar em função do custo para realizar a eleição.

Quanto à coincidência da data da posse para o cargo de Presidente e Governador, pretende-se, modificar a data atual que é 1º de janeiro, para evitar o desconforto político de autoridades terem que optar por qual cerimônia prestigiar.

Há divergências sobre o fim das coligações partidárias, para os defensores da coligação partidária, o fim das coligações seria prejudicial, tendo em vista que a coligação é feita de forma voluntária. Ela só acontece se dois ou mais partidos aceitarem, é a forma previsível que os partidos com pouca representatividade, ou seja, partidos nanicos possam eleger seus candidatos. Os favoráveis ao fim da coligação partidária, alegam que muitas vezes estas se dão de forma espúria, utilizando meios que fazem com que não haja transparência no que diz respeito à forma como elas são feitas. Outro ponto debatido é a questão dos partidos ideológicos que têm que ter alguma forma de serem preservados para poderem, incentivar e estimular o debate, inclusive, eliminar o fator corrupção que propicia desvio de conduta.

Merece destaque a ideia de criação de cotas para candidatos. Nesse sentido, a combinação da questão da alternância de gênero com a questão étnico-racial, evidentemente, criação de cotas para atender os indígenas, negros, pessoas com deficiência física, pessoas LGBT e do movimento lésbico homoafetiva.

Quanto ao domicílio eleitoral, os debatedores entendem que não deveria ser proibitivo, pois, quem reside e está filiado ao partido que tem abrangência nacional, poderia concorrer dentro ou fora da circunscrição. O domicílio eleitoral é a exigência de que o cidadão resida na circunscrição e será realizado o pleito, pelo prazo de um ano para concorrer à eleição. O prazo da filiação partidária é de pelo menos um ano antes da eleição.

O tema fidelidade partidária, também, figura no cenário político, com a perspectiva de que deve ser mantida para fortalecer os partidos e não somente as pessoas, porém, não deve ser eterna. Ademais, a perda de mandato por desfiliação partidária, não se configura nos casos de incorporação ou fusão de legenda, criação de novo partido, desvio de programa partidário e grave discriminação pessoal.

A polêmica fica por conta do tema financiamento público de campanha, também, há divergências, muitos são a favor, outros são contras. Para os defensores do financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais, o financiamento deve ser vinculado à exigência da aprovação da lista partidária fechada preordenada, para eliminar a corrupção e a exploração do poder econômico nas campanhas. A afirmação, dita que haverá um controle de fiscalização e redução dos custos com a campanha, além, de aproximar os eleitos dos eleitores, bem como, a lisura no processo eleitoral.

No jargão político, a suspeição de que, não permitir que um cidadão possa contribuir para a campanha do seu candidato viola um direito do cidadão. A sugestão é manter o direito do cidadão como pessoa física, com um limite de contribuição. Outra proposta é gerar mecanismos que possa mitigar a prática que propicia a corrupção eleitoral e o aliciamento do voto indevido e antidemocrático, desta forma, entende-se, financiamento público não é para o candidato, é para o partido, assim, uma importante medida que poderia adotar mecanismos mais visíveis, transparentes com maior controle público durante a realização das eleições.

As dúvidas a respeito da lista partidária fechada e preordenada são se a lista fechada não vai simplesmente colocar os caciques dos partidos no Congresso Nacional, nas Câmaras Municipais e nas Assembleias Legislativas, pois, existe a incerteza no estabelecimento de critérios para a formação da lista, e qual a garantia de que o voto em lista não vai terminar numa grande confusão no processo eleitoral. E, quanto a possibilidade de potencializar o Presidente do partido com poder de escolher quem será os candidatos, a responsabilidade de distribuir os recursos advindos do financiamento público, se ele receberia os recursos e os distribuiria de forma igual a todos os candidatos que forem disputar dentro do partido.

Com direito ao contraditório, na discussão, argumenta-se que a lista fechada preordenada, realmente poderia melhorar a atuação do partido político.

Há quem defendeu a institucionalização do *lobby* como prática de defesa dos interesses as decisões políticas tanto do Executivo quanto do Legislativo.

Na continuidade da discussão, ganha ênfase, a possibilidade do *recall*, ou seja, da revogação do mandato do parlamentar ou do político, no exercício de um mandato popular.

Houve o questionamento quanto ao tempo de participação da população nas reuniões, pouco espaço para debater, tempo insuficiente para a colocação das propostas em

um plenário esvaziado em função das autoridades e palestrantes terem se ausentado por causa de compromissos agendados.

Surgem questões desconstruídas como fechar o parlamento, convocar uma Assembleia Constituinte exclusiva para debater assuntos da reforma política com possibilidades de coordenar vontades, interesses, preferências e discutir a fundo as consequências que determinadas propostas e medidas poderão vir a produzir, relativamente ao sistema político.

Está sendo feito um discurso acirrado sobre a ampliação da liberdade partidária e da conscientização do povo por meio de um sistema político que privilegie a discussão em torno de projetos e não de pessoas. O sistema atual omite essa discussão e faz com que o personalismo seja um dos principais definidores do voto, ou seja, o voto nas pessoas, em vez de voto no projeto, na sequência, os custos das campanhas eleitorais que estão ficando cada vez mais caras, e as pessoas, até com bons propósitos, não conseguem levar adiante suas campanhas, simplesmente porque não consegue angariar recursos financeiros para bancar a eleição.

Por fim, a curiosidade nos debates, além da proposta de redução do limite de idade para se candidatar, foi sugerido a possibilidade do eleitor votar em 2 deputados estaduais, e também, em 2 deputados federais no dia da realização da eleição. Ademais, questionamentos pertinentes à situação do candidato a vice-governador e a suplente de senador não receberem votação.

Os convidados ao debate se portaram com muitas dúvidas e questionamentos. A população não absorveu as informações pertinentes aos diversos assuntos que nortearam o debate, as informações são conflituosas em relação aos conceitos e procedimentos que propõem alterar sistema político-eleitoral e a própria constituição brasileira.

Dito isto, a participação do cidadão comum nos debates sobre o tema reforma política não ocorreu conforme proposta de procedimentos adotada pela comissão que, a priori, procedimentos que refletisse a necessidade da população de se fazer ouvir, nesta e em várias esferas. Desta forma, a comissão especial de reforma política realizou conferências estaduais só para dar legitimidade ao que iria estudar. Não foi acatado nada que tenha sido ali ventilado. Todo o conteúdo da proposta de reforma política já estava inserido em outros projetos anteriores.

Na **hipótese 3**, a questão do prazo, diz respeito às eleições de 2012, os

parlamentares, pretendiam utilizar as alterações para valerem para os temas que dizem respeito às eleições municipais que acontecerão no próximo ano, por isso, a proposta de reforma política tem de ser votada um ano antes das eleições.

O interesse do parlamento nas eleições de 2012 refere-se, a procedimentos para participar das eleições que candidatos disputam cadeiras para o cargo de prefeito no Poder Executivo Municipal e, de vereador no Poder Legislativo Municipal. Na comissão especial de reforma política de 2011 havia a pretensão de realizar modificações legislativas no sistema eleitoral e partidário. Pretendia-se, balizar a realização das eleições em 2012. Ocorre, que o princípio da anualidade (ou anterioridade) da lei, expressa no artigo 16 da Constituição de 1988, para o qual “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”, se torne obstáculo a execução das novas regras.

Este princípio, que decorre do art. 16 da Constituição Federal de 1988, não se aplica às resoluções emanadas do TSE e nem às decisões judiciais (Res. TSE nº 22.556/07 e Ac.-TSE de 06/03/2007, no MS nº 3.548), mas é aplicável às emendas constitucionais (ADIn nº 3.685).

O dispositivo constitucional consiste em preservar o processo eleitoral, uma vez que as leis que alteram este processo, embora entrem em vigor imediatamente, só poderão ser aplicadas às eleições que ocorrerem pelo menos um ano depois.

Neste caso, podemos afirmar que os parlamentares estavam interessados na eleição de 2012, e pretendiam ser candidatos ao cargo de prefeito, ou seja, as alterações promovidas na proposta de estudos da reforma política deveria ser aprovada à tempo de valerem para os temas que dizem respeito às eleições municipais que aconteceriam no próximo ano, por isso, a proposta de reforma política tem de ser votada um ano antes das eleições.

A **hipótese 4** não mereceu tratamento privilegiado no cenário político nacional por parte dos deputados federais. A proporcionalidade na representação política nos Estados Federados alimentou o debate sobre a Lei Complementar nº 78 de 30 de dezembro de 1993, porém, em outra instância, fora do Poder Legislativo, ou seja, o Poder Judiciário é chamado para decidir a questão.

O ponto mais destacado é a forma como os estados brasileiros se encontram representados na Câmara dos Deputados e nas Assembleias Legislativas, sendo objeto de

crítica o peso desigual que tem o voto dos eleitores, dentro das diferentes unidades da Federação.

No caso brasileiro, a representação estritamente proporcional dos estados, em termos de população, levaria a uma maior concentração de poder econômico e político. O Sul e o Sudeste do País são sub-representados em relação ao Norte e Nordeste. A definição de, no mínimo, 8 deputados e no máximo 70 deputados, que é número do Estado de São Paulo, dá uma sub-representação.

A provocação ocorreu no dia 06 de maio de 2011, a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas protocolou no Tribunal Superior Eleitoral-TSE, uma petição cujo conteúdo afirmava haver sub-representação parlamentar do estado na Câmara Federal, considerando os critérios populacionais através dos quais a legislação vigente estabelece a magnitude das bancadas estaduais. O processo em questão propôs a redefinição das bancadas na Câmara dos Deputados e consequentemente a alteração do número de cadeiras nas Assembleias Legislativas.

Argumenta-se que a petição de nº 95.457, e de acordo com o censo de 2010, o Estado do Amazonas, deveria ter 10 parlamentares federais, ao invés de oito e, consequentemente, 30 deputados estaduais, e não mais os atuais 24.

Decisão proferida pela Ministra Nancy Andrigli, relatora da ação apresentada pela Assembleia Legislativa do Amazonas, para que fosse feita a redefinição das cadeiras em razão do aumento populacional de diversos Estados, permitira ao Amazonas conquistar mais uma cadeira, ou seja, passaria de 8 para 9 deputados federais.

A resolução nº 23.389/2013 do Tribunal Superior Eleitoral-TSE foi editada seguindo os dados mais recentes da população, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE. Na ocasião, com base no Censo demográfico realizado em 2010 e em normas contidas na Constituição Federal e na Lei Complementar nº 78/1993, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu favoravelmente, pelo atendimento da petição nº 95.457 apresentada pela Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas.

O cálculo matemático, em suma, reduziu a representação de oito estados, aumentou as bancadas na Câmara de cinco Estados e manteve inalteradas as bancadas dos Estados de: São Paulo, Espírito Santo, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Maranhão, Bahia, Alagoas, Sergipe, Roraima, Tocantins, Acre, Amapá e Rondônia.

Ao formatar decisão, em atenção à petição apresentada pela Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, o Tribunal Superior Eleitoral desestabilizou a calma dos Estados Federados e do Poder Legislativo, o que levou o debate para o Supremo Tribunal Federal-STF. O Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988, que disciplinou a estrutura bicameral do Congresso Nacional, estabeleceu que a Câmara dos Deputados seria composta de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, e que o número total de deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, seria estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se os ajustes necessários, no ano anterior às eleições.

Neste contexto, percebe-se, que o parlamento brasileiro tem abdicado de suas prerrogativas de legislar sobre o tema, por ter dúvidas e incertezas quanto à proporcionalidade das bancadas federais. Eis que propor modificações legislativas à Lei Complementar nº 78 de 30 de dezembro de 1993, afetaria, em consequência, a atuação parlamentar e o relacionamento com os Estados e com os eleitores.

Segundo a constituição, o cálculo das assembleias legislativas é feito com base na representatividade da Câmara Federal, assim, vale lembrar, que a nova regra permitiria, também, redefinir o número de cadeiras nas Assembleias Legislativas. A Câmara Federal, porém, aprovou decreto legislativo sustando os efeitos da resolução nº 23.389/2013 tendo como justificativa para tal a suposta invasão da competência do Legislativo por parte do Tribunal Superior Eleitoral.

A engenharia estrutural para se tratar da fixação do número das cadeiras na Câmara dos Deputados ou mesmo da alteração da composição dos representantes de cada Estado da Federação é muito complexa, pois envolve tanto os atores políticos quanto interesses diversos. Eis aí a razão pela qual, ao longo dos anos, os parlamentares permaneceram apáticos à situação, permitindo que a situação passasse despercebida por todos os congressistas.

Desde 1993, com a aprovação da lei complementar nº 78/93 se fala da possibilidade de adotar critérios e mecanismos matemáticos rígidos, que permita orientar os parlamentares na tomada de decisão quanto à lei complementar nº 78/93. A discussão, no entanto, se esgota nos debates. A provocação, desta feita, está aberta, quando o Poder Judiciário toma a frente para responder a ações de interesses do Legislativo Estadual.

A não obediência à proporcionalidade entre população e representantes é fruto da não revisão periódica do número de representantes de cada circunscrição eleitoral na Câmara

dos Deputados. E a situação se agrava quando, em função das alterações demográficas de crescimento populacional, faz com que algumas unidades territoriais fiquem sub ou sobre-representadas. Conforme JAIRO NICOLAU (1997), “o principal efeito dessa não proporcionalidade é dar pesos distintos aos votos dos eleitores de diferentes circunscrições eleitorais, o que viola o princípio democrático de que todos os cidadãos tenham votos com valores iguais, evidenciado na máxima um homem, um voto”.

A não revisão do número de eleitores propiciou o fortalecimento de um modelo político-eleitoral exaurido em todas as legislaturas. Muito embora tenham ocorrido inúmeras propostas de alterações menores ou maiores na organização política nacional, não se chegou a uma decisão em definitivo. Existe a dificuldade em aprovar mudanças no sistema político e há várias razões pertinentes, entre elas os próprios interesses criados pela existência das presentes normas e instituições.

A Carta Magna de 1988 prevê no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, precisamente no § 2º, do art. 4º, que: “é assegurada a irredutibilidade da atual representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados”. A Lei Complementar nº 78 de 30 de dezembro de 1993, em cumprimento ao que determina o § 1º, do art. 45 da Constituição Federal de 1988, determinou que o número de deputados federais não ultrapassaria 513 e seria proporcional à população dos Estados e do Distrito Federal, com base em estatística e atualização demográfica das unidades Federadas elaboradas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE no ano anterior às eleições.

Ao amparo desses normativos, no plenário do Tribunal Superior Eleitoral, instado por ação da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, que teve como relatora a Ministra Nancy Andrighi, decidiu por cinco votos a dois por proceder aos cálculos para redefinir o número de deputados por unidade da Federação, em razão de os dados estatísticos revelarem o aumento populacional de diversos estados. A decisão do Tribunal alterou a representação de 13 Estados para as eleições de 2014.

Para JAIRO NICOLAU (1997), “as distorções representativas concentra-se nas unidades federativas e partidárias”. O professor Jairo Nicolau, recorre a três fatores que podem ser apontados como as principais causas para a alocação desproporcional no Brasil. Primeiro a presença de regras na Constituição definindo o número mínimo de representantes por unidade da Federação, e o segundo fator decorre de normas que sub-representam unidades com populações maiores. O terceiro fator responsável pela alocação desproporcional deve-se a não revisão periódica do número de representantes de cada estado comparativamente às

alterações ocorridas na população (migração interestadual e diferentes padrões de crescimento populacional).

Dito isto, o Tribunal Superior Eleitoral ao aprovar a Resolução 23.389, de 2013, muda o cálculo de número de deputados federais por estado. A decisão foi tomada com base nas mudanças nos números populacionais dos estados nos últimos anos, para que as cadeiras da Câmara representem melhor as unidades da federação.

Conforme relato da Ministra Nancy Andrighi, a proposta assegura maior proporcionalidade entre as unidades da federação e o número de cadeiras. A fórmula apresentada propôs diminuir a representação de oito estados: Alagoas, Espírito Santo, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul; e aumentar o número de cadeiras na Câmara de outros cinco estados: Amazonas, Ceará, Minas Gerais, Pará e Santa Catarina. A nova configuração seria aplicada nas eleições de 2014.

Fator relevante é a presença iminente da perda de cadeiras envolvendo os Estados da Paraíba e Piauí, que sofreriam a maior redução de bancada. Perderiam, cada um, dois deputados federais. Com a nova regra, o Estado do Pará seria o que mais crescería em bancada na próxima Legislatura da Câmara dos Deputados (2015-2018), ganhando quatro cadeiras (passando de 17 para 21).

Algumas bancadas manteriam inalteradas suas representatividades. Seria o caso específico dos Estados: São Paulo, Espírito Santo, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Maranhão, Bahia, Alagoas, Sergipe, Roraima, Tocantins, Acre, Amapá e Rondônia.

A decisão, conforme estabeleceu o TSE, terá impacto nas assembleias legislativas e na Câmara Legislativa do Distrito Federal, por conta da regra da proporcionalidade. A legislação estabelece que a Câmara deve ter 513 deputados, e este parâmetro permaneceu inalterado de acordo com a Ministra Nancy Andrighi, relatora da proposta. Para o cálculo do número de cadeiras para cada estado, foi considerada a população de 2010, de 190,755 milhões de habitantes.

De acordo com o entendimento exarado, embora o § 1º do art. 45 da CF/88 fale expressamente que “o número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar”, na interpretação da relatora, o texto do parágrafo único do art. 1º da LC 78/93, o Congresso Nacional teria delegado essa competência ao TSE. Concordaram com a relatora as Ministras Laurita Vaz e Luciana Lóssio, e os Ministros Dias Toffoli e Henrique Neves.

Os Ministros Marco Aurélio Mello e Cármen Lúcia, votaram contra a mudança. Eles argumentaram que a Constituição Federal não dá essa atribuição ao TSE, mas ao Congresso Nacional. Os dois ressaltaram que há inconstitucionalidade na divisão, uma vez que não caberia ao TSE decidir sobre a mudança, mas sim ao Congresso Nacional.

O Ministro Marco Aurélio sustentou ainda que “no ápice da pirâmide das normas jurídicas tem-se a Constituição Federal, que não versa a possibilidade de substituir-se a Lei Complementar por uma simples Resolução”. Disse também que a “Constituição define que o Congresso Nacional fixe o número de cadeiras no ano anterior à eleição, por meio de Lei Complementar”.

A reação de protesto e indignação dos parlamentares à decisão do TSE, quanto à alteração do número de representantes por Estado da Federação, deu curso à elaboração de ato normativo de competência exclusiva do poder legislativo com eficácia de lei, para conter o efeito da decisão aprovada pelo TSE.

Conforme os arts. 49 e 62, § 3º, da Constituição Federal, o decreto legislativo de competência exclusiva do Congresso Nacional, é espécie normativa primária, de hierarquia legal, para o trato de matérias de sua competência exclusiva, e não há, portanto, possibilidade de veto.

As bancadas na Câmara dos Deputados, afetadas com o desconforto que criou entre os seus membros, alguns favoráveis a decisão do TSE, em função do acréscimo de novas cadeiras, ao mesmo tempo, entenderam que o momento se revelava cruel com as bancadas que perderam suas representatividades. Diante da nova exposição gerada pelo TSE, o Congresso Nacional decidiu, conforme redação do Art. 1º do decreto legislativo nº 424 de 2013: “ficam suspensos os efeitos da Resolução nº 23.389, de 9 de abril de 2013, expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral, que dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmaras Legislativas para as eleições de 2014”.

Diante da inevitável decisão do TSE, a alternativa mais viável para a situação imposta, era recorrer à suprema corte. Do ponto de vista do Poder Legislativo, restou-se a única opção para o momento, juridicamente, assegurar direitos constitucionais e derrubar a decisão do TSE, com ações de inconstitucionalidade para amenizar os conflitos políticos e administrativos que se chocaram com os interesses econômicos e governamentais.

Decorre daí, necessariamente, a execução dos princípios básicos identificados na ordem jurídica, no qual, a Constituição, seja posta à frente para organizar o funcionamento

das instituições públicas. No ordenamento jurídico a Constituição vai moldando os contornos que não sejam claros ou não tenham sido antevistos pelo legislador, como decidir sobre a aplicação da norma que estabelece o direito a definição das bancadas. Neste caso, a maioria dos ministros do Supremo Tribunal Federal-STF julgou inconstitucional a Lei Complementar nº 78/1993 e a resolução 23.389/2013 do Tribunal Superior Eleitoral-TSE que redefiniu a distribuição do número de deputados federais por estado e, como consequência, o número de deputados estaduais em algumas Assembleias Legislativas.

No julgamento, os ministros analisaram seis Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs nº 4947, 4963, 4965, 5020, 5028 e 5130) e uma Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC nº 33). Esta, a ADC nº 33, tinha o objetivo de declarar válido o Decreto Legislativo 424/2013 do Congresso Nacional, que sustou os efeitos da resolução do TSE.

A atual representação dos deputados por estado na Câmara Federal está mantida, o plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu, por 7 votos a 3, que é inconstitucional a alteração, mantendo-se, desta forma o cenário político para as eleições de outubro de 2014.

Votaram pela inconstitucionalidade das normas julgando procedente todas as ADIs, os Ministros Joaquim Barbosa, Teori Zavascki, Luiz Fux, Celso de Mello, Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski e a Ministra Rosa Weber. Os ministros Dias Toffoli, presidente do TSE, Gilmar Mendes e Luís Roberto Barroso votaram pela constitucionalidade das regras. Por unanimidade, os ministros consideraram improcedente a ADC nº 33, proposta da Mesa do Senado, que queria validar o decreto legislativo nº 424/2013 que sustara os efeitos da resolução do TSE.

O ministro Gilmar Mendes destacou ainda que o Congresso Nacional poderia até modificar ou elaborar nova lei complementar sobre regras de atualização da composição das bancadas dos estados na Câmara dos Deputados, mas não poderia recorrer a decreto legislativo para afastar uma resolução do TSE, feita de acordo com a lei em vigor. O Congresso Nacional deixou escapar à oportunidade de resolver a questão da redefinição das bancadas, demonstrando ineficiência quando transformou uma questão constitucional em política. Poderia até modificar ou elaborar nova lei complementar sobre regras de atualização da composição das bancadas dos estados na Câmara dos Deputados, mas não o fez como deveria.

Para os ministros do Supremo Tribunal Federal, ficou evidente, que não se poderia recorrer a decreto legislativo para afastar uma resolução do TSE, feita de acordo com

a lei em vigor. O TSE decidiu que o decreto legislativo do Congresso Nacional não tem validade por força do princípio da anualidade eleitoral (artigo 16 da Constituição). De acordo com esse princípio, lei que altera o processo eleitoral não pode ser aplicada ao pleito que “ocorra até um ano da data de sua vigência”.

A Corte Eleitoral considerou ainda que somente uma lei complementar - aprovada por maioria absoluta das duas casas do Congresso -, e não um decreto legislativo -, aprovado por maioria simples -, poderia suspender os efeitos da resolução do Tribunal, por esta ter sido editada em cumprimento ao estabelecido pela Lei Complementar nº 78/1993.

O simples fato de se questionar a inconstitucionalidade ou a constitucionalidade da lei complementar nº 78/93, já configura a omissão do legislador, quanto as suas responsabilidades no trato constitucional. Consequentemente, a decisão não agradou a todos, no entanto, a posição do TSE serviu para abrir os olhos do Poder Legislativo que abdicou de suas prerrogativas legislativas.

A definição de inconstitucionalidade por parte do Supremo provou ao legislador, que na ausência da norma ou a omissão da norma, implicam em ações de constitucionalidades ou inconstitucionalidades e geram conflitos entre os poderes harmônicos e independentes.

A **hipótese 5** visa entender o posicionamento dos parlamentares e dos partidos políticos no trato do tema reforma política, para isso, iremos discorrer no texto, duas ideias pertinentes a hipótese levantada: a) a questão dos interesses pessoais ou coletivos que estão presentes nos debates da comissão especial; b) as divergências das bancadas estar interligado com o posicionamento partidário no que diz respeito ao termo “direita e esquerda”.

a) A reforma política já tem algum tempo de vivência na Casa. Para o presidente da comissão especial, deputado Almeida Lima, as coisas não estão fora de foco, “nós estamos realizando o debate e estamos atentos à perspectiva de que essa reforma já produza alguma coisa para as eleições municipais”, na contraposição o deputado Luciano Castro “não há sentido ficarmos discutindo tudo para não resolver nada”.

Na verdade, a proposta de reforma política esbarra na falta de consenso, “não temos nenhuma proposta, nenhum sistema aqui que tenha maioria na Comissão, e possivelmente no plenário também não haverá”, alfineta o deputado Ricardo Berzoini.

É natural na política, a presença de divergências no conjunto de ideias, porém, os primeiros passos, indicam o risco de uma reforma política fardada ao insucesso, ou seja, se não é possível fazer a reforma para a próxima eleição municipal, brota o sentimento de que

uma decisão desfavorável pode prejudicar os parlamentares ou prejudicar o partido político.

O sentimento de que não se chega a canto algum, é suavemente abandonado com a notícia de que o Relator estará pronto para apresentar o parecer descritivo e conclusivo, com tempo para debates, para apresentação de emendas, para apresentação de outras proposituras que se fizer necessário.

O afago que por algum tempo acalmou os ânimos dos parlamentares, chega ao fim. Na conferência realizada no Estado da Bahia, em 30 de maio de 2011, o deputado Almeida Lima, em seu pronunciamento, declara que nada é definitivo, e para o momento, responde um questionamento:

Alguém disse aqui que quem produz Jair Bolsonaro é o Congresso Nacional! Gente, quem produz Jair Bolsonaro, assim como eu, assim como o Deputado Daniel Almeida, é o povo brasileiro, não é o Congresso Nacional. O Congresso Nacional é fruto do povo baiano, do povo sergipano, do povo brasileiro.

Quando estão em conflito um interesse meu, de ordem pessoal, e o interesse da sociedade, eu não me sinto em condições legítimas de decidir, por uma razão simples: é da natureza humana, aliás, é da natureza animal, é da natureza vegetal a sobrevivência. Eu não vou dar um tiro no meu pé, eu não vou votar contra um interesse meu, pessoal (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0620, 2011, p. 69).

Neste contexto, afirma o deputado que, particularmente é contrário ao voto em lista preordenada fechada, porque, existe o argumento falacioso de que fortalece o partido, assim sendo, “votar em partido não é votar em representante. Partido não representa! Quem senta na cadeira do Parlamento não é o partido! Quem senta lá é o Deputado Daniel Almeida, não é o PCdoB!” O que fortalece partido é programa partidário.

Novamente, na reunião da comissão especial de reforma política, na Câmara dos Deputados, realizada no dia 31 de maio de 2011, o Deputado Almeida Lima, retoma a discussão:

Eu não me sinto em condições de decidir, por exemplo, sistema eleitoral, porque não me sinto com legitimidade. Não irei aqui deliberar contra os meus interesses de ordem pessoal. Esta é a lei da sobrevivência, que é natural, exercida pelos humanos, pelos animais e pelas plantas. E se eu não tenho condições de deliberar, porque aquilo que desejo entra em conflito com o desejo da sociedade... Porque, em grau mais elevado, vejo a sociedade, e não a mim. Esta é a explicação que desejo dar. Por isso, há mais ou menos 20 anos, não houve reforma eleitoral no Congresso Nacional, porque todos nós, Parlamentares, ao chegarmos ao *atelier*, desejamos corte do paletó que bem assente em cada um de nós. Vemos aquilo que nos interessa, deixando de lado a sociedade (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0632, 2011, p. 42-43).

Com ânimo exaustado, o deputado Alfredo Sirkis, sugere que devido ao pronunciamento do Presidente da Comissão Especial de Reforma Política, ele deveria

renunciar à Presidência da Comissão, uma vez que enumerou uma série de empecilhos que de fato limitam o escopo de funcionamento da comissão.

Em diversas ocasiões tenho dito que por vezes V.Exa. se excede e confunde o necessário equilíbrio ao exercício da Presidência, que pode evidentemente ter a sua opinião e a sua posição, mas deve exercê-la à maneira presidencial (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0632, 2011, p. 43).

Para o deputado Lourival Mendes, ao discordar do deputado Alfredo Sirkis, “quero parabenizá-lo porque poucos têm a coragem de fazer o que V.Exa. acabou de fazer nesta Casa” (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0632, 2011, p. 45). A deputada Erika Kokay, se diz incomoda, por causa, da atitude assumida pelo Presidente da Comissão ao dizer que os interesses são próprios, que as pessoas estão aqui defendendo interesses particulares em detrimento de interesses coletivos, há uma redução da qualidade do próprio debate e do próprio sentido de democracia. Ressaltou a deputada representante do povo brasileiro, “não estou aqui para vestir o paletó de acordo com o próprio tamanho e para moldá-lo de acordo com a minha vontade individual”.

Deputado Almeida Lima:

Antes de encerrar a reunião, quero reafirmar tudo aquilo que eu disse. São interesses pessoais? São interesses pessoais. Legítimos? São. Mas em conflito com os interesses da sociedade. Mas são interesses pessoais? São. E por que eu vou dizer que os interesses pessoais não podem ser legítimos e/ou ilegítimos? São ilegítimos na medida em que se conflitam com os interesses coletivos. Por essa razão, eu assumi essa posição, e tenho assumido nos encontros, no País inteiro (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0620, 2011, p. 71).

b) Retornando ao contexto político que envolveu a criação das regras de fidelidade partidária, mencionando a espécie normativa que regula a matéria e as situações jurídicas que podem autorizar a mudança de partido com a manutenção do mandato.

Cabe ressaltar, que a expressão “direita” e “esquerda” é comumente utilizada para orientação de posicionamento de direção. Em geral, a utilização dos termos “direita” e “esquerda” é um significado de uma distinção política, que pode variar em função das transformações sofridas em determinado contexto político. Dessa forma, determinados grupos políticos que se colocam contra as ações do governo seriam entendidos como “de esquerda” e os apoiadores do governo estariam na base de sustentação, ou seja, de “direita”. Todavia, não é fácil definir a natureza mais ampla de um contexto político, no entanto, em determinados períodos da história, há uma alteração no posicionamento, a direita passa a ser à esquerda e a assim, sucessivamente.

Em muitos sistemas democráticos, com o multipartidarismo, os debates entre direita e esquerda, ocupam a parte mais ampla do sistema, permanecendo a questão do centro sem definição específica, que não faz parte da direita e tampouco da esquerda, dificultando uma melhor compreensão do sistema, já que o centro pode ser de centro-esquerda e centro-direita.

A classificação esquerda política e direita política é utilizado como forma de assumir uma postura em relação a determinadas ações, neste contexto, sugere na França, aparentemente durante a Revolução Francesa de 1789, na Assembleia Nacional, a divisão dos membros em partidários do rei à direita do presidente e simpatizantes da revolução à sua esquerda. A esquerda partiu de movimentos contrários da direita, ou seja, o termo se refere a lados opostos ou que se opõem.

Na política, a esquerda geralmente implica em discordância que provoca alterações e movimentos no sentido de criar uma sociedade mais igualitária, são mudanças que afetam o Estado e a sociedade, neste contexto, a direita, permanece a ideia de indivíduos e grupos que integram um lado conservador.

Todavia, é preciso salientar a formação política e os estatutos partidários, que norteiam as questões ideológicas, como princípio de igualdade, além de propostas que visam uma maior distribuição de renda e melhorias para as classes mais baixas da população.

Devido aos acontecimentos políticos na França, essa nomenclatura se estendeu para o mundo, sendo adotada inicialmente pelos meios de comunicação como os jornais e, depois, pela mídia. Desse modo, podemos dizer que a expressão “direita e esquerda” passou a identificar posicionamentos contrários a ações e pensamentos, que tenderam inicialmente a questionar as relações entre indivíduo, sociedade e Estado, ou seja, a manifestação do não “aceito estas decisões”, se bem que, historicamente, gerou-se uma divisão entre a “política dos ricos” e a “política dos pobres”.

Dito isso, o que se pode concluir? Que direita e esquerda são posições que identificam o funcionamento e a organização da sociedade e do Estado. Para os dias de hoje, principalmente, no Brasil, temos que lembrar do processo político em que o Partido dos Trabalhadores - PT, com a marca registrada de esquerda, tornou-se de direita.

Para o pensador italiano NORBERTO BOBBIO o termo direita e esquerda é muito sugestivo, pois, retrata os interesses na campanha eleitoral em que duas ou mais forças se contrapõem.

Para BOBBIO (1995), a tomada de consciência da necessidade de começar a discutir a razão e o significado da esquerda, inclusive por pessoas alinhadas à esquerda, pode ser datada do seminário sobre o conceito de esquerda ocorrido em Roma em outubro de 1981, e que a distinção “direita” e “esquerda” são termos antitéticos que há mais de dois séculos têm sido habitualmente empregados para designar o contraste entre as ideologias e entre os movimentos em que se divide o universo, eminentemente conflitual, do pensamento e das ações políticas.

O embate concentra-se na disputa de forças entre a direita e a esquerda que movem a política e todas as relações de poder e cultura de boa parte do planeta com pensamentos ideológicos que se contrapõem em relação a diversos problemas, com ou sem os contrastes das ideias, mas sim com a presença dos interesses e da valoração a respeito da direção a ser seguida.

Noberto Bobbio afirma que a relação entre estas forças, não elimina, mas distância a unidade permitindo uma política de centro, não como uma forma de compromisso entre dois extremos, mas como uma superação simultânea aceitação de um e de outro. Em um universo no qual as duas partes contrapostas são interdependentes, no sentido de que uma existe se também existe a outra, o único modo de desvalorizar o adversário é o de desvalorizar a si mesmo, no fim das contas, as mesmas coisas, formulam, para uso e consumo de seus eleitores, mais ou menos os mesmos programas e propõem-se os mesmos fins imediatos. Direita e esquerda não existiriam mais, e não teriam mais razão de existir, não porque estivera presente até certo ponto apenas a esquerda, e depois, estaria presente apenas a direita, mas porque entre uma parte e outra não haveria mais aquelas (pretensas) diferenças que mereciam ser indicadas com nomes diversos.

A questão acima, colocada por NORBERTO BOBBIO, é que os opostos sustentam muitas vezes as mesmas ideias, ou melhor, que a esquerda em dificuldades sustenta, para se renovar, ideias de direita e acaba por eliminar o contraste tradicional.

Por fim, “Direita” e “esquerda”, não são conceitos absolutos, na política estão uma ao lado da outra, inclusive porque representam duas relações diferentes, independentes uma da outra, e produzem o dualismo na democracia. Não se é de direita ou de esquerda no mesmo sentido em que se diz que se é comunista, liberal ou católico. Em outros termos, direita e esquerda não são palavras que designam conteúdos fixados de uma vez para sempre. Podem designar diversos conteúdos conforme os tempos e as situações.

Por fim, para a **hipótese 6** foram apresentadas 114 emendas pelos parlamentares

para compor a redação do projeto de reforma política. Desse montante, 81 emendas ao anteprojeto nº 2/2011 com objetivo de alterar o texto do anteprojeto apresentado pelo Relator. Posteriormente, o relator promove novas alterações no texto, e diante do exposto, a apresentação do anteprojeto nº 3/2012 foi novamente emendado. Os parlamentares apresentaram mais 33 emendas ao anteprojeto com objetivo de reconstruir a proposta anterior, em resumo, passamos ao conteúdo das emendas apresentadas.

- Afastamento de parlamentar para exercer cargo no Poder Executivo: determina a perda de mandato de Deputado ou Senador que for investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de capital, ou chefe de missão diplomática temporária.

- Candidatura avulsa: permite candidatos avulsos ou independentes em algum tipo de eleição. Autoriza o cidadão não filiado a partido político de exercer seu direito de ingressar na política quando não se identificar com nenhuma das opções partidárias disponíveis.

- Datas de posse aos cargos do Poder Executivo: a modificação do calendário de posses sejam datas consecutivas nos primeiros dias úteis de janeiro, de forma a não ensejar paralisia nas administrações dos entes federados. Pretende-se corrigir uma questão de ordem prática que consiste na inconveniência da data atual - primeiro de janeiro, Dia da Confraternização Universal.

- Domicílio eleitoral: para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral no respectivo Estado e filiação deferida pelo partido, pelo menos, seis meses antes do pleito. O objetivo é alterar à Constituição nos §§ 3º e 5º do art. 14 da Lei Maior, no que diz respeito ao domicílio eleitoral e à inelegibilidade do chamado “Prefeito itinerante”. Desse modo, evitar-se-ia a eleição dos chamados “paraquedistas”, pessoas que “aterrissavam” em determinadas unidades da Federação com a única finalidade de lá conseguirem um mandato eletivo e que não tinham qualquer ligação prévia com seu eleitorado, valendo-se da influência do poder econômico para conseguirem seus intentos.

- Filiação partidária: modifica o prazo de filiação partidária, para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deverá estar filiado ao respectivo partido pelo menos seis meses antes da data fixada para as eleições majoritárias ou proporcionais.

- Federações de partidos: cria a figura das federações partidárias, em que dois ou mais partidos que integram a federação atuarão como se fossem uma única agremiação partidária, tanto no processo eleitoral, como na atuação parlamentar. Segundo o Projeto, as federações

poderão ter abrangência nacional ou estadual, e seu registro será encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral e aos Tribunais Regionais Eleitorais do respectivo estado, conforme se trate de federações nacionais ou estaduais. Os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados, no mínimo, por três anos.

- Fidelidade partidária: permitir a mudança de partido trinta dias antes do prazo de filiação partidária. Estabelecer um período de tempo em que seja possível a mudança de filiação partidária para aqueles que já estiverem no exercício de mandato eletivo.

- Financiamento de campanhas eleitorais e partidário: institui o financiamento de campanhas misto nas eleições proporcionais pelo sistema de lista aberta e exclusivamente público nas demais eleições.

- Distribuição de recursos financeiros para campanha: altera os critérios para redistribuição dos recursos entre as circunscrições, a fim de melhor e adequar os percentuais de distribuição dos recursos públicos à realidade de gastos das campanhas eleitorais.

- Doação privada: se limitarão as pessoas físicas nas eleições proporcionais que dos 100% (cem por cento) doados, 50% (cinquenta por cento), serão destinados para diretório regional do partido que fará distribuição. Este Projeto mantém a permissão para que pessoas físicas e privadas efetuem contribuições visando ao financiamento de campanhas.

- Fusão e criação de partidos: permitir a criação, incorporação ou fusão entre partidos, de forma a respeitar um amplo espectro ideológico, mas, em nome da segurança jurídica, deve regulamentar tais práticas, de forma a evitar que elas se transformem em instrumentos para as negociações de bastidores, que desrespeitam a vontade expressa nas urnas.

- Instrumentos de democracia direta (plebiscito, referendo, revogação e iniciativa popular):

- a) Participação popular: inclui requisitos para apresentação de projetos de lei de iniciativa popular; e instituir a iniciativa popular para apresentação de Proposta de Emenda Constitucional. Modifica a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular.

- b) Realização de um referendo popular a se dar após a aprovação da lei pelo Congresso Nacional, condicionando a entrada em vigor dos dispositivos da lei relativos ao sistema eleitoral e ao financiamento público exclusivo das eleições ao voto favorável do povo na consulta, à maneira do que se deu no caso do Estatuto do Desarmamento.

- c) Autoriza o povo a convocar referendo e plebiscito mediante a apresentação de

requerimento à Justiça Eleitoral.

d) Estabelece a obrigatoriedade de realização de plebiscito que Estados, Municípios e Distrito Federal, optem pela duração do mandato das eleições, que poderão ser de 4 (quatro), 5 (cinco) ou 6 (seis anos), com ou sem reeleição. Esta proposta responde aos reclamos de cidadania de milhares de brasileiros que anseiam pelo direito de exercício da autonomia política.

- Revogabilidade de mandato:

a) Transcorrido um ano da data da posse nos respectivos cargos, o Presidente da República, ou os membros do Congresso Nacional, poderão ter seus mandatos revogados por referendo popular.

b) A Câmara Municipal poderá, após, transcorrido metade do mandato, propor realização de plebiscito destituente, ou seja, permite o eleitorado destituir um representante, antes da data regular de fim de mandato. Este mecanismo tem a intenção de dar poder especial ao povo, de modo a que população não tenha que continuar aceitando como representante alguém que se revela corrupto, incompetente ou inoperante.

c) O eleitorado nacional poderá decidir a dissolução da Câmara dos Deputados, convocando-se nova eleição, que será realizada no prazo máximo de três meses.

- Representação das mulheres nas Casas Legislativas: cada partido ou federação deverá garantir, na totalidade da lista partidária preordenada, a existência de ambos os gêneros alternadamente, sob pena de indeferimento do registro da respectiva lista.

- Propaganda eleitoral: fica liberada e autorizada à utilização de outdoors, painéis de publicidade, nas eleições municipais, estaduais e no âmbito da eleição ao cargo de Presidente da República Federativa do Brasil.

- Lista preordenada: a escolha dos candidatos pelos partidos, coligações ou federações, assim como a ordem dos candidatos que comporão a lista partidária preordenada, deverá ser feita em convenção partidária mediante o voto direto e secreto de, pelo menos, quinze por cento dos filiados, sendo vedada a delegação a outro órgão partidário, sob pena de indeferimento do registro da respectiva lista.

- Voto distrital: institui o voto distrital majoritário para eleição de deputados federais, estaduais, distritais e vereadores.

- Sistema eleitoral misto: estabelece que metade dos parlamentares é eleita pelo sistema proporcional de lista preordenada e a outra metade pelo sistema majoritário de lista aberta (“distritão”).

- Estabelece regra para a suplência de senador:

a) O suplente de Senador será o candidato a Deputado Federal que figure em primeiro lugar na lista preordenada do partido ou da federação do titular do mandato

b) Em caso de vacância, far-se-á nova eleição para preenchimento da vaga de Senador, na primeira eleição federal subsequente.

c) Reduzir de dois para um o número de suplentes de Senador; vedar a eleição de suplente que seja cônjuge, parente consanguíneo ou afim, até o segundo grau ou por adoção do titular e dá outras providências.

d) Redução da idade mínima de candidatos ao Senado Federal para trinta anos.

e) Redução da duração de mandato dos senadores para quatro anos. Senador não teria mais esse mandato dobrado.

f) Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de seis anos e cada Senador será eleito sem suplentes.

- Inelegibilidade e reeleição: altera a Constituição Federal, para estabelecer a inelegibilidade do Presidente da República, dos Governadores de Estado e do Distrito Federal e dos Prefeitos, para os mesmos cargos, no período subsequente, além de permitir a reeleição para os cargos legislativos por um mandato subsequente.

- Unificação das eleições: acrescenta artigo para estabelecer a coincidência dos mandatos federais, estaduais e municipais. Os Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores eleitos em 2012, terão mandato de seis anos, para permitir, a partir de 2018, a coincidência com as eleições para Presidente da República, Governadores, Senadores, Deputados Federais, Estaduais e Distritais, realizando eleições gerais para todos os níveis. Além de proporcionar melhores condições de governabilidade, a unificação das datas permitirá economizar nos gastos das campanhas e amenizará o uso da máquina governamental.

- Voto facultativo: altera a redação do § 1º do artigo 14 da Constituição Federal para tornar o voto facultativo a todos os eleitores. Com a implantação do voto facultativo, a tendência natural é de que os eleitores que exercerão seu direito de voto, o façam com maior consciência

e reflexão.

- Coligações partidárias nas eleições: podem ser diferenciadas em municípios onde houver conveniência para o bem comum, com possibilidade de coligar na majoritária e não coligar na proporcional.
- Convenções partidárias: reduzir o período para a realização das convenções partidárias para quinze dias. O objetivo é encurtar o período de campanha eleitoral, de forma a dinamizar e racionalizar o processo democrático.
- Extingue as coligações partidárias em eleições proporcionais.
- Infração eleitoral: a fiscalização de infrações eleitorais, dentre elas a transferência ilegal de domicílio eleitoral, a captação ilícita de sufrágio, as condutas vedadas aos agentes públicos e os abusos do poder econômico e político e dos meios de comunicação no curso da campanha, será exercida por uma comissão instituída pela Justiça Eleitoral, em cada circunscrição.
- O período de campanha deverá estender-se tão-somente ao tempo necessário para a tomada de decisão do eleitorado, a exemplo do que ocorre em muitos outros países, que, a propósito, não dispõem de Justiça especializada para a organização das eleições.
- Quociente eleitoral: nas eleições serão considerados votos válidos os votos de legenda dados às listas partidárias preordenadas. Determina-se para cada partido ou coligação o quociente partidário dividindo-se pelo quociente eleitoral a soma aritmética dos votos de legenda atribuídos à lista partidária preordenada, desprezada a fração. Estarão eleitos tantos candidatos por partido ou federação quantos o respectivo quociente partidário indicar, segundo a ordem da lista preordenada.
- Registro de candidato: a escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações devem ser feitas no período de 15 a 30 de julho do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto e rubricado pela Justiça Eleitoral. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até às dezenove horas do dia 5 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.
- Segundo turno: para determinar a realização de nova eleição para Prefeito e Vice-Prefeito, caso nenhum candidato tenha alcançado maioria absoluta na primeira votação, nos Municípios com mais de 50.000 eleitores.
- Voto personalizado: eliminar a personalização do voto que leva ao enfraquecimento dos partidos. Candidatos de um mesmo partido concorrem entre si e, quando eleitos, consideram

seu mandato uma conquista pessoal.

O relator deputado Henrique Fontana (PT-RS), ao proceder à análise das 81 emendas apresentadas pelos parlamentares ao APJ 2/11, se manifestou pela aprovação parcial da emenda nº 17, de autoria da Dep. Luiza Erundina, contempla, entre outras propostas, a utilização da internet para a subscrição de projetos de lei de iniciativa popular, o referendo sobre o sistema eleitoral e o financiamento público de campanhas.

A emenda nº 22, do Dep. Esperidião Amin, antecipa o referendo, de maneira a que as alterações sobre financiamento público somente entrem em vigor se aprovadas pela população.

A emenda nº 31, do Dep. Luciano Castro, é uma Emenda Substitutiva Global ao conjunto de propostas de Emenda à Constituição. Entre as várias propostas contidas na Emenda, consta a redução do número de eleitores para cem mil, como requisito para realização de eleições municipais em dois turnos; a mudança de datas de posse dos cargos do Poder Executivo; e a idade mínima para o cargo de Senador.

A emenda nº 35, do Dep. Ronaldo Caiado, é também uma Emenda Substitutiva Global às propostas que integram este Relatório. Entre as várias propostas contidas na Emenda, foram acatadas as seguintes:

- a) na Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 1995), o aperfeiçoamento dos objetivos da propaganda partidária gratuita, mediante o aumento da parcela de tempo, de 10% para 20%, para promoção e difusão da participação política feminina (art. 45, IV), e da reserva de 10% do tempo de propaganda para promoção e difusão da participação política dos jovens (art. 45, V);
- b) na Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 1997), a vedação de pagamento de despesas de convencionais por candidato em convenção (acrescenta art. 8º-B), e a obrigatoriedade da participação de candidatos a Vice-Presidente, Vice-Governador, Vice-Prefeito e suplente de Senador no horário de propaganda eleitoral gratuita (acrescenta § 8º ao art. 47).

A emenda nº 75, de autoria do Dep. Daniel Almeida, foi parcialmente acatada, no que diz respeito à revogação do art. 111, do Código Eleitoral. Essa revogação se justifica tecnicamente em razão da adoção da fórmula d'Hondt em substituição ao cálculo dos quocientes eleitoral e partidário na distribuição das vagas entre os partidos e aprovada a emenda 52/2011 de autoria do deputado Alfredo Kaefer, que pretende alterar a Constituição

Federal para determinar a realização de eleições em dois turnos nos Municípios com mais de cem mil eleitores.

Apresentado à Comissão o anteprojeto nº 2/2011, já consolidado com as emendas, tornou-se objeto de críticas e intenso debate por parte dos parlamentares insatisfeitos com o parecer do relator que não acatou as sugestões das emendas apresentadas na Comissão. Diante do exposto, o relator em nova tentativa de adequar a proposta apresentada, promove por conta própria novas alterações ao texto que desperta no colegiado a decepção e frustra as expectativas dos parlamentares quanto à possibilidade de aperfeiçoar a proposta de estudo de reforma política. Desta forma, o relator apresenta o anteprojeto nº 3/2011 e conforme o Regimento Interno da Câmara dos Deputados é iniciado o prazo para apresentação de emendas ao novo relatório. As 33 novas emendas pretendiam reconstruir a proposta anterior.

4.4 Encaminhamento da matéria: discussão e votação

O presidente da Comissão Especial de Reforma Política, deputado Almeida Lima, em 26 de outubro de 2011, anuncia que a reunião foi convocada para a discussão e votação do parecer do Relator, deputado Henrique Fontana.

Antes, porém, a título não de curiosidade, mas para chamar a atenção mesmo, começaremos pelos encaminhamentos, digamos, mais formais da Comissão, até para estabelecer alento àqueles que imaginavam que ela já estivesse sepultada. Não está morta nem a sepultaremos (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 1760, 2011, p. 2).

O relatório, do ponto de vista dos principais temas alvo de intenções de mudanças, apresenta uma história e um caminho muito longo, com alterações legislativas importantes, mas pontuais, das normas que regem o sistema eleitoral brasileiro. Contudo, na Comissão Especial, o relatório devidamente formatado, com as contribuições que surgiram dos debates parlamentares e da participação popular, foram da maior relevância, trazendo aspectos importantes sobretudo para o aprimoramento dos mecanismos de representação popular.

Os temas abordados são cruciais para a vida política e para os partidos, e vêm sendo debatidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal há anos, com dificuldades para alcançar a fase de deliberação. O grande objetivo da Comissão Especial foi elaborar uma proposta de reforma política que atendesse as reais modificações de um sistema político, com mudanças significativas para deixar registrado na história um sistema exaurido e ultrapassado pelos anos de evolução da democracia brasileira.

É evidente, que o primeiro passo, seria contornar as opiniões divergentes e trabalhar para superar impasses políticos, o que é natural do debate político, principalmente,

no parlamento brasileiro. Para avançar, a proposta apresentada pelo relator, visava construir um consenso e uma maioria para balizar diversas mudanças no sistema político e eleitoral que pudesse ser votadas, contribuindo para aperfeiçoar a democracia brasileira.

O resultado propiciou acalorados debates que arregimentaram as bancadas, o relatório foi consolidação com as informações das audiências públicas, da participação popular, da apresentação de grandes especialistas do tema no Brasil, além, das sugestões e as emendas parlamentares.

Apesar do contínuo esforço para atender as demandas parlamentares, não se consegue formar uma maioria forte o suficiente em torno da proposta, as alterações promovidas pela relatoria, não agradou na essência o colegiado da comissão, as mudanças alcançou grande apelo político para uma revisão.

Como principais temas, o projeto trazia a proposta de financiamento público exclusivo de campanha e listas fechadas e preordenadas para eleição de cargos proporcionais do Legislativo. Tratava, ainda, do fim das coligações nas eleições proporcionais e a coincidência de todas as eleições em uma única data, simplifica os mecanismos de democracia participativa, altera as datas de posse nos cargos do Poder Executivo, critérios de distribuição de recursos de campanha aos partidos, sistema eleitoral.

Em linhas gerais, a apresentação do projeto de lei, foi cercado de muitas críticas no momento em que o relator deputado Henrique Fontana, informa que promoveu alterações no texto. A situação se agrava, quando, solicita aos seus pares, que o processo de votação siga o mesmo critério que é utilizado na votação em Plenário. Ou seja, as bancadas apresentarão seus destaques e, os destaques que constituírem maioria serão incorporados ao relatório, que será o relatório da Comissão. Nesse sentido, a proposta deve ser votada, ressalvados os destaques e quem vota contra o relatório, derrota-o e apresenta um substitutivo global. E tem que compor maioria para aprovar esse substitutivo global, se não for substituída por uma maioria que tenha a vitória em outro relatório, sepulta a reforma política. Então, esse é o caminho, sempre da mesma forma: primeiro, entra o relatório; segundo, se alguém quiser fazer um substitutivo global tem que derrotar o relatório em favor de tentar encontrar os 21 votos a favor do substitutivo global.

O relatório contempla duas peças: sendo uma o projeto de lei, e quando o Presidente chamar a reunião da PEC 10, apresenta-se uma emenda constitucional substitutiva global.

O desconforto desenvolveu o pensamento de que as alterações anunciadas pelo relator, mais se parecia uma carta de intenção, e que para o momento, dúvidas mereciam ser esclarecidas. Por trata-se de versão nova, com nova propositura, entende-se, que regimentalmente, não tem como escapar da abertura de prazo para apresentação de emendas. De fato a apresentação, em parte, é nova, não como decorrência das emendas que foram apresentadas nesse período anterior, mas em função da evolução do pensamento do próprio Relator.

Na verdade, anteriormente, havia uma proposta na forma de anteprojeto, ocorre que neste momento trata-se de um projeto de lei, e, de fato, os partidos se preparam apresentar emendas exatamente em cima do projeto de lei. A decisão requer o cumprimento regimental do rito de tramitação de qualquer proposição na Casa, o prazo para apresentação das emendas.

Em nova reunião agenda para o dia 23 de novembro de 2011, a expectativa renova as esperanças de um passo à frente, no entanto, o relatório fruto de um trabalho de meses da Comissão de Reforma Política, é abatido com o pedido de prazo para análise e estudar um pouco mais a fundo, a nova versão, já contemplada com as emendas parlamentares.

Da apreciação, constatou-se a apresentação de 81 emendas, todas elas com conteúdo, evidentemente, qualificado, e que só demonstram aquilo que é a tônica de uma Comissão que busca fazer uma reforma do sistema político, que é a pluralidade de opiniões a respeito do que seria o sistema político ideal para o País. Emendas que refletem a opinião de cada um dos partidos e parlamentares presentes na Comissão Especial, que serão debatidas, e se houver entendimento do colegiado, votação, ressalvados os destaques, portanto, em cada destaque os partidos poderão apresentar suas posições e tentar constituir maioria na votação da Comissão.

Diante da possibilidade de uma derrota, e tendo em vista o acolhimento de emendas, e diante do fato concreto de pedido de vista, inclusive por mais de um Parlamentar, a presidência, concede vista coletiva, e permite a realização de reuniões de debate com tempo suficiente para cada um expor a sua posição e assumir a responsabilidade que vai decorrer do voto.

Em 30 de novembro de 2011, iniciada a discussão do relatório do Deputado Henrique Fontana, Relator da Comissão, brota as solicitações de adiamento de discussão, com justificativas como: “não tivemos condições de analisar essas últimas mudanças, especialmente com os nossos partidos, pura e simplesmente nos posicionarmos numa postura maniqueísta do contra e do a favor depois de tamanho esforço, especialmente do Relator”, as

discussões iniciais vão, com o andar da carruagem, entrar no processo regimental de obstrução, de tentativa de impedimento de votação.

Deve-se ressaltar, que ficou visível que nenhuma das propostas apresentadas granjeou maioria suficiente para prosseguir. Anteriormente, o anteprojeto e posteriormente o projeto de lei tenderam há um impasse real, configurando um clima propício ao adiamento. Na verdade, se a ideia fosse enterrar de vez a reforma política, tentar-se-ia precipitar de uma forma ou de outra, para que ela fosse na direção de um impasse.

Com a realização de um trabalho muito intenso aberto ao debate, com audiência pública, participação popular, contribuições relevantes para o funcionamento da Comissão, espera-se que pudesse haver momentos absolutamente maduros para votar um relatório que abrangesse o tema reforma política, até mesmo, o sistema de financiamento de campanha e lista partidária fecha e preordenada, por se entender que é a espinha dorsal do tema principal.

Para o deputado Alceu Moreira, primeiro, existem dois grandes grupos: o que quer reforma e o que não quer, neste contexto declara-se:

Quero demonstrar toda a minha frustração e dizer que já tive nesta Comissão absoluta convicção de que nós daríamos à população brasileira o direito de ter um instrumento na mão, capaz de eleger quem desejaria para produzir a regulação legal deste País. Lamento não poder ter feito. Gostaria, pelo menos, que estreitássemos a discussão, afunilássemos, para que, na primeira ou na segunda reunião, tivéssemos o que votar nesta Casa (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 2024, 2011, p. 16).

O requerimento de adiamento apresentado pelo deputado Eduardo Cunha, é reflexo do descontentamento com o projeto de lei que agrega o sentimento de que a palavra consenso não vai acontecer na reforma política. A sugestão do deputado Cunha é simplesmente derrotar o relatório e buscar um novo Relator do vencido para formar um consenso. “Nós estamos em desacordo com a proposta que está sendo apresentada”.

A esperança renasce no início de 2012, precisamente, em 29 de fevereiro, o deputado Almeida Lima, avisa que a Ordem do Dia na sessão¹¹, é somente para considerações e encaminhamentos e não para o início formal da discussão da proposta apresentada pelo Relator, apenas para chega a alguma conclusão acerca dos procedimentos que deveram ser adotados para próxima reunião.

Com relação à mãe de todas as reformas, a reforma política, o presidente da

¹¹ Fase da sessão plenária ou da reunião de comissão destinada à discussão e à votação das proposições em pauta. Corresponde, também, à relação de assuntos a serem tratados em uma reunião legislativa. RICD, Arts. 82 a 86.

comissão, deputado Almeida Lima, informa aos presentes:

Como membro desta Comissão, devo dizer que, ao reassumir a presidência dos trabalhos para encerrar esta sessão, vou dizer que, na próxima semana, salvo deliberação em contrário do Plenário, submeterei oficialmente a matéria à discussão e votação. Se o Plenário decidir o contrário, a Presidência acatará, mas, de ofício, a Presidência tomará essa decisão (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0039, 2012, p. 43).

Em 28 de março de 2012, o embate político continua com o objetivo de apresentar uma proposta de renovação dos mecanismos de representação política que, ao mesmo tempo, fosse consistente e capaz de produzir efeitos significativos e de atrair o apoio social e político indispensável para sua aprovação com a urgência desejada.

O projeto de lei em análise pelo colegiado da comissão tornou-se a preocupação dos parlamentares por conter alterações que não contemplava as sugestões e as propostas de emendas apresentadas ao anteprojeto, assim, parte dos dispositivos, apenas inseriam pequenos significados a redação, mantendo, traços gerais sem muita relevância.

Em suma, o assunto extenso e complexo por natureza desagradou os parlamentares que aguardavam grandiosas alterações no sistema político e eleitoral, esperava-se por mudanças radicais no trato do tema reforma política, e não relativamente pequena.

Então, o plenário firmemente convencido de que a proposição não estabeleceu uma linha condutora para a aprovação, abre caminho para o desgaste e decepção política. A afirmação de que a reforma política é basilar e seja feita como base de tudo o que virá em termos de mudança do sistema político, alcança a fase de um trabalho sem solução definitiva.

Propostas e sugestões como votar artigo por artigo, destaque por destaque inibe com profundidade cada um dos temas dessa chamada reforma política, porque inclusive há alguns temas com concordância e outros sem acordo.

O problema presente no embate político envolve reconhecer que tudo tem limite, e o desejo publicamente de promover mudanças no sistema eleitoral brasileiro que demande uma PEC tem dificuldades políticas de constituir os 308 votos necessários no Plenário para aprovar esta modificação.

O impasse instalado para aprovação da proposta do relator demonstra para os diversos atores envolvidos no processo de elaboração, claramente que Comissão não possui condições de deliberar. A ideia pertinente à responsabilidade de apresentar projeto de estudo de reforma política, e reporta-se ao Colégio de Líderes, a Presidência da Casa, precisa ser revisto, ou seja, o encaminhado é a sugestão de que providências sejam adotadas para evitar a

apresentação de um estudo sem definição.

O encaminhamento do relator é no sentido de manter a posição de votação do relatório, mesmo que haja a possibilidade de ser derrotado. “Prefiro ser derrotado, se for o caso, porque eu quero que o povo brasileiro saiba quem defende o financiamento privado”. Outra manifestação importante no calor da discussão e afirmação de que o deputado Eduardo Cunha quer evitar a votação da reforma, está fazendo é obstrução.

Eu não posso aceitar chantagem que ele diga para este Relator, Presidente. Ele é minoria muito minoritária na Comissão, e ele vem, chantageia o Relator dizendo o seguinte: “Ou tu aceitas a votação como eu quero, artigo por artigo, ou não vai haver votação” (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0230, 2012, p. 47).

Os sentimentos tendem a ser afirmativos, porém, o direito à obstrução é legítimo e a persistência está incluída, a falta de consenso, sem a formação de maioria para deliberar sobre a matéria, obriga a presidência da comissão a tomar atitudes regimentais para evitar a quebra do decoro parlamentar, além, de zelar pela credibilidade institucional, segurança e transparência, propor o encerramento da sessão.

Resta ao relator deputado Henrique Fontana, um último suspiro sobre o seu imenso trabalho na Comissão Especial de Reforma Política.

Posso pedir uma coisa a V.Exa., Sr. Presidente? Se V.Exa. concordar, pediria que marquemos sessão na semana que vem para terça-feira às 14 horas, até para que possamos ter, eventualmente, duas sessões, se for o caso (CÂMARA DOS DEPUTADOS. CEREPOL. DETAQ 0230, 2012, p. 48).

Para o momento, sem a devida definição, o deputado Almeida Lima, Presidente da Comissão, declara encerrada a presente sessão, “antes, porém, anunciando que, diante da ponderação do nobre Relator e dos trabalhos da Casa para a próxima semana, oportunamente, ainda esta semana, designaremos data para a sessão seguinte”.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Comissão Especial de Reforma Política iniciou suas atividades em 1º de março de 2011, realizou audiências públicas para ouvir representantes do setor público e privado, que enriqueceram os debates com exposições técnicas concernentes ao tema reforma política, e promoveu conferências nos Estados para recepcionar as demandas e ouvir representantes da sociedade sobre a Reforma Eleitoral.

O conjunto de debates, as propostas que se apresentaram ao longo das reuniões na Câmara dos Deputados, nas Audiências Públicas, as Conferências Estaduais e as sugestões apresentadas, permitiram que o tema alcançasse repercussão nacional e que se esclarecessem dúvidas da população, que buscou o conhecimento pertinente à reforma política.

A sociedade civil organizada compareceu aos encontros agendados nos Estados e no plenário da própria comissão. Essa participação popular foi motivada por um objetivo comum, qual seja a busca por mudança das regras do jogo político. A transformação da realidade a partir da manifestação popular permitiu aos interessados pelo assunto manterem-se inteirados sobre os acontecimentos de interesse nacional.

A população brasileira não está devidamente informada dos direitos de participar das decisões de interesse público e a argumentação é no sentido de aprimorar os mecanismos de participação popular, para correção dos desvios da representatividade e permitir uma maior aproximação entre eleitos e eleitores.

Em linhas gerais, a reforma política deveria promover alterações que envolveriam um amplo ajuste na questão política, partidária e eleitoral, no entanto, a complexidade do tema promoveu um debate distante da real necessidade de postular as reformas e a proposta expressa em projeto de lei não prosperou em sua tramitação legislativa, prevalecendo a ausência de consenso sobre a necessidade de mudança, e trouxe dificuldades à maioria das bancadas para deliberar sobre a matéria.

Em parte, as divergências de opiniões e interesses concretos, afetaram a possibilidade de um passo adiante no processo de democratização do país, com isso, a pauta da reforma política afunilou, por exclusão, para propostas de mudança da legislação eleitoral e partidária, em um ambiente em que as regras do jogo político, em geral enfatizam os efeitos negativos da representação proporcional.

A soberania popular é exercida em regra por meio da democracia representativa,

em que o cidadão politizado ou não deve participar de movimentos populares na defesa de interesses coletivos. As manifestações populares, por meio de plebiscito, referendo ou de iniciativa popular, não precisam ser mais rígidas, porém, estima-se que sejam mais estáveis ou mais coerentes do que as decisões partidárias. O eixo da argumentação é o aprimoramento dos mecanismos de participação popular para a correção dos desvios da representatividade e da educação política do povo, pela consciência dos direitos de participar das decisões de interesse público. A reforma política distante de uma reforma estrutural cedeu espaço para alterações legislativas voltadas ao interesse do processo eleitoral com ênfase nos interesses na reeleição.

A possibilidade de fatiamento da reforma política para balizar aprovação de pontos específicos não logrou êxito, o parlamento não concordou com a ideia de deliberar questões pontuais. Esperava-se, a princípio por uma proposta densa e ampla, envolvendo na reforma política assuntos tanto do Poder Legislativo, quanto do Executivo e do Judiciário.

Ressalta-se, que as bancadas partidárias, separadamente, possui suas próprias ideias, parâmetros e, internamente, sua própria reforma política, deriva daí, a dificuldade do relator deputado Henrique Fontana (PT-RS) atender as demandas encaminhadas. Ocorre que a definição de um sistema político partidário ou eleitoral, tem que ser único, qual seja, igualitário para todos.

Pertinente às questões sobre a judicialização da política, o ministro Dias Toffoli entende que este não é um problema do judiciário brasileiro, os grandes responsáveis são os parlamentares. Quando o judiciário é “provocado” precisa apresentar aos olhos da lei uma decisão.

Quanto ao direito do cidadão de contribuir para campanha eleitoral, acredita-se que o Estado não deve vedar, deveria permitir a contribuição individual das pessoas físicas a qualquer partido político, a qualquer campanha eleitoral, porque, pode ter reflexos de inconstitucionalidade por intervenção no direito, na garantia à liberdade individual do cidadão de fazer política.

Isso ficou constatado no estudo “os (des) caminhos da reforma política no parlamento brasileiro: estudo de caso da comissão especial da Câmara dos Deputados de 2011”, quando da análise pertinente à hipótese de número 1, que questionava a competência da comissão especial para proceder a deliberação de matérias constitucionais. Ali a hipótese se confirmou, as atribuições da comissão especial de reforma política limitaram-se somente a elaboração de estudo de proposta de reforma política, conforme o Ato da Presidência, de 08

de fevereiro de 2011.

A participação da sociedade civil e das entidades públicas no debate da reforma política, tema da hipótese número 2, não agregou informações relevantes para a formatação do projeto de lei. A sociedade se fez presente no momento em que foi solicitado a participar de assuntos complexos e que necessitam de debate amplo para a construção de um País forte e democrático.

A hipótese de número 3, que retrata a questão das eleições municipais de 2012, no que tange a prazo para a lei entrar definitivamente em vigor, foi motivo de agonia e preocupação dos parlamentares, que pretendiam formalizar candidaturas ao posto de prefeito no Poder Executivo Municipal. Na verdade, pretendiam que alterações na legislação brasileira, principalmente no sistema eleitoral, se pudesse incorporar regras que mitigariam uma campanha dispendiosa e de custos muito elevados.

O cerne da questão refere-se ao princípio da validade (ou anterioridade) da lei, expressa no artigo 16 da Constituição de 1988, para o qual “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”, para que não torne obstáculo a execução das novas regras.

Então, em conformidade com a legislação, a hipótese de número 3, também, não foi possível confirmar-se, tendo em vista, que os trabalhos da Comissão Especial de reforma Política seguiu rito próprio para executar agenda e cronograma que viabilizasse a apresentação de um relatório dentro das conformidades da lei.

Referente à análise da hipótese de número 4, que discorreu sobre a questão da representatividade parlamentar nos Estados Federados, podemos confirmar que os membros do colegiado na Comissão Especial permitiram que passasse despercebido o tema que trata da desproporcionalidade da representação dos Estados e do Distrito Federal, conforme estabelecido no art. 41, § 1º, da Constituição, o que, segundo alguns críticos, atentaria contra o equilíbrio federativo e valorizaria eleitores de um Estado, em detrimento de eleitores de outros.

O Poder Judiciário é chamado para decidir a questão pertinente a Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, a provocação ocorreu no dia 06 de maio de 2011. A Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas protocolou no Tribunal Superior Eleitoral-TSE, a petição de nº 95.457, que de acordo com o censo demográfico de 2010, o Estado do Amazonas deveria ter 10 parlamentares federais, ao invés de oito e,

consequentemente, 30 deputados estaduais, e não mais os atuais 24.

A resolução nº 23.389/2013 do Tribunal Superior Eleitoral-TSE decidiu favoravelmente à petição nº 95.457 apresentada pela Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. Ocorre que, ao formatar decisão, o Tribunal Superior Eleitoral desestabilizou a calma dos Estados Federados e do Poder Legislativo, o que levou o debate para o Supremo Tribunal Federal-STF.

Neste contexto, percebe-se, que o parlamento brasileiro tem abdicado de suas prerrogativas de legislar sobre o tema, por ter dúvidas e incertezas quanto à proporcionalidade das bancadas federais. Eis que propor modificações legislativas à Lei Complementar nº 78 de 30 de dezembro de 1993, afetaria, em consequência, a atuação parlamentar e o relacionamento com os Estados e com os eleitores.

Cabe agora tecer comentários à hipótese de número 5, que se refere a questões partidárias no que tange as nomenclaturas conhecidas na ciência política como partidos de “direita e esquerda”, bem como, do porque as divergências das bancadas influenciaram conflitos de interesses coletivos e individualistas.

Esta hipótese, em seu bojo, retrata bem o tema, confirmando que a interpretação de direita e esquerda refere-se às tendências políticas no processo eleitoral. Em especial, no caso político, é um significado de uma distinção política, que pode variar em função das transformações sofridas em determinado contexto político. Todavia, é preciso salientar que norteiam questões ideológicas e posicionamentos dos partidos políticos perante a sociedade e às questões de sustentação da governabilidade.

Quanto à presença dos interesses individuais e coletivos, encontramos, no estudo de caso, relato de parlamentar que defendeu seus ideais, porém, os interesses coletivos formam na sua maioria um grupo seletivo, composto pelas bancadas partidárias e, em destaque, com base em questões regionais.

As emendas dos parlamentares apresentadas à Comissão para alterar o texto do anteprojeto foram analisadas na hipótese 6. O relator, deputado Henrique Fontana (PT-RS), ao proceder à análise das 81 emendas apresentadas pelos parlamentares ao APJ 2/11, se manifestou pela aprovação parcial da emenda nº 17, de autoria da deputada Luiza Erundina, a emenda nº 22, do deputado Esperidião Amin, a emenda nº 31, do deputado Luciano Castro, a emenda nº 35, do deputado Ronaldo Caiado, a emenda nº 75, de autoria do deputado Daniel Almeida.

A única emenda aprovada na sua essência foi a de nº 52/2011 de autoria do deputado Alfredo Kaefer, que pretendia alterar a Constituição Federal para determinar a realização de eleições em dois turnos nos Municípios com mais de cem mil eleitores.

O relator dep. Henrique Fontana, não recepcionou na íntegra, a redação proposta nas emendas apresentadas pelos parlamentares ao anteprojeto de nº 2/2011. Desta feita, o anteprojeto já consolidado com as poucas alterações propostas pelas emendas parlamentares, tornou-se objeto de críticas e intenso debate por parte dos parlamentares insatisfeitos com o parecer do relator. Diante do exposto, o relator em nova tentativa de adequar a proposta apresentada, promove por conta própria novas alterações ao texto que desperta no colegiado a intenção de rejeição da proposta. Desta forma, o relator apresenta o anteprojeto nº 3/2011 com a afirmação de que, trata-se do projeto de lei definitivo. Sendo assim, abre-se prazo para apresentação de emendas ao novo relatório que recebeu 33 novas emendas por parte dos parlamentares que pretendiam reconstruir a proposta anterior e evitar a perda de todo o trabalho realizado pela Comissão.

Os procedimentos para a apresentação do parecer do relator gerou um intenso movimento de negociações, tanto por parte do Relator, quanto dos partidos políticos, implicando em arranjos políticos para atender as demandas partidárias. Diante desta situação que, para o momento, se apresenta com pressões para que as sugestões apresentadas compusessem o relatório, a proposta de reforma política perde o foco no arcabouço político por parte dos parlamentares.

Consolidar sugestões é uma tarefa extremamente complexa, por que o interesse legítimo de todos os partidos políticos influi enormemente na posição e no posicionamento de votação de cada dispositivo do relatório. Assim, a responsabilidade do Relator é enorme e, existe a necessidade de construir uma condição majoritária na Comissão e consolidar os resultados das conferências estaduais, ao mesmo tempo, acolher sugestões dos parlamentares para, enfim, obter um resultado que tenha unanimidade, caso contrário, o projeto não vai surtir os efeitos esperados.

O grande objetivo da Comissão Especial foi elaborar uma proposta de reforma política que contivesse reais modificações de um sistema político, com mudanças significativas para deixar registrado na história um sistema exaurido e ultrapassado pelos anos de evolução da democracia brasileira. Evidentemente que a empreitada do relator, deputado Henrique Fontana (PT-RS), esbarrou em opiniões contrárias a elaboração de um projeto de lei que contemplasse apenas soluções pontuais. Esperava-se um grandioso relatório que alterasse

substancialmente o sistema eleitoral, no entanto, o primeiro passo restringiu-se a trabalhar questões para superar impasses políticos, na construção de consenso de uma maioria, como forma de balizar diversas mudanças no sistema político e eleitoral que pudessem ser votadas.

Apesar do contínuo esforço para atender as demandas parlamentares, não se consegue formar uma maioria forte o suficiente em torno da proposta, as alterações promovidas pela relatoria não agradaram na essência o colegiado da comissão. As mudanças tão só alcançaram um grande apelo político para uma revisão.

O relatório contempla duas peças: o esboço de projeto de lei, e, quando o Presidente convocar a reunião sobre a PEC 10, a emenda constitucional substitutiva global seria apresentada.

O esboço de projeto de lei em análise pelo colegiado da comissão tornou-se a preocupação dos parlamentares por conter alterações que não contemplava as sugestões e as propostas de emendas apresentadas ao anteprojeto de lei, assim, parte dos dispositivos apenas inseriam pequenos significados à redação, mantendo, traços gerais sem muita relevância. Deve-se ressaltar, que ficou visível que nenhuma das propostas apresentadas formou maioria suficiente para prosseguir, configurando um clima propício ao adiamento.

Em suma, o assunto extenso e complexo por natureza, desagradou os parlamentares que aguardavam grandiosas alterações no sistema político e eleitoral. Esperava-se por mudanças radicais no trato do tema reforma política, e não uma mudança relativamente pequena.

Então os parlamentares da comissão especial de reforma política na Câmara dos Deputados em 2011, estavam firmemente convencidos de que a proposição não estabeleceu uma linha condutora para a aprovação, e abriu caminho para o desgaste e decepção política. A afirmação de que a reforma política é basilar e seja feita como base em tudo o que virá em termos de mudança do sistema político, alcança a fase de um trabalho sem solução definitiva. O problema presente no embate político envolve reconhecer que tudo tem limite, e o desejo publicamente de promover mudanças no sistema eleitoral tem dificuldades políticas de constituir os 308 votos necessários no Plenário para aprovar esta modificação.

Por fim, a Comissão não possui condições de deliberar devido ao impasse instalado para aprovação da proposta do relator. O relatório não foi votado nem na comissão e nem no plenário por falta de acordo. Oficialmente, a comissão ainda está em funcionamento, mas não se reúne desde o dia 05 de maio de 2012.

Cabe ressaltar, que após os protestos de junho de 2013, como respostas às reivindicações populares, por Ato da Presidência da Câmara dos Deputados de 9 de julho de 2013, foi criado o Grupo de Trabalho destinado a estudar e apresentar propostas referentes à reforma política e à consulta popular sobre o tema, sob a Coordenação do Deputado Cândido Vaccarezza (PT-SP). Elaborou-se a Proposta de Emenda à Constituição nº 352, de 2013¹² e, também, adentrou na fila de espera por deliberação.

¹² PEC 352/2013 - 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.

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política* - tradução Marco Aurélio Nogueira. - São Paulo: editora da universidade estadual Paulista, 1995. - (Ariadne)
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 10ª Ed., São Paulo: Editora Paz e Terra, 2006.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 2.679/2003 e Projeto de Lei nº 1.210/2007*. Dispõem sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, e dão outras providências.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. 13. Ed., 2ª. reimpr. - Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2014.
- CADERNOS ASLEGIS. Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. *3º Painel de debates – Carreira parlamentar*. Nº 41 (set/dez 2010) - Brasília: ASLEGIS, 2010. Quadrimestral.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Comissão Especial de Reforma Política de 2011*. Notas Taquigráficas. Brasília, 2011.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Decreto Legislativo nº 424, DE 2013*. (Susta os efeitos da Resolução nº 23.389, de 9 de abril de 2013, expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral, que dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmaras Legislativas para as eleições de 2014). Brasília, Diário da Câmara dos Deputados - 5/12/2013, Página 57534 (Publicação Original).
- CINTRA, Antônio Octavio. AMORIM, Miriam Campelo. *Listas preordenadas e financiamento público: prós e contras*. Revista On-Line Liberdade e Cidadania. Tema em debate. Julho-Setembro, 2008.
- CINTRA, Antônio Otávio. AMORIM, Miriam Campelo de Melo. *A proposta de reforma política: prós e contras*. Consultoria Legislativa da Câmara dos deputados, janeiro, 2005.
- CINTRA, Antônio Otávio. AMORIM, Miriam Campelo de Melo. *Histórico de reformas – Breve histórico das reformas políticas durante a 51ª Legislatura na Câmara dos Deputados*. Consultoria Legislativa da Câmara dos deputados, fevereiro 2003.
- FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo A. *Reforma política na Câmara dos Deputados: A rejeição política do modelo de lista fechada e financiamento público exclusivo*. Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2013 (dissertação de mestrado).
- FLEISCHER, David. *Reforma Política no Brasil: os partidos políticos em questão*. In: Timothy Mulholland, Lúcio R. Rennó, organizadores; Antônio Octávio Cintra, Dóris de Faria, Tania Costa, co-organizadores. In: *Reforma política em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 163-190. 2008.
- FLEISCHER, David. *Voto distrital na reforma política*. O voto distrital misto é viável no Brasil. Organização - Rede de participação Política. p. 21-27. Curitiba: FIEP. 2011.

LIMA, Elias Máximo de. *Reforma política: o voto em lista partidária fechada na democracia representativa*. Câmara dos Deputados. 2010.

MEIRINHO, Manuel. *O contexto das reformas eleitorais em Portugal*. In Revista de Assuntos Eleitorais, n. 12, Novembro de 2009. Ministério da Administração Interna. Lisboa, Portugal. ISBN 978-972-9311-98-7 p. 5-25.

NICOLAU, Jairo. *As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira*. Dados vol. 40 nº 3, Rio de Janeiro, 1997.

NICOLAU, Jairo. *Cinco opções, uma escolha: o debate sobre a reforma do sistema eleitoral no Brasil*. Plenarium. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Ano IV, nº 4 p. 70-78. 2007.

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

NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. *Introdução à Ciência Política*. Brasília. Senado Federal, Unilegis, 2007 - Volume I - 2ª Ed.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil - *A Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993*. (Disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal). Brasília, Diário Oficial da União, 05/01/1994.

RENNÓ, R. Lúcio. *Voto distrital na reforma política*. Prós e contras da reforma eleitoral. Organização – Rede de participação Política. p. 39-49. Curitiba: FIEP. 2011

RODRIGUES, Leôncio Martins. “*Reforma é falta do que fazer*”, diz Leôncio. Entrevista à *Folha de S. Paulo*, 19/11/06. - <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1911200612.htm>

SALGADO, Eneida Denise. *Sistemas eleitorais*. Experiências iberoamericanas e características do modelo brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Resolução nº 23.389. Petição nº 954-57.2011.6.00.0000 - Classe 24 – Manaus - Amazonas*. (Dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmara Legislativa para as eleições de 2014). Brasília, 2013.

TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas* - tradução, Micheline Chistophe. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/reforma-politica/documentos/controle-tramitacao-e-notas-taquigraficas>

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/reforma-politica>.