Biblioteca DIGITAL CÂMARA

CÂMARA DOS DEPUTADOS

REFORMA POLÍTICA EM QUESTÃO

Timothy Mulholland e Lúcio L. Rennó (Organizadores)
Antônio Octávio Cintra, Dóris de Faria e Tania Costa
(Co-organizadores)

2008

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
http://bd.camara.gov.br

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

Reforma Política em Questão

TIMOTHY MULHOLLAND
LÚCIO R. RENNÓ
ORGANIZADORES

EDITORA UnB

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Reforma Política em Questão

Fundação Universidade de Brasília

Reitor
Timothy Martin Mulholland

Vice-Reitor
Edgar Nobuo Mamiya

Chefe do Laboratório de Estudos do Futuro
Dóris Santos de Faria

EDITORA
UnB

Editora Universidade de Brasília

Diretor
Henryk Siewierski

Diretor-Executivo
Alexandre Lima

Conselho Editorial
Beatriz de Freitas Salles, Dione Oliveira Moura,
Henryk Siewierski, Jader Soares Marinho Filho,
Lia Zanotta Machado, Maria José Moreira Serra da Silva,
Paulo César Coelho Abrantes, Ricardo Silveira Bernardes,
Suzete Venturelli

Reforma Política em Questão

Timothy Mulholland e Lúcio R. Rennó
(Organizadores)

Antônio Octávio Cintra
Dóris de Faria
Tania Costa
(Co-organizadores)

Universidade de Brasília
Laboratório de Estudos do Futuro
Editora Universidade de Brasília
Câmara dos Deputados
2008

Equipe Editorial
Rejane de Meneses • *Supervisão editorial*
Sonja Cavalcanti • *Acompanhamento editorial*
Sonja Cavalcanti e Yana Palankof • *Preparação de original e revisão*
Heonir Soares Valentim • *Editoração eletrônica*
Marcelo Terraza • *Capa*
Elmano Rodrigues Pinheiro • *Acompanhamento gráfico*

Copyright © 2008 *by* Editora Universidade de Brasília

Impresso no Brasil

Direitos exclusivos para esta edição:
Editora Universidade de Brasília
SCS Quadra 02, Bloco C, nº 78, Ed. OK – 1º andar
CEP 70302-907 – Brasília, DF
Tel.: (61) 3035-4211 – Fax: (61) 3035-4223
www.editora.unb.br
www.livrariauniversidade.unb.br
e-mail: direcao@editora.unb.br

Os textos aqui publicados são de total responsabilidade de seus respectivos autores, não refletindo, portanto, a opinião dos Editores.

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem a autorização por escrito das Editoras.

Ficha catalográfica elaborada pela
Biblioteca Central da Universidade de Brasília

R332 Reforma política em questão / Timothy Mulholland, Lúcio R. Rennó, organizadores ; Antônio Octávio Cintra, Dóris de Faria, Tania Costa, co-organizadores. – Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2008.
332 p. : il.; 22 cm.

ISBN 978-85-230-1004-1

1. Reforma política. 2. Ciência política. 3. Sistema eleitoral. 4. Partidos políticos. 5. Lei de Responsabilidade Fiscal. I. Mulholland, Timothy. II. Rennó, Lúcio R. III. Título.

CDU 32

Sumário

Apresentação 9
Timothy Mulholland

Reformas Políticas no Brasil: Realizadas e Prováveis 13
Lúcio R. Rennó

A Democracia como Objetivo Permanente 43
Arlindo Chinaglia

TEMA 1 – ESCOPO E PROBABILIDADE DE OCORRÊNCIA DA REFORMA POLÍTICA

A Reforma Política em Questão 53
Benício V. Schmidt

Reforma Política: Mudando os Termos da "Conexão Eleitoral" 59
Antônio Octávio Cintra

Considerações sobre a Reforma Política 71
Gilmar Mendes

Por que uma Reforma Política? 87
Ronaldo Caiado

A Reforma Possível
Rubens Otoni 97

TEMA 2 – REPRESENTAÇÃO E SISTEMA ELEITORAL

Reforma Política: Para Onde Vai? 107
Antônio Brussi

Relação Executivo–Legislativo 113
João Almeida

Quem Paga a Conta das Reformas Políticas? 121
Octaciano Nogueira

Cinco Opções, Uma Escolha: o Debate sobre a Reforma do Sistema Eleitoral no Brasil 129
Jairo Nicolau

A Reforma Política sob a Perspectiva das Mulheres 143
Lúcia Avelar

TEMA 3 – PARTIDOS POLÍTICOS

O Lugar dos Partidos na Reforma Política 153
Maria Francisca Pinheiro Coelho

Reforma Política no Brasil: os Partidos Políticos em Questão 163
David Fleischer

O Modelo Político Brasileiro Está Esgotado 191
Nelson Jobim

TEMA 4 – REELEIÇÃO E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Reeleição e Responsabilidade Fiscal 201
Caetano Ernesto P. de Araújo

***Performance* dos Prefeitos e Chances de Reeleição em 2000 e em 2004** 207
Carlos Alexandre A. Rocha

O Impacto de Reformas Políticas Recentes na Disciplina Fiscal dos Municípios Brasileiros 223
Eduardo L. Leoni e Lúcio R. Rennó

Uma Ecologia da Reforma Política no Brasil de Hoje: À Guisa de Alguma Conclusão 247
Dóris de Faria

ANEXOS

Anexo 1 253
Projeto de Lei nº 1.210/2007
Congresso Nacional

Anexo 2 283
Propostas para a Reforma Política
Exposição de Motivos da OAB
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

Anexo 3 297
Parecer do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sobre Reforma Política
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

Anexo 4 303
Plataforma dos Movimentos Sociais para a Reforma do Sistema Político no Brasil

Anexo 5 315
Reforma Política: Conhecendo, Você Pode Ser o Juiz dessa Questão
Associação dos Magistrados Brasileiros

APRESENTAÇÃO

Timothy Mulholland*

Criada pelo Laboratório de Estudos do Futuro da Universidade de Brasília com o objetivo de realizar uma análise mais apurada de temas polêmicos que fazem parte da agenda dos governos, a série "Em Questão" chega a mais uma edição: *Reforma Política em Questão*, sob a coordenação do professor Lúcio Rennó.

O Fórum Reforma Política em Questão, realizado nos dias 24 e 25 de maio de 2007, teve a participação de diversos especialistas ao longo de suas sete sessões, cujas contribuições resultaram no presente livro, com vinte artigos e autores, que constituirá, certamente, um referencial para a discussão da reforma política em nosso país. Afinal, tivemos a honra de contar na abertura do evento com o presidente da Câmara dos Deputados, Arlindo Chinaglia, ex-aluno de nossa universidade, que nos privilegiou com as perspectivas apresentadas sobre a análise do projeto na Câmara, todas elas antecipando o que de fato aconteceu ao longo das votações. Além da presença de deputados envolvidos no tema, como Rubens Otoni e João Almeida, muito nos enalteceu a presença do próprio relator do projeto, deputado Ronaldo Caiado, e a valiosa contribuição de dois ministros, Nelson Jobim e Gilmar Mendes. Sem sombra de dúvida, o

* **Timothy Mulholland** – Reitor da Universidade de Brasília. Professor Adjunto da UnB desde 1976 no Departamento de Processos Psicológicos Básicos (PPB) – Instituto de Psicologia. Doutor pela Universidade de Pittsburgh (EUA, 1976). Exerceu diversas funções de direção acadêmica na UnB, tendo sido Vice-Reitor por dois períodos consecutivos (1997 a 2005).

evento trouxe – e agora o livro complementa – as maiores personalidades da República envolvidas na questão da reforma política.

Mencionamos a seguir alguns aspectos que merecem destaque.

Uma primeira parte do livro, com sete textos, consiste na análise dos avanços realizados e dos possíveis progressos quanto à reforma em questão, tendo como referencial a própria democracia – como bem enfatizado pelo presidente Arlindo Chinaglia – e a realidade atual, que clama por aperfeiçoamentos institucionais. Essa visão é corroborada pelo Poder Judiciário, conforme análise feita pelo ministro Gilmar Mendes, vice-presidente do Supremo Tribunal Federal, que enfatiza a necessidade de uma reforma com participação envolvente. Em acréscimo aos pontos específicos propostos pela comissão que trabalha no projeto, o ideal de completude da reforma também foi aspecto ressaltado por seu relator, deputado Ronaldo Caiado, muito embora isso dependa de uma conjuntura nem sempre favorável. As indicações posteriores foram mesmo na direção de composições políticas que estão resultando num projeto mais híbrido, diferenciado da proposta original.

Uma segunda parte, com oito artigos, aborda em detalhes o sistema eleitoral e os partidos políticos, concluindo sobre o esgotamento do modelo político brasileiro, conforme contribuição especial apresentada pelo ministro Nelson Jobim.

Por fim, a maior originalidade na abordagem desse evento reside justamente na tendência geral de abordar a reforma sem limitá-la apenas ao sistema eleitoral e aos interesses partidários, tendo aprofundado a discussão acerca das conseqüências das reformas sobre a administração pública, especialmente no que tange à responsabilidade fiscal e suas efetivas melhoras para o funcionamento da gestão pública. De certo modo, surpreendeu a todos os resultados de pesquisas narrados pelos acadêmicos presentes no evento, que demonstraram como um aspecto específico, como a reeleição, teve conseqüências extremamente positivas para a disciplina fiscal dos dirigentes, alcançando até mesmo o nível municipal. Alvissareira notícia essa, que nos enche de esperanças no aperfeiçoamento institucional que nosso país deverá ter com a conclusão do processo de

reforma política para além dos interesses específicos dos partidos e dos políticos, certamente com o envolvimento maior dos outros Poderes da República e de nossa sociedade, com o intuito de realmente garantir melhores destinos para a nação brasileira.

Anexos diversos foram acrescentados para que o leitor disponha, num único volume como este, de todos os referenciais que precisa para concluir uma análise aprofundada do tema, especialmente se este for um dirigente responsável pela tomada de decisões de interesse do país, esteja em que Poder estiver, pois, afinal, Legislativo, Judiciário e Executivo precisam estar em sintonia com o processo da reforma política e com os interesses atuais de nossa sociedade.

Brasília, 21 de setembro de 2007.

REFORMAS POLÍTICAS NO BRASIL: REALIZADAS E PROVÁVEIS

Lúcio R. Rennó*

Introdução

A discussão sobre a reforma política retornou à agenda da política brasileira em 2007 após alguns anos de dormência nos corredores do Congresso Nacional. Seguindo um par de anos marcados por crises políticas constantes, envolvendo grande número de parlamentares e de membros do Poder Executivo, o tema agora volta à tona e está disseminado por todo o Brasil. A todo instante surgem seminários, fóruns, *workshops* sobre o tema nos mais diversos ambientes, promovidos pelas mais diversas organizações. Não mais restrita ao Legislativo, a discussão sobre a reforma política inclui entidades de classe, como a Ordem dos Advogados do Brasil e a Associação dos Magistrados Brasileiros, ONGs, e produz documentos-síntese, tais como a Plataforma dos Movimentos Sociais para a Reforma do Sistema Político no Brasil. Todos diagnosticam problemas e propõem soluções. Por sua vez, as universidades têm participado, ao cumprir sua missão de criar espaços para o debate sobre temas da atualidade com uma visão acadêmica.

Um elemento muito positivo do crescente volume de debates é o aumento no conhecimento sobre o funcionamento do sistema político brasileiro. A disseminação desse conhecimento passa a contribuir

* **Lúcio R. Rennó** – É professor adjunto do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (Ceppac), da Universidade de Brasília. É Ph.D. em Ciência Política pela University of Pittsburgh.

claramente para uma melhor compreensão das potencialidades e dos limites do arcabouço institucional brasileiro. Mesmo que a dita reforma política não venha a ser aprovada no Congresso, o que parece ser o caso, ao colocá-la na agenda, a Câmara dos Deputados já cumpre função importante ao mobilizar a sociedade civil para discutir e avaliar o funcionamento da política brasileira.

É nesse ambiente que se situa o Fórum Reforma Política em Questão, que se propõe a debater os diversos aspectos da reforma política no Brasil, entendida de forma ampla. Reforma política, em sua acepção mais inclusiva, envolve não apenas mudanças no sistema eleitoral e partidário, mas vai além e aborda questões sobre relação Executivo–Legislativo e aspectos da administração pública brasileira. Com base nessa ampla visão sobre a reforma política, o fórum também se volta para uma avaliação de reformas políticas adotadas no Brasil contemporâneo. Assim, fica claro que o objetivo do fórum não foi apenas diagnosticar problemas presentes e prognosticar soluções futuras, mas avaliar o impacto de reformas políticas recentes ocorridas no Brasil.

Tendo dito isso, fica claro que reformas políticas não são novidade no Brasil. Na verdade, uma análise das reformas empreendidas oferece parâmetros para analisar as possibilidades de reformas futuras. Em suma, ao se investigar as reformas políticas ocorridas no Brasil, cria-se a possibilidade de se especular sobre o potencial para reformas.

Ao olhar para o passado, o presente e o futuro, tem-se uma visão mais completa sobre o que é possível mudar, o que é necessário mudar e o que se propõe como correção. Essas são questões centrais na discussão sobre reforma política, e todas envolvem a formação de consensos. Na verdade, a formação desses consensos é fundamental para a ocorrência de reformas. Embora o fórum não se proponha a criar consensos, ele abre espaço para que discussões atuais possam levar a consensos futuros.

Neste capítulo, irei discorrer sobre alguns consensos necessários para a ocorrência de reformas e para as características de algumas reformas políticas ocorridas no Brasil contemporâneo. O objetivo é identificar possíveis padrões existentes nos processos recentes de mudança

institucional no sistema político brasileiro e, assim, apontar os obstáculos e os condicionantes das mudanças institucionais ocorridas. Com base nesses padrões, serão feitas inferências sobre quais mudanças são possíveis no futuro.

Consensos empíricos e normativos

A ocorrência e as características da reforma política dependem da existência de dois consensos mínimos: um de caráter empírico e outro normativo.

A questão empírica da reforma política exige, na verdade, consensos múltiplos e seqüenciais. Primeiro, é necessário concordar sobre a necessidade de reformas. Ou seja, é necessário um acordo mínimo de que o sistema político apresenta problemas e precisa ser mudado. Segundo, também é necessário haver um acordo sobre quais são esses problemas. Ou seja, é necessário concordar sobre o que não está funcionando. Ambos os consensos, vale destacar, são difíceis de atingir.

Em um segundo momento, posterior à adoção de uma reforma, existe também a possibilidade de reversão da decisão anterior. Assim, outros consensos empíricos, mas de um segundo momento, pós-reforma, se fazem necessários. Nesse caso, o acordo se refere ao resultado da mudança, se deu certo ou não. Isso passa por uma avaliação da mudança institucional e de seus efeitos práticos no funcionamento do sistema político. Uma vez feita a avaliação do impacto da reforma, o consenso seguinte é se esta deve ser revista ou não. Dessa forma, é preciso avaliar se o impacto foi negativo e se o sistema ficou pior depois da reforma. Portanto, fica claro que o processo de reforma política é complexo, pois exige consensos empíricos múltiplos e é difícil de ser realizado.

Mas, além de apontar para a dificuldade do processo de reforma institucional, a discussão sobre os consensos empíricos também aponta para os condicionantes da reforma política. Se houve alguma mudança institucional, é importante identificar quem a propôs, quem ganhou ou perdeu com a reforma e quando ocorreu a mudança, qual o *timing* da

reforma. Portanto, a discussão dos aspectos empíricos da reforma permite identificar os condicionantes do processo de mudança institucional, seus incentivos e suas constrições. Identificar as características do momento da reforma permite até mesmo o aventurar-se no campo da prescrição e estipular os cenários nos quais as reformas são mais plausíveis.

Mas a discusão sobre consensos não se restringe à análise e ao diagnóstico sobre o funcionamento do sistema. Também exige um outro tipo de consenso necessário: de caráter normativo. Esse consenso segue no tempo a questão da identificação do problema institucional e da necessidade de mudança. No caso, o olhar se volta para o campo do desejável, do "dever ser". Portanto, a ênfase é colocada em como o sistema político institucional deveria ser para o projeto ideal de sistema político. Nessa visão, o acordo necessário é sobre o que deve ser colocado no lugar do que precisa ser substituído. Logo, o acordo normativo sucede o acordo empírico, mas ambos são necessários para a ocorrência de reformas. Na verdade, ambos são fatores não só necessários, mas também suficientes para a promoção de reformas. Para isso, reformas exigem essas duas condições, e quando há essas duas condições é inevitável que elas ocorram.

Contudo, atingir esses acordos consecutivos não é tarefa fácil. Principalmente por que o sistema político controla a alocação de recursos na sociedade, define ganhadores e perdedores, está baseado em valores e, em muitas instâncias, busca o equilíbrio entre valores díspares, como representatividade e governabilidade. Os dilemas, os entraves e os incentivos para a reforma política são muitos, como veremos a seguir. Reformas políticas, portanto, exigem uma conjunção de preferências que dificilmente ocorre, principalmente em regimes democráticos, com instâncias decisórias consecutivas e variadas. Assim sendo, reformas políticas são raras.

Dilemas reformistas

Consensos são difíceis de atingir porque propostas de reforma política enfrentam questões que colocam em campos opostos valores

básicos de ordenamento do sistema político. Também enfrentam dilemas típicos de qualquer mudança institucional, como a questão da imprevisibilidade dos efeitos causados pela reforma. Assim, a discussão sobre reforma política não pode perder de vista que arranjos político-institucionais apresentam dilemas, como o paradoxo entre governabilidade e representatividade, a questão dos efeitos não antecipados de mudança política e o possível caráter casuístico da reforma, relacionado com o *timing* da mudança ante o ciclo eleitoral. É importante também ressaltar que mudanças institucionais sofrem de *path dependence*, dependência de trajetória, entendida como aumentos nos ganhos com o sistema daqueles nele envolvidos (PIERSON, 2000). Isso significa que momentos constitutivos de certos sistemas são muito importantes, porque decisões tomadas nas fases iniciais do processo acabam sendo mais determinantes do que decisões posteriores no que se refere ao impacto sobre os resultados. Isso, por sua vez, aumenta o caráter pontual e superficial de mudanças posteriores ao momento constitutivo de um sistema institucional.

Ao voltarmos nosso olhar para todos esses componentes da engenharia institucional, caminhamos na direção da definição de um modelo analítico de reformas políticas que pode ser aplicado a qualquer caso de mudança político-institucional.

O paradoxo da governabilidade e representatividade

Um exemplo de dilema vivido por engenheiros institucionais do sistema político é a dicotomia representatividade/governabilidade. Em um sistema político, o debate tanto normativo quanto empírico sobre reformas é orientado por dois princípios básicos que definem a essência de um regime: a representatividade e a governabilidade/eficiência do sistema. Essa dualidade nos remete aos estudos clássicos de Maurice Duverger, mas está presente também em outros teóricos da democracia, como Joseph Schumpeter. A discussão sobre sistema eleitoral proporcional, à qual remete Schumpeter, proposta por John Stuart Mill, assim como por José de Alencar no século XIX, lida diretamente com esse

dilema. Para Schumpeter, que está preocupado com a formação e o funcionamento do governo, o sistema majoritário é o mais aconselhável, já que reduz a representatividade do sistema e facilita a governabilidade, sua eficiência (1942). A visão contrária é que a representatividade é fundamental para garantir uma sociedade pluralista e democrática. Portanto, reduzir o número de vozes enfraquece a legitimidade da democracia. Mais recentemente, essa dicotomia é muito bem explicitada no trabalho de Shugart e Wattenberg (2001) sobre reformas eleitorais.

Representatividade se refere à relação eleitor–eleito e tem como base a idéia de contabilidade democrática vertical (*vertical accountability*), responsividade às demandas populares, representação de interesses diversos da sociedade, pluralismo de visões e de inclusão e ampliação do mercado eleitoral e da participação política.

Já governabilidade remete à idéia de eficiência decisória do sistema político. Está, portanto, relacionada à formação de maiorias legislativas e de coalizões de governo, a questões de relação entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como a questões de controle horizontal, existência e funcionamento de pesos e contrapesos entre tais poderes.

Como ficou claro, prevalece uma idéia de que há uma troca, um *trade-off*, entre governabilidade e representatividade. Aumentos na representatividade do sistema acarretam perdas na governabilidade porque um maior número de interesses representados facilita a ocorrência de discordância e diminui a probabilidade de consensos governativos. Contrariamente, quanto menor a representatividade do sistema, há menos atores envolvidos no processo decisório, e mais fácil é construir maiorias.

Essa dualidade entre governabilidade e representatividade pode até mesmo provocar um paradoxo para a reforma política. Um número exagerado de atores na esfera política tende a gerar um desequilíbrio e a estimular a demanda por reformas. Mas, ao mesmo tempo, o processo decisório, pelo grande número de atores com capacidade de travar negociações, vê-se paralisado, gerando restrições à mudança no *status quo* e, portanto, na ocorrência de reformas. Shugart e Wattenberg (2001) e Tsebelis (2002) nos ajudam a melhor compreender esse paradoxo.

Em trabalho comparativo sobre diversos países que atravessaram processos de reforma política, Shugart propõe um modelo de análise baseado no equilíbrio entre representatividade e governabilidade (2001). Segundo ele, reformas ocorrem quando os desvios na representação levam o sistema a uma hiper-representatividade, quando nenhum partido consegue a maioria dos votos na eleição, por um lado, e ao hiperpluralismo, quando um partido consegue uma maioria restrita no Parlamento, por outro. Um sistema que caminha para esses extremos está mais propenso à ineficiência e a gerar insatisfação.[1] Componente central do sistema, para Shugart, é a coesão interna dos partidos, indicada pela dimensão intrapartidária, assim como pela competição entre partidos, a esfera interpartidária. Desequilíbrios nessas duas dimensões contribuem para a hiper-representatividade e para o hiperpluralismo do sistema.

Shugart nos mostra que distorções e vieses na representação e na governabilidade criam incentivos para a proposição de reformas políticas. Já Tsebelis nos mostra que, quando ocorrem tais distorções, a realização de mudanças torna-se improvável.

A discussão sobre *veto players* de Tsebelis (2002) é fundamental para compreendermos o dilema reformista. Para esse autor, quanto maior o número de atores com capacidade de influenciar o processo decisório, maior a probabilidade de manutenção do *status quo*. A tendência à imobilidade é fruto do número de atores com capacidade de bloquear a adoção de alguma proposta política. As características internas desses grupos, como disciplina e capacidade de atuar de forma unificada, e as características das relações entre grupos, como a proximidade ideológica, são fundamentais para entender a capacidade de veto do grupo. Nesse sentido, as visões de Shugart e de Tsebelis se aproximam bastante.

Em suma, quanto maior o número de atores com capacidade de interferência no processo decisório, quanto mais dispersos esses atores estejam entre si e quanto menos coesos internamente eles sejam, mais paralisia decisória e maiores os estímulos à reforma política. Contudo, e paradoxalmente, também é menor a capacidade dos atores de chegar a um acordo sobre a reforma. Nosso argumento é que o Brasil se encontra

em tal situação, na qual a existência de diversas propostas de mudança convive com uma baixa conjunção de preferências sobre as melhores alternativas e uma conseqüente inabilidade de se atingir consensos empíricos e normativos. Somos reféns de nosso próprio sistema.

Efeitos perversos

Mas o dilema entre representatividade e governabilidade não é o único enfrentado por reformistas. Outra questão, tão complicada quanto a primeira, diz respeito aos efeitos causados pela reforma. Esse dilema, na verdade, transcende a questão da reforma política e se aplica a qualquer mudança institucional. A idéia básica é que é muito difícil para os atores envolvidos no processo antecipar todos os prováveis efeitos da mudança. Mesmo realizando simulações ou experimentos, prever como o sistema funcionará após a reforma é um exercício de futurologia, de adivinhação. Portanto, o cálculo sobre custos e benefícios se torna mais impreciso. O risco que a mudança pode trazer também é de difícil antecipação. Reformas sempre geram incertezas, e essas incertezas podem reduzir o escopo da mudança.

Óbvio, quanto mais radical, quanto mais ampla e profunda a reforma política, menor a probabilidade de antecipar todos os seus efeitos. O grande medo é que os efeitos não antecipados possam ser negativos, possam criar mais problemas que resolvê-los. Chegar a um acordo sobre o que deve ser feito, sobre o aspecto normativo da reforma, passa por antecipar os efeitos da mudança. Por isso, atingir tal acordo é tão difícil.

Para Boudon (1979), efeitos perversos definem-se como os efeitos não antecipados, imprevistos, gerados pelo processo de agregação de interesses inter-relacionados no desenvolvimento de certa proposta política. O caráter não antecipado é o marcante desse construto teórico, já que sua característica básica é o fato de os resultados atingidos pela proposta não estarem presentes na definição inicial dos objetivos desta. O lado perverso surge quando o efeito alcançado contraria o objetivo inicial, gerando uma externalidade negativa que cria mais problemas do

que resolve. Todavia, cabe salientar aqui, como faz Pereira (1996) ao citar Boudon, que os efeitos imprevistos podem não necessariamente ser negativos. Mesmo assim, a possibilidade de ocorrência de efeitos negativos já impõe custos para a formação de um consenso.

Na essência da idéia de efeitos não antecipados estão também as limitações cognitivas de indivíduos e o alto grau de incerteza e complexidade inerente às relações sociais, como define Jones (1994) na discussão sobre racionalidade constrita (*bounded rationality*). Porque prevalecem evidências de que o processo de tomada de decisão se dá em um cenário de incerteza quanto ao presente e ao futuro, é impossível prever todos os resultados de uma mudança. Dessa forma, tentativas de engenharia institucional não podem ignorar o potencial negativo e inesperado que reformas podem trazer em seu bojo. Além disso, discussões sobre reforma política se dão em meio a enquadramentos específicos do cenário político que podem mudar no tempo. De certa forma, as visões sobre o que está errado com o sistema dependem da informação existente sobre a matriz institucional e seu funcionamento, o que também varia com o tempo. Portanto, o que pode parecer errado agora, em um segundo momento, sob novo ângulo de visão e outras informações, pode não mais parecer uma distorção. Essas mudanças de atenção (*attention shift*) podem também ajudar a compreender variações nos consensos empíricos e normativos, assim como reversões de escolhas feitas no passado.

O timing *da reforma*

Questões sobre mudanças no passado nos remetem à esfera temporal e histórica do processo de mudança institucional. A dimensão temporal pode conspirar contra as reformas, principalmente na visão de dependência de trajetória.

É inegável que reformas políticas, por serem realizadas pelos que estão no poder, com muita freqüência são feitas para satisfazer os interesses dos que as implementam. Esse caráter oportunista da reforma se materializa muito claramente na idéia de casuísmo, ou a realização da

reforma em um momento oportuno para quem a adota, ampliando sua chance de sobrevivência política. Fleischer (1994), em excelente artigo, mostra-nos todos os casos de casuísmo que ocorreram durante o regime militar brasileiro nas diversas mudanças realizadas pelo regime para fragilizar a crescente ameaça eleitoral da oposição. Não obstante, as sucessivas tentativas de impedir o crescimento dos oposicionistas apenas retardaram o processo.

Reforma políticas, em geral, ganham esse tom casuístico quando são adotadas em vésperas de eleição, beneficiando os mandatários do poder. Portanto, o *timing* de reformas políticas segue de perto o ciclo eleitoral, com mudanças institucionais acontecendo às vésperas de eleições. Também no caso brasileiro pós-redemocratização, fica claro um caráter bastante casuístico, de inspiração eleitoral, para as reformas adotadas.

Como reformas políticas são introduzidas por aqueles que estão no poder, isso cria ainda outro obstáculo para sua adoção. A idéia de retornos crescentes, em que os ganhos com certa decisão do passado aumentam no tempo, reduz a possibilidade de mudanças dramáticas no sistema (PIERSON, 2000). Os que estão ganhando dificilmente irão mudar as regras do jogo para algo que seja incerto. Assim sendo, os que têm a capacidade de realizar reformas, em geral, não adotarão medidas cujos resultados sejam incertos, reduzindo o alcance e a profundidade das reformas.

Incentivos para a reforma: crises (re)correntes

Tendo enfocado as dificuldades inerentes a projetos de reforma política, cabe agora indicar aspectos circunstanciais que podem gerar incentivos para mudanças. Fica claro que o cenário político recente na América Latina e, em particular, no Brasil, abre margem para discussões sobre mudanças no arcabouço político-institucional. Na verdade, a mudança na ordem política está na essência dos sistemas políticos latino-americanos, que já atravessaram diversos momentos de alteração institucional, mas não necessariamente de ruptura com ordens anteriores. A discussão sobre

o que muda e o que se mantém constante na ordenação política latino-americana está na essência dos estudos sobre transição e consolidação da democracia e sobre reforma do Estado. Em suma, a discussão sobre mudança e estabilidade política é chave para a compreensão dos sistemas políticos na América Latina.

A recente onda de governos progressistas nessa região trouxe para a agenda política uma inspiração estatizante que há muito estava dormente e reavivou os debates sobre mudança política. Inspiradas pela Cuba de Fidel Castro e projetadas internacionalmente pelos petrodólares de Hugo Chaves na Venezuela, essa nova alquimia reformista está varrendo países como o Equador e a Bolívia.

Na essência desse modelo está a nacionalização de empresas do setor energético, o aumento da participação estatal em várias atividades econômicas, até mesmo na distribuição de alimentos, e um controle mais acentuado sobre as concessões públicas de telecomunicações. O que é considerado questão de segurança nacional passa a ser mais proximamente inspecionado e controlado pelo governo.

Em muitos casos, o reflexo dessa nova proposta estatizante passa por reformas na matriz político-institucional, como o caso da reeleição e do término do limite de mandatos para presidente da República na Venezuela e como mudanças na relação entre Executivo e Legislativo no Equador, que se pretende realizar por meio de assembléia constituinte instaurada por plebiscito. Não é mera coincidência que em todos esses casos haja propostas muito fortes de revisão e reforma constitucional.

No caso brasileiro, o reflexo desse maior ímpeto intervencionista do Estado se faz sentir no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) proposto pelo governo Lula mais do que em mudanças institucionais profundas. Na sua essência, o PAC é um projeto de criação de fundos de investimento públicos para obras em infra-estrutura e de oferta de incentivos para setores da economia na forma de redução de impostos. Não há reforma político-institucional no caso, mas sim uma visão de que o Estado precisa investir recursos em infra-estrutura para garantir as bases de um desenvolvimento sustentado, no sentido de que se mantenha constante no tempo. Esse

investimento, como foi dito, passa por desoneração tributária e aumento nos gastos públicos, algo bastante distinto da estratégia governamental adotada nos últimos dez anos no Brasil. Mas param aí os impulsos reformistas da relação governo e economia no Brasil, o que o diferencia em muito de seus vizinhos mais ao norte da América do Sul.

Contudo, isso não significa que não haja uma discussão sobre reforma política. A motivação contínua para a discussão sobre reforma política no Brasil está ligada a outro fator: o fenômeno da corrupção. Simplesmente, não se pode falar em mudança política no Brasil sem remeter aos objetivos de saneamento do sistema político, de redução do escopo para comportamentos oportunistas e de moralização da política. A corrupção está no cerne da insatisfação corrente com o sistema político.

Claro, a discussão sobre corrupção não está dissociada da discussão sobre representatividade ou governabilidade. Na verdade, as oportunidades para corrupção aumentam quando os elos entre eleitores e representantes são tênues, quando o financiamento de campanha é fragmentado por milhares de candidatos, dificultando o monitoramento, e quando há a necessidade de negociar constantemente, pelos mais diversos meios, apoio para formar maiorias no Congresso. Portanto, a discussão sobre governabilidade e representatividade passa também pelo problema da corrupção.

Nos meios de comunicação, a questão da corrupção passou a ser central nos últimos anos. Os episódios de malversação do dinheiro público e de escândalos envolvendo sobras de campanha se tornaram correntes temas nacionais de 2005 em diante e tiveram ampla cobertura jornalística. Essa cobertura contínua prestou importante contribuição para aprofundar a transparência do sistema, mas também para colocar em xeque as próprias práticas e instituições da política brasileira. Vale citar aqui dois escândalos que impactaram dramaticamente a efetividade do último biênio do primeiro mandato do governo de Lula da Silva, assim como nortearam a discussão eleitoral em 2006.

O primeiro escândalo ficou conhecido como "mensalão". A acusação era de uso de sobras de campanha, em valores milionários, para a compra de apoio político de correligionários da coligação do governo em votações de interesse do presidente. Pela intermediação de atores privados, o dinheiro era canalizado para políticos em troca de votos, nas votações sobre propostas do Executivo. Em outras palavras, tratava-se de um esquema de corrupção ativa de parlamentares. Dos mais de vinte acusados e julgados em plenário, apenas três foram punidos, tendo seus mandatos e direitos políticos cassados por oito anos.[2]

Um segundo escândalo baseava-se na venda de ambulâncias supervalorizadas, com distribuição de propina a deputados que remetiam emendas orçamentárias beneficiando prefeituras com a compra de tais ambulâncias. Esse esquema, que ficou conhecido como o dos "sanguessugas", envolvia deputados federais, prefeitos e empresas que vendiam ambulâncias. Um dos donos dessas empresas, que já vinha sendo investigado pela Polícia Federal, foi preso, e, beneficiando-se do direito de delação premiada, denunciou vários políticos que participavam do esquema.

No geral, a 53ª legislatura (2003-2007) teve mais de cem parlamentares, ou seja, um em cada cinco, mencionado em algum escândalo de corrupção. A imagem do Congresso atingiu patamares historicamente baixos, como foi demonstrado por diversas pesquisas de opinião pública. Como reação, a discussão sobre reforma política e, principalmente, sobre financiamento de campanha voltou à baila. De fato, algumas mudanças foram adotadas reduzindo os gastos de campanha, mas nada mais profundo ou abrangente foi decidido. Contudo, o assunto ganhou dimensão considerável na mídia e foi tema das eleições de 2006.

O reflexo moralizante desse processo foi o retorno da discussão sobre reforma política à pauta da Câmara dos Deputados na atual legislatura, presidida por Arlindo Chinaglia (PT-SP). O debate também foi impulsionado por diversas propostas elaboradas por organizações da sociedade civil organizada, como a Ordem dos Advogados do Brasil e a Associação dos Magistrados Brasileiros. A pergunta que fica no ar, portanto, é se essa discussão terá algum impacto prático, resultando em

mudanças institucionais no sistema político. Há consensos mínimos necessários para a ocorrência de reformas políticas no Brasil?

O caso brasileiro: aspectos empíricos

A primeira pergunta que se faz necessária quando se pensa em reforma política é: o que se quer reformar no Brasil? O primeiro consenso empírico necessário é sobre quais aspectos da matriz institucional atual apresentam problemas. Para tanto, é necessário descrever as bases institucionais do sistema político brasileiro, para o qual Sérgio Abranches (1988) cunhou o termo "presidencialismo de coalizão". A essência do sistema, após a Constituição de 1988, é a combinação de um sistema eleitoral proporcional com forte estímulo à existência de múltiplos partidos políticos com um sistema de governo que delega muitos poderes de negociar e de legislar ao Executivo. Portanto, o Executivo é obrigado a governar com uma coalizão de partidos políticos, já que o partido do presidente raramente atinge 20% das cadeiras e utiliza seus recursos de transação para consolidar o apoio da coalizão. Vale ressaltar, também, que o processo decisório dentro do Congresso é bastante centralizado nas lideranças partidárias, principalmente dos grandes partidos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2006; SANTOS, 2006).

Uma crítica central a esse sistema é o controle, considerado exagerado, do Poder Executivo sobre o processo decisório e a correspondente limitada influência do Poder Legislativo. Além disso, outra questão é a propensão do sistema à paralisia decisória, tendo em vista o alto número de atores com poder de vetar propostas legislativas (AMES, 2001). Assim, as criticas são duas: 1) predominância exagerada do Executivo no processo decisório; 2) dificuldade para se construir maiorias no Congresso.

Outros já vêem o sistema político brasileiro em equilíbrio, combinando alto nível de representatividade com governabilidade (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; PEREIRA; MUELLER, 2002). Em virtude da centralização de poder, o Executivo consegue aprovar sua agenda

legislativa, evitando a paralisia decisória. Ademais, os custos do Executivo para conseguir o apoio do Parlamento, na forma de recursos orçamentários, são baixos. Em outros termos, dentre os analistas do sistema político brasileiro, falta o consenso mínimo necessário sobre o que há de errado com o arcabouço institucional. Deve ficar claro que essas dúvidas acadêmicas se repetem na sociedade e no mundo político brasileiro.

Portanto, um primeiro obstáculo para reformas no Brasil é a ausência de consenso sobre a necessidade de mudança. Quando olhamos para o passado recente, a ausência de consenso se reflete no limitado número de mudanças ocorridas. Embora haja muitas propostas de reforma, indicando insatisfação de setores da sociedade, o que se propõe não alcança apoio suficiente para ser efetivado. Um breve relato histórico sobre as reformas políticas recentes no sistema político deixa isso claro.

Das propostas apresentadas desde a redemocratização e fora de períodos excepcionais, como o Congresso Revisor de 1993, as mudanças mais significativas, que mais alteraram o sistema político, foram propostas pelos Poderes Executivo e Judiciário. Assim, ao revisarmos as propostas aprovadas, vamos enfocar em quem as apresentou, quem mais lucrou com a reforma e quando ocorreram as alterações.[3]

Mudanças realizadas pelo Poder Executivo

O Poder Executivo conseguiu aprovar, passando pelo Congresso, duas propostas bastante significativas de reforma política. Foram elas a reeleição para os postos executivos, que permite aos políticos eleitos para cargos no Executivo concorrer a um mandato consecutivo, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece limites para gastos governamentais e punições para ocupantes do Poder Executivo que ultrapassem esses limites. Essas propostas afetam diretamente o Poder Executivo. Foram mudanças claras nas esferas governativa e eleitoral do sistema político e impuseram sérias modificações em ambas.

O *timing* da mudança reflete também similaridades, embora não tão óbvias. A mudança na regra eleitoral para os postos executivos claramente teve um lado casuístico, sendo aprovada em ano pré-eleitoral, 1997, e beneficiando diretamente os que estavam no poder, como o então presidente da República. A Lei de Responsabilidade Fiscal também foi aprovada em ano eleitoral, só que nas eleições municipais de 2000. Deve ficar claro que até porque afetou as campanhas dos candidatos a prefeito naquele ano, beneficiou o projeto do governo central do então presidente Fernando Henrique Cardoso de reduzir a capacidade de endividamento de todos os entes da União, mas principalmente dos estados e dos municípios. Porém, o componente casuístico não é tão claro nesse caso porque a LRF impôs limites, embora menores, ao próprio governo federal. O impacto dessa lei foi muito mais voltado para sanar problemas mais gerais do país do que para garantir ganhos específicos ao partido no poder. O lado casuístico da LRF não é tão evidente quanto o da reeleição. Contudo, fica claro o impacto da dinâmica eleitoral em ambas.

Por último, cabe destacar que tanto a mudança na regra de reeleição quanto a LRF tiveram também aspectos negativos que foram criticados recentemente. A reeleição trouxe consigo críticas de uso da máquina do Estado em proveito dos candidatos à reeleição. Tanto é assim que já está tramitando no Congresso proposta de reversão da possibilidade de reeleição.

Também a LRF apresenta limitações. Alguns apontam para um engessamento da capacidade de investimento do Estado em áreas sociais para atingir as metas de gastos impostos pela lei. Outra crítica é que em caso de punição a um político que ultrapasse as metas, o que interrompe transferências federais para o município ou para o estado, quem realmente perde é a população, que necessita dos investimentos.

Ambos esses temas serão discutidos em detalhe na parte final deste livro. Mas cabe adiantar que os ganhos em matéria de disciplina fiscal provenientes das duas mudanças parecem compensar as perdas.

Mudanças realizadas pelo Poder Judiciário

Outro ator, raramente analisado por esse ângulo, também alterou significativamente o sistema político brasileiro. Trata-se do Poder Judiciário, cujas decisões vêm influenciando diretamente a competição eleitoral e o funcionamento dos partidos políticos no Brasil. Cabe destacar, todavia, que a participação do Judiciário no processo de reforma política se dá, de maneira geral, de forma distinta do papel desempenhado pelos Poderes Executivo e Legislativo. Na maioria dos casos, o Poder Judiciário apenas tem direito a se pronunciar quando algum ator político demanda sua interpretação da legislação existente. Dessa forma, é uma atuação necessariamente reativa. Contudo, uma vez que o Judiciário se pronuncia, a sua interpretação se transforma em precedente que passa a alterar o funcionamento do sistema. Assim, o Judiciário não inicia processos de reforma política, é convidado a fazê-lo. Mas quando o faz, o efeito é sentido de imediato.

As principais reformas realizadas pelo Poder Judiciário foram o fim da candidatura nata de deputados federais à reeleição em 1998 e a aprovação da verticalização eleitoral em 2001. Até as eleições de 1994, os deputados federais, assim como os demais detentores de cargos proporcionais no país, tinham assegurado o direito de serem automaticamente nomeados por seus partidos para disputarem as eleições. A partir das eleições de 1998, deputados federais que quisessem concorrer à reeleição teriam de passar pelas prévias e pelas convenções dos partidos para serem nomeados. A verticalização, por sua vez, obrigou os partidos coligados nas eleições presidenciais a repetirem a mesma coligação nos estados. Proibiu, portanto, a participação de um mesmo partido em coligações distintas nos diferentes estados da União.

Mais recentemente, em 2007, uma decisão do Judiciário aponta no sentido do fortalecimento da fidelidade partidária, impondo maiores punições a políticos que mudam de partido político. No caso, o TSE se pronunciou favoravelmente à visão de que o mandato do candidato eleito pertence ao partido político e, uma vez que o deputado deixa o partido ou muda de sigla, perde o direito sobre o mandato.

O STF ainda não se pronunciou sobre o assunto. Contudo, vale destacar que essa atitude do TSE pode vir a afetar a discussão corrente sobre reforma que ocorre no Poder Legislativo, levando à aprovação de alguma medida sobre lealdade partidária. De fato, foi isso o que aconteceu em meados de agosto, quando uma lei complementar que lida com a questão da lealdade partidária foi aprovada pelo plenário da Câmara dos Deputados. Voltaremos a isso mais à frente.

De forma mais geral, as reformas realizadas pelo Poder Judiciário não parecem beneficiar os políticos no poder. Na verdade, limitam consideravelmente seu leque de escolha. Ainda assim, todas, novamente, seguem uma lógica eleitoral, sendo aprovadas em véspera de eleições. Dessa forma, quanto ao *timing*, prevalece a lógica do ciclo eleitoral para aprovação de mudanças, mas sem beneficiar os políticos no poder, portanto sem casuísmo.

Mudanças realizadas pelo Poder Legislativo

Finalmente, cabe discutir o papel do Poder Legislativo. Apesar de ser o legislador por excelência em regimes democráticos, o Legislativo aprovou poucas medidas de reforma política. Quando o fez, a exemplo do caso da "cláusula de barreira", a ausência de consenso inicial gerou um questionamento no Poder Judiciário, com este último revertendo a decisão antes que a mudança surtisse efeito. A cláusula de barreira para partidos políticos foi aprovada em 1995 pelo Congresso, com previsão de entrada em vigor em 2007, mas respondendo a uma consulta formulada por alguns partidos em 2006, o STF considerou-a inconstitucional. Dessa forma, uma das únicas mudanças profundas propostas pelo Poder Legislativo foi revista e alterada pelo Poder Judiciário.

Por outro lado, uma das únicas propostas aprovadas e ainda em vigor, de autoria do Poder Legislativo, foi o aumento do número permitido de nomeações nas eleições proporcionais para deputados federais, estaduais e vereadores, para cada partido e coligação em 2001. Essa alteração na lei eleitoral de 1997 permitiu um aumento no número de candidatos nomeados por partido político ou coligação eleitoral. Também

em 2001, o Poder Legislativo alterou o rito de tramitação de medidas provisórias (MPs), proibindo sua reedição. Por esse lado, a reforma foi bastante eficiente. Por outro lado, ao tentar reduzir a emissão de novas MPs, a reforma falhou duplamente. Primeiro, não reduziu a incidência de MPs. Segundo, criou o instituto do trancamento de pauta, que acabou por punir o Legislativo e tornar sua agenda ainda mais subordinada à do Poder Executivo. Assim, uma das únicas mudanças profundas realizadas pelo Legislativo gerou um efeito não antecipado significativo, resultando em perdas para o promotor da reforma. Mais recentemente, outra mudança adotada pelo Poder Legislativo foi a restrição imposta aos gastos de campanha nas eleições de 2006, a fim de diminuir as sobras de campanha e aumentar a transparência do sistema. As mudanças realizadas aumentaram o número de relatórios que os partidos políticos têm de apresentar sobre seus gastos de campanha durante a eleição, proibiram a realização de grandes *shows* com a presença de atores e músicos durante comícios, a distribuição de brindes, como camisetas, e as doações de campanha de ONGs financiadas com recursos públicos. Por último, em 2007, o Poder Legislativo, em uma demonstração clara de que, quando pressionado, consegue solucionar seus problemas de coordenação, aprovou em menos de um mês mudança na Lei nº 9.096 de 1995, que regulamenta o funcionamento dos partidos políticos no Brasil. Em março de 2007, a distribuição do fundo partidário foi alterada, numa reação clara à normatização feita pelo TSE em fevereiro desse mesmo ano como resultado da derrocada da cláusula de barreira. A regra atual aumenta de 1% para 5% a parcela do fundo a ser distribuída igualitariamente para todos os partidos e reduz de 99% para 95% o total a ser distribuído proporcionalmente aos votos recebidos pelos partidos na eleições anteriores. Embora essa proposta favoreça mais os pequenos partidos, ela não é tão radical quanto a proposta do TSE, que previa que em torno de 40% do fundo fosse distribuído de forma equânime pelos partidos, o que aumentaria em muito os recursos de partidos pequenos.

Ou seja, o Poder Legislativo ou implantou mudanças no sistema eleitoral sem, no entanto, alterar profundamente seu funcionamento,

ou na relação Executivo–Legislativo, mas gerando externalidades negativas para o próprio Legislativo. Em geral, as mudanças nas regras de financiamento de campanha foram apenas paliativas, tendo em vista responder à crise política gerada pelos escândalos de corrupção. Os gastos de campanha em 2006 não diminuíram, o que aponta para a baixa eficiência da medida tomada. Por fim, a mudança no fundo partidário foi uma resposta conservadora a uma alteração muito mais radical sinalizada pelo Poder Judiciário.

Em suma, dos três atores, o que menos aprovou mudanças significativas no sistema político foi o Poder Legislativo. Já o Executivo e o Judiciário realizaram poucas mudanças, mas todas foram adotadas e todas com impactos muito significativos, muito profundos no funcionamento do sistema político brasileiro enquanto estiveram em vigor, como no caso da verticalização das coligações eleitorais.

Fica claro que os custos de coordenação para os Poderes Executivo e Judiciário são bem menores que para o Legislativo, refletindo uma maior eficiência dos dois primeiros em mudar o sistema político (MELO, 2006).

Além disso, as parcas mudanças ocorridas foram predominantemente definidas em momentos pré-eleitorais, e algumas tomadas em proveito próprio dos políticos no poder. A mudança na regra da reeleição para cargos no Executivo, as mudanças paliativas e superficiais nas regras de financiamento de campanhas, o aumento no número de candidatos que os partidos e as coligações podem nomear em eleições legislativas beneficiaram ou, ao menos, não impuseram custos aos políticos no poder.

A mudança que restringiu gastos de campanha pode parecer um pouco mais complexa quanto ao *timing* da mudança, pois ocorreu em véspera de eleição, mas após grande clamor popular pela moralização do sistema. As eleições de 2006 foram antecedidas por escândalos políticos que engatilharam a mudança nas regras de financiamento de campanha. De qualquer forma, o padrão de mudança pré-eleitoral se manteve: a despeito de a crise ter se prolongado por mais de dois anos, nenhuma

mudança foi feita durante seu desenrolar, mas apenas na véspera do pleito de 2006.

As únicas alterações que não beneficiaram diretamente, e de forma inconteste, os políticos no poder foram a verticalização e o fim da candidatura nata, impostas pelo Poder Judiciário, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pelo Poder Executivo. Nas duas primeiras, fica claro que os reformadores, no caso membros do Poder Judiciário, tomaram decisões que afetam outros atores políticos, e não eles próprios. Nesse caso, não pode haver casuísmo. Também a LRF tem esse caráter, já que os principais afetados por ela foram prefeitos e governadores e não o presidente da República. Assim, decisões que impuseram custos a certos setores da classe política foram tomadas por outros atores que não os políticos, que seriam mais diretamente afetados pela mudança. Quando os políticos, que serão afetados pela mudança são chamados a decidir sobre ela, as decisões tomadas raramente lhes impõem custos. Parece ser essa a tônica da discussão atual sobre reforma política no Poder Legislativo.

Cabe perguntar, também, se as mudanças propostas afetaram dramaticamente questões de governabilidade ou representatividade ou, ainda, se diminuíram a corrupção no sistema. Novamente, há indícios de que a reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal tiveram impacto na higienização do sistema político brasileiro e impactaram a governabilidade. Diversos autores indicam que ambas as mudanças diminuíram tanto o endividamento de estados e municípios quanto a propensão à corrupção, embora o consenso seja mais amplo quanto ao impacto da LRF do que da reeleição (MENEGUIN; BUGARIN, 2001, FINAN; FERRAZ, 2005, NAKAGURA; BENDER, 2006, LEONI; RENNÓ, 2006).

Já as demais mudanças, inclusive as referentes ao financiamento de campanha, parecem ter tido efeito reduzido. Como foi dito, não houve redução de gastos de campanha nas eleições de 2006. Nenhuma reforma, por outro lado, afetou dramaticamente questões de governabilidade e de representatividade. A lógica de funcionamento do sistema político se manteve intacta.

Uma conseqüência positiva do cenário de mudanças parcas e pontuais é a ausência de efeitos perversos visíveis. Nenhuma das reformas resultou em perdas não antecipadas ou surpresas desagradáveis. Isso não significa dizer que duas propostas profundas de mudança, a reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal, não tenham recebido críticas. Alguns estudos indicam que a LRF restringiu demasiadamente a capacidade de investimento de alguns municípios, inclusive em gastos sociais (MENEZES, 2006). A reeleição também suscitou críticas de uso da máquina do Estado em benefício dos políticos eleitos. O fato de os índices de reeleição no Poder Executivo serem altos é uma evidência disso. Mas estudos sobre disciplina fiscal e envolvimento com corrupção de candidatos à reeleição no nível municipal e estadual contradizem a idéia de que a reeleição gera incentivos ao mau uso do dinheiro público (FINAN; FERRAZ, 2005; NAKAGUMA; BENDER, 2006, LEONI; RENNÓ, 2006). Candidatos à reeleição se mostram menos propensos a se envolver com corrupção e a ser mais disciplinados fiscalmente.[4] O que podemos, de fato, concluir é que os efeitos não antecipados das reformas realizadas pelo Poder Executivo foram escassos.

Uma reforma, no entanto, teve um efeito não antecipado – e perverso, muito significativo. Trata-se da mudança no rito de tramitação das medidas provisórias. Como foi dito anteriormente, a mudança instituiu o instrumento do trancamento da pauta para garantir que o Legislativo se pronuncie sobre a proposta do Executivo após um período de tramitação no Congresso. O trancamento da pauta passou a ser, na verdade, um grande entrave para que o Legislativo controle a própria agenda. Tanto é assim que por isso se voltam a discutir mudanças nos ritos de tramitação das medidas provisórias.

Por sinal, cabe destacar aqui uma evidência clara da ausência de consensos empíricos após a realização de reformas: há discussões sobre reversão de decisões tomadas no passado. A verticalização foi derrubada pelo Congresso em 2006 e deixará de valer em 2010. Os legisladores simplesmente fizeram outra lei, deixando clara a ampla liberdade de coligação. Outra proposta de reforma política aprovada no passado e

revista no presente é a cláusula de barreira para os partidos políticos, considerada inconstitucional pelo Poder Judiciário em 2006. Também o instituto da reeleição para cargos no Executivo tem sido alvo de críticas, com muitos defensores de sua revogação. Ou seja, há indícios claros de que o consenso empírico necessário após a realização da reforma política também não tem ocorrido no Brasil.

O caso brasileiro: questões normativas

Respondidas, mesmo que apenas parcialmente, as perguntas empíricas, é necessário nos voltarmos para as questões normativas. Nesse quesito, a situação torna-se ainda mais complicada. O aspecto normativo diz respeito ao que se propõe para ocupar o lugar do que é visto como defeituoso. Um bom referente empírico do aspecto normativo desse debate, portanto, é o número de propostas existentes e sua diversidade.

Primeiro, vale a pena destacar que o Congresso tem sido o fórum privilegiado de discussão sobre reforma política, embora não o mais eficiente na aprovação de mudanças. Soares e Rennó (2006) indicam que, de 1995 até 2005, surgiu uma infinidade de propostas de mudança política na Câmara dos Deputados, indo desde reformas pontuais no sistema eleitoral até outras que sugerem a mudança no sistema de governo. Em sua análise sobre mudanças, os autores encontraram mais de cinqüenta projetos de lei e dez emendas constitucionais propondo alterações nas regras eleitorais, partidárias e de tipo de governo.

O conteúdo dessas propostas vai da instalação de um sistema eleitoral misto, que combina representação proporcional de lista fechada com voto majoritário, até um sistema majoritário puro. Também se fala de proibição de coligações nas eleições proporcionais, de financiamento público de campanha e de questões diversas sobre sobras de votos.

Debates similares ocorreram com relação ao sistema de governo, com propostas de mudança para o parlamentarismo, e ao sistema partidário, com tentativas consecutivas de mudança em questões referentes à

lealdade partidária. Ou seja, o Congresso muito discutiu sobre reforma política, mas pouco conseguiu mudar o sistema político.

A abundância de propostas no Congresso também tem sido espelhada por uma incontinência de proposições vindas de organizações da sociedade civil. Fleischer (2007) recentemente listou essas propostas, chegando a um número de 26 distintas visões sobre o que deve ser feito, incluindo aí propostas da sociedade civil e de políticos.

Esse profícuo número de propostas não denota outra coisa senão a falta de um consenso normativo sobre quais mudanças políticas devem ser feitas. A diversidade de visões sobre como o sistema deve funcionar é indicada pela abundância de distintas propostas existentes. Se compararmos o número de propostas existentes com o número de propostas aprovadas, fica então ainda mais clara a ausência de concordância sobre o que deve ser feito para alterar o sistema político brasileiro. Apesar do número elevado de propostas, poucas alcançaram o apoio da maioria para serem aprovadas. Dessa forma, fica claro que atingir consensos normativos sobre como deve funcionar o sistema parece ser ainda mais difícil do que acordos sobre o que há de errado nesse mesmo sistema.

Discussão – A proposta de reforma política em tramitação na Câmara dos Deputados

Como foi dito, são necessários dois grandes tipos de consensos básicos para a ocorrência de reformas políticas: empíricos e normativos. O primeiro contribui para entender como o sistema funciona, como foi reformado, por quem e quando. Assim, permite prever os condicionantes futuros e a probabilidade de ocorrência de reformas. A segunda dimensão é normativa e volta-se para as propostas de mudanças e suas justificativas, baseando-se no modo como a reforma poderá melhorar o sistema.

No caso brasileiro, é evidente que não há um consenso empírico e muito menos normativo sobre mudanças políticas. Por sua vez, as parcas

mudanças ocorridas apresentaram, de forma geral, algumas características em comum:

1. as reformas propostas pelo Legislativo que chegaram a entrar em vigor não afetaram dramaticamente o funcionamento do sistema político;
2. as reformas propostas pelo Executivo e as implantadas pelo Judiciário foram significativas, mudando diversos aspectos do sistema político;
3. as reformas foram adotadas em véspera de eleição e não após crises políticas profundas e, na sua maioria, beneficiaram os políticos no poder;
4. as reformas não afetaram dramaticamente a relação governabilidade–representatividade;
5. as reformas não afetaram dramaticamente as práticas de corrupção no sistema.

Esse quadro configura um baixo consenso empírico sobre as mazelas do sistema e uma baixa conjunção de preferências sobre o que deve ser colocado no lugar.

A ausência de consensos sobre a necessidade e o tipo de reforma política é um sério entrave para a ocorrência de mudanças no futuro. Isso se aplica às propostas atualmente em tramitação no Congresso que prevêem mudanças no sistema eleitoral, tais como a mudança para lista fechada, financiamento público de campanha, lealdade partidária e o fim das coligações nas eleições proporcionais com a criação das federações de partidos.

Além disso, caso mudanças venham a ocorrer, não há por que acreditar que elas não terão as mesmas características dos processos de mudança vividos recentemente, o que diminui ainda mais a probabilidade de aprovação das propostas ora em discussão na Câmara dos Deputados. Dessa forma, devemos esperar mais do mesmo, com reformas que apresentem as características antes mencionadas.

A tramitação da reforma política na Câmara confirma a expectativa de que realizar mudanças é extremamente difícil. O projeto de reforma política teve um de seus componentes-chave, o fechamento da lista partidária nas eleições legislativas, rejeitado. A ausência de consenso sobre a necessidade de se mudar a forma de ordenamento da lista partidária deixou claro que os demais componentes da proposta de reforma política terão poucas chances de aprovação. Ou seja, a discussão sobre o fim das coligações para eleições proporcionais, a criação da federação partidária e o financiamento público de campanhas dificilmente resultarão em mudanças institucionais.

A única proposta que pode resultar em mudanças, que acabou sendo aprovada em agosto, diz respeito à fidelidade partidária. De fato, ao se ver pressionada por uma decisão do Judiciário que coloca em risco o mandato de diversos deputados federais, estaduais e vereadores, a Câmara aprovou mudança nas regras de fidelidade partidária. Contudo, a proposta aprovada é muito mais branda do que a posição do TSE sobre o tema. A perda prevista de mandato para os que mudaram de partido, como indicou o TSE, foi alterada por ineligibilidade na eleição subseqüente, caso haja mudança de partido. Além disso, a regra só passa a valer a partir de 2008, anistiando trocas anteriores e beneficiando os políticos no poder. Por fim, foi ainda estabelecido um período de um mês, um ano antes da eleição, quando mudanças são permitidas.

Repete-se, assim, o padrão estabelecido pela mudança no fundo partidário, pelo qual o Legislativo reage a uma decisão do STF, a fim de evitar perdas maiores. A lógica casuística fica evidente. Talvez essa venha a ser uma das únicas formas de se conseguir realizar reformas políticas pelo Poder Legislativo: é necessário que algum outro poder force o Legislativo a atuar, ameaçando-o de perdas maiores. Mantêm-se, portanto, o caráter reativo do Poder Legislativo.

Em suma, a discussão atual que existe no Congresso não parece contradizer a descrição dos processos de reforma apontadas anteriormente. As chances de mudança são parcas. Mesmo assim, a discussão sobre o tema da reforma política que ocorre na Câmara dos Deputados merece ser

louvada, pois traz a questão para o centro da agenda política brasileira e estimula o pensar sobre nosso sistema político. Isso, em si, já é um grande ganho.

Notas

1 Para uma discussão mais detalhada do trabalho de Shugart, veja Pereira e Mueller (2006).

2 O primeiro a ser punido foi o deputado do PTB pelo Rio de Janeiro Roberto Jefferson. Ele foi punido por ter delatado o esquema, mas sem ter provas substanciais contra os acusados, o principal deles o deputado do PT de São Paulo e ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu. Jefferson também foi acusado de envolvimento em um escândalo nos Correios. O segundo a ser punido foi justamente José Dirceu, por ser considerado o operador do esquema. Apenas outro deputado foi punido por seu envolvimento. A acusação e as evidências contra ele não eram tão distintas quanto as dos absolvidos, por isso consta que que ele foi punido com a cassação do mandato por ter cultivado muitos inimigos dentro da Câmara dos Deputados.

3 Para uma lista de reformas recentes, veja também Melo (2006).

4 O debate sobre o fim do direito à candidatura a um segundo mandato consecutivo no Poder Executivo é parte central da agenda de reforma tanto do Partido dos Trabalhadores quanto do Partido da Social Democracia Brasileira. Não há um consenso, na classe política, de que a reeleição trouxe ganhos para o sistema político brasileiro. Portanto, não há um consenso pós-reforma do seu sucesso.

Referências

ABRANCHES, Sergio Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados,* 31: 1, p. 5-38, 1988.

AMES, Barry. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.

BOUDON, Raymond. *Efeitos perversos e ordem social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
_____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lucio (Ed.). *Reforma política:* lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FINAN, F.; FERRAZ, C. Reelection incentives and political corruption: evidence from Brazil's municipal audit reports. Berkeley: University of California, Working Paper, 2005.

FLEISCHER, D. Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou Como usualmente o feitiço voltava contra o feiticeiro. In: SOARES; ARAÚJO (Org.). *21 anos de regime militar:* balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994. p. 154-197.
_____. Alternativas e possibilidades para a reforma política em 2007. In: IDÉIAS EM DEBATES, conferência promovida no Ipea. Brasília, 13 de março. 2007.

JONES, Bryan. Reconceiving decision-making. *Democratic politics: attention, choice, and public policy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1994.

LEONI, E; RENNÓ, L. Lei de Responsabilidade Fiscal e reeleição: o impacto de reformas políticas recentes na disciplina fiscal dos municípios brasileiros, 2006. Mimeo.

MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, M. Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos nos gastos públicos. *Revista de Economia Aplicada*, v. 5, p. 601-622, 2001.

MENEZES, R. T. d. Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os componentes de despesa dos municípios brasileiros. *X Prêmio Tesouro Nacional*, 2005. Brasília: Esaf, 2006.

NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. Mudança institucional e política fiscal no Brasil: uma avaliação da experiência recente. *X Prêmio Tesouro Nacional – 2005.* Brasília: Esaf, 2005 (monografia premiada em 3º lugar).

NORTH, DOUGLAS. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PEREIRA, C. A política pública como caixa de Pandora: organização de interesses, processo decisório e efeitos perversos na reforma sanitária brasileira – 1985-1989. *Dados* (on-line), vol. 39, n. 3, 1996.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico no presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, 45: 2, p. 265-301, 2002.
_____. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, 46: 4, p. 735-771, 2003.
_____. Regras eleitorais e poderes do presidente no Congresso: duas dimensões complementares da capacidade governativa. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lucio (Ed.). *Reforma política:* lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PIERSON, PAUL. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94: 2, p. 251-267, 2000.

MELO, C. R. Reforma política em perspectiva comparada na América do Sul. In: AVRITZER, L.; ANASTÁSIA, F. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de xoalizão. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lucio (Ed.). *Reforma política:* lições da história recente. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

SHUGART, M.; WATTENBERG, M. *Mixed-member electoral systems:* the best of both worlds? Oxford: Oxford University Press, 2001.

SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lucio. *Reforma política:* lições da história contemporânea. Rio de Janeiro: FGV/Gláucio Ary Dillon Soares, 2006.

TSEBELIS, George. *Veto players:* how political institutions work. New York: Russel Sage Foundation, 2002.

A DEMOCRACIA COMO OBJETIVO PERMANENTE

Arlindo Chinaglia*

Os temas e os participantes das mesas que compõem este fórum garantem que os assuntos envolvidos na reforma política tenham – cada um em seu momento – a abordagem detalhada e qualificada que merecem. Procurarei esboçar apenas, e em breves palavras, o quadro de referências que me parece mais produtivo e democrático para se refletir sobre nosso regime de representação política e sobre as alterações de que necessita.

Minha exposição se articulará ao redor de três interrogações. São elas: 1) Qual a importância da legislação eleitoral e partidária no Estado contemporâneo? 2) Por que a insistência na necessidade de uma reforma política no Brasil? 3) O que foi feito e o que falta fazer nesse terreno?

Para responder à interrogação a respeito da importância da legislação eleitoral e partidária, assumo o postulado de que o Estado contemporâneo, por motivos que têm a ver com a estrutura mesma da dinâmica social capitalista, concentra poderes, atribuições e responsabilidades de tal magnitude que o tornam presença inevitável na vida cotidiana de cada cidadã e de cada cidadão.

Ao assumir tal postulado, não pretendo, de maneira nenhuma, desqualificar o debate a respeito do tamanho e do âmbito de atuação adequados ao Estado, nem a respeito dos mecanismos – de democracia

* **Arlindo Chinaglia** – Presidente da Câmara dos Deputados para o biênio 2007-2008; deputado federal desde1995 pelo Partido dos Trabalhadores, representante do Estado de São Paulo. Médico formado pela Universidade de Brasília, com especialização em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo.

direta e participativa – que permitam às cidadãs e aos cidadãos tomarem, por si, decisões quanto aos rumos da coletividade.

Na verdade, o que estou afirmando é que a influência das decisões estatais na vida cotidiana – como característica estrutural da dinâmica social contemporânea – continuará sendo imensa ainda que a atuação do Estado se restrinja às funções mínimas que lhe são atribuídas pelo mais radical defensor do liberalismo econômico ou pelo mais decidido defensor da democracia direta e participativa. E é a magnitude dessa influência que torna a formalização de mecanismos de inserção popular nos órgãos decisórios do Estado uma necessidade imperiosa, principalmente para os setores sociais que encontram mais dificuldades para, por outras vias, ter peso nas decisões estatais.

Quanto menos acesso um setor social tenha aos mecanismos informais de participação nas decisões do Estado, mais esse setor sente necessidade de mecanismos formais, bem-estruturados, que lhe permitam fazer valer sua voz. Daí que, em grande medida, o sufrágio universal e a liberdade de organização partidária tenham resultado, por toda parte, da luta da classe trabalhadora. Nem é por outra razão, aliás, que os setores que mais investem na formação de partidos coerentes e consistentes são justamente os ligados aos movimentos e às organizações de trabalhadores.

Ora, a importância da legislação eleitoral e partidária no Estado contemporâneo decorre exatamente de seu papel na conformação de dois dos mais efetivos instrumentos de inserção popular na política que a história dos dois últimos séculos forjou: o sufrágio universal e os partidos políticos. Talvez por isso as discussões sobre a regulamentação legal dos sistemas eleitorais e partidários sejam tão recorrentes em praticamente qualquer país que possua um espaço de debate público minimamente aberto.

A verdade, no entanto, é que, no Brasil, a insistência sobre essas questões é particularmente intensa. E vem sempre acompanhada de um forte sentimento de urgência. O que nos leva – claro – à segunda interrogação que articula esta nossa reflexão: por que a insistência na necessidade de uma reforma política no Brasil?

A resposta mais simples é a mais efetiva: as carências do regime representativo brasileiro, ao longo das últimas décadas, têm sido tão evidentes que se impõem como objeto de preocupação permanente. Desde meados da década de 1970, para nos atermos a um período relativamente curto, tivemos de enfrentar, consecutivamente, dois problemas de grande monta nessa área.

O primeiro problema a marcar as discussões sobre as alterações na legislação eleitoral e partidária foi o da abertura de um regime extremamente fechado à participação popular. Pode-se dizer que, até o fim da década de 1980, esse problema dominou a abordagem da reforma das instituições representativas brasileiras. Adotamos, então, uma série de medidas libertárias e democratizadoras da maior relevância: a liberdade de organização partidária, o voto dos analfabetos, a legalização dos partidos comunistas, a generalização das eleições para a chefia do Poder Executivo nos três níveis da Federação.

No entanto, mal terminávamos essa autêntica revolução das práticas políticas, um outro problema fundamental surgia no cenário: o sistema partidário, em vez de se estruturar consistentemente ao redor da nova institucionalidade democrática, encaminhou-se para um nível de fragmentação e inconsistência impressionantes. Nesse momento, a preocupação maior dos parlamentares, dos analistas e dos cidadãos atentos ao tema passou a ser a elaboração de um enquadramento legal que favorecesse a consistência dos partidos políticos e do sistema partidário. É esse, ainda, o principal problema com que nos debatemos, cerca de duas décadas depois de ter sido diagnosticado.

Vale destacar que a mesma questão de fundo perpassa os dois problemas que sucessivamente nos afligiram no debate sobre a reforma política. No período atual (de consolidação da representação partidária), tal como acontecera no anterior (da abertura democrática), o que importa é garantir aos vários setores sociais condições para que se organizem politicamente e participem efetivamente dos processos decisórios do Estado. Sem liberdade de atuação eleitoral e de organização partidária, essa participação não seria sequer imaginável, mas sem

a configuração de um sistema partidário consistente, a participação não se tornará efetiva.

Ao abordar o que já foi feito e o que falta fazer na reforma política, terei em conta, principalmente, a necessidade de que os partidos e o sistema partidário adquiram solidez. Afinal, esse é o problema que mais diretamente nos aflige hoje. Mas – repito – o foco nos partidos não nos deve fazer esquecer que a preocupação é a mesma que guiou a disputa pela abertura democrática: garantir à população comum uma inserção efetiva no regime representativo brasileiro.

A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), comprova amplamente o quanto a preocupação com a fragmentação e com a falta de coerência do sistema partidário é já antiga. Nesse diploma legal, o Congresso Nacional criou regras estritas para o registro de partidos políticos junto ao Tribunal Superior Eleitoral, registro que é condição para que participem dos pleitos eleitorais. Com isso, desde sua promulgação, há mais de dez anos, apenas duas agremiações novas conseguiram registrar-se. Ademais, a lei tornou efetiva a existência do fundo partidário, dotando os partidos de recursos públicos para, entre outras iniciativas, sustentarem suas fundações e o importante trabalho formativo e informativo que elas realizam.

Talvez ainda mais importante, a Lei dos Partidos Políticos estabeleceu critérios quantitativos claros pelos quais distinguir as agremiações que dispõem de inserção social suficiente para justificar que lhes seja atribuído amplo acesso a recursos públicos, inclusive aos programas partidários gratuitos no rádio e na televisão. Só o respeito àqueles critérios objetivos justificaria, ademais, o direito das agremiações partidárias ao funcionamento parlamentar – noção que se consubstanciou na chamada cláusula de desempenho ou de barreira, do art. 13 da Lei dos Partidos.

O fato de que tal norma – como se sabe – tenha sido considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal mostra, por si só, a complexidade da dinâmica institucional envolvida no processo de aprimoramento do regime representativo. Não se há de lastimar tal complexidade, nem as dificuldades que ela traz ao processo decisório, pois que são

constitutivas do Estado de Direito. No entanto, ao tratar do que está por ser feito na reforma da legislação eleitoral e partidária, deve-se ter sempre em conta – explícita ou implicitamente – essa realidade subjacente.

Dando continuidade, de certa forma, às preocupações e à estratégia que já se faziam presentes na redação da Lei dos Partidos Políticos, a Comissão Especial da Reforma Política, instalada na Câmara dos Deputados na legislatura passada, adotou uma abordagem da questão que me parece a mais acertada para o atual momento. A comissão formulou uma série de propostas de modificações da legislação eleitoral e partidária que, respeitando o arcabouço básico dos procedimentos eleitorais brasileiros, realizasse intervenções incisivas em pontos específicos, de maneira que se obtivessem resultados de porte, sem traumas excessivos.

A análise das várias iniciativas contidas nas proposições apresentadas pela Comissão Especial – e já amplamente debatidas, também, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara – constitui uma das principais preocupações das mesas que compõem este fórum. Não me deterei, portanto, na discussão de temas como o da adoção de listas preordenadas de candidatos e da proibição de coligações em eleições proporcionais, do financiamento público exclusivo de campanhas, da extensão do prazo mínimo de filiação partidária exigido como condição de elegibilidade – e outros. Não faria sentido tratar, superficialmente e de passagem, de questões que merecem e receberão tratamento aprofundado a seguir.

Chamo a atenção, tão-somente, para um ponto. As propostas apresentadas pela Comissão Especial da Reforma Política primam pela coerência com que se articulam umas com as outras. E essa coerência resulta, em grande parte, de convergirem, todas, para uma problemática comum, que é a de se garantir às agremiações partidárias as condições para bem representarem as principais correntes de opinião e de interesse presentes no país, tornando os agentes políticos, ao mesmo tempo, mais sujeitos ao controle do eleitorado e menos sujeitos à influência dos grandes financiadores de campanhas.

Alcançar tal coerência só foi possível porque as proposições sobre a reforma política em tramitação no Congresso Nacional – e na Câmara dos Deputados em particular – não são improvisações. Elas resultaram de uma longa e profícua reflexão sobre as insuficiências e as potencialidades dos sistemas eleitoral e partidário brasileiros, realizada tanto no interior do Parlamento como fora dele. Registre-se, aliás, que a contribuição da universidade brasileira para essa reflexão tem sido da mais alta relevância.

Como a Câmara dos Deputados tem o saudável hábito de expor-se amplamente na internet, a qualidade do trabalho realizado na instituição pode ser avaliada pelas brasileiras e pelos brasileiros que assim o desejarem. Estou certo de que a leitura dos Projetos de Lei nº 1.712 e nº 2.679,[1] ambos de 2003, elaborados pela Comissão Especial da Reforma Política – com as justificações que os acompanham e com os pareceres que receberam – não vai fazer com que nenhum eleitor ou eleitora se decepcione com o trabalho de seus representantes.

Lembro, por fim, que o povo brasileiro tem sido capaz de construir os caminhos para se fazer participante do processo político em nosso país. Amplos segmentos da população brasileira, em particular uma parte considerável da população mais pobre, tradicionalmente excluída da esfera política, encontraram e encontram formas de se mobilizar, de se organizar e, por fim, de influenciar nas decisões do Estado.

Não se trata apenas da capacidade dos sindicatos, dos movimentos sociais, das associações de moradores e de tantas outras iniciativas populares de pressionar seus representantes. É dado, também, o passo seguinte. Esses grupos se articulam, formam lideranças, inserem-se em partidos políticos e criam partidos políticos, apresentam candidatos, organizam suas campanhas eleitorais e nela se engajam. Enfim, o sistema político brasileiro se abre à participação popular – e isso é uma conquista inegável do nosso povo.

A insistência na reforma política não deve ser vista como uma negação dessa conquista, mas como um esforço para ampliá-la e consolidá-la. Dialogar com os anseios de democracia e de participação do povo

constitui, afinal, a mais digna tarefa do Poder Legislativo. É com essa perspectiva que a Câmara dos Deputados se engaja na discussão sobre o aprimoramento da legislação eleitoral e partidária, certa da vocação do povo brasileiro para construir o mais amplo e profundo regime democrático.

Nota

[1] Após a realização do Fórum Reforma Política em Questão, por razões de caráter procedimental, o PL nº 2.679, de 2003, foi rejeitado e, a seguir, foi apresentado à Casa, com apoio do conjunto das lideranças partidárias, o PL nº 1.210, de 2007, com idêntico conteúdo.

Tema 1

Escopo e Probabilidade de Ocorrência da Reforma Política

Reforma Política em Questão

A REFORMA POLÍTICA EM QUESTÃO

Benício V. Schmidt*

A sociedade brasileira está, há muito, vivendo uma relação conturbada com seu corpo político representativo, especialmente no que é pertinente aos impasses e às denúncias que envolvem procedimentos suspeitos na construção de consensos e coalizões que têm permitido a governabilidade. Todavia, mesmo abalado por denúncias, inquéritos e cassações de mandato no âmbito do Poder Legislativo, o país tem experimentado sua mais longa fase de estabilidade institucional no período republicano.

Esse paradoxo tem alimentado encarniçada disputa envolvendo intelectuais, pesquisadores e quadros políticos profissionais sobre a oportunidade, ou mesmo a legitimidade, dos movimentos orientados para a consecução de uma ampla reforma política. As linhas gerais das propostas dessa reforma também oscilam entre medidas que exigem mudanças na própria Constituição Federal de 1988 e outras que estão no plano infraconstitucional.

* **Benício V. Schmidt** – Ph.D. em Ciência Política pela Stanford University; mestrado em Ciência Política pela UFMG; pós-doutorado na Universidade de Paris; professor titular da UnB (teoria sociológica), ex-diretor do DataUnB, fundador do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (Ceppac – UnB), ex-presidente da FAP–DF, ex-coordenador de Cooperação Internacional da Capes, ex-secretário-geral do Conselho Nacional de Educação, foi pesquisador IA do CNPq, autor de vários livros e artigos sobre políticas públicas, teoria social e política latino-americana. É professor da UnB desde 1982, tendo sido professor da UFMG e UFRGS.

O artigo 14 de nossa Constituição Federal estabelece que o voto seja obrigatório para os maiores de 18 anos, sendo facultativo aos analfabetos, aos maiores de 70 anos e os que têm entre 16 e 18 anos de idade. O aumento da inclusão maciça de eleitores no corpo básico de nosso sistema de representação política, ainda que de forma compulsória, tem sido um dos fatores amplamente destacados como o responsável pela estabilidade institucional assumida pela democracia brasileira, especialmente após a redemocratização iniciada em 1985.

Assim, para debater as possibilidades e as alternativas da reforma política, a Universidade de Brasília organizou evento com enorme repercussão. No episódio aqui relatado, compareceram o professor de ciência política e assessor legislativo da Câmara Federal Antonio Octávio Cintra; o ministro do Supremo Tribunal Federal e professor Gilmar Mendes; e os deputados federais Rubens Otoni Gomide (PT/Goiás), relator do PL nº 2.679/03 na Comissão de Constituição e Justiça, bem como Ronaldo Caiado (DEM/Goiás), relator do projeto na Comissão Especial que tratou da reforma na Câmara Federal, que teve como presidente o deputado Alexandre Cardoso (PSB/RJ).

Antonio Octávio Cintra destaca o caráter infraconstitucional da proposta atual justamente como um modo de operar mais celeremente no Legislativo. Destaca os componentes essenciais, entre eles a apresentação da lista fechada de candidatos de cada partido como meio de contornar a formação de oligarquias internas e de favorecer a transparência nas relações entre a direção partidária, os representantes eleitos e a opinião pública. Cintra destaca, ainda, dimensões contextuais que têm sido adotadas recentemente na sociedade política brasileira e que têm colaborado para o estabelecimento de um regime realmente democrático, como a própria movimentação de largo espectro que possibilitou a queda do regime militar, a incorporação de novos eleitores a partir da Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal vigente desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, bem como mudanças técnicas nos procedimentos eleitorais como a urna eletrônica. Tudo isso compõe um regime democrático, hoje altamente respeitado em todo o mundo, seja pela lisura

dos procedimentos, seja pela atuação da Justiça Eleitoral e demais Cortes de Justiça, ou ainda pela magnitude de seu corpo eleitoral.

O pesquisador também lembra que, a partir de 1988, as mudanças conferiram maior poder ao Poder Executivo e à cúpula do Congresso Nacional. Isso é justamente um problema a ser administrado pela reforma política proposta, dados os fatores de poder envolvidos nas conhecidas tendências à oligarquização burocrática de qualquer organização, independentemente de sua orientação política ou ideológica. Sublinha, correlatamente, a existência curiosa de haver, de fato, duas eleições a cada evento. O alinhamento partidário e pessoal do candidato no pleito, em busca de eleitores, não corresponde, em geral, aos seus posteriores posicionamentos no Congresso Nacional, onde os representantes têm de se perfilar de acordo com interesses ditados pela capacidade de formação de novas vontades determinadas pelo Poder Executivo por meio das emendas ao orçamento, cujo conteúdo é instrumento de efetiva acumulação de poder perante a opinião pública.

Cintra reage às posições dos que não querem adotar nenhuma mudança no sistema político brasileiro atual, supondo que sua dispersão partidária corresponde ao ideário democrático do povo brasileiro. Em verdade, os eventos pós-eleitorais provocam um alinhamento perverso de forças políticas no Congresso, reforçando o centralismo do Poder Executivo e enfraquecendo os partidos políticos.

O ministro Gilmar Mendes explora, analiticamente, os paradoxos apontados pela concepção poliárquica da Constituição de 1988, a criação do Ministério Público e as perversões político-administrativas imputadas à própria constitucionalidade instaurada pela redemocratização do país. Para ele, é preciso manter o bom-senso, exercer a razão, aceitando que a consolidação do regime democrático é um processo que repousa em uma cultura própria, ainda muito controversa. Dessa forma, traça um paralelo com a reforma do Poder Judiciário, que surge, em verdade, somente em 2004, ainda que estivesse concebida em 1988.

Mendes relata alguns casos mais penosos, objeto das íntimas relações entre o os poderes republicanos, especialmente entre Legislativo

e Judiciário, justamente para contestar a hipótese difundida de que a política brasileira estaria sendo "judicializada". Uma forma expressiva do temor do controle judicial sobre o sistema político-representativo. Uma boa polêmica, alimentada pela tensão necessária que deve existir em qualquer democracia!

O deputado Ronaldo Caiado, invocando sua experiência como candidato a presidente da República, sublinha a dependência dos políticos profissionais ao poder econômico, este traduzido na influência de empresas e organizações sociais como sindicatos, ou mesmo grandes interesses corporativos abrigados em políticas nacionais de fortes países que têm ingerência na sociedade brasileira.

O relator da Comissão Especial crê que o voto facultativo e outras mudanças no sistema eleitoral deveriam ser contemplados na reforma, mas implicariam reforma da própria Constituição – o que seria inviável nessa quadra histórica.

Além de destacar os elementos essenciais de convicção de seu próprio ingente trabalho como relator do projeto de lei, Caiado defende, com ênfase, uma maior participação dos intelectuais e dos jovens acadêmicos na vida política profissional como modo de resgate da dignidade da própria representação. Na mesma direção, alude à necessidade de maior participação das mulheres nos partidos políticos nacionais.

O deputado Rubens Otoni dramatiza a situação deteriorada da representação política brasileira atual. Afirma, inclusive, que se não houvesse obrigação de filiação partidária, muitos deputados e senadores seriam avulsos, pois não têm tido maior envolvimento com a vida e os compromissos programáticos de seus próprios partidos. Daí, segundo ele, a constante mudança de partido, especialmente dos deputados.

Otoni destaca temas que são constantes em muitos projetos de reforma, como a estrutura do próprio regime de representação, o papel do Senado Federal e, especialmente, a existência da suplência ao cargo de senador, bem como os dilemas entre voto obrigatório e facultativo. Reconhece, todavia, que isso implica reforma constitucional; assim postergando, mais uma vez, a instauração de uma reforma que é fundamental aos

costumes nacionais. Ele enfatiza suas preferências, especialmente contra coligações em eleições proporcionais; marcadamente, uma forma de ceder às pressões econômicas oriundas dos mais fortes.

Foi um evento oportuno, devido à atual tramitação do projeto de reforma política, sendo, ao mesmo tempo, uma instigante sessão de debates sobre a relação entre os dilemas morais da representação pública e as perversões tão freqüentemente praticadas. A suposição básica é de que uma nova institucionalidade possa cooperar para o estabelecimento de uma convicta cultura política democrática. Ou, como diria um Platão distraído: "... e vice-versa!"

REFORMA POLÍTICA: MUDANDO OS TERMOS DA "CONEXÃO ELEITORAL"

Antônio Octávio Cintra*

Professor Benício Schmidt, caro amigo, colega de profissão, senhores parlamentares, deputado Ronaldo Caiado, com quem trabalhei na Comissão Especial de Reforma Política, e deputado Rubens Otoni, relator da reforma na Comissão de Constituição e Justiça, doutora Miriam Campelo, constitucionalista e grande especialista em direito eleitoral, senhores professores e alunos.

Queria agradecer a UnB pelo honroso convite. É uma iniciativa extremamente importante e louvável neste momento em que a reforma política parece ganhar novo fôlego no Congresso. Os parlamentares que aqui estão terão condições melhores de falar sobre o que consta do tema, ou seja, sobre a probabilidade de ocorrência da reforma.

O assunto tem ido e vindo ao longo dos anos, mas o trabalho da Comissão Especial foi o que talvez tenha chegado mais longe, no sentido de abrangência e visão sistemática da questão eleitoral e partidária. Como assinalou o presidente Arlindo Chinaglia em sua apresentação, trata-se de propostas coerentes de modificação do sistema eleitoral por meio da legislação ordinária.

* **Antônio Octávio Cintra** – É doutor em Ciências Políticas pelo Massachussetts Institute of Technology (MIT). Foi professor do Departamento de Ciência Política da UFMG e do Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da UnB. É consultor legislativo da Câmara dos Deputados e tem numerosos trabalhos publicados sobre temas de ciência política.

Esse é um aspecto crucial também. A Comissão Especial, ao começar seu trabalho, poderia optar por um âmbito muito extenso, que abrangeria, por exemplo, discutir o chamado "pacto federativo", ou o sistema de governo. Muitos membros da comissão queriam isso. Porém, todas essas questões exigiriam reforma constitucional, algo mais complicado em termos de quórum parlamentar de decisão. Foi opção, pois, das lideranças políticas, naquele colegiado, trabalhar num nível inferior da hierarquia das leis, o da legislação infraconstitucional. E impressiona, quando se lê o Projeto de Lei (PL) nº 2.679/2003, verificar o quanto se pode fazer sem extrapolar a legislação infraconstitucional. Propõe-se uma mudança bastante radical no sistema eleitoral brasileiro. Por exemplo, a adoção do voto em lista fechada, ao qual voltaremos adiante.

Agora, é preciso considerar a influência, sobre a viabilidade dessa reforma política, do clima de opinião com respeito ao assunto. Daria ênfase, em particular, à atitude de parcela influente da comunidade acadêmica de ciência política, que contamina também uma parte dos comentaristas da imprensa. São nossos colegas *panglossianos*, para usar o termo de que se vale o colega Bolívar Lamounier, remetendo-nos ao personagem de Voltaire, o doutor Pangloss, na peça *Cândido*. Por exemplo, quando se dá o terremoto de Lisboa, uma catástrofe tremenda, que muito impressionou Voltaire, Pangloss teimava em repetir que "tudo está muito bem, no melhor dos mundos possíveis". Recentemente, por exemplo, nosso colega, o professor Wanderlei Guilherme dos Santos, escreveu no jornal *Valor* artigo em que vergasta a idéia de que o sistema político brasileiro funciona mal e requer várias modificações. Essa visão, para ele, é completamente errada, não se sustenta em nenhum debate sério. "Passou da hora de dizer com todas as letras", clama ele, "que o sistema político brasileiro apresenta excelente desempenho democrático no presente momento histórico, talvez por isso o pretendam reformar". No final do artigo, a seguinte frase: "Reforma sem sal, sem tempero, sem grandeza. Vão trabalhar e deixem a democracia brasileira em paz".[1] Não se podia ser mais contundente na condenação da reforma.

Não há por que discordar em vários aspectos da análise que ele faz. O sistema político brasileiro progrediu muito nos últimos anos. O presidente Arlindo Chinaglia recapitulou hoje, na abertura do evento, coisas importantíssimas que aconteceram entre nós, entre elas a redemocratização do país e a incorporação política crescente, aspectos sob os quais Wanderlei Guilherme dos Santos insiste, com toda razão. Também poderíamos acrescentar outras coisas, além das que ele assinala em seu artigo. Por exemplo, dentre um âmbito maior da reforma política, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), já em vigor faz uns anos, foi uma grande conquista política. Por meio dela se reforçou um pilar do chamado pacto federativo, ou seja, a norma da boa gestão fiscal. Havia uma frase folclórica no meio político, atribuída a um influente líder: "Eu quebro o Estado, mas elejo o meu sucessor". O comportamento aí refletido se repetia em nossa organização política, de alto a baixo. A LRF constituiu uma importante inovação, não há por que não vê-la como uma fundamental reforma política já levada a cabo.

Houve também outras coisas dignas de assinalar, por exemplo, no plano técnico do processo eleitoral. Hoje em dia, com a urna eletrônica, temos uma apuração rápida, até no mesmo dia da votação. Isso é muito importante, não se trata de uma coisa superficial, vinda do encantamento com a informática. Havia, quando da implantação do sistema, grandes temores, mas acho já se haverem dissipado, com relação à possibilidade de fraude. Antes da urna, tínhamos aquela fraude que era quase por assim dizer ínsita, congênita ao sistema, porque a apuração era feita por meio do chamado mapismo, no qual se podiam deturpar os resultados. Se as eleições têm de ser limpas e incontestes, há que reconhecer o grande passo dado.

Não poderia deixar passar sem menção, contudo, que não há por que concordar com a conclusão do professor Wanderley Guilherme. No próprio jornal *Valor*, o professor da UFMG Fábio Wanderley Reis, dia 07/05, manifestou sua discordância no artigo "Confiança em credibilidade", discordando sobretudo daquele finalzinho do texto de que os proponentes da reforma política deveriam ir trabalhar e deixar a democracia em

paz. Segundo Reis, admoestação "sem muita clareza quanto aos destinatários da recomendação e com, digamos, impaciência". Prossegue ele:

> A crise de 2005 trouxe peculiar corroboração do caráter cultural da difusa desatenção para com as normas que parece destacar-nos em alguma medida, ao mostrar o empenho generalizado, por parte de lideranças importantes dos mais diferentes partidos, em separar o "trigo", o "meu" crime sem importância, do "joio", o crime dos outros, este, sim, grave e merecedor de punição.[2]

Tomei essas manifestações mais chamativas em artigos de colegas para mostrar que a necessidade de reforma política não é consensual na academia. Há uma avaliação positiva do sistema, que aponta, além dos aspectos que Wanderley Guilherme dos Santos destaca em seu artigo, centrados sobretudo na faceta da democratização encarada como incorporação política, a capacidade governativa do sistema político brasileiro, pois ele tem sido capaz de tomar decisões. Nessa avaliação, as críticas que se fazem aos partidos seriam injustas, pois seria preciso reconhecer que pelo menos no âmbito parlamentar eles funcionam e produzem decisões. Não haveria, portanto, uma crise de governabilidade por incapacidade de decidir. Se o sistema tem aspectos que induzem à dispersão de poder, eles são, nesse modo de ver, suficientemente contrabalançados por instrumentos dentro do Congresso e nas competências presidenciais que permitem que o poder se exerça e as decisões sejam produzidas.

Todavia, parecem-me insuficientes os critérios para avaliar o desempenho democrático do país. Uma coisa, na verdade, é ver o sistema funcionar, mas é preciso nos indagarmos se funciona bem. Essa pergunta tem de ser suscitada.

Nosso colega Bruno Reis, da UFMG, aponta, em artigo que vai sair na revista *Plenarium*, da Câmara dos Deputados – em número dedicado à reforma política – haver um reconhecimento implícito, por parte dos autores que sustentam não faltar capacidade governativa em nosso sistema político, de que o sistema é problemático. Se não, por que

necessitar de tão grande concentração de poderes para compensar as forças de dispersão? A Constituição de 1988 criou um sistema com tendência à ingovernabilidade, e para remediá-la reforçou muito o Executivo e, dentro do Congresso, a cúpula da organização. Ora, se são necessários esses instrumentos para compensar as forças centrífugas, é porque o diagnóstico que as identificava não estava errado. Pois bem, pergunta-se Bruno Reis, se o preço é este, essa assimetria e desequilíbrio de poderes, por que manter o arranjo? O sistema funciona, mas a dimensão que se privilegia (a governabilidade) não é a única pela qual se pode avaliar um sistema político, particularmente um sistema que se queira democrático.

Há um lado da vida política omitido nessa visão otimista, ou seja, a interface do eleitor com o sistema político. Tomemos o fenômeno da troca de partidos, que já atinge proporções gigantescas em termos comparativos internacionais. Vou até conceder que tal fenômeno não se dá com total desconsideração do eleitor. O brasilianista Scott Desposato, em artigo recente, mostra que em muitos casos os parlamentares de regiões muito dependentes dos favores governamentais, das políticas que os norte-americanos chamam *pork barrel* – presentes, por exemplo, nas emendas parlamentares ao orçamento – mudam de partido precisamente para continuar servindo a seus eleitorados, e o fazem incorporando-se à base de governo. Então, aquelas outras funções partidárias, de estruturar opções de políticas para a decisão do eleitor, perdem sentido. Não há, na arena eleitoral, para o Legislativo, a característica da "identificabilidade" prévia, que permite ao eleitor saber em que time o político jogará, se será um político situacionista ou de oposição. O jogo se define depois, na composição da base de governo, em que os que dependem de seus favores têm de se localizar. Essa localização posterior à eleição ocorre independentemente da posição manifestada, poucos meses atrás, pelo parlamentar na disputa eleitoral sobre os seus adversários partidários que venceram as eleições para os postos do Executivo. Essa redefinição virá nas tratativas para formar a chamada "base de governo". A clivagem é entre quem está de dentro, para obter os favores, e quem está de fora, muitas vezes querendo ser cooptado. É o velho traço do governismo, tão

caracterizado em estudos clássicos da política tradicional brasileira: todos buscando o guarda-chuva governamental, poucos agüentando ficar de fora. Mas em termos de percepção da política, da classe política, e do próprio jogo democrático, em suma, da legitimidade do sistema democrático, não creio seja um bom resultado.

A reforma política que se propõe no PL nº 2.679/2003 tem um foco que lhe dá coerência. Qual é o foco dessa proposta de legislação infraconstitucional? É a meta de reforçar as agremiações partidárias no plano eleitoral, no plano da interação *ex-ante* com a sociedade, com o corpo eleitoral. Esse escopo deriva de um diagnóstico, com raízes históricas e também normativas. Historicamente verificamos que, quando o eleitorado cresceu nos países que primeiro se democratizaram, foi necessário organizar a participação política de uma forma ainda desconhecida. Não se quer dizer com isso que antes não havia facções parlamentares e luta de grupos dentro do Parlamento, cujos membros tinham a eleição garantida em seus redutos tradicionais. Mas se nós examinarmos, por exemplo, países como a Inglaterra, veremos que foi necessário inovar, a partir de certo momento, na seqüência das grandes reformas eleitorais que incorporaram crescentemente o eleitorado desde 1832. Inovar para organizar campanhas, recrutar os candidatos do partido, oferecer plataformas eleitorais sobre as grandes questões com respeito às quais o Parlamento teria de decidir, por exemplo, a política tarifária, que dividia interesses urbanos e rurais, como nas famosas *corn laws*. Havia opções diversas, posições divergentes, que os dois grandes partidos, os liberais e os conservadores, encarnavam. Eles precisaram se organizar como grandes máquinas para conquistar eleitorados crescentes e cada vez mais urbanos. O partido político começa a prover algo muito importante, a saber, as referências para o eleitorado. O eleitor não precisa estar cem por cento de seu tempo envolvido com política, lendo sobre política, estudando as questões. Esse trabalho é delegado ao partido, que, ao longo do tempo, vai conquistando a confiança e a lealdade do eleitor. O partido é um atalho que permite ao eleitor fazer uma escolha sem necessariamente ele próprio

ter de estudar e de tomar posição sobre uma série de temas que serão objeto de decisão. Nessa visão, o partido existiria para facilitar a vida do eleitor. E, para depois da eleição, se o partido ganhar, cumprir certa plataforma, claro que com a flexibilidade que o realismo exige. Sobre essa flexibilidade, uma importante discussão normativa surge quando um partido conquista o poder e tem de se adaptar ao jogo realista, mas não há tempo aqui para essa outra discussão.

No Brasil, desenvolveu-se recentemente a visão de que a fragmentação partidária não é grave, porque se pode obter eficácia governamental mediante as coalizões de apoio ao governo no Congresso. Para justificar essa posição, recorda-se haver multipartidarismo em países de democracia mais antiga sem que tal fato lhes comprometa o funcionamento democrático. Isso ocorre em vários países parlamentaristas do continente europeu em que se governa mediante coalizões. Mas quando se estudam as coalizões neles efetuadas, percebe-se que se trata de coalizões feitas com a preocupação de manter a coerência com o eleitorado, com a campanha eleitoral, com o manifesto do partido. A coalizão é feita ou já na campanha, ou seja, antes da eleição – já sabendo o eleitor, pois, que partidos vão se coligar – ou depois dela. Nesse caso, incorporar a coalizão governamental é negociado em função dos compromissos eleitorais. Aliás, acabamos de ver há pouco tempo o que aconteceu na Alemanha: para ser a chanceler, a líder da Democracia Cristã, Angela Merkel, precisava da maioria parlamentar e teve de envolver-se em demoradas negociações com os Social-Democratas para formar o governo. Ponto por ponto.

A coalizão brasileira desmoraliza a idéia de partido que estou apresentando aqui, a de uma entidade, uma organização que responde perante a população, que organiza o voto, que faz a campanha, etc., e depois cumpre, com a necessária flexibilidade, uma plataforma de governo prometida na eleição ou exerce a oposição democrática, sendo esta também um mandato que as eleições lhe conferem. Esse é um aspecto de que realmente é preciso cuidar no Brasil.

Lembro que a idéia de presidencialismo de coalizão, enunciada por um colega nosso em 1988, o Sérgio Abranches, surgiu para caracterizar

o imperativo, no Brasil – dadas a fragmentação partidária e as diferenças regionais –, de governar mediante coalizões partidárias, traduzidas em compartilhamento dos postos no governo. Diferentemente, porém, do que acabou acontecendo nas interpretações posteriores, Abranches não via o presidencialismo de coalizão como uma solução estável e louvável, senão como problemática. Hoje essa forma de governar passou a ser um traço positivo e louvável.

Lúcio Rennó, professor desta universidade, em texto publicado em livro recente sobre a reforma política, publicação patrocinada pelo PNUD e organizada pelos professores Fátima Anastasia e Leonardo Avritzer, da UFMG, volta um pouco à avaliação de Abranches ao mostrar que o presidencialismo de coalizão, que muitos estão vendo como a grande fórmula brasileira, na verdade é um arranjo dependente de condições políticas muito específicas – entre elas as qualidades pessoais e o estilo de liderança do chefe do Executivo – para funcionar de modo aceitável. O presidencialismo de coalizão é resultado contingente. Pode funcionar muito bem ou pode não funcionar, na elevada dependência do comportamento do líder. Em si, não é uma solução estável, uma fórmula institucional digna de figurar entre os grandes avanços institucionais do século.[3]

O PL nº 2.679 parte, pois, do pressuposto de ser preciso equilibrar melhor o sistema político por via de reforçar os partidos no plano eleitoral. Deixarei aos senhores parlamentares aqui presentes a tarefa de falarem em pormenor sobre como almejam esse desejado efeito, entre outros, nas estipulações do projeto de lei.

Quero, contudo, chamar a atenção sobre um ponto do projeto sobre o qual há muita controvérsia: o problema da lista fechada. A idéia de representação proporcional historicamente esteve muito ligada à lista partidária. Os partidos apresentavam suas chapas, suas listas partidárias, ao eleitor. Ao longo do tempo, isso foi sendo modificado, mas a forma normal de representação proporcional é por votação em lista fechada. África do Sul, Portugal, Israel, Espanha, alguns países da Escandinávia praticam-na. Pode haver a variante, que o Jairo Nicolau aqui presente defende, da lista flexível, que permite também ao eleitor participar do

seu ordenamento, melhorando a posição de um ou outro candidato no preordenamento, apesar de, na prática, poucos eleitores se valerem dessa faculdade.

Ora, que se diz da lista preordenada pelo partido? Diz-se que vai oligarquizar os partidos. Se o fizer, é importante observarmos que serão oligarquias estaduais, pois o Projeto de Lei não muda nossa sistemática de eleger os deputados federais nos distritos estaduais e não no distrito nacional. Perguntemo-nos, contudo, sobre se as listas terão esse poder, se agravarão o fenômeno – pois ele já existe. Não me parece que serão elas as criadoras das oligarquias, dentro e fora dos partidos. No sistema eleitoral atual, de lista aberta, alguns caciques estaduais se mostram muito poderosos em determinar quem vai eleger-se e quem não vai. Mobiliza-se toda a rede, que conecta governadores, secretários de estados, prefeitos e vereadores, canalizam-se votos para certos candidatos e assim se impede que esses votos sejam dados para outros candidatos do partido. Mesmo em estados de economia moderna e, até mesmo, em partidos de perfil moderno nesses estados... Se um deputado se indispõe com alguma liderança regional ou nacional importante, ele pode até se reeleger, mas vai fazê-lo com uma votação muito menor do que a obtida em pleito anterior. Sabemos, ademais, que todo partido, mesmo os regidos por inspiração mais democrática ou mais "basista", acaba criando sua própria oligarquia. Organização significa hierarquia, implica a presença de um grupo que controla a organização permanentemente. Pelo menos, o PL nº 2.679/2003 não ignora o problema e estipula que as convenções partidárias façam suas listas da maneira mais democrática possível. Eis aí um problema que o ministro Gilmar Mendes, nosso companheiro de mesa, pode ajudar-nos a equacionar, pois o PL não pode ir muito longe na imposição de normas à construção das listas em face do princípio constitucional da autonomia partidária. Assim, a legislação infraconstitucional sobre a organização das listas tem de evitar dispositivos de constitucionalidade duvidosa, mesmo visando a um fim bom, isto é, que haja procedimentos democráticos em sua elaboração.

Quão democrática vai ser a organização das listas será, pois, assunto da economia interna dos partidos. Alguns partidos vão continuar dominados, como hoje, por oligarcas, sobretudo nas regiões menos desenvolvidas do país. Em outras regiões, a lista terá de ser feita de maneira mais consensual e aberta, porque isso será mais inteligente para os partidos, para sua imagem perante a opinião pública. Um partido não pode surgir na campanha com uma lista feita de modo truculento, autoritário, questionada de público pelas lideranças dissidentes, pois será malvista pelo eleitor mais politizado.

Gostaria de chamar a atenção para um ponto importante na lista fechada, já aqui mencionado, o da participação feminina. Quando examinamos os exemplos de países que praticam a lista fechada há mais tempo, damo-nos conta de que ela permite equilíbrio maior entre a representação de homens e mulheres. Recomendo-lhes entrar na internet, no portal IDEA, no qual se encontra muita informação sobre como as listas fechadas permitem aos partidos fazer listas que representem regiões, setores, profissões e também os gêneros.

Como observação final, lembro que fazer reformas é inerente à democracia, por ser ela um sistema perfectível. Ao longo da história das democracias modernas, verificamos que númerosas reformas foram feitas. O sistema proporcional é uma invenção da segunda metade do século XIX. No sistema parlamentarista, os alemães, depois da guerra, inventaram um dispositivo importante que é a "moção de censura construtiva". Por ela, só se derruba um gabinete quando se elege outro para substituí-lo, para não haver os interregnos sem governo. No pós-guerra, os sistemas parlamentaristas introduziram dispositivos com o intuito de melhorar sua capacidade de decidir e obter estabilidade, por via do chamado parlamentarismo racionalizado.

Os opositores da reforma, entre nós, dizem: "As conseqüências podem ser catastróficas". Que conseqüências tão catastróficas são essas, que perdem até mesmo no confronto com todas as mazelas do *status quo*? Ao mesmo tempo, procuram ver os aspectos positivos deste, que se torna tolerável, quando não, até, recomendável. São os mecanismos que

os psicólogos sociais chamam de "dissonância cognitiva". Como vêem as reformas com horror, têm de procurar méritos no que existe e os acabam encontrando. Dissuade-se a busca de melhorias, numa atitude muito conservadora. Não digo que tenhamos de repetir os economistas, que ousam demais e nos fazem às vezes, sem dor de consciência, embarcar em reformas insuficientemente pensadas e amadurecidas. Tampouco devemos cair na aceitação e até na louvação do *status quo* a que aderiram muitos colegas da ciência política. De reformas, por certo, não advirão apenas efeitos positivos, mas se estes têm probabilidade de acontecer, o risco vale a pena. E ajustes e afinações podem sempre ser feitos a partir da observação das conseqüências não desejadas, como ocorre em qualquer democracia consolidada que busca aperfeiçoar-se e balancear melhor, em sua configuração, os vários valores que deve perseguir.

Muito obrigado!

Notas

1 SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Pondo tempero na reforma política. *Valor Econômico*, 24/04/2007.

2 REIS, Fábio Wanderley. Confiança e credibilidade. *Valor Econômico*, 07/05/2007.

3 RENNÓ, Lúcio R. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constritos ou individualmente dirigidos. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A REFORMA POLÍTICA

Gilmar Mendes*

No que concerne à chamada reforma eleitoral, acredito que estejamos muito próximos do mote do Modernismo: se não sabemos bem o que queremos, sabemos o que não queremos. É isso que motiva as várias forças políticas, estudantis e intelectuais, permitindo um consenso básico em busca de soluções. O modelo que se desenhou em nosso país é o de alheamento das sucessivas legislaturas em relação aos temas atualmente discutidos.

A Constituição de 1988 foi um marco importante na nossa história institucional. O período de 1881 a 1988 foi marcado por sucessivas interrupções, tentativas de golpe e comprometimento da democracia. Mas, sob a Carta de 1988, estamos vivendo, com todas as suas vicissitudes e problemas, o mais longo período de normalidade institucional de nossa história republicana.

* **Gilmar Mendes** – Ministro do Supremo Tribunal Federal do Brasil; professor de Direito Constitucional nos cursos de graduação e pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília; mestre em Direito pela Universidade de Brasília, em 1988, e pela Universidade de Münster, República Federal da Alemanha, em 1989. Doutor em Direito pela Universidade de Münster, República Federal da Alemanha, em 1990. Membro fundador do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP); membro do Conselho Assessor do "Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional" – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales – Madri, Espanha; membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas; membro da Academia Internacional de Direito e Economia (AIDE).

A Constituição de 1988 foi prognosticada como uma constituição fadada à falência. Promessas impossíveis de cumprimento e analitismo exagerado sugeriam uma rápida superação do modelo poliárquico, no qual há papéis diferenciados para a Câmara, o Senado, o Judiciário e o Ministério Público, entre outras instituições, e todos têm contribuído para que haja um quadro de normalidade institucional.

É claro que as mazelas se manifestam. E nós, que temos características ciclotímicas, passamos do entusiasmo à depressão com muita rapidez. Contudo, o modelo está em funcionamento. As respostas que damos a eventuais distorções comprovam-no. As instituições continuam exercendo seus papéis e são respeitadas. As questões polêmicas são tratadas pelas instâncias competentes. Há a possibilidade de se recorrer ao Judiciário sempre que haja violação de direitos e déficits que precisem ser superados. O quadro é de inequívoca normalidade institucional.

Porém, relativamente ao sistema político eleitoral, parece que não conseguimos de fato avançar, nem sugerir mudanças adequadas. Temos sido extremamente inventivos nas mais diversas searas, por exemplo, no que concerne ao papel do Ministério Público na nova sociedade pós-1988. É um modelo singular, certamente com problemas, os quais, porém, são detectáveis e passíveis de correção. É inegável, contudo, que o Ministério Público cumpre uma função importantíssima no novo modelo institucional, especialmente no tocante à fiscalização, inclusive no âmbito eleitoral.

Percebemos as deficiências do Judiciário, cujo papel independente é determinante para uma democracia funcional. Mas, quanto às questões políticas, ficamos alheios a uma evolução. Daí a frase de Ulysses Guimarães quanto ao fácil prognóstico de que "a próxima legislatura será sempre pior que a atual". Quer dizer, temos tido um quadro de deterioração política. Os debates políticos ausentaram-se do Congresso Nacional. Temas importantes já não são discutidos. Projetos de lei relevantes acabam não sendo vistos pelas comissões temáticas. Estas deixaram de ser atrativas. São raras as pessoas de talento político.

Certamente, isso é fruto do modelo de sistema proporcional criado pelas instituições políticas brasileiras. É um sistema singular, que mereceu diversos estudos e até cumpriu uma missão importante. Foi útil para a solução de sérios problemas políticos; mas, ao que tudo indica, vem dando sinais de exaustão.

Todavia, estamos diante de uma estrutura institucional consolidada. Daí a dificuldade de se proceder a uma reforma. Seria como consertar um avião em pleno vôo.

É natural, portanto, que haja receio de mudanças, tal como aconteceu com a reforma do Poder Judiciário, levada a efeito por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004. Quanto tempo e energia essa reforma consumiu! Talvez muitas questões concernentes à magistratura pudessem ter sido incorporadas ao respectivo estatuto, não na EC 45. Não havia consenso, e somente depois de muitas discussões, censuras, escândalos, etc. concebemos o Conselho de Magistratura, órgão de difícil implantação, porque os juízes não se entendiam sobre o modelo do estatuto a ser adotado.

Essas dificuldades refletem-se também no que tange à reforma política, embora, de modo evidente, estejamos sendo impulsionados pelo processo constante de discussão atinente ao esvaziamento do papel do Parlamento, que compromete a democracia.

É interessante notar que estamos partindo de uma premissa absolutamente equivocada quando imaginamos que discussões tendentes a reformas políticas colocariam em xeque o valor da democracia, embora essa preocupação revele o importante grau de nosso atual estágio civilizatório.

Felizmente, não temos partidos políticos defendendo posições nazifascistas ou a instalação de modelos racistas. Esse dado serve para aferir o estágio de solidez das nossas instituições democráticas. Apesar disso, instituímos um conceito generalizado de desvalorização do político, cuja atividade hoje, talvez, seja bastante desacreditada, especialmente porque não se consegue sequer cumprir planos básicos de governo.

Seria interessante se pudéssemos distinguir o joio do trigo. Porém, como fazê-lo numa sociedade tão complexa? Infelizmente, ou felizmente,

precisamos da figura do político. Não se conhece democracia que se faça sem políticos. Sendo assim, temos de valorizar a atividade política.

O que precisamos descobrir é o que há de errado no sistema político que nos levou à fase atual.

A judicialização da política

Considerações gerais

Alguns aspectos do nosso processo de judicialização têm sido objeto de muitas críticas, algumas realmente pertinentes. Mas o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) têm dado respostas às distorções.

Fui membro do Tribunal Superior Eleitoral e presidente daquela instituição. No TSE perfilhava a mesma posição adotada no Supremo Tribunal relativamente aos direitos fundamentais – uma posição bastante liberal no que concerne à solução de conflitos políticos.

Note-se que o Congresso Nacional aprovou uma lei extremamente restritiva – a Lei nº 9.504 de 1997, que estabelece normas para as eleições –, tendo em vista a novidade da reeleição, no que tange à participação no processo eleitoral. Essa lei instituiu diversas regras proibitivas dirigidas aos participantes do pleito, tais como o uso de bem público por prefeito candidato à reeleição, a participação em evento de inauguração, etc., podendo sua aplicação resultar na anulação do registro do candidato.

Algumas ações judiciais com fundamento na mencionada lei geraram situações curiosas. Um exemplo é o caso relatado no Recurso Especial Eleitoral (Respe) nº 23.549, publicado em sessão de 1º/10/2004. No interior de São Paulo, o então governador Alckmin foi à inauguração de uma obra pública. Três candidatos à prefeitura de uma pequena cidade vizinha também lá compareceram. O Ministério Público propôs ação com fundamento no art. 77[1] da Lei nº 9.504/97 pedindo a cassação do registro dos candidatos, logrando a condenação pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE). Proferindo voto no caso, consignei minha

preocupação relativamente ao tema da igualdade eleitoral. Pareceu-me que a razão preponderante do art. 77 da Lei nº 9.504/97 seria preservar a igualdade de oportunidades e evitar abusos que levassem a um desequilíbrio na relação. O resultado da situação mostrava que a decisão acatada estava equivocada. A aplicação da lei, levada a extremo, produziria um resultado absolutamente incompatível com seus desígnios. No TSE, inclusive, por diversas vezes, já se havia cogitado a possibilidade de se afirmar a inconstitucionalidade dos artigos da Lei n. 9.504/97, que estabelecem condutas vedadas em período eleitoral e que têm por sanção a perda do registro ou a cassação do diploma. Concluí, na ocasião, da seguinte forma:

> Creio que ao mantermos esse regime punitivo inflexível estaremos ferindo o texto constitucional. Entendo que a intervenção do Tribunal Superior Eleitoral no processo há de se fazer com o devido cuidado para que não haja alteração da própria vontade popular. É que o ativismo judicial aqui pode colocar em xeque o próprio processo democrático – não me canso de ressaltar –, dando ensejo à conspurcação da decisão majoritária ou à criação de um tipo de partido da Justiça Eleitoral, que acabará por consagrar, o mais das vezes, o segundo mais votado. Penso haver esse risco na interpretação literal que se advoga em torno dessas disposições.[2]

O Direito haveria de ser aplicado. Não se poderia operar segundo a fórmula *fiat justititia, pereat res publica*. Além da aplicação da lei, tínhamos de ter o senso do ridículo. Não podíamos perder o senso de justiça. Nós, juízes e juristas em geral, temos de rezar para não perder o senso de justiça. Todavia, se o perdermos, temos que rezar para não perder o senso do ridículo.

Outra situação interessante revelada pela jurisprudência do TSE foi objeto do Respe nº 24.862.[3] O prefeito do município de Ajuricaba, Rio Grande do Sul, foi condenado à cassação do registro por ter usado um bem público. Quando preparava um *showmício*, percebeu que sua organização de campanha nada havia comunicado à polícia sobre a

realização do evento. Usou o *fax* da prefeitura para fazer a comunicação. O TSE considerou a ação ofensiva ao § 5º do art. 73[4] da Lei nº 9.504/97, sob os fundamentos de que "não se cogita da potencialidade do ato para influenciar no pleito" e de que "só a prática da conduta vedada estabelece presunção objetiva de desigualdade".

Observe-se que, às vezes, há um excesso de intervencionismo. As leis genéricas produzidas pelo modelo deram ensejo a que o Judiciário eventualmente avançasse para além de determinados limites indicados pela razoabilidade.

Em geral, o TSE – assim como o STF – tem cumprido uma função de moderação, tem dado respostas razoáveis às demandas eleitorais, inclusive nos casos de omissão do sistema político, e, às vezes, até estimulado as reformas.

Questões políticas relevantes julgadas pelo Judiciário

Proporcionalidade de vereadores

No célebre caso da fixação da proporcionalidade dos vereadores – questão que se arrastava sem solução por longo período –, os legisladores municipais estabeleciam a composição das respectivas Câmaras com observância apenas dos limites máximos e mínimos previstos pelas alíneas *a*, *b* e *c* do inciso IV do art. 29 da Constituição Federal.[5] A falta de parâmetro que delimitasse a ação dos Legislativos municipais implicava afronta ao princípio da isonomia. Em conseqüência, municípios com o mesmo número de habitantes tinham números diversos de vereadores, ou seja, municípios menos populosos tinham mais vereadores que outros com um número de habitantes várias vezes maior. O STF, examinando a matéria no Recesso Extraordinário (RE) nº 197.917, mediante uma razoável e fundamentada interpretação do preceito constitucional, fixou o critério da proporcionalidade por meio de um cálculo aritmético rígido, determinando sua implantação já na próxima legislatura.[6]

Verticalização

Houve, entretanto, ocasiões em que a intervenção judicial foi apontada como insuficiente. Por exemplo, no primeiro julgamento referente à questão das coligações partidárias, o TSE, inicialmente, expediu a Resolução nº 20.993, de 26/02/2002, que dispôs sobre a escolha e o registro dos candidatos nas eleições de 2002, já em meio ao processo eleitoral, dentro do prazo proibitivo previsto no art. 16 da Constituição.

Em pronunciamento na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.628, proposta contra a mencionada Resolução nº 20.993/2002, asseverou o ministro Sepúlveda Pertence:

> [...] por força do art. 16 da Constituição, inovação salutar inspirada na preocupação da qualificada estabilidade e lealdade do devido processo eleitoral: nele a preocupação é especialmente de evitar que se mudem as regras do jogo que já começou, como era freqüente, com os sucessivos "casuísmos", no regime autoritário.
>
> A norma constitucional – malgrado dirigida ao legislador – contém princípio que deve levar a Justiça Eleitoral a moderar eventuais impulsos de viradas jurisprudenciais súbitas, no ano eleitoral, acerca de regras legais de densas implicações na estratégia para o pleito das forças partidárias.[7]

Assim, afigura-se imperativo que o processo eleitoral seja posto a salvo de alterações por parte do legislador ou mesmo da Justiça Eleitoral, devendo qualquer alteração, para afetar as eleições vindouras, ser introduzida em período anterior a um ano do prélio eleitoral.[8]

Seguindo a mesma linha de entendimento, votei no segundo julgamento do TSE relativo à verticalização.[9] Ora, se o legislador não pode modificar o processo eleitoral um ano antes de sua realização, muito menos o juiz poderá fazê-lo.

Observe-se que o TSE contribuiu para o processo legislativo, uma vez que sua deliberação impulsionou as forças políticas a tomarem uma das mais sérias decisões da história legislativa contemporânea.

Os partidos políticos perceberam que era preciso proceder a um ajuste e o fizeram logo, substituindo a Resolução do TSE pela Emenda Constitucional nº 52.

Na última decisão sobre o tema – ADI n. 3.685,[10] interposta contra o art. 2º da Emenda Constitucional nº 52, que proíbe a verticalização –, assentamos que o art. 16 da Constituição, ao submeter a alteração legal do processo eleitoral à regra da anualidade, constituiu uma garantia fundamental para o pleno exercício dos direitos políticos. Portanto, não poderia o processo eleitoral sofrer mudança constitucional nesse período.

Cláusula de barreira

Creio que o processo de intervenção judicial tem sua lógica, que é diferente da lógica da administração ou da política. Em nome dessa lógica talvez tenhamos cometido algum erro de procedimento.

Nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 1.354 e 1.351,[11] interpostas contra dispositivos da Lei nº 9.096/95 – Lei dos Partidos Políticos – relativas à chamada cláusula de barreira, ou de desempenho,[12] as normas questionadas condicionavam o funcionamento parlamentar a determinado desempenho eleitoral, conferindo aos partidos diferentes proporções de participação no Fundo Partidário e de tempo disponível para a propaganda partidária (direito de antena), conforme alcançados, ou não, os patamares de desempenho impostos para o funcionamento parlamentar. O STF entendeu que os dispositivos impugnados violaram o pluralismo político – fundamento da República (CF, art. 1º, V); a livre criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos (CF, art. 17); e a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares na constituição das mesas e das comissões permanentes ou temporárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (CF, art. 58, § 1º). A previsão quanto à competência do legislador ordinário para tratar do funcionamento parlamentar (CF, art. 17) não poderia esvaziar os princípios constitucionais do pluripartidarismo

e inviabilizar, por completo, o funcionamento dos partidos, acabando com as bancadas dos partidos minoritários e impedindo os respectivos deputados de compor a Mesa Diretiva e as comissões. Ademais, sob o ângulo da razoabilidade, o tribunal considerou inaceitáveis os patamares de desempenho e a forma de rateio concernentes à participação no Fundo Partidário e ao tempo disponível para a propaganda partidária adotados pela lei. No Estado Democrático de Direito, a nenhuma maioria é dado tirar ou restringir os direitos e as liberdades fundamentais das minorias, tais como a liberdade de se expressar, de se organizar, de denunciar, de discordar e de se fazer representar nas decisões que influem nos destinos da sociedade como um todo, enfim, de participar plenamente da vida pública. Creio que a decisão do STF foi correta, embora temporalmente inadequada.

Note-se que a cláusula de barreira foi aprovada em 1995 e seria aplicada, pela primeira vez, nas eleições de 2007. O Congresso Nacional fora cauteloso ao estatuir o prazo de dez anos para a implementação das novas regras, visto ser de difícil adequação, por se tratar de uma questão de tamanha magnitude. O novo modelo estava prestes a ser implantado e, contudo, já no final do nono ano, o Supremo decidiu em sentido contrário.

A decisão parecia inadequada, do ponto de vista do momento institucional em que vivíamos, o que levou certa parcela da sociedade a emitir juízo sobre o tribunal, tachando-o de órgão político. Observe-se que o STF tem enorme responsabilidade política. Quem define limites de poderes têm uma atividade eminentemente política, mas quem detém esse poder precisa ter uma noção dos limites dos seus poderes. Assim, em razão de alguma incongruência organizacional da Corte, rejeitamos a medida cautelar solicitada nos autos da ADI nº 1.354, em 7 de fevereiro de 1996, e julgamos procedente a ação. Isto se deu quando o novo modelo político estava prestes a ser implantado.

Fidelidade partidária

Por último, o tema da fidelidade partidária.

É consenso que uma das maiores debilidades do nosso sistema eleitoral é a troca de partidos. A facilidade com que os candidatos se elegem por um partido ou coligação e depois se desvestem do compromisso assumido com suas legendas é conseqüência do nosso modelo de lista aberta, tema sobre o qual os cientistas políticos têm se debruçado. Esse sistema produz uma disputa interna muito intensa, além de apresentar algumas distorções.

Observe-se que a eleição se faz por modo proporcional, mas o indivíduo precisa obter um grande número de votos. Para lograr êxito nos pleitos eleitorais, os partidos convidam a filiarem-se os chamados "puxadores de votos", aos quais acabam por ficar cativos. São atletas, pastores, pessoas da mídia, figuras públicas em geral, que atraem muitos votos. É natural que possuam certa independência em relação à agremiação partidária. Essa situação gera, em conseqüência, um modelo proporcional desequilibrado.

Do ponto de vista jurídico, parece que o tema precisa ser discutido, uma vez que a Constituição estabeleceu a filiação partidária como condição de elegibilidade.

A jurisprudência pacífica do STF é no sentido de que a infidelidade partidária não terá repercussão sobre o mandato exercido. No Mandado de Segurança (MS) nº 20.927,[13] julgado em outubro de 1989, o Supremo Tribunal Federal fez uma leitura simpática, liberal, desse fenômeno, suprimindo a idéia de fidelidade partidária.

No voto por mim proferido na ADI nº 1.351, relativa à cláusula de barreira, sustentei, em *obiter dictum,* a necessidade de o tribunal rever a jurisprudência.

A crise política antes referida tornou, porém, evidente a necessidade de que sejam revistas as atuais regras concernentes à fidelidade partidária –, em outros termos, estamos desafiados a repensar o atual modelo, a partir, inclusive, da própria jurisprudência do STF. Devemos refletir,

portanto, sobre as conseqüências da mudança de legenda por aqueles que obtiverem mandato no sistema proporcional, fato que constitui, sem dúvida, clara violação à vontade do eleitor e um falseamento grotesco do modelo de representação popular pela via da democracia de partidos.

Vários colegas, após essa minha manifestação, posicionaram-se no mesmo sentido, o que já aponta para uma nova interpretação. Naquele voto, assim me pronunciei:

> Com efeito, é assegurada aos partidos políticos autonomia para fixar, em seus programas, seus objetivos políticos e para definir sua estrutura interna e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias[14] (CF, art. 17 e § 1º).
> Nesse aspecto, tem sido até aqui pacífica a orientação no Supremo Tribunal Federal [...]
> Se consideramos a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade e a participação do voto de legenda na eleição do candidato, tendo em vista o modelo eleitoral proporcional adotado para as eleições parlamentares, essa orientação afigura-se amplamente questionável.
> Assim, ressalvadas situações específicas decorrentes de ruptura de compromissos programáticos por parte da agremiação ou outra situação de igual significado, o abandono da legenda, a meu ver, deve dar ensejo à perda do mandato. Na verdade, embora haja participação especial do candidato na obtenção de votos com o objetivo de posicionar-se na lista dos eleitos, tem-se que a eleição proporcional se realiza em razão de votação atribuída à legenda. Como se sabe, com raras exceções, a maioria dos eleitos sequer logram obter o quociente eleitoral, dependendo a sua eleição dos votos obtidos pela agremiação.
> Nessa perspectiva, não parece fazer qualquer sentido, do prisma jurídico e político, que o eventual eleito possa, simplesmente, desvencilhar-se dos vínculos partidários originalmente estabelecidos, carregando o mandato obtido em um sistema no qual se destaca o voto atribuído à agremiação partidária a que estava filiado para outra legenda.

Continuo mantendo essa posição. Certamente que essa discussão tem contribuído para a ampliação do debate no âmbito do Congresso Nacional. Ademais, a recente decisão tomada pelo TSE ao responder à Consulta nº 1.398[15] contribuiu, como uma "medida cautelar", para evitar que o processo de erosão tivesse prosseguimento.

Conclusão

Se avaliarmos de forma rigorosa o diálogo que o Judiciário tem travado com o sistema político, apesar de todos os seus acidentes, veremos que obtivemos um balanço positivo. Algumas intervenções aqui mencionadas têm servido como elemento de correção de distorções, contribuindo para o aperfeiçoamento das instituições. Não significa que não possamos fazer críticas – tal como acima as fiz – sempre que a intervenção judicial na vida política se mostrar exagerada.

Cabe ao Congresso Nacional, e isso ele está fazendo bem, definir a matéria. É essa a sua tarefa. Que o Congresso Nacional também resgate seu importante papel na formulação das questões de interesse nacional e de participação nas discussões que devam conduzir o nosso complexo processo democrático.

Para isso parece fundamental a reforma do processo eleitoral – embora essa não seja a única carência – independentemente do desenho institucional que se venha implementar.

Certamente, o novo sistema merecerá aperfeiçoamentos. É provável que as novas regras apresentem também distorções sujeitas a eventuais correções e aperfeiçoamentos.

O nosso compromisso permanente é contribuir para a consolidação de uma democracia sólida no Brasil. Certamente, esse deve ser o intuito de todos.

Notas

1 "Art. 77. É proibido aos candidatos a cargos do Poder Executivo participar, nos três meses que precedem o pleito, de inaugurações de obras públicas."

[2] Respe nº 23.549, Relator Humberto Gomes de Barros, publicado em sessão de 1º/10/2004.

[3] Relator Humberto Gomes de Barros, *DJ* de 16/09/2005.

[4] "Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária; II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram; III - ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado; IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público; [...] VI - nos três meses que antecedem o pleito: a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública; b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral; c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo; [...] § 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos I, II, III, IV e VI do *caput*, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma."

[5] "Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País; II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores; III - posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1º de janeiro do ano subseqüente ao da eleição; IV - número de Vereadores proporcional à população do Município, observados os seguintes limites: a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes; b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes; c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinqüenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes."

[6] RE n. 197.917, Relator Maurício Corrêa, julgado em 06/06/2002, *DJ* de 07/05/2004. "Ementa: Recurso Extraordinário. Municípios. Câmara de Vereadores. Composição. Autonomia municipal. Limites constitucionais. Número de vereadores proporcional à população. CF, artigo 29, IV. Aplicação de critério aritmético rígido. Invocação dos princípios da isonomia e da razoabilidade. Incompatibilidade entre a população e o número de vereadores. Inconstitucionalidade, *incidenter tantum*, da norma municipal. Efeitos para o futuro. Situação excepcional. 1. O artigo 29, inciso IV da Constituição Federal, exige que o número de Vereadores seja proporcional à população dos Municípios, observados os limites mínimos e máximos fixados pelas alíneas a, b e c. 2. Deixar a critério do legislador municipal o estabelecimento da composição das Câmaras Municipais, com observância apenas dos limites máximos e mínimos do preceito (CF, artigo 29) é tornar sem sentido a previsão constitucional expressa da proporcionalidade. 3. Situação real e contemporânea em que Municípios menos populosos têm mais Vereadores do que outros com um número de habitantes várias vezes maior. Casos em que a falta de um parâmetro matemático rígido que delimite a ação dos Legislativos Municipais implica evidente afronta ao postulado da isonomia. 4. Princípio da razoabilidade. Restrição legislativa. A aprovação de norma municipal que estabelece a composição da Câmara de Vereadores sem observância da relação

cogente de proporção com a respectiva população configura excesso do poder de legislar, não encontrando eco no sistema constitucional vigente. 5. Parâmetro aritmético que atende ao comando expresso na Constituição Federal, sem que a proporcionalidade reclamada traduza qualquer afronta aos demais princípios constitucionais e nem resulte em formas estranhas e distantes da realidade dos Municípios brasileiros. Atendimento aos postulados da moralidade, impessoalidade e economicidade dos atos administrativos (CF, artigo 37). 6. Fronteiras da autonomia municipal impostas pela própria Carta da República, que admite a proporcionalidade da representação política em face do número de habitantes. Orientação que se confirma e se reitera segundo o modelo de composição da Câmara dos Deputados e das Assembléias Legislativas (CF, artigos 27 e 45, § 1º). 7. Inconstitucionalidade, *incidenter tantun*, da lei local que fixou em 11 (onze) o número de Vereadores, dado que sua população de pouco mais de 2.600 habitantes somente comporta 09 representantes. 8. Efeitos. Princípio da segurança jurídica. Situação excepcional em que a declaração de nulidade, com seus normais efeitos *ex tunc*, resultaria grave ameaça a todo o sistema legislativo vigente. Prevalência do interesse público para assegurar, em caráter de exceção, efeitos *pro futuro* à declaração incidental de inconstitucionalidade. Recurso extraordinário conhecido e em parte provido."

7 ADI nº 2.628/DF, Relator Sydney Sanches, *DJ* de 5/03/2004.

8 Cf. sobre o assunto discussão na ADI nº 3.741, Relator Ricardo Lewandowski, Pleno, 06/08/2006, *DJ* de 23/02/2007.

9 Resolução nº 22.161/TSE, *DJ* de 28/04/2006. No primeiro caso, Resolução nº 20.993 – não houve a participação do ministro Gilmar Mendes.

10 Relatora Ellen Gracie, julgada em 22/03/2006, *DJ* de 10/08/2006.

11 Relator Marco Aurélio, *DJ* de 30/03/2007.

"Ementa: Partido Político. Funcionamento parlamentar. Propaganda partidária gratuita. Fundo Partidário. Surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário. Normatização – Inconstitucionalidade – Vácuo. Ante a declaração de inconstitucionalidade de leis, incumbe atentar para a inconveniência do vácuo normativo, projetando-se, no tempo, a vigência de preceito transitório, isso visando a aguardar nova atuação das Casas do Congresso Nacional."

[12] A regra prevista na Lei dos Partidos Políticos estabelecia que os partidos que não tivessem 5% dos votos para deputado federal ficariam com dois minutos por semestre, em rede nacional de rádio e de TV, e teriam de ratear com todos os demais partidos 1% dos cerca de R$ 120 milhões do Fundo Partidário. Além disso, esses partidos pequenos não teriam direito a funcionamento parlamentar: seus deputados e senadores poderiam falar e votar no plenário, mas não teriam líderes nem estrutura de liderança.

[13] Relator Moreira Alves, *DJ* de 14/04/1984.
"Ementa: Mandado de Segurança. Fidelidade partidária. Suplente de deputado federal. – Em que pese o princípio da representação proporcional e a representação parlamentar federal por intermédio dos partidos políticos, não perde a condição de suplente o candidato diplomado pela Justiça eleitoral que, posteriormente, se desvincula do partido ou aliança partidária pelo qual se elegeu. – A inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária aos parlamentares empossados se estende, no silêncio da Constituição e da lei, aos respectivos suplentes. – Mandado de Segurança indeferido."

[14] O art. 3º da Lei nº 9.096/95 diz que "é assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento". O art. 14 da mesma lei diz que "o partido é livre para fixar, em seu programa, seus objetivos políticos e para estabelecer, em seu estatuto, a sua estrutura interna, organização e funcionamento."

[15] Julgamento realizado em 27/03/2007, *DJ* de 08/05/2007. O TSE, acompanhando o voto do Relator, Ministro Cesar Asfor Rocha, assegurou aos partidos políticos e às coligações o direito à vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferências do candidato eleito por um partido para outra legenda.

POR QUE UMA REFORMA POLÍTICA?

Ronaldo Caiado*

Bom-dia! Aos alunos e às alunas, aos professores e a todo o corpo técnico da Universidade de Brasília, aos cientistas políticos, a todos os que compõem a mesa, ao professor Benício, que a coordena. Ao ministro Gilmar Mendes, que também faz parte da UnB. Ao meu professor Antônio Cintra. À doutora. Miriam e ao meu colega Rubens Otoni.

Quero rapidamente, Benício, explicar que alguns podem não entender bem o fato de eu estar aqui. O Ronaldo Caiado debatendo sobre a área de reforma política, sendo eu médico cirurgião e exercendo a profissão até hoje? Até os dias de hoje, continuo na minha atividade. Ao mesmo tempo, muitos já me viram em atuação na área rural e também na área de saúde. Então, por que essa dedicação toda à reforma política?

Primeiro, porque tenho sido pelo menos um aluno razoável do professor Cintra e da professora Miriam. Tenho aprendido bastante com eles. E, depois, porque estou no meu quarto mandato. No decorrer dessas eleições todas, decidi, sobretudo a partir da legislatura anterior, dedicar-me quase em tempo integral à discussão da reforma política.

---

* **Ronaldo Caiado** – Deputado federal no exercício do quarto mandato, médico e empresário rural. Representa os interesses dos proprietários rurais e da área de saúde no Congresso. Foi relator da Comissão Especial que tratou da Reforma Política na Câmara dos Deputados e presidente da Comissão de Agricultura em 2005. Atualmente é relator, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, do PL nº 1.210/2007, que dispõe sobre a Reforma Política.

Posso fazer uma provocação aqui, professor Benício? Eu gostaria de incluir na grade curricular do cientista político a obrigatoriedade de participar de uma eleição como candidato, porque é extremamente interessante isso. Alguns aqui devem ser da área de medicina também. No livro, é muito bonito, é a artéria, o nervo, a veia... os músculos aparecem muito bem definidos, passando a idéia de que uma abordagem cirúrgica é um processo simples. Quando vai para a mesa de cirurgia, em que começa a sangrar e ele não sabe distinguir uma coisa da outra, vem o pânico.

No caso da política, temos algo similar, uma realidade descrita nos livros e a outra, a prática. A distância entre a teoria e a prática precisa ser percebida por cada um, pois está cada dia mais afugentando as pessoas da política. O jovem hoje só vai participar da política se tiver um padrinho. Quem é o padrinho político? É o governador de estado, o ministro, o senador. Então, diz o padrinho: "Vou garantir os colégios eleitorais para você, e você vai ser o deputado estadual". É aquele que, com poder financeiro, é capaz de fazer dobradinha com todos os outros e bancar as candidaturas. E chega outro cidadão e diz: "Mas eu gostaria de fazer a campanha". Mas, infelizmente, lhe é dito: "A sua campanha não tem volume". Aí você pergunta: mas o que é esse volume? É debater os problemas aqui do município, do estado? Não. Entenda bem, deputado é contratação, é som, é palanque. É poder ter aqui cabos eleitorais. É poder ter, sem dúvida nenhuma, a maior quantidade de *showmícios*, de encontros, de mobilizações, arcar com todas as despesas e eventos do município. Mas onde é que fica o problema da sociedade na área de saúde, de educação, de segurança? Isso é outro assunto. Essa é a realidade que não pode ser desconhecida, porque senão caímos numa discussão totalmente divorciada da realidade, que não adianta nada.

Como coibir esse estado de coisas? Como conter esse processo? Daí a necessidade, como bem enunciou aqui o professor Cintra, e bem o sabe o deputado Rubens Otoni, de um projeto infraconstitucional que evitasse os altos quóruns de uma reforma constitucional. Por isso, não termos ainda tratado do que muitos nos cobram, por exemplo, o voto facultativo, o sistema de voto majoritário distrital, ou o voto misto...

Tudo isso exige emendar a Constituição, e está aqui o professor Gilmar Mendes para aclarar o assunto. Há que enfrentar esses problemas, mas as coisas têm de ser feitas por etapa.

O que quisemos foi atacar o problema por um rito simples, que requer apenas a maioria simples da Casa, ou seja, um projeto de lei ordinária. O que pode ser feito com essa legislação, como primeiro e urgente passo de uma reforma política? Essa foi nossa indagação na Comissão Especial.

Nela trabalhamos durante doze meses, produzindo o Projeto de Lei (PL) nº 2.679/03, que seguiu para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), na qual tramitou por mais doze meses. Pela primeira vez, não se fez um projeto fatiado, como é a praxe. Na verdade, tramitam vários projetos. Um trata de verticalização, outro, do fundo partidário, outro, do número de vereadores nas câmaras municipais, outro, do voto facultativo. O nosso, não. Pela primeira vez, fizemos um levantamento de todos os projetos, identificamos os pontos principais que a sociedade, o povo reclamava nas pesquisas. Por exemplo, o troca-troca partidário, uma verdadeira promiscuidade política. Na legislatura anterior, 195 deputados federais mudaram de partido 345 vezes. Pergunto a qualquer cientista político onde existe algo próximo a, pelo menos, um décimo disso. Primeiro ponto.

Segundo ponto: os escândalos. Quem é importante numa campanha? É o candidato ou o operador de campanha? Se continuar assim, daqui a pouco a UnB terá de criar um curso de operador de campanha, e este vai ser o cidadão mais importante no país. É a pessoa que vai dar conta de movimentar, de fazer o caixa para que uma campanha sobreviva. Esse cidadão vai ter mais poder que o ministro de Estado e o secretário de governo. Porque, de repente, torna-se o homem-chave do processo, por ter todo o controle de despesa de uma campanha. Daí nasce o grande problema dos escândalos sucessivos. Qual é a origem deles? Eles vêm exatamente da campanha eleitoral. Quem foi que financiou a campanha? Os problemas começam a vir à tona. O Congresso Nacional não legisla, o Executivo não tem como avançar, instala-se a crise, que perdura por anos e anos sucessivos.

Terceiro ponto: todos nós conhecemos: qual é o prefeito da cidade, o governador do estado e o presidente da República que não faz maioria na Câmara de Vereadores, na Assembléia e no Congresso no tempo mínimo de trinta a quarenta dias ao assumir a caneta? O professor Cintra foi bem diplomático. O jogo é bruto! Você vai ter a sua emenda liberada se votar. Você só vai participar da inauguração, ou ser atendido pelos ministérios, se tiver votado com o governo. Isso independentemente de quem esteja lá. Esse é o jogo que vem sendo jogado.

Então, saindo da área da ciência política e vindo para a área médica, eu diria: não adianta tratar o sintoma. Sintoma, na anamnese, é importante para nós, para o diagnóstico. Porém, se tenho uma premissa errada, vou chegar a uma conclusão errada. Se não tenho a capacidade de analisar os dados para diagnosticar corretamente o que terei de operar, a cirurgia vai ser um insucesso total.

Pois bem, a Comissão Especial trabalhou com base nesses pontos específicos. Quisemos propor um projeto de lei infraconstitucional, com a capilaridade entre todos os pontos que estamos discutindo e que pudesse implantar um novo sistema eleitoral no país, que constituirá, sem dúvida nenhuma, uma mudança de 180 graus no sistema eleitoral brasileiro. É uma mudança substantiva. É outro mundo do ponto de vista de uma campanha eleitoral.

Isso assusta muita gente habituada com o curral eleitoral, com a maneira de ganhar a eleição à base de compra de votos. E não tem, muitas vezes, conhecimento, nem conteúdo, para estar representando o estado, o município, seja na Câmara de Vereadores, seja na Assembléia, seja no Congresso Nacional. Essa é a grande verdade.

Como nós podemos atacar tudo isso num mesmo projeto? É o projeto salvador da pátria? Não, de maneira alguma. O deputado Rubens Otoni o expressou muito bem. Ninguém está desenhando o PL como o Eldorado, a solução de tudo, muito pelo contrário. Sabemos que, a partir daí, poderemos melhorar a situação crítica de hoje e incentivar os senhores e as senhoras que queiram participar de uma eleição, dando-lhes as condições de fazê-lo.

Essa é a realidade. O cidadão, hoje, está sendo excluído da política. Qualquer um de vocês diga em casa, que quer ser candidato. Seu pai e sua mãe serão os primeiros a dizer: "Pelo amor de Deus, filho, mexa com qualquer outra coisa, menos com política". É um processo que vem sendo criado no Congresso Nacional. Lembrou o deputado Rubens Otoni uma frase do Ulysses Guimarães. Eu não era parlamentar à época. Um repórter teria perguntado a ele: "O que acha o senhor da próxima legislatura?" – ao que o doutor Ulysses retrucou: "Eu só tenho uma certeza, é que será pior que a atual".

Ora, precisamos mudar o atual sistema. Para isso, foram pensados os mecanismos configuradores do projeto, tanto dentro da Comissão Especial quanto dentro da CCJC.

Ora, esse instrumento, o PL nº 2.679, sofre críticas, e muitas. Vejam bem, contudo, o quão inteligente é a lista preordenada. Sem dúvida, é a coluna vertebral do projeto, sua sustentação. A lista preordenada viabiliza de uma vez só o financiamento público exclusivo de campanha. Se você tem dinheiro público, como é que você vai distribuí-lo aos pré-candidatos? Ele tem mais direito do que ela? Não há como decidir. Além disso, como você vai fazer com que todo mundo preste conta de um dinheiro que é público? Então, o presidente do partido vai para a cadeia e os candidatos também. Portanto, o que é necessário? A lista preordenada. Com ela, quem presta contas é o partido: ao TSE, aos TREs, aos juízes eleitorais.

O PL viabilizará o financiamento público e dará transparência aos gastos. Se o partido recebeu para a campanha, no estado tal, por exemplo, R$5.245.300,25, esse valor é antecipadamente publicado. Tudo isso consta do projeto de lei. Não fica dependendo do humor do presidente do partido dizer: "Eu gosto do estado A, vou repassar mais dinheiro, eu não gosto do estado B, vou repassar menos". Não. Estão definidos no PL os critérios para calcular o repasse do dinheiro a cada estado. O que as eleições majoritárias terão? Está especificado no projeto. O que as eleições proporcionais terão também está definido. A lista fechada viabiliza o financiamento público de campanha e inibe inteligentemente o troca-troca partidário.

Vários cientistas estão aqui. São pesquisadores que conhecem a fundo o tema. No pouco que consegui de uma revisão bibliográfica a respeito dos países que compõem a ONU, não achamos em nenhum sistema eleitoral a redação do texto dizendo que se perde o mandato por infidelidade partidária. Isso é um instrumento da Revolução, foi criado no Brasil por ela.

Por que a lista fechada é inteligente no que diz respeito às trocas de partido? Na lista fechada, o cidadão que negociou, que recebeu propina, que teve benefício para trocar de partido, ao chegar na agremiação vai encontrar resistência. Vão dizer-lhe: "Meu amigo, você vai lá para o fim da fila. Se quiser, vá construir base para ter condição de chegar à convenção e ter seu nome apoiado". Em política, há os que acham que podem chegar por cima só porque têm condição financeira ou apadrinhamento político, sem respeitar a base que sustenta o partido, que criou os diretórios nos municípios, que foi lá lutar na candidatura de prefeito, de vereador e, de repente, vêm os pára-quedistas...

Na convenção, hoje, basta você ter seu nome lá. A lista foi encaminhada ao TRE. Ao sair da convenção, você é do Democratas. A partir daí, você pode fazer coligação com o PSB, com o PC do B, dobradinha com o deputado do PT. Cada um vai achar o seu jeito de se eleger, sem o menor compromisso com o programa do partido, com a doutrina do partido, com nada. Sai jogando o jogo que precisar para conquistar voto. A lista fechada acaba com isso. Não é verdade? Fortalece os partidos.

Quem já fez uma campanha? Quem já foi ao palanque de uma campanha? Quem já esteve presente em um comício? Se um candidato tem sua base eleitoral, vai outro candidato falar nessa base? Vai haver briga em cima do palanque. A claque de A vai brigar com a de B. Vão desligar o som. Hoje, essa briga é interna, dentro do mesmo partido. O meu adversário não é o Rubens Otoni, que é do PT, o meu adversário é o meu colega de partido, que se tiver um voto a mais que eu, pode me derrotar. Vejam que processo autofágico. Quer dizer, o atual sistema induz a uma luta interna, tenho de tomar mais prefeitos, mais vereadores, mais estrutura da base dele para me eleger – sendo ele meu colega de partido!

A lista fechada viabiliza assim o financiamento público de campanhas. Acaba, lógico, com o troca-troca partidário e, ao mesmo tempo, fortalece as estruturas político-partidárias. O partido vai poder sentar-se à mesa, como lembrou o professor Cintra. É o que ocorre em qualquer democracia de referência no mundo. Os partidos sentam, fazem um acordo, elaboram um programa de governo. Em cima daquilo, fazem os acertos, na expectativa de que o acordado seja cumprido, sem terem de instalar "mensalão" ou conviver com sanguessugas para que o governo possa aprovar matérias no Congresso Nacional.

Um ponto importante é que nós, no projeto, também evoluímos para o fim das coligações das eleições proporcionais. Coligação, senhor coordenador, eu costumo dizer, é igual a amor de carnaval: começa na sexta-feira e acaba na Quarta-Feira de Cinzas. Assim é a coligação, que começa na convenção do partido e acaba no dia da apuração no primeiro domingo de outubro. Dali para frente, quem votou em alguém que defende uma tese, acaba elegendo um outro deputado federal que é contrário àquela tese. O deputado Enéas já não está mais entre nós, o eleitor que votou nele de repente descobriu que elegeu mais cinco deputados que nem conhece, nem sabe o que pensam.

Pode-se retrucar: "Ah, a lista vai fazer com que o cidadão coloque lá o parente, o filho, a mulher... que maravilha!" Eu pergunto: "Já pensou você poder disputar com uma lista em que o cidadão colocou só a família dele?", quer dizer, é a lista da panelinha, é a lista da panelocracia. Essa lista tem voto? Porque ele colocou na lista, ela vai ter voto? Aí, alguns perguntam: "Mas tem de ter alternância com as mulheres". Por que não pode haver uma chapa só com as mulheres? A convenção é que vai decidir. O Supremo Tribunal Federal já decidiu sobre isso, já deliberou. A convenção é autônoma, não tem candidato nato. Tem de ter a convenção, pois ela é quem delibera. Quais são os melhores candidatos? Numa lista você vai buscar o quê? O melhor estudante, o melhor líder estudantil, o melhor médico, o melhor engenheiro, o melhor sindicalista, o melhor gestor público. Os melhores nomes que você tem no estado.

O cidadão não terá de espoliar patrimônio, ele não terá de entrar nesse processo mesquinho, aético e imoral de compra de colégio eleitoral, de negociação de dobradinha. Vamos excluir isso do processo eleitoral.

Notem que, hoje, muito deputado federal, de repente, passou a ser executivo: "Vote em mim, que eu vou construir uma universidade aqui na cidade"; "Vote em mim, que eu vou fazer uma rodovia". Que história é essa? Deputado é legislador, não é executivo. De repente, os deputados estão mais preocupados com a Comissão de Orçamento do que em legislar nas comissões. Vejam a distorção do processo todo com o atual sistema eleitoral.

Antes de concluir, lembro que, neste projeto de lei, com o fim das coligações nas eleições proporcionais, definimos a nova figura das federações de partidos, para que os partidos pequenos possam ter um estatuto único, registrar-se no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e ultrapassar o quociente eleitoral, elegendo seus deputados.

Também abrimos a possibilidade, para os partidos pequenos, que não atingem o quociente eleitoral, de participar da distribuição das sobras.

Além disso, estipulamos que os institutos de pesquisa vão ter de apresentar à justiça eleitoral não apenas as perguntas e os formulários, mas os bancos de dados, para que não haja maquiagem de dados na reta final de campanha. Lembro ser este um instrumento muito usado para manipular, principalmente, o eleitor indefinido.

De igual modo, modificamos a legislação do fundo partidário. Repassamos 30% do fundo partidário para estimular a presença da mulher nas campanhas eleitorais no país e promover as campanhas publicitárias. Estipulamos também 20% do tempo da campanha em rádio e televisão para que as mulheres tenham seus programas definidos, para trazer a presença da mulher na política. Com a lista aberta, elas não ultrapassam 8% a 10% nas assembléias no Congresso Nacional. Nas listas fechadas hoje, temos a presença da mulher quase que em patamar de 40%, 50%, em vários países da Europa. É um aumento significativo da presença da mulher na política.

Sim, temos também as propostas da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), seja de referendo revogatório, seja de ampliação de plebiscito, seja de apresentação de projeto popular, mas isso tudo requer emenda à Constituição, que nós não podemos trazer para dentro do corpo do Projeto de Lei nº 2.679.

É um momento de muita felicidade, professor Benício, porque vamos assistir, depois de quatro anos de luta, à entrada do projeto de lei, no Plenário da Câmara, recebendo as emendas, e o relator encaminhará o substitutivo, com chances reais de ser votado, apesar do atropelo das medidas provisórias. Estas, aliás, são tópico a ser enfrentado, mas tal assunto requer também emenda à Constituição.

Com alegria, participamos hoje deste evento. Foi oportuno ouvir hoje a posição do presidente da Casa, Deputado Arlindo Chinaglia, favorável à matéria. Já a pautou e dessa maneira acreditamos poder avançar na reforma do sistema eleitoral brasileiro, que é para nós o alicerce, a base para avançarmos em outras reformas. Ultimamente, às vezes, alguns deputados criticam o TSE, dizendo que está legislando. O TSE não está legislando. Por omissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, os partidos consultam o TSE. Nós deveríamos fazer "a lição de casa" que é vetar ou aprovar a reforma política tão sonhada por todos nós. Quando o TSE baixa a determinação, vêm as críticas dizendo que ele está querendo legislar. Mas por que o Congresso não legisla? Não legislou quanto à verticalização, só depois. Não legislava quanto ao fundo partidário, legislou depois. Não legislou quanto à vaga de vereador. E agora, graças a Deus, o TSE, respondendo a uma consulta do nosso partido, disse que a vaga é do partido e não do deputado. Com isso, pelo menos, estancou-se, como se diz na medicina, a sangria. Porque, num curto espaço de tempo, perdemos, 26 deputados na legislatura anterior e, nesta, em 45 dias, já tínhamos perdido oito deputados federais. Com essa decisão, pelo menos, arrefeceu-se o troca-troca partidário no Congresso Nacional e esperamos com isso votar a reforma política.

Muito obrigado a todos pelo convite. Espero a presença de vocês no Plenário da Câmara dos Deputados para que participem conosco.

Apresentem às emendas sugestões sobre o projeto de lei. Serão muito bem-recebidas por todos nós, e esperamos votar isso num curto espaço de tempo e trazer um novo sistema eleitoral para as eleições de 2008. Muito obrigado!

A REFORMA POSSÍVEL

Rubens Otoni*

Quero agradecer o convite formulado, a oportunidade de partilhar com vocês esse espaço privilegiado de debate e cumprimentar o nosso coordenador, professor Benício, os nossos participantes e palestrantes, o ministro Gilmar Mendes, o professor Antônio Cintra e o deputado Ronaldo Caiado.

O tema da reforma política, por si só, desperta opiniões diferenciadas. Como foi dito pelo professor Antônio Cintra, ainda há aqueles que acham que o sistema atual vai muito bem. É bem verdade que está diminuindo o número dos que pensam assim, mas ainda existem.

Eu sou um daqueles que reconhecem que nós temos um sistema político que funciona, mas não é porque se está vivo que não se possa ter doenças. Na verdade temos um sistema político que funciona, mas também tem seus problemas. Além disso, sou daqueles que têm convicção de que reforma política não pode ser apresentada como remédio para todos os males. Reforma política não tem essa condição de resolver todos os problemas nem de imunizar nosso sistema contra eles. Isso dá à sociedade brasileira e confere a todos nós uma responsabilidade maior, que é a de poder avaliar bem o sistema atual e poder buscar soluções para sua implementação e para sua proteção.

No Brasil cresce hoje o sentimento de que nós temos um sistema político que está defasado, ultrapassado e que, por isso mesmo, abre

* **Rubens Otoni** – Deputado federal pelo PT-GO e membro da Comissão Especial de Reforma Política que existe na Câmara dos Deputados, desde 1995.

brechas que fragilizam nossa democracia. Se nós abrirmos o debate aqui neste plenário ou em qualquer outro lugar, inúmeras sugestões e opiniões sobre a fragilidade desse sistema serão apontadas. Para ilustrar e referenciar nosso debate, um dos pontos que mais aparecem, que é um desvio do nosso sistema político, é a influência, cada vez maior, do poder econômico na escolha dos nossos representantes. Nossos representantes, seja na esfera municipal, seja na estadual ou federal, são escolhidos pela influência da estrutura da sua campanha. O que prevalece é a estrutura de campanha que se tem, o dinheiro que se gasta numa campanha, a capacidade de ter cabos eleitorais, ter carro de som, ter isso ou aquilo para a campanha eleitoral. As referências ao debate político, as propostas, as idéias, os programas e os projetos que se tem para apresentar à sociedade passam ao largo de qualquer consideração.

A cada eleição as avaliações são: "pior do que essa eleição não tem jeito de acontecer". Na próxima eleição se constata que é possível ser pior do que foi na campanha anterior. Essa é uma realidade do nosso sistema.

Outro problema de nosso sistema é que ele aponta para a fragilização dos nossos partidos políticos. Os partidos políticos não têm força, influência. Eu diria, até de maneira um pouco exagerada, que se não houvesse exigência de filiação partidária para ser candidato, talvez a maioria dos candidatos nem se lembrasse dos partidos políticos. Essa fragilidade dos partidos, a falta de importância nas definições das políticas, nas definições do poder, deixa, no meu entendimento, uma lacuna e enfraquece nossa democracia.

Um outro ponto fraco é ser um sistema político que oportuniza e, eu diria mais, incentiva a troca constante de partidos políticos, fraudando de certa forma o desejo e o resultado das eleições.

Não trabalho com a idéia da fidelidade partidária por decreto, mas avalio que nós precisamos ter um sistema político que não seja incentivador da infidelidade, que possa trabalhar para a preservação do espectro partidário.

Na última legislatura federal nós tivemos mais de duzentos parlamentares que mudaram de partido, mais de trezentas mudanças.

Tivemos parlamentares que mudaram de três a quatro vezes de partido no mesmo dia. Evidentemente, isso não é fruto apenas da cabeça do parlamentar, é porque há um sistema que confere alguma vantagem em um dado momento para que isso possa acontecer.

Cito aqui apenas alguns exemplos que demonstram que o sistema funciona e está vivo. Tem méritos, já os teve e ainda os tem, mas nossa responsabilidade precisa ser constante, consciente.

Ao se fazer o diagnóstico, é necessário que também saibamos qual o remédio que deve ser dado ao paciente doente. É aí que aparecem várias opiniões.

Esse debate tem ocorrido no Congresso Nacional com grande freqüência há mais de 15 anos. E as mais diferentes idéias aparecem. Temos lá mais de trezentos projetos circulando, versando sobre os mais diversos assuntos. Cada um coloca sua opinião, seu entendimento e qual o remédio que ele julga mais oportuno para essa situação. Os debates são os mais diferenciados.

Quanto ao voto distrital: mas não é o voto distrital puro, e sim o voto distrital misto... Vamos discutir o papel do Senado.... Precisa ser uma Câmara Bicameral? O senador terá suplente? O mandato é de oito anos? Será que o voto facultativo poderia contribuir para resolver esse problema? Mas nós não deveríamos discutir a proporcionalidade dos estados novamente? Isso não é um problema da representação? E por aí vai. São inúmeros os temas que são levantados nessa discussão.

No esforço da Câmara dos Deputados de poder buscar em 2003 uma saída, uma contribuição, na minha avaliação, a Câmara realmente conseguiu dar um passo adiante. Formou uma Comissão Especial, representativa de todos os partidos políticos da Casa, para poder analisar todos os projetos que estavam circulando sobre os mais diferentes enfoques, para que, a partir deles, se pudesse buscar um rumo para o debate.

A Comissão Especial foi coordenada pelo deputado Alexandre Cardoso, do Partido Socialista Brasileiro (PSB-RJ) e teve, como relator, o deputado Ronaldo Caiado, que coordenou um trabalho muito importante de sistematização dessa discussão. O primeiro caminho, que já foi

citado aqui, é tentar avançar no que for possível na lei infraconstitucional. Tentar avançar sem que fosse preciso fazer mudanças na Constituição e, por isso, as propostas tivessem maior facilidade para aprovação.

Esse trabalho foi realizado. Muitos pontos foram analisados e chegou-se a esse projeto que o professor Antônio Cintra citou. Ele participou ativamente do acompanhamento desse debate. Esse projeto pode parecer tímido se comparado a outro de maior abrangência. Mas entendo que a reforma política hoje desperta o interesse de toda a sociedade ou de grande parte da sociedade brasileira e, por isso mesmo, sua discusão não poderia ficar restrita ao Congresso Nacional. Precisaria ser um debate amplo, aberto a toda a sociedade, dando oportunidade para que as organizações sociais se mobilizassem e, dessa forma, realizarmos uma reforma política ampla, democrática e participativa que fosse muito mais além da reforma do sistema eleitoral. Uma reforma política que fosse capaz de reformar o próprio exercício do poder e também a forma de controlá-lo em nosso país. Certamente precisaremos avançar na discussão dos mecanismos, dos instrumentos de democracia direta, na sua regulamentação, instrumentos como o plebiscito, o referendo e outros de participação popular. O aperfeiçoamento dos instrumentos de democracia participativa, de controle social, tudo isso é fundamental. Até agora, o que prevaleceu na Comissão Especial foi o debate mais estratégico, o debate mais de teses, e é preciso fazer esse debate avançar. Temos a responsabilidade de ver o que pode ser feito nesse momento histórico para poder contribuir com o aperfeiçoamento do sistema que está funcionando hoje. Foi pensando nisso que a Comissão Especial optou por incentivar o debate amplo, o debate mais estratégico da reforma política em geral, e tentar avançar em alguns pontos da reforma do sistema eleitoral, apesar de alguns os classificarem como tímidos. E eu já tive a oportunidade de ouvir pessoas dizerem assim: "Se for para fazer só isso, é melhor não fazer". Sempre digo que se nós tivéssemos conseguido na eleição passada aprovação de pelo menos um dos pontos elencados na discussão da Comissão Especial já teríamos avançado bastante.

Foi com essa preocupação de poder trabalhar no que é possível, sem deixar de lado uma discussão mais estratégica, mas tendo a responsabilidade de ver o momento histórico e no que se poderia avançar, que esse projeto trabalhou o financiamento público de campanhas e assim dar uma resposta à influência, cada vez maior, do poder econômico na escolha dos representantes. Por exemplo: a questão do voto em lista preordenada serviria para ajudar na fiscalização do financiamento público de campanha e, ao mesmo tempo, teria a preocupação de fortalecer os partidos políticos e o fim das coligações proporcionais com o instituto da federação partidária.

Temos grandes problemas no nosso sistema político eleitoral, mas acredito que um dos méritos que ele tem é ser um sistema proporcional. O fato de ser sistema proporcional garante a democracia, e esta é uma discussão que precisa ser realizada. Eu trabalho para que isso seja preservado, o sistema proporcional, porque ele vem justamente dar o direito às minorias. Aquele que tem maioria ganha eleição, é representado com sua proporcionalidade. Mas aquele que perdeu a eleição, seja em segundo, terceiro, em quarto lugar, precisa ter o direito de representação na proporcionalidade dos votos que ele obteve. Isso para mim é democrático e é um mérito do sistema atual. Agora, ter coligação proporcional é justamente deturpar a proporcionalidade, porque, ao se fazer a coligação, deturpa-se essa proporção. Faz-se que alguém possa ser mais representado do que a verdadeira proporcionalidade da eleição lhe daria.

É importante dizer que temos feito um debate desarmado. Não um debate apaixonado, sem querer defender a ferro e fogo, a todo custo, o que é apresentado. Estamos ouvindo os posicionamentos, as idéias, as propostas. Nosso posicionamento tem sido, em todos os estados que temos visitado, o de poder orientar, de ajudar a refletir, de ajudar a pensar, de jogar luz sobre esse debate. Temos consciência de que teremos sempre problemas e de que precisaremos sempre estar atentos para corrigi-los. Costumo dizer que houve um tempo em que nossos avós não precisavam fechar a porta da casa para poder dormir sossegados. Podiam dormir de porta aberta. Esse tempo passou e foi preciso escorar a porta. Depois foi

preciso colocar uma fechadura e, mais tarde, um cadeado. Hoje se colocam cerca eletrificada, alarme e, mesmo assim, não se resolve o problema. Isso pode ocorrer com o sistema político e eleitoral. Mas nós precisamos, temos a responsabilidade de poder aperfeiçoar os mecanismos de proteção, os mecanismos de aprofundamento da democracia. Queremos avançar muito mais na discussão da reforma política, debatendo pontos estratégicos que demandam emenda constitucional. Promover uma discussão mais ampla, com a participação da sociedade, mas também ter a responsabilidade de avançar naquilo que for possível.

Qual a probabilidade de se avançar nesse debate hoje na Casa? Será que nós temos um clima favorável? Acho que não temos maioria consolidada sobre os pontos apresentados. Existe um acordo de procedimentos na Câmara dos Deputados para se colocar o projeto em votação no plenário. Esse acordo de procedimento vai priorizar o debate em cima dos pontos já elencados na Comissão Especial. Na Comissão de Constituição e Justiça, onde fui relator, é que tivemos um bom debate, mas fomos atropelados pela crise política de 2005 e 2006 e ficamos impossibilitados de avançar. Lá tomamos a decisão política de não fazer modificações na Comissão de Constituição e Justiça e de deixar que essas modificações pudessem ser trabalhadas em plenário. Com isso, foi apresentado um relatório à Comissão Especial.

Nosso desafio é construir, descobrir a média de pensamento da Casa e verificar onde está o ponto de equilíbrio para avançar. Estou otimista quanto a essa nova oportunidade que está se abrindo para o debate da reforma política, mas não sobre os riscos que nós temos de enfrentar, inclusive o de não acontecer nada, ficar do jeito que está. Porque, como eu já disse, existem aqueles que ainda acham que nós podemos ficar com esse sistema. Repito, sou daqueles que não têm ilusões de que a reforma política seja um remédio para todos os males.

Vamos fazer a reforma política, a reforma do sistema eleitoral neste momento, mas vamos ter que continuar fazendo esse debate incessantemente.

Neste momento as decisões devem ser tomadas com responsabilidade pelo Congresso Nacional, sob pena de se poder estar pavimentando o caminho de uma grave crise institucional, para a qual depois teremos de dedicar muito mais tempo e energia para contornar.

Tema 2

Representação e Sistema Eleitoral

Reforma Política em Questão

REFORMA POLÍTICA: PARA ONDE VAI?

Antônio Brussi*

Reforma política, assim como muitos termos das ciências históricas, permite razoável diversidade de significados. Pode ser vista a partir dos estímulos que a impulsionam; do que se pretende, implícita e explicitamente, com ela alcançar; do efeito que essas transformações provocam nas expectativas dos agentes e da qualidade das reações de cada um deles. Pode ser também ambientada em um processo único ou no âmbito de transformações mais graduais. Pode pretender a inclusão política de alguns ou de todos ou o seu reverso, o distanciamento deste, daquele ou de quase todos do processo político-eleitoral. Em uma palavra, reforma política pode estimular uma diversidade de gostos e preferências, como os de quem a está propondo, os de quem a rejeita, assim como os de quem a aceita parcialmente.

Antes de avançar sobre os tópicos que foram concretamente discutidos nos textos que se seguem, faz-se necessária uma breve observação a respeito dos conteúdos qualitativamente diferenciados dos conceitos de mudança e de reforma política. O conceito de mudança tende a estar associado ao resultado de um dinamismo mais intenso, com freqüência encontrável nas sociedades modernas ou naquelas que de modo mais ou menos rápido afastam-se das estruturas longamente cristalizadas das

* **Antônio Brussi** – Professor associado do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília; mestre em Sociologia pela UnB e Ph.D. em Sociologia pela Binghamton University, NY, EUA. Áreas de interesse: estudos de desenvolvimento, análise política e política brasileira.

sociedades tradicionais. Em ambos os casos, o aflorar de novos interesses e aspirações encontra resistência à sua afirmação por parte daqueles já existentes, que se recusam a ceder ou a compartilhar posições alcançadas, estimulando a emergência de um ambiente potencialmente conflituoso. Em tais situações, marcadas por transformações tão dinâmicas e pelo surgimento de interesses e expectativas tão diversos, o aparato jurídico-institucional passa a ser crescentemente pressionado por esses interesses político-sociais para que, no mínimo, sejam possíveis o reconhecimento e a acomodação político-institucional desses novos atores político-sociais. Portanto, ao falarmos de mudança política, estamos tratando de processos de transformação de muito mais profunda densidade social, pela emergência de novos grupos e classes sociais, de novas elites, novos tipos de associação, de representação, de diferente quantidade e qualidade da participação política e preponderância do ambiente urbano sobre o rural. Evidentemente tais modificações invariavelmente são acompanhadas de novas e inovadoras instituições políticas que são criadas como produto de todas essas transformações. Pode-se dizer que mudança política traz consigo o entendimento de mudança de regime.[1]

Ademais, reforma política implica alterações nas regras de funcionamento do regime político, quer em aspectos relevantes do conjunto das instituições políticas, quer em algumas de suas partes, como partidos, eleições, mandatos, representação e legislação eleitoral. Embora suficientemente amplo para produzir alterações significativas na vida política de uma nação, pode-se notar, a partir do que foi esboçado anteriormente, que o termo "reforma política" atém-se mais a alterações institucionais provocadas menos por mudanças sociais longamente amadurecidas – como o surgimento de novas classes sociais, por exemplo – e mais para superar entraves e limitações que ameaçam a governabilidade.[2]

Entretanto, ao buscar evitar ou superar crises políticas, as propostas de reforma acabam elas mesmas sendo fontes geradoras de insegurança. Afinal, toda ameaça de alteração do *status quo* produz certo grau de incerteza, e com a classe política o sentimento também não é diferente. O resultado é uma tendência a evitar o processo de reforma na

medida em que cada interesse insiste em mudar apenas o que lhe convém. O resultado desse diálogo de surdos é a paralisação ou o esvaziamento das propostas originalmente apresentadas, situação que só se altera a partir de pressões provenientes do campo da sociedade civil. No caso da reforma que motivou o presente encontro, a insuficiência desse tipo de pressão social organizada tem sido um dos fatores mais importantes para tantas postergações, indecisões, tanta aleatoriedade, oportunismo e incerteza.

A trajetória do presente cenário de reforma política deve ser remetida à longínqua década de 1980, mais precisamente por ocasião da Constituinte de 1988. Naquela oportunidade, questões políticas importantes foram decididas, como a manutenção do presidencialismo, o estabelecimento da duração do mandato presidencial em cinco anos, sem reeleição, e a redução da idade mínima para votar. Entretanto, várias decisões de modo algum foram consensuais. Algumas delas provocaram reações, entre as quais a que culminou no racha do PMDB e na criação do PSDB, além de um acordo para uma revisão constitucional em 1993, momento em que o tema "reforma política" deveria ser novamente debatido.

Afortunadamente aos que desejavam evitar a reforma em 1993, nesse mesmo ano eclodiu a crise dos "anões do Orçamento", com o envolvimento de alguns dos principais partidos do Congresso, entre eles o PMDB e o PFL. Mais uma vez atropelou-se a reforma política, sendo esta rebaixada pelo Congresso a apenas um tema de estudo. Em 1995 foi aprovada a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, com a inclusão da cláusula de barreira.

A partir de então não se notaram avanços nesse tema até que em 2005 o escândalo do "mensalão" deu oportunidade para que o tema voltasse novamente à mesa de discussão como matéria de urgência, dessa vez com o argumento de dificultar a corrupção e de restaurar a credibilidade dos cidadãos para com a política e os políticos.

Era esse o ponto em que nos encontrávamos quando se organizou o Fórum Reforma Política em Questão, e foi a partir dessa matéria-prima e das perspectivas que as propostas em debate abriam para a reforma

e suas possíveis conseqüências para o futuro da nação brasileira que os artigos aqui presentes foram organizados.

Nesta seção, denominada Representação e Sistema Eleitoral, o leitor encontrará quatro artigos que em boa medida se completam. A ordem desta apresentação obedece ao princípio de ordenamento de acordo com o tratamento dado ao tema, do mais geral ao particular. O primeiro é mais um depoimento, muito oportuno, por sinal. O deputado João Almeida apresenta, com a experiência de quem está há quase vinte anos no Parlamento, algumas importantes dificuldades para o Legislativo, para a representação e para as relações Executivo–Legislativo que a manutenção das atuais regras partidárias e eleitorais vem reproduzindo em nosso ambiente político. Esse testemunho expõe ao leitor a urgente necessidade da reforma política em questão, parodiando o título deste nosso fórum. O segundo texto, do professor Octaciano Nogueira, profundo conhecedor da história e do Parlamento brasileiros, traz uma avaliação carregada de ceticismo a respeito do alcance da reforma, quando não manifesta total incredulidade acerca de sua realização. Os fatos que vêm ocorrendo após a realização do fórum comprovam as previsões apresentadas pelo professor Octaciano. Refiro-me especialmente ao vínculo que fez entre lista fechada e financiamento público como o ponto mais importante do que ele mesmo chamou de "reforminha de ocasião", reproduzindo a lúcida afirmação de José Honório Rodrigues. Além disso, com a decisão de se manter a lista aberta, caiu por terra a universalidade do financiamento público, sendo a partir de então reivindicado apenas para as eleições majoritárias. Os sucessivos adiamentos nas votações reforçam as antecipações pessimistas do texto quanto ao futuro da reforma.

O artigo do professor Jairo Nicolau, do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (Iuperj), especialista em legislação eleitoral e reforma política, apresenta-nos uma análise comparada, apontando as vantagens e as desvantagens das principais opções apresentadas para essa reforma: a que se refere à representação proporcional (lista aberta, fechada ou flexível), a que trata do sistema majoritário-distrital e

"a combinação do sistema majoritário com o proporcional, conhecido no Brasil pelo impreciso nome de distrital-misto". Com esse texto o leitor pode informar-se com mais detalhe a respeito das conseqüências de cada proposta para o desejado incremento da capacidade de o eleitor controlar seus representantes e da indispensável *accountability*, ou a necessidade de estes prestarem contas para seus representados. O resultado dessa transformação nas relações representante–representado no Brasil reveste-se de especial importância para o futuro da participação política e para a consolidação da democracia em nosso país.

A professora Lúcia Avelar – diretora do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília – apresenta-nos um interessante e oportuno estudo a respeito da necessidade de se incluir entre as propostas em discussão para essa reforma aquelas que priorizam maiores e reais oportunidades para a participação feminina na vida política do país. Os dados que divulga, reforçados por longa e reconhecida militância na luta em favor das minorias, especialmente em favor das mulheres, dramatizam a posição em que se encontram as mulheres no Brasil quanto à busca de paridade de participação no âmbito legislativo, ao mesmo tempo em que ressaltam o quanto se tem ainda de percorrer. Mas isso não é tudo. O texto e seu tema são também excelentes exemplos para o leitor se inteirar da pertinência e da qualidade dos esforços que setores da sociedade civil, embora minoritários, vêm desenvolvendo para direcionar a reforma política rumo a uma reforma efetivamente democrática. O artigo, portanto, representa uma pequena manifestação de um enorme esforço que as mulheres vêm desenvolvendo em todos os campos e que, apesar de pouco barulhento, tem conseguido notáveis avanços no âmbito da participação política e da democracia.

Finalmente, é importante ressaltar a relevância de iniciativas desse tipo, agradecendo a todos os organizadores deste evento pela oportunidade que nos ofereceram de podermos participar, durante dois dias, de discussões e debates tão informativos e inteligentes. Mais uma vez, a Universidade de Brasília brinda a comunidade acadêmica com seu permanente vanguardismo, uma característica de origem, deve-se lembrar.

Notas

1 É importante prevenir que mudança política pode significar avanços como retrocessos no que diz respeito à referência democrática que tomamos como valor para tratarmos do conceito neste texto. Isso significa que mudança pode se dar também para eliminar a democracia.

2 Por governabilidade deve-se entender a atuação e o funcionamento legitimados e legitimadores do governo ao manter a ordem político-institucional e ao conviver com transformações sociais e econômicas.

RELAÇÃO EXECUTIVO–LEGISLATIVO

João Almeida*

As palestras aqui proferidas apresentaram idéias, propostas e pontos de vista que devem ter estabelecido alguma preferência em muitos dos que assistiram a elas.

Na verdade, tenho a impressão de que nosso sistema eleitoral não possibilita proceder a mudanças de qualidade no relacionamento entre o Executivo e o Legislativo.

Nosso sistema eleitoral gera um presidente forte com legitimidade das urnas, porque é eleito pelo voto popular. É escolhido pela população com o voto direto de todo o país. O brasileiro vota e gosta de votar, está provado isso. Vota em eleição e em plebiscito, vota levado, com comida paga, e vota até sem ser levado. O plebiscito recente sobre desarmamento demonstrou isso claramente.

A eleição nesses moldes dá uma legitimidade e uma força extraordinárias ao presidente da República. Mas esse sistema na mesma eleição gera também um Congresso fragmentado, com deputados e senadores defendendo posições muito individualistas. Então, é um governo legítimo, com força aparente para governar, mas enfrenta muita dificuldade porque não tem maioria no Congresso. Desde 1990 nenhum presidente eleito formou maioria com seu partido ou mesmo somado aos outros que formalmente se coligaram na eleição.

---

* **João Almeida** – Deputado federal (PSDB-BA) no exercício do quinto mandato. Tem sido membro de todas as comissões de reforma política da Câmara dos Deputados e foi relator das leis dos partidos e das eleições.

Para que seja possível governar, a formação da maioria é feita depois, pelo processo que os cientistas políticos denominam "coalizão presidencial". E como se faz essa coalizão presidencial? Ela se faz fundamentada num processo fisiológico.

Assim, depois de realizada a eleição, o presidente precisa se dedicar a formar sua maioria pela coalizão. E a tarefa começa logo na eleição das mesas da Câmara e do Senado. Não há regras claras e delineadoras para a formação dessas mesas nos seus regimentos. Elas são formadas sempre com uma forte e decisiva interferência do Executivo. E aí, nessa hora, o Legislativo sai perdendo o mais valioso dos seus bens, que é sua autonomia, na medida em que permite que o presidente interfira, dê as cartas e vincule seus interesses, por dívida ou gratidão, na composição das mesas da Câmara e do Senado.

Nós não temos a cultura de separação dos poderes porque ao longo da República não a sedimentamos. Nossa Constituição não separa nitidamente os três Poderes. Não consolida a autonomia de cada Poder da República.

Seria desejável que a reforma política procedesse a uma mudança no regimento interno da Câmara e do Senado que excluísse completamente a interferência do Executivo nos assuntos exclusivos do Legislativo, mas isto não interessa, não consta da agenda.

Nosso país é regido por um sistema de governo presidencialista que prevê a autonomia dos Poderes. É natural que cada Poder tenha suas virtudes e defeitos, seus próprios mecanismos, sua cultura própria e seus deslizes corporativistas. Quem vive muito num ou noutro poder sempre absorve e incorpora os costumes próprios de cada um deles, especialmente seus defeitos.

No Brasil, um cidadão pode ser candidato a senador, ser eleito e, portanto, ser membro do Poder Legislativo com elevada responsabilidade. Depois ele pode ir para o Executivo, pode ser ministro da Justiça, por exemplo, e ainda, antes de terminar o mandato, transformar-se em membro do Supremo Tribunal Federal (STF). Há vários casos assim. Eu não estou fazendo nenhuma censura porque isso acontece. O sistema é

que o permite. Não tenho nada contra as pessoas, nem vou citar os nomes delas. Os mais recentes, muitos são amigos meus, pessoas de grande valor. É isso, não há separação, não há regras que definam esses limites.

Vocês observaram agora, nesse segundo mandato de maior aprendizado do presidente Lula, que ele ficou esperando, interferindo claramente na formação das mesas da Câmara e do Senado para só depois disso montar o ministério.

Quer dizer: ganhou a eleição, foi reeleito, o que implicaria a continuidade de muitos projetos. Deveria ter começado o novo governo imediatamente com toda a força, mas não, ficou ali, esperando a Câmara e o Senado elegerem seus presidentes para depois, então, começar as conversas definitivas sobre a formação da equipe de governo e do ministério.

Então, é nesse ambiente que se forma o governo de coalizão. E por que é assim? Por que os deputados são todos homens ruins? Pessoas más? Picaretas? Não. É o sistema eleitoral.

O sistema eleitoral produz o deputado individualista. Ele se elege pela sua força, pela sua capacidade de organizar suas "redes de interesse", que podem estar nas igrejas, nos sindicatos, no lixo, no bicho, nos municípios, só para citar algumas, não tem importância onde seja. Se ele não for capaz de organizar suas redes de interesse, por esse atual sistema eleitoral, ele não se elege. Assim, aos partidos qualquer um serve para candidato, preferencialmente se exibe capacidade de organizar suas redes. Porque os partidos também não são verdadeiramente partidos, mas quase só agências eleitorais.

Meu partido – eu sou do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) com muita honra e glória e não pretendo sair dele – tem um feito extraordinário: foi capaz de realizar o seu programa quase que integralmente; é só ler o Programa do PSDB que foi apresentado na sua fundação para constatar isso.

Não estou querendo fazer propaganda do PSDB, mesmo porque estou falando bem agora, mas depois pode vir a crítica. O PSDB tinha um programa, ganhou o poder, mas desencaminhou-se quando chegou lá. Ganhou o poder, realizou seu programa e, quando saiu, perdeu o

rumo. Não se reencontrou para consolidar de novo uma proposta porque no exercício do poder e para exercê-lo nessas condições também teve de se desvirtuar, ajustar-se ao sistema. E aí adequou suas práticas e ficou pensando nas próximas eleições. Em vez de retomar seu legado constituído e dizer: "Olha! Nós somos o partido reformador, nós queremos continuar reformando a Constituição, que foi o que deu o mote para nós termos hoje no país essa situação melhor", preferiu enfrentar a eleição no modelo reciclado: uma disputa patrimonial de poder, e perdeu.

Como é a eleição aqui no Brasil? Vocês, como eleitores, conseguem, no município, no estado, na União identificar claramente as propostas? Ou seja, o que depois vai resultar em ações do governo? Identificamos, depois da eleição, os programas dos candidatos e dos partidos? Claro que não. Não se identifica, porque aqui não se fazem as propostas. Os partidos não têm coragem e ousadia para tal. Na verdade, os partidos pensam só na eleição, como uma disputa patrimonialista. Os partidos não trabalham para agregar pessoas que viabilizem seus programas, as idéias que eles deveriam ter para a condução do país, do estado ou do município.

Isso não se dá somente no Brasil, mas o mundo também está, de certa forma, um pouco assim. Depois que inventaram pesquisas tão aprimoradas em *marketing* político, o candidato não vai levar uma proposta e bancar aquela idéia para ver se ganha adesões. Antes ele procura sentir mais ou menos o que o povo quer para evitar os temas polêmicos, os fundamentais, porque isso não dá voto, tira voto. Não é assim? Vão adotando a linha do menor esforço para ganhar a eleição.

Atualmente pode-se ler o que dizem os marqueteiros depois das eleições. É interessante. Eles abrem o jogo: "Minha estratégia foi essa". Eles tiram o presidente, o governador ou o prefeito das discussões que são transformadoras, que podem fazer diferença, e dirigem a campanha para assuntos de menor relevância e promessas fáceis. Esse é o sistema de se fazer campanha atualmente.

Voltemos ao tema da formação do governo.

Eleito, o presidente tem de governar. As mesas do Congresso já estão constituídas. Vamos governar. É suficiente? Não. Temos de ter maioria e, para tal, temos de fazer a coalizão.

Tivemos um episódio muito interessante patrocinado pelo partido de maior representação no Congresso Nacional. Vou fazer a análise como um observador da cena, com a visão de deputado, não como cientista político. Não estou fazendo nenhuma censura, nenhum juízo de valor relativo aos partidos. O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) no governo Fernando Henrique Cardoso era governista. Havia um partido que também era governista e que foi mais criativo ou cínico, se preferirem, que disse assim: "Olha! Eu estou aqui. O presidente é que mudou, mas eu estou no mesmo lugar, aqui na porta do palácio. Eu sou o governo".

O PMDB não, ele disse assim: "Nós estamos aqui, podemos entrar no governo e fazer uma unidade nunca vista, mas nós temos seis pontos essenciais que precisam ser assimilados no programa de governo". Ao analisar esses seis pontos, viu-se que não eram grande coisa, eram parecidos com o que iria acontecer em qualquer situação. Mas, com os acertos, o que foi feito? O governo nunca respondeu aos seis pontos. Deu seis ministérios ao PMDB e os seis pontos transformaram-se em ministérios.

Essa foi a lição do primeiro para o segundo mandato do presidente Lula. No primeiro, o José Dirceu dizia: "Faz o acerto com o PMDB. O PMDB é um partido bom de serviço". O Lula não fez, e deu no que deu. Nesse sentido, o José Dirceu tinha razão. Agora ele aprendeu as lições do José Dirceu e, continuando a conversar com ele, recebeu a lista dos seis pontos e deu seis ministérios. Será que governa dando os seis ministérios ao PMDB? Não governa. É necessário completar a fisiologia nomeando milhares de cargos de segundo, terceiro e quarto escalões. É preciso emitir medidas provisórias, como está acontecendo hoje. É preciso ter a banca aberta para negociar com os grupos de pressão da Câmara, as bancadas evangélica, ruralista, etc., e também com alguns

deputados, individualmente, que, em certos momentos e votações, assumem posição de relevância. Ou seja, tem de continuar barganhando, fazendo concessões, para seguir conduzindo o governo, caso contrário só gerenciará crises, uma atrás da outra.

Quando há demora na tramitação de matérias de grande interesse do Executivo, é comum ouvir-se dizer: "Ah! Está demorando lá na Câmara ou no Senado porque eles estão discutindo", mas, na realidade, é que as negociações estão sendo feitas, estão sendo acertados os interesses das redes.

É certo que esse sistema tem produzido resultados. Os governos têm podido governar, saindo daquelas crises de *impeachment*, e temos até resultados significativos. Agora é preciso saber se nós estamos andando com a velocidade que o mundo requer e permite nesse momento favorável ao crescimento econômico, à melhoria da renda; se o sistema está correspondendo a isso. Não acredito que esteja. Nós poderíamos estar dando um salto muito mais veloz se o sistema funcionasse melhor.

Há outras coisas muito interessantes no complemento da fisiologia, como, por exemplo, a elaboração do orçamento. Na Câmara dos Deputados e no Senado a Comissão de Orçamento está perfeitamente ajustada a esse modelo, funciona bem para ele. Quer dizer, os deputados aceitam que existe uma cota de emendas individuais. Era R$ 1,5 milhão e agora são R$ 4,5 milhões que cada parlamentar atribui, como se diz, para ações nos municípios, dando resposta às redes de interesse que ele forma para se eleger. Deputado que não faz nada, que só discute as matérias, que só faz discursos, só faz projeto, tem idéia; esse não volta. Só 8% dos deputados dessa legislatura atingiram por suas votações o número mínimo de votos necessários à sua eleição, destes nem metade, 4%, se elegeu por voto de opinião. Voto de opinião a que me refiro é o voto difuso, dado por pessoas que conseguiram perceber uma mensagem, conhecer a figura e votar nela sem interesse de contrapartida além da confiança de que ele vá fazer um bom trabalho como deputado.

Então, o deputado tem também de organizar a vida dele com esses parâmetros que organizam o sistema. E ele então aceita aquele negócio

das emendas, e vai lá, e crava aqueles R$ 4,5 milhões. Só que o orçamento não é mandatório na execução. A execução depende do Executivo, e para executar ele exige que o Parlamento também execute as coisas que lhe interessam. E por aí se dá a nova barganha. Abre-se então a porta para a entrada de todos: para o deputado que faz o negócio para o município, e briga, vai lá no ministério etc., e também para todos os outros que precisam do mecanismo para atender a interesses de financiadores que ele teve de buscar para a eleição que passou ou para a que virá logo mais, porque a eleição nesse sistema é uma coisa inacreditável. A campanha normalmente custa mais do que ganha um deputado em quatro anos de exercício do mandato.

Então, meus amigos e minhas amigas, me perdoem por eu ter sido tão cruel com o Parlamento e com o sistema político. Eu sou deputado há cinco legislaturas. Essa é a quinta de deputado federal. Fiz uma de deputado estadual lá na Bahia. Não tenho nenhuma ligação com grupos tradicionais da política baiana. Não tenho chefe. Sempre fui oposição lá na Bahia e entrei na política não por herança, mas motivado por minhas convicções e lutas estudantis. Eu amo o Parlamento. Não falo nada contra a instituição, tudo que faço é na busca do fortalecimento do Poder Legislativo. Por isso repito: sem a reforma do sistema eleitoral não temos chance, não muda nada. O sistema eleitoral é que modela tudo o mais. Tentei mostrar isso aqui. Se o sistema eleitoral não mudar, se a constituição da representação não se der em outros padrões, nada vai mudar, vai ficar tudo como está. Daí porque apóio o projeto em tramitação na Câmara, as iniciativas de mudar o sistema eleitoral.

Fizemos várias reformas no código eleitoral e em leis afins, reformas não, remendos, um aqui, outro ali. Eu sou autor de vários "crimes" que se cometeram nestes últimos anos, tentando esses remendos que resultaram quase sempre em judicialização do processo eleitoral, nada mais. Nós estamos tirando as eleições das mãos dos cidadãos e dos partidos e colocando nas mãos da Justiça. Agora tudo vai para a Justiça. É tanto que o Tribunal Superior Eleitoral está pretendendo construir um prédio novo que vai custar 250 milhões de reais. Muito obrigado.

QUEM PAGA A CONTA DAS REFORMAS POLÍTICAS?

Octaciano Nogueira*

Supor que as reformas políticas ora em discussão vão melhorar a qualidade da representação política é uma utopia. Se quando dependiam apenas do Congresso, já não tinham futuro, é fácil imaginar agora quando passaram a depender também do Judiciário. Aliás, é bom que assim seja. De todas as reformas, ou saem lesados os cidadãos ou prejudicados os contribuintes. Em outras palavras, as reformas políticas ou restringem os direitos dos eleitores, ou pesam no bolso dos contribuintes.

A dissemântica é evidente: enquanto falamos em reforma política, os congressistas discutem reforma eleitoral. Listas fechadas e bloqueadas, financiamento público das campanhas, arremedo de cláusula de desempenho e fim das coligações nas eleições proporcionais nada mais são que remendos, que, já em 1962, José Honório Rodrigues chamava de "reforminhas de ocasião". Hoje diríamos, "reforminhas de conveniência". Os políticos usam o argumento de que o financiamento público é essencial para pôr fim à influência do poder econômico, tornando mais legítimas as eleições e, em conseqüência, a representação parlamentar. São dois os engodos: o primeiro é que basta o voto em lista para fortalecer os partidos; o segundo é que, com o financiamento público, teremos eleições mais limpas.

* **Octaciano Nogueira** – Bacharel em Direito, licenciado em História, possui curso de especialização em Ciência Política e é professor aposentado do Instituto de Ciência Política da UnB.

Estaremos mais próximos da verdade se dissermos que não é o primeiro que justifica o segundo, mas exatamente o contrário. O voto em listas está sendo proposto para viabilizar o financiamento público. O sistema atual, em que os candidatos e não os partidos custeiam as eleições, inviabiliza o financiamento público. Como distribuir 880 milhões de reais entre os 333.378 candidatos a vereador e os 14.982 a prefeitos das eleições municipais de 2004? E isso porque o Supremo Tribunal Federal (STF) diminuiu o número de vereadores, para cumprir o disposto no art. 29, inciso IV, da Constituição.

Com o voto nas listas, os partidos é que passarão a financiar as campanhas. E a divisão dos recursos públicos, em vez de se dar entre centenas de milhares de candidatos, poderá ser feita, apenas, entre duas ou três dezenas de legendas. Logo, vai pesar no bolso dos contribuintes.

O fundo partidário que sustenta os partidos custou-nos na legislatura passada R$ 508.108.766,03. Como em cada legislatura temos duas eleições, o financiamento público gravará nosso bolso em mais R$ 1.760.000,00, ou seja, o total de R$ 2,2 bilhões. O custo de veiculação da propaganda eleitoral no rádio e na TV durante as campanhas, tomando-se por base os últimos quatro anos, representará mais R$ 312 milhões, e durante os anos não eleitorais, mais R$ 400 milhões. Total: R$ 3,9 bilhões.

Nas condições atuais, o fundo partidário já é uma aberração. Suas contas são julgadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), quando mais adequado seria prestá-las ao Tribunal de Contas da União (TCU), ao qual cabe, constitucionalmente, o julgamento do emprego dos recursos públicos. Esse fundo tem sido usado para todas as necessidades dos partidos, mesmo que proibidas expressamente pela legislação vigente. Em 2005 o TSE constatou que no Partido dos Trabalhadores (PT) ele serviu para pagar viagens dos filhos, noras, genro e neta do presidente de honra do partido em 2003 (*ESP*, 11/09/2005). Custeou também passagens aéreas da esposa e da mãe do então futuro ministro da Fazenda e da esposa do presidente do partido em sua viagem à China (*FSP*, 14/09/2005). Bancou o pagamento de jatinhos para seus dirigentes e,

inclusive, a passagem para o assessor do deputado estadual flagrado com dólares na cueca (*ESP,* 18/09/2005), quando foi recolher propina em São Paulo. No Partido Liberal (PL) há suspeitas de que tenha custeado o aluguel de R$ 15 mil mensais de uma casa no Lago Sul cuja beneficiária chegou a obter liminar da Justiça para lá permanecer residindo depois que o presidente da sigla dela se separou, embora sua alegação seja de que os recursos para esse fim tenham tido como origem a contribuição mensal dos parlamentares federais para o partido (*JB,* 21/07/2004). As contas do Partido Progressista (PP), por sua vez, revelaram 146 ligações para a Suíça, tendo servido também para quitar multas de trânsito, adquirir artigos de Natal e compras em supermercados de Brasília (*ESP,* 25/09/2005). Já no Partido Verde (PV) o TSE glosou R$ 97 mil de fretamento de um jato e R$ 70 mil de diárias do seu presidente (*FSP*, 21/05/2007).

Os exemplos de como as reformas políticas suprimem ou mutilam direitos dos eleitores também são notórios. No Império, a adoção do voto direto, pondo fim à eleição em dois graus, foi proposta em 1835 pelo deputado Ferreira França e seu projeto nem sequer foi considerado objeto de deliberação. A medida foi materializada em 1881 pela Lei Saraiva. Além de tardar 46 anos, a supressão dos eleitores de 1º grau, chamados eleitores de paróquia, implicou, como lembra José Murilo de Carvalho, reduzir o eleitorado da época, de pouco mais de 1 milhão para pouco mais de 100 mil eleitores. Uma redução de 13% sobre a população, para 0,8% do total!

A primeira reforma eleitoral republicana, por sua vez, foi adotada quatro dias depois da proclamação do novo regime: pelo Decreto nº 6, de 19 de novembro de 1889, foram "declarados eleitores para as câmaras gerais, provinciais e municipais, todos os cidadãos brasileiros, no gozo de seus direitos civis e políticos que souberem ler e escrever". Dois anos depois, a Constituição de 1891 ratificou a exclusão dos analfabetos pelo inciso 2º, § 1º do seu art. 70. Os brasileiros que não sabiam ler nem escrever – maioria absoluta em toda a nação – só reconquistaram esse direito de que sempre desfrutaram nos setenta anos anteriores 94 anos mais

tarde, pela Emenda Constitucional (EC) nº 25, de 15 de maio de 1985. Em 1890 eles eram 12,2 milhões de brasileiros em face dos 2,1 milhões de alfabetizados. Nas eleições de 1º de março de 1894, a primeira para a escolha do presidente pelo voto direto, o número de votantes foi de pouco mais de 238 mil eleitores, pouco mais de 10% dos letrados do país.

Para que se tenha uma idéia de como foi devastadora para a maioria dos brasileiros essa exclusão, basta lembrar que em 1950, quando a população adulta com 18 anos ou mais somava 38 milhões, o número de eleitores era de apenas 11,4 milhões e o de analfabetos adultos de 14,9 milhões. O número de votantes nas eleições presidenciais foi, naquele pleito, de apenas 8,2 milhões. Em outras palavras, só 21,72% dos brasileiros com idade de votar foram às urnas. Uma óbvia demonstração de que há pouco mais de meio século ainda éramos a democracia das minorias. Só esse dado dá idéia de como é recente a democracia exercida e praticada pela maioria em nosso país.

Reforma política *versus* reforma eleitoral

Durante o Império, foram apresentados à Câmara, segundo o livro *Reforma Eleitoral*, organizado pelo diretor-geral de sua Secretaria, o bacharel Antônio Pereira Pinto, editado por aquela Casa do Parlamento em 1875 e reeditado pela Universidade de Brasília (UnB) em 1983, nada menos de 68 propostas de alteração da legislação eleitoral. Contando-se as vinte legislaturas, de 1826 a 1889 a média foi de 3,4 projetos por legislatura.

As conturbadas repúblicas brasileiras conviveram, desde sua proclamação, com crescentes reivindicações de reformas políticas, um assunto reiterativo na pauta política desde então. Alberto Sales, irmão do presidente Campos Sales, inventor da "política dos governadores", que deu vida, continuidade e estabilidade, mas também imobilidade à República Velha, foi um dos mais veementes críticos do novo regime. Nos dias 18 e 26 de julho de 1901, *A Província de São Paulo* publicou sua polêmica e contundente crítica *Balanço político – necessidade de uma*

reforma constitucional. Nele, segundo contou Silvestre Lima em artigo de 1933 no mesmo jornal,

> fazia Alberto Sales uma análise sucinta, mas segura, de toda a política republicana, e concluía por condená-la de alto a baixo, como imoral e falida [registrando]: "Ainda não sei de nenhum escrito que maior sensação já tenha produzido. Citado ou transcrito por toda parte, dentro e fora do país, com a nota nunca esquecida de que o autor era irmão do presidente da República".

Em seu texto, Alberto Sales, depois de assinalar que o novo regime já tinha completado dez anos, afirma que era chegado o momento de apreciá-lo com justiça e de dizer com franqueza o que ele é e o que deve ser. Confrontar o ideário republicano com a realidade da primeira década – escreveu ele –

> é reconhecer com amargura que a estrutura política que levantamos cheios de entusiasmo e de fé, sobre os destroços do antigo regime, não tem sido mais do que uma longa decepção, um desengano mortificante às nossas mais ardentes aspirações, [para logo concluir que] o país vai se precipitando cada dia na mais profunda decadência moral e política.

Ataca os governos provinciais afirmando que "outra coisa não têm feito senão atirarem-se com fúria à mais desbragada dilapidação dos cofres públicos". Do Congresso, diz que "faz do exercício do poder um patíbulo do caráter", para depois classificá-lo como "o símbolo mais perfeito e acabado de nossa profunda decadência moral e política".

Essa não era uma atitude isolada. A crítica exacerbada foi comum e corrente depois do advento do novo regime. Dela participaram, além de Capistrano de Abreu, as figuras então mais eminentes, como Alberto Torres, Azevedo Amaral, Oliveira Viana, Gilberto Amado e o próprio Rui Barbosa. Eles não clamavam contra o sistema eleitoral, mas contra as próprias instituições de nossa precária, insubordinada e

conflituosa República Velha, cujo desfecho não poderia ser outro que o de 1930.

Nossa mais que centenária República só conheceu três avanços efetivos: a instituição da Justiça Eleitoral e a do sistema proporcional em 1932, bem como a informatização das eleições, que pôs fim à mais desbragada das fraudes eleitorais, o "mapismo".

Congresso e consenso

Num Congresso cuja composição tem oscilado nas últimas legislaturas entre 16 e 19 legendas, a busca do consenso se faz sempre pelo caminho estreito da cooptação. Os instrumentos para lográ-lo são conhecidos: variam do "mensalão" à liberação das emendas orçamentárias, de que é exemplo o escândalo dos sanguessugas, ao aparelhamento da estrutura do Estado, cujo gigantismo e ineficiência são imemoriais. Juscelino governou com onze pastas ministeriais. O atual governo já chegou a 37 ministérios e 42 ministros. Estamos em marcha batida para chegarmos ao recorde da União Soviética de Leonid Brejnev, com 102 ministérios, um dos quais o "das Catástrofes". A diferença é que a catástrofe, aqui, é o próprio ministério.

Se as reformas eleitorais sempre trazem prejuízo para o eleitor ou para o contribuinte, a busca do consenso no Congresso sai até mais cara, pois quem paga a conta é todo o país. Acresce a dificuldade que, com uma base de apoio que soma 373 deputados, nenhuma reforma se materializará sem a concordância, o aval ou o empenho do Executivo. E aí reside outro obstáculo. O sumário da reforma política apresentada pelo então candidato Lula em 2002 (*FSP*, 18/08/2002) previa incentivar a adoção do orçamento participativo em nível municipal, mas descartava adotá-lo em nível estadual ou federal. O candidato se declarava parlamentarista, mas seu partido anunciava defender a manutenção do presidencialismo, respeitando o resultado do plebiscito de 1993. Outra divergência referia-se ao sistema eleitoral: Lula preconizava a mudança para o sistema majoritário, mas o PT optou pelo sistema

proporcional de listas fechadas. Quanto ao voto facultativo, defendido pelo candidato, seu partido adotou o modelo vigente, de voto obrigatório. É consolador que as discordâncias entre o candidato e o partido se restringissem a esses quatro pontos essenciais. Ambos coincidiam com o estímulo à realização de plebiscitos e referendos, à fidelidade partidária, exceto por motivos ideológicos, com o financiamento público exclusivo e a proporcionalidade das bancadas estaduais na Câmara, assegurada a representação mínima para os pequenos estados, medida já prevista na Constituição.

No dia 29 de junho de 2006, já candidato à reeleição, o presidente anunciou querer o fim da reeleição e a adoção de um mandato de cinco anos, adiantando que a reforma política seria prioridade em seu segundo mandato (*O Globo* e *FSP,* 30/06/2006). Um mês depois foi mais enfático, ao defender em Olinda que a reforma política era o único meio de acabar com os escândalos, e assegurou que a reforma "passa pelas organizações das estruturas partidárias" e que incluiria "desde a mudança no regimento interno do Congresso, até a discussão de mandato de pessoas" (*FSP*, 27/07/2006). Em agosto, o programa de governo detalhou a reforma política do candidato presidente: "Pluralidade de partidos, fidelidade partidária, financiamento público, voto proporcional de listas fechadas e bloqueadas e construção de maiorias necessárias à governabilidade" (*O Globo*, 30/08/2006). Já eleito, no discurso da vitória pronunciado no dia 30 de outubro, o presidente referiu-se mais uma vez à reforma política: "Os partidos políticos precisam se fortalecer e, para isso, nós vamos discutir logo no começo do mandato a reforma política de que o Brasil tanto necessita" (*FSP*, 31/10/2006). Como temos o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da economia, PAC da educação e PAC da segurança, o próximo deve ser o PAC da política. É esperar para ver.

Reforma Política em Questão

CINCO OPÇÕES, UMA ESCOLHA: O DEBATE SOBRE A REFORMA DO SISTEMA ELEITORAL NO BRASIL*

Jairo Nicolau**

O novo Congresso que tomou posse em fevereiro de 2007 deve, enfim, debater e votar a tão esperada reforma política. Entre os diversos tópicos que entrarão em pauta, um dos mais importantes é a reforma do sistema eleitoral usado nas eleições para a Câmara dos Deputados. O propósito deste artigo é avaliar as cinco opções de sistema eleitoral que freqüentam o debate sobre o tema no Brasil, a saber: as três versões de representação proporcional (lista aberta, lista fechada e lista flexível); o sistema majoritário distrital; e a combinação do sistema majoritário com o proporcional, conhecido no Brasil pelo impreciso nome de "distrital misto".

Dois pontos devem ser salientados. O primeiro é que nada impede que, a exemplo de outros países, diferentes sistemas eleitorais sejam adotados para as eleições para a Câmara dos Deputados, as Assembléias Legislativas e as Câmaras dos Vereadores. Por exemplo, o voto majoritário distrital pode funcionar nos municípios, mas dificilmente produziria bons resultados na disputa para a Câmara dos Deputados.

---

* Este texto foi publicado anteriormente na *Revista Plenarium*, Câmara dos Deputados, ano IV, n. 4, p. 70-78, maio 2007.

** **Jairo Nicolau** – É doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), onde atualmente é professor e pesquisador. Autor dos livros: *História do voto no Brasil* (Jorge Zahar, 2002), *Sistemas eleitorais* (FGV Editora, 2004).

O segundo ponto é que, ainda que tenha preferência pessoal por um determinado sistema (a lista flexível), o propósito aqui não é fazer uma defesa dessa opcão, mas mostrar os diversos aspectos (positivos e negativos) associados a cada proposta.

A lista aberta

A lista aberta está em vigor no Brasil desde 1945. Dezesseis legislaturas da Câmara dos Deputados foram escolhidas utilizando esse sistema. Já nos anos 1950, alguns políticos, tais como Carlos Lacerda e Milton Campos, chamaram a atenção para o fato de a lista aberta incentivar a competição entre os candidatos de uma mesma legenda, o que enfraqueceria os partidos. Este foi o principal argumento apresentado pelos críticos da lista aberta até recentemente, quando outros pontos passaram a ser salientados.

O primeiro deles refere-se à transferência de votos entre os candidatos de um mesmo partido ou coligação. A eleição de Enéas Carneiro (2002) e Clodovil Hernandez (2006), ambos como deputados federais por São Paulo, é apresentada como caso exemplar dessa tendência. Os dois concorreram por micropartidos, obtiveram mais votos do que o quociente eleitoral e ajudaram seus partidos a eleger deputados com reduzido número de votos. Na realidade, o espanto com casos como esses deriva do desconhecimento de como é feita a conta para distribuir as cadeiras na disputa para deputado federal. Ainda que as campanhas sejam concentradas nos candidatos, a distribuição das cadeiras é feita a partir dos votos totais obtidos por uma legenda (ou coligação). O eleitor, em geral, vota em um nome de sua predileção, mas não sabe que, no processo de apuração, os votos desse candidato serão somados aos de outros. Se o candidato tiver mais votos do que o quociente eleitoral, ele ajuda outros nomes da lista a se eleger; se tiver menos, será ajudado pelos votos de outros candidatos.

Um segundo ponto refere-se à desigual distribuição geográfica dos deputados eleitos. Hoje, há uma crescente tendência ao municipalismo

nas eleições para a Câmara dos Deputados e, sobretudo, para as Assembléias Legislativas: muitos eleitores escolhem candidatos com fortes vínculos com a cidade onde residem. Mas o sistema de lista aberta não garante que todas as áreas de um determinado estado (ou município, nas eleições para vereador) tenham representantes com vínculos mais diretos com essas áreas (domicílio eleitoral, carreira política). Muitas vezes, grandes municípios não elegem representantes (pois dispersam o voto entre muitos candidatos), enquanto pequenos municípios, por concentrarem o voto em um número reduzido de candidatos, acabam elegendo deputados. Sem contar que os padrões não são seguidos em duas eleições consecutivas. A aleatoriedade do sistema tem sido vista como um ponto frágil da lista aberta, sobretudo pelos que defendem o vínculo territorial como uma virtude a ser garantida em um sistema representativo.

Uma terceira crítica atribui à lista aberta um estímulo ao clientelismo e à corrupção. Como os deputados são incentivados a criar vínculos territoriais ou de identidade (religioso, profissional, corporativo) com os eleitores durante a campanha, eles precisam cultivar, ao longo do mandato, algum tipo de prestação de contas específico para esta "clientela": emendas do orçamento; ações perante os órgãos do Executivo federal ou estadual para implementar políticas que favoreçam suas bases; apresentação de proposições legislativas.

O incentivo do sistema de lista aberta para que os deputados eleitos cultivem uma relação estreita com clientelas específicas não significa que essa relação derivará necessariamente para a corrupção. No caso das emendas do orçamento, há casos de corrupção (por exemplo, no caso do escândalo do superfaturamento das ambulâncias), mas na maioria das situações os deputados procuram garantir que verbas sejam liberadas para a realização de obras em suas bases eleitorais.

Poderia o sistema eleitoral estar associado à corrupção? É pouco razoável creditar escândalos políticos somente ao procedimento adotado para a escolha dos representantes. A Itália e o Japão, dois países que passaram por escândalos envolvendo boa parte da elite política nos anos 1990,

trocaram seus sistemas eleitorais por sistemas mistos; a Itália abandonou um sistema de lista aberta, e o Japão, uma variante de sistema majoritário em distritos que elegiam poucos representantes. Denúncias de corrupção eleitoral atingiram a Democracia Cristã alemã (sistema misto) e o Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE) (lista fechada).

Na realidade, existem muito poucos estudos consistentes que comparam o grau de corrupção entre os países. Também sabemos pouco por que alguns países são mais corruptos que outros e por que a corrupção é variável entre as diferentes regiões de um mesmo país. A razão é simples: o fenômeno é difícil de mensurar e avaliar. As pesquisas comparativas, que geralmente lidam com percepções da elite sobre o grau de corrupção em um dado país, são muito criticadas pela metodologia utilizada, que, em geral, padece de problemas de confiabilidade e de validade.

Um estudo do cientista político finlandês Lauri Karvonem, que comparou o sistema eleitoral de setenta países, chamou a atenção para um ponto vulnerável dos sistemas de voto preferencial (lista aberta e flexível). Como o financiamento é obtido pelos candidatos individualmente, e a prestação de contas é de responsabilidade dos candidatos, haveria um controle menor dos dirigentes e dos órgãos centrais do partido sobre os gastos de campanha. Acredito que a prática do sistema proporcional no Brasil nos anos recentes mostra tais dificuldades. Combinamos grandes distritos eleitorais, um grande número de candidatos e de partidos. Na eleição para deputado federal em 2002 concorreram 702 candidatos em São Paulo e 560 no Rio de Janeiro. Mesmo em um pequeno estado como Alagoas, 75 nomes disputaram. É quase impossível examinar cuidadosamente as contas de tantos candidatos.

Em resumo: não existe associação empírica ou lógica entre a lista aberta e a corrupção, mas o controle dos gastos de campanha é mais difícil em sistemas de representação proporcional com voto preferencial. Tal tendência seria agravada no Brasil em razão do alto número de candidatos que disputam as eleições.

O principal argumento em defesa do sistema de lista aberta é o grau de escolha que ele oferece aos eleitores. Em geral, a possibilidade de

escolher um determinado candidato entre uma lista de nomes é contrastada com o sistema de lista fechada, no qual o eleitor pode apenas votar em um partido. Essa liberdade de escolha permitiria aos eleitores utilizar o voto como instrumento de punição e recompensa, enquanto no modelo de lista fechada candidatos impopulares e acusados de corrupção poderiam ser colocados nas primeiras posições da lista.

A lista fechada

A Comissão Especial da Reforma Política – cujo relator foi o deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO), que apresentou seu relatório final em 2003 – sugeriu a adoção da lista fechada. Os eleitores deixariam de votar em nomes e passariam a votar exclusivamente na legenda; cada partido ordenaria a lista de candidatos antes das eleições.

O principal argumento em defesa da lista fechada é que ela fortaleceria os partidos. Em primeiro lugar, o processo de escolha dos candidatos ganharia enorme importância, o que vitalizaria os partidos. Em segundo lugar, estes passariam a ter um papel predominante nas campanhas, já que os eleitores passariam a votar exclusivamente nas legendas. Além disso, a lista fechada foi sugerida por ser a melhor opção no caso de adoção do financiamento de campanha exclusivamente com recursos públicos. Essa sugestão da Comissão Caiado é correta: se a prioridade da reforma é introduzir o financiamento público integral, a melhor escolha é a lista fechada.

O fortalecimento dos partidos, que é visto pelos defensores da lista fechada como virtude, é percebido pelos seus críticos como risco. O argumento é o de que a lista fechada produziria uma "oliguarquização" (essa é a palavra utilizada) dos partidos brasileiros. Os chefes, os dirigentes de cada seção estadual controlariam a feitura da lista, colocando seus aliados nas primeiras posições e seus adversários entre os últimos nomes. A tese da "oliguarquização" é acompanhada por exemplos hipotéticos: "Imagine fulano organizando a lista no estado x; beltrano, sanguessuga notório, mas chefe do partido no estado z,

posicionando-se na cabeça da lista". Restaria ao eleitor dos partidos x ou z a resignação, já que perderia a liberdade conferida pelo sistema de lista aberta de votar em nomes.

Obviamente, as coisas poderiam se passar desse jeito. Mas há de se considerar dois aspectos. Muitos países utilizam os sistemas de lista fechada com sucesso. Portugal e Espanha, por exemplo, adotaram-na ainda na fase de redemocratização e conseguiram organizar um sistema partidário consistente. A África do Sul e Israel têm utilizado o sistema de lista fechada para favorecer determinados grupos étnicos e religiosos; a Argentina, para garantir a representação feminina no Legislativo. A Suécia utilizou com sucesso a lista fechada até 1994. Não há nenhuma evidência de que os partidos nesses países sejam menos democráticos que os de outras democracias.

Poderíamos esperar que a lista fechada estivesse associada a uma menor renovação parlamentar (uma evidência indireta de "oligarquização"). A pesquisa feita pelos cientistas políticos ingleses Richard Matland e David Studlar, que comparou 25 países diferentes, mostrou que não há nenhuma relação entre o sistema eleitoral e a taxa de renovação parlamentar.

Outra premissa equivocada da crítica da "oliguarquização" é imaginar que o processo de seleção de candidatos não mudaria sob a vigência de um novo sistema eleitoral. Hoje os eleitores podem votar em um dos candidatos, mas a lista de nomes é selecionada pelos partidos de maneira fechada. Em geral, os nomes são escolhidos pelos dirigentes partidários e aprovados em convenções pouco democráticas.

Com a maior importância conferida aos partidos no sistema de lista fechada, também é plausível imaginar que poderíamos ter partidos menos "oliguarquizados" (com primárias e convenções mais disputadas, por exemplo) do que os que temos hoje. Além disso, é possível introduzir na lei mecanismos "antioliguárquicos". O primeiro é garantir que os lugares na lista serão distribuídos na proporção dos votos obtidos pelas diversas chapas que disputarão a convenção. O segundo é assegurar que a escolha na convenção partidária que escolherá os nomes que comporão a lista terá de ser feita pelo voto secreto.

Menos do que a "oliguarquização", acredito que o maior problema do sistema de lista fechada seja a ausência de um mecanismo de *accountability* personalizada; ou seja, uma forma de estimular uma ligação mais direta dos representantes com seus eleitores. Sabemos que o sistema atual tem uma série de distorções, mas os deputados são movidos pela necessidade de sempre estarem conectados às suas bases. No sistema de lista fechada, a principal motivação do deputado é cultivar o trabalho partidário (pois é esse que garante a boa posição da lista na eleição seguinte). Por isso, o parlamentar tem muito pouco interesse de prestar contas de seu mandato à população em geral. Não esqueçamos que o sistema também poderia ser implementado nos estados e nos municípios, onde a relação entre representados e representantes é ainda mais forte.

A lista flexível

Alguns países europeus (Bélgica, Holanda, Suécia, Dinamarca, Noruega, Áustria) têm utilizado uma versão de representação proporcional, a lista flexível, sistema no qual os partidos ordenam a lista de candidatos tal qual o sistema de lista fechada, mas o eleitor pode votar em um candidato específico, ou, em alguns casos, até reordenar a lista.

A principal vantagem da lista flexível é poder combinar simultaneamente a vontade do partido e a dos eleitores. Os partidos apresentam uma lista ordenada de candidatos; caso o eleitor concorde com ela, vota na legenda; caso queira votar em um candidato específico pode fazê-lo.

Até onde eu saiba, até hoje nenhuma proposta de adoção da lista flexível foi apresentada no Congresso Nacional. Como acredito que ela pode ser uma alternativa para o aperfeiçoamento da representação proporcional no Brasil, apresento uma proposta de como poderia funcionar. Em linhas gerais, a principal mudança seria na contagem dos votos de legenda, que seriam transferidos para os primeiros nomes da lista:

1. Os partidos apresentam aos eleitores uma lista de candidatos em ordem de preferência.
2. Os eleitores continuam votando em um nome da lista ou na legenda.
3. O total de votos obtido por um partido (nominal mais legenda) é dividido pelo número de cadeiras que o partido elegeu, obtendo-se uma quota.
4. Os votos de legenda são transferido para o primeiro nome da lista até que este atinja a quota. Os votos em excesso são transferidos para o segundo candidato, e assim sucessivamente.
5. Caso um candidato obtenha uma votação nominal superior à quota, ele tem prioridade na lista de eleitos.

O exemplo hipotético a seguir ilustra como quatro cadeiras eleitas por um partido seriam alocadas para os candidatos da lista. Os catorze candidatos do partido somados obtiveram cerca de 180 mil votos, e o partido obteve mais 20 mil votos de legenda, perfazendo um total de aproximadamente 200 mil votos. O total de votos (cerca de 200 mil) é dividido por quatro (as cadeiras eleitas) encontrando-se a quota de 50 mil votos.

Os votos de legenda são transferidos para o primeiro nome da lista até que ele atinja a quota. No exemplo, o candidato 1 recebe mais 10 mil votos. Os votos de legenda remanescentes são transferidos para o segundo da lista, que recebe 10 mil votos.

A primeira cadeira é alocada para o candidato 8, que obteve 55 mil votos nominais. A segunda iria para o candidato 1, que obteve 50 mil votos (40 mil nominais + 10 mil de legenda transferidos). A terceira iria para o candidato 5, com 32 mil votos nominais. A última cadeira é conquistada pelo candidato 2, com 22 mil votos (12 mil nominais + 10 mil de legenda transferidos).

Tabela 1 – Exemplo de distribuição de cadeiras em um sistema de lista flexível

Candidato	Votos	Transferências do voto de legenda	Total	Situação
1	40 mil	10 mil	50 mil	2º eleito
2	12 mil	10 mil	22 mil	4º eleito
3	15 mil		15 mil	
4	10 mil		10 mil	
5	32 mil		32 mil	3º eleito
6	1 mil		1 mil	
7	2 mil		2 mil	
8	55 mil		55 mil	1º eleito
9	1.500		1.500	
10	1 mil		1 mil	
11	500		500	
12	18 mil		18 mil	
13	500		500	
14	1 mil		1 mil	
Legenda	20 mil			
Total	200 mil			

Na prática, quanto mais eleitores votam na legenda, mais o sistema se aproxima de um sistema de lista fechada. Na situação oposta, com altos contingentes de votos nominais, o sistema se aproximaria do modelo de lista aberta vigente.

A principal vantagem da lista flexível seria fortalecer os partidos sem privar os eleitores da possibilidade de votar em candidatos individuais. Com a apresentação da lista ordenada, os partidos provavelmente teriam forte incentivo para, paulatinamente, concentrar a campanha na reputação do partido, num esforço de diferenciação com outras legendas.

À maneira da lista aberta, a lista flexível também não garantiria uma representação territorial equânime. Mas a possibilidade de os partidos levarem em conta o critério geográfico no momento de ordenar a lista poderia minorar esse problema.

O sistema majoritário (o voto distrital)

Durante os anos 1960 e 1970, o voto distrital apareceu no meio político como a principal alternativa para a reforma eleitoral no Brasil. Mas desde a redemocratização esta opção foi perdendo adeptos. Somente na campanha eleitoral de 2006 o voto distrital passou novamente a ser defendido por alguns políticos e intelectuais ligados ao Partido da Frente Liberal (PFL) e ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

O voto distrital é utilizado no Reino Unido e sobretudo nas ex-colônias britânicas (Estados Unidos, Canadá, Índia e Bangladesh). O movimento das reformas eleitorais no mundo todo tem sido na direção de abandonar esse modelo. Na última década, treze países que utilizavam o sistema majoritário distrital mudaram para a representação proporcional ou para os sistemas mistos.

O Reino Unido, matriz do modelo majoritário, já utiliza a representação proporcional com lista fechada nas eleições para o Parlamento Europeu e variantes do sistema misto para eleger representantes do Parlamento da Escócia, do País de Gales e de Londres. A Assembléia da Irlanda do Norte é escolhida por um sistema de representação proporcional. Nos últimos anos, duas comissões especiais propuseram o abandono do voto distrital no Reino Unido. O diagnóstico é que o sistema distorce a representação partidária de maneira grave, o que seria inadmissível nas

modernas democracias. O voto distrital foi abandonado pela Nova Zelândia em 1993, após duas eleições em que um partido com menos votos ficou com mais cadeiras na Câmara.

Dois argumentos aparecem com mais freqüência entre os defensores do sistema distrital. O primeiro é que ele reduz a fragmentação partidária. De fato, as democracias com sistemas eleitorais majoritários tendem a ter sistemas partidários menos fragmentados. Mas estudos recentes mostram que em países nos quais o sistema partidário não é nacionalizado – casos da Índia e da parte majoritária do sistema eleitoral da Rússia –, o voto distrital pode estar associado à alta fragmentação.

O segundo argumento é que o voto distrital permitiria um maior controle dos eleitores sobre seus representantes. A eleição de um único deputado por distrito facilitaria uma maior visibilidade da atividade parlamentar e uma relação mais freqüente entre eleitores e representantes. De fato, na média, os cidadãos têm mais contato com os deputados nos países que utilizam os sistemas majoritários do que nos outros. Mas a variação dentro de cada família de sistemas eleitorais é enorme, o que revela que outros fatores também influenciam a freqüência com que os eleitores procuram (ou são procurados) pelos deputados.

Os sistemas mistos

Por conta das distorções produzidas na relação entre votos e cadeiras recebidos pelos partidos, o sistema majoritário vem deixando de ser uma opção, seja nas reformas eleitorais de antigas democracias, seja nas escolhas institucionais de novas. A garantia de uma relação mais ou menos equilibrada entre votação e representação é hoje um valor fundamental das modernas democracias. Isso explica o sucesso dos sistemas mistos, que procuram combinar características das duas famílias de sistemas eleitorais (majoritário e proporcional).

No Brasil, desde os anos 1960 diversas propostas de adoção de sistemas mistos, quase sempre inspiradas no sistema eleitoral da Alemanha, vêm sendo apresentadas no Congresso. Durante os anos 1990, falar

em reforma eleitoral foi quase sempre considerar a opção por alguma variação de sistema misto. Hoje, diversos políticos e intelectuais, sobretudo ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT) e ao PSDB, defendem a introdução dos sistemas mistos no Brasil.

O principal argumento em defesa dos sistemas mistos é que eles garantem simultaneamente a *accountability* territorial (deputados eleitos em distritos de um representante) e a representação partidária (deputados eleitos em listas partidárias).

As confusões aparecem quando se começa a discutir para além dessa apresentação superficial. Existem muitas formas de combinar a representação proporcional e majoritária nas eleições para o mesmo cargo. Mas qualquer opção exige que uma série de perguntas seja respondida, algumas delas bastante técnicas: Quantos votos dará cada eleitor, um ou dois? A parte proporcional será eleita independentemente da majoritária ou haverá um mecanismo de correção? Os candidatos podem concorrer simultaneamente na lista e no distrito? As cadeiras de cada estado na Câmara dos Deputados serão definidas previamente às eleições ou variarão como na Alemanha? A conta dos votos proporcionais será feita no âmbito nacional ou nos estados? Quem será responsável para desenhar os distritos de um representante? O sistema será utilizado nas eleições para as Assembléias Legislativas e as Câmaras dos Vereadores? Haverá cláusula de barreira?

Mais do que qualquer opção, o sistema misto exige a montagem de uma complexa engenharia institucional, sobretudo se ele também for adotado na disputa para as Assembléias e as Câmaras Municipais, com impacto sobre o comportamento dos partidos e dos eleitores. Distritos terão de ser desenhados nos estados (que não serão os mesmos na disputa para deputados estaduais). Os dirigentes partidários deverão ordenar a lista de candidatos e ainda escolher os nomes dos que disputarão as eleições majoritárias nos distritos. Os eleitores terão de aprender a lidar com um sistema muito mais complexo, no qual ele poderá ter de fazer duas escolhas para a Câmara dos Deputados e duas para a Assembléia Legislativa.

O maior obstáculo para a adoção de um sistema misto deve-se justamente à dificuldade de se criar um consenso mínimo para responder a todos esses desafios técnicos. Os legisladores deverão refletir se a adoção de um sistema eleitoral complexo trará os benefícios desejados para o sistema representativo brasileiro – decisão difícil.

A REFORMA POLÍTICA SOB A PERSPECTIVA DAS MULHERES

Lúcia Avelar*

Estou aqui para falar dos aspectos da reforma política que têm a ver principalmente com a perspectiva das mulheres no campo da representação política. Diferentemente do que foi apresentado pelo professor Jairo Nicolau, as mulheres já têm uma discussão consolidada a respeito daquilo que não se quer na reforma política.

Sabemos que as mulheres são sub-representadas na arena política formal. Apresento-lhes alguns dados sobre as mulheres na política brasileira, comparando-os com a situação em outros países da América Latina. É difícil comparar com outros países – como os nórdicos, por exemplo –, porque neles as representações de homens e mulheres são quase idênticas. Uma situação que não é a mesma para todos os países da Europa, ainda que, ali, em alguns países, a representação seja bem mais significativa do que a nossa.

A Tabela 1 mostra a representação feminina nas Câmaras dos países latino-americanos, em que se destaca a situação da Argentina e da Costa Rica.

* **Lúcia Avelar** – Doutora em Ciência Política, com pós-doutorado na Yale University/EUA. Ex-professora da Unicamp, é professora titular de Ciência Política no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Autora, entre outros, de *Mulheres na elite política brasileira* e, juntamente com Antônio Octávio Cintra, é organizadora de *Sistema político brasileiro – uma introdução*.

Tabela 1 – Representação feminina nas Câmaras

País	População	Homens	Mulheres	Participação na Câmara dos Deputados (%)	Participação no Senado (%)
Argentina	40.301.927	19.884.139	20.417.788	35,02	43,06
Belize	294.385	149.124	145.261	6,67	25,00
Bolívia	9.119.152	4.510.991	4.608.161	16,92	3,70
Brasil	**190.010.647**	**93.871.956**	**96.138.691**	**8,77**	**12,35**
Chile	16.284.741	8.067.977	8.216.764	15,00	5,26
Colômbia	44.379.598	21.751.256	22.628.342	8,43	11,76
Costa Rica	4.133.884	2.087.267	2.046.617	38,60	*
Equador	13.755.680	6.884.469	6.871.211	25,00	*
El Salvador	6.948.073	3.382.839	3.565.234	16,67	*
Guatemala	12.728.111	6.281.356	6.446.755	8,23	*
Guiana	769.095	385.707	383.388	28,99	*
Honduras	7.483.763	3.761.676	3.722.087	23,44	*
México	108.700.891	53.238.464	55.462.427	22,60	17,19
Nicarágua	5.675.356	2.839.168	2.836.188	18,48	*
Panamá	3.242.173	1.637.699	1.604.474	16,67	*
Paraguai	6.669.086	3.351.627	3.317.459	10,00	8,89
Peru	28.674.757	14.429.255	14.245.502	29,17	*
Suriname	470.784	233.962	236.822	25,49	*
Uruguai	3.460.607	1.684.273	1.776.334	11,11	9,68
Venezuela	26.023.528	12.877.503	13.146.025	18,56	*

* Países com sistema unicameral.

Fonte: PESCHARD, Jacqueline. El sistema de cuotas en América Latina. *La aplicación de las cuotas: experiência latinoamericana*: Lima. International/IDEA, 2003

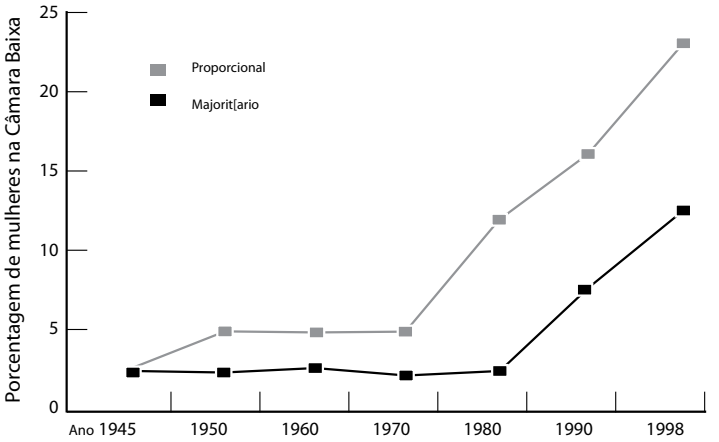
O eleitorado brasileiro hoje é de 125.987.442, sendo 60.667.810 homens, 65.148.269 mulheres e 171.363 sem informação quanto ao sexo, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em junho de 2007. E, no entanto, as mulheres têm representação política em torno de 9% na Câmara dos Deputados, ou seja, são 46 para um total de 513 deputados. Nas prefeituras, elas são 416 em um total de 5.560. Em um montante aproximado de 51.942 vereadores, as vereadoras são 6.550, ou seja, 12,6%. Nas Assembléias Legislativas as mulheres estão em torno de 12%: elas são 123 em um total de 1.035. Enfim, a sub-representação da mulher brasileira na política se encontra em todas as instâncias.

Falo não só como estudiosa da participação das mulheres na política, mas também por meu lado militante, que me permite sempre estar em contato com as organizações de mulheres e em discussão sobre como avançar no campo da representação feminina. Neste momento, em que o tema da reforma política está na agenda, temos de fazer propaganda, criar conflitos, apresentar os dados, problematizar, apontando a difícil ascensão política da mulher, bem ao estilo do que fizeram os movimentos de esquerda e os partidos de trabalhadores nos países da Europa Ocidental na virada do século XIX para o século XX.

As instituições liberais burguesas de representação não acolhiam o segmento dos trabalhadores. As mulheres, muito menos. Mesmo os militantes dos partidos de esquerda diziam: "Primeiro, temos de fazer a revolução e, depois, atender às demandas das mulheres". As conquistas dos trabalhadores foram feitas progressivamente, mas as mulheres permaneciam na esfera da invisibilidade. Por isso, este é o momento de discutir regras do sistema eleitoral que podem melhorar a entrada das mulheres na política.

O sistema eleitoral brasileiro é constituído pelo sistema majoritário e pelo proporcional, de lista aberta. Há relativo consenso nos estudos: onde se adotou o voto proporcional de lista preordenada, as mulheres tiveram melhor oportunidade de ser eleitas.

Gráfico 1 – Porcentagem de mulheres no Parlamento – sistema majoritário *versus* sistema proporcional de representação



Mulher, partidos políticos e reforma eleitoral

Fonte: MATLAND, Richard. Enhancing women's political participation: legislative recruitment and electoral systems. In: MÉNDEZ-MONTALVO, Myriam; BALLINGTON, Julie (Ed.). *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Estocolmo: International/IDEA, 1998

Pode-se ver que no período entre 1945 e 1998 o sistema de representação proporcional e de lista preordenada, como apontado no texto de Matland, abre melhores oportunidades para a entrada da mulher na política.

Tomemos um exemplo: na Argentina, durante a ditadura militar, as mulheres se organizaram para protestar contra as torturas e o desaparecimento de seus filhos, maridos, parentes. Intitulavam-se as *"madres de la Plaza de Mayo",* e hoje são as *"voelitas de la Plaza de Mayo"*. Organizadas, elas pressionaram para que se adotasse um sistema de representação proporcional de lista preordenada, e, nessa lista, a cada três nomes a partir do topo, constasse o nome de uma mulher. Esse é um sistema

de obrigatoriedade de posição competitiva pelo qual as mulheres garantem o direito de estar nos primeiros lugares das listas de candidaturas dos respectivos partidos. Para tanto, as mulheres argentinas forçaram o compromisso partidário. Esse compromisso garantiu cotas com reserva de assentos, e não apenas cotas para candidaturas. Foi isso que modificou o perfil da representação política feminina na Argentina.

No Brasil, nós temos enormes dificuldades até mesmo para conseguir um sistema de representação proporcional de lista fechada. Temos acompanhado audiências públicas na Câmara dos Deputados sobre o sistema proporcional de lista preordenada e as demandas das mulheres, e nelas os deputados debatem com os movimentos de mulheres, ONGs de todo o país. Nosso sentimento é o de que os deputados estão muito refratários à mudança das regras, porque para eles isso significa maior incerteza quanto à sua eleição.

Os interessados no aprofundamento da questão sobre lista aberta ou preordenada devem visitar o *site* da Câmara dos Deputados. Ali há um texto do professor Antônio Octávio Cintra, estudioso dos sistemas eleitorais e meu co-organizador, com muita honra, do livro *Sistema político brasileiro: uma introdução*, em que reunimos textos de vários especialistas, como o professor Jairo Nicolau e o professor David Fleischer. O professor Cintra recomenda, ainda, uma visita ao *site* do IDEA, que apresenta estudos sobre os prós e os contras das listas preordenadas e abertas.

A justificativa para a realização de mudanças vem do fato de que o Brasil não é mais um país rural, à imagem da época em que a lei de representação proporcional de lista aberta foi adotada, na Constituição de 1946. Lembremos que as mulheres haviam conquistado o direito político de votar em 1932, quando Getúlio Vargas desmobilizou o movimento da *suffragettes*, dizendo: "Ah! Estão demandando pelo direito ao voto? Então muito bem! Pois que votem". Mas, em seguida, com o Congresso fechado entre 1937 e 1945, as mulheres só votaram efetivamente em 1946.

E as mulheres de 1946 eram muito diferentes das mulheres do século XXI, porque elas quase não saíam de casa para trabalhar, apresentavam baixa escolaridade e não tinham a responsabilidade de dividir

o orçamento doméstico com seu marido, como hoje. A sociedade patriarcal ali estava com toda a sua força, e as mudanças viriam lentamente com a vida urbana, com as novas necessidades decorrentes da entrada no mercado de trabalho.

É importante lembrar que há uma proposta de mudança de regra, do sistema proporcional de lista aberta para o de lista preordenada ou fechada. O Projeto de Lei n. 2.679, de 2003, da Comissão Especial de Reforma Política, cuja elaboração contou com a assessoria legislativa do professor Cintra, em seu artigo 8º, parágrafo 8, diz:

> Do número de vagas resultantes das regras previstas neste artigo, cada Partido ou Federação deverá reservar o mínimo de 30 por cento e o máximo de 70 por cento para as candidaturas de cada sexo.

Ou seja: adotando-se a lista preordenada, abrir-se-ia a possibilidade de os movimentos de mulheres lutarem para que se adotasse a cláusula da obrigatoriedade da posição competitiva, com os nomes de mulheres em melhores posições nas listas dos partidos. Mas é difícil que essa alteração seja aprovada, pelas discussões que temos visto nos últimos dias. Mudar a regra de representação de lista aberta para fechada e, ainda por cima, adotar uma regra de que a cada três nomes um será de mulher são pontos que apavoram os deputados. Não querem nem ouvir falar.

Uma outra modificação do sistema eleitoral que mudaria para melhor a competitividade de todo e qualquer candidato – porque todos teriam condições semelhantes na corrida eleitoral – seria o financiamento público de campanha. Esse ponto, juntamente com a lista preordenada, poderia arejar o perfil da representação política, no sentido de incorporar representantes de outros segmentos da sociedade que carecem de oportunidades por falta de recursos para enfrentar a campanha eleitoral.

A voz geral das mulheres, a cada eleição, diz que elas não têm dinheiro para as campanhas. E como elas não representam necessariamente interesses econômicos, empresariais, nem de empreiteiras, nem de bancos, seja o que for, estão reivindicando direitos de cidadania, de

igualdade, de eqüidade, o direito a ser diferente, redistribuição em todos os sentidos, reconhecimento da população como um todo, portanto não atraem esses financiamentos, como atraem os candidatos que representam tais interesses.

Finalmente, gostaria de lembrar que não sou neutra em relação a uma proposta de reforma política, porque, para mim, não há reforma política neutra. Com os estudos que temos em mãos, mostrando claramente que há um formato do sistema eleitoral que realmente melhora a representação política das mulheres, temos de concluir e estruturar nossas ações no sentido de buscar a reforma nessa direção. E, quando não se tem a perspectiva feminista, seja entre mulheres, seja entre homens, não há interesse em olhar a reforma política por tal perspectiva.

Quando falamos de "perspectiva feminista", sabemos do impacto que isso causa, porque o feminismo ainda é visto como um estigma, mesmo que tenha se tornado um dos fenômenos mais significativos do século XX. Até hoje há preconceitos enraizados em relação ao feminismo, como se fosse um comportamento característico de pessoas *declassées,* o que é uma atitude de descompromisso com a democratização na perspectiva das mulheres. Se o feminismo é uma ideologia que prega a igualdade política, entre outras coisas, que busca a abertura dos sistemas políticos para outros segmentos da sociedade, esse feminismo terá de derrubar obstáculos entre homens e mulheres. Felizmente, hoje, há muitos homens feministas, especialmente entre os mais jovens, mais abertos a valores e a crenças sobre igualdade, pois sabem que há, sim, determinadas preferências no campo das escolhas da representação política que podem abrir o sistema eleitoral para a maior inclusão tanto das mulheres quanto dos segmentos jamais representados, porque não há igualdade de oportunidades na corrida eleitoral.

Discutimos no Seminário Internacional sobre Feminismo, promovido pelo Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais em maio de 2007, a recuperação do feminismo como esse conjunto de crenças e de valores que estrutura as ações dos movimentos de mulheres. Estamos participando de uma pesquisa

coordenada por alguns professores do Instituto Universitário Europeu, o Projeto Demos, agregando vários países europeus e latino-americanos. Percebe-se que algumas práticas desenvolvidas nos movimentos sociais e nas ONGs deveriam ser incorporadas à democracia representativa.

Há críticas contundentes à democracia representativa, formuladas por estudiosos e participantes desses movimentos: tal como ela se encontra hoje, é um clube da elite. E esse clube deve ser repensado quanto à sua constituição e quanto às suas práticas, a fim de incorporar outras vozes que ajudam a produzir a riqueza do país, na direção de maior justiça e igualdade.

Tema 3
Partidos Políticos

Reforma Política em Questão

O LUGAR DOS PARTIDOS NA REFORMA POLÍTICA

Maria Francisca Pinheiro Coelho*

A sociedade civil no Brasil foi bastante atuante no processo de transição do regime militar para a democracia. Com o retorno ao governo civil, em 1985, o país já tinha acumulado rica experiência de presença dos movimentos sociais na vida pública. No contexto da redemocratização surgiram novas formas de mobilização e de organização de segmentos da sociedade e de categorias profissionais. Como conseqüência, ampliou-se também o espectro da representação política, com a volta do multipartidarismo.

Uma visão retrospectiva das últimas décadas demonstra que os partidos políticos, embora tenham cumprido papel relevante na redemocratização, não acompanharam os avanços e as conquistas da sociedade. No poder, mostraram-se refratários à diversidade das temáticas discutidas pelos movimentos sociais e frustraram expectativas quanto aos compromissos de campanha. Continuaram a reproduzir práticas oligárquicas que contribuíram para seu distanciamento da sociedade.

Um retrato da lacuna entre sociedade civil e Estado foi o impasse criado em torno da reforma política, tema que se encontra na agenda do Legislativo pelo menos desde a Constituição de 1988. Há no Senado

* **Maria Francisca Pinheiro Coelho** – Doutora em Sociologia e pesquisadora associada do Departamento de Sociologia da UnB. É autora do livro *José Genoíno – escolhas políticas* (Centauro, 2007) e co-organizadora, entre outros, de *Marx morreu: viva Marx!* (Papirus, 1993); *Política, ciência e cultura em Max Weber* (Editora Universidade de Brasília, 2000); e *Política e valores* (Editora Universidade de Brasília, 2000).

vários projetos de lei e propostas de emenda constitucional aprovados aguardando deliberação na Câmara dos Deputados. Por sua vez, o Projeto de Lei nº 2.679/03 da Câmara, aprovado por uma Comissão Especial de Reforma Política, em dezembro de 2003, e posteriormente pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, renomeado nesta legislatura como Projeto de Lei nº 1.210/2007, começou a ser votado em junho último, sem êxito.

Apesar das dificuldades em torno da aprovação da reforma política, há elementos novos na conjuntura atual e, mais uma vez, vêm de instâncias da sociedade civil, que chamam para si o debate sobre a reforma, buscando meios de influenciar o Estado. Entidades e instituições se articulam para oferecer subsídios às discussão do problema, que por sua natureza pertence à esfera do Legislativo.

Nos últimos dois anos, o tema ganhou espaço e expressão com a produção de documentos e propostas de entidades. Entre as contribuições ressaltam-se a da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (DCES) e a da Plataforma dos Movimentos Sociais para a Reforma do Sistema Político. Em março de 2007, foi criada a Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular.

Ainda que não haja consenso entre as soluções propostas, a posição é pró-reforma, tendência também medida nas pesquisas de opinião. A OAB defende uma reforma política ampla, que exigiria profundas mudanças constitucionais, com alterações no sistema de governo, com a implantação do parlamentarismo e com a introdução do sistema distrital misto – a combinação entre o voto majoritário e o voto proporcional, nas eleições para deputados federais, estaduais e vereadores.

Em relação a mudanças na legislação ordinária, o debate basicamente se desenvolve em torno da proposta Caiado, como ficou sendo chamado o Projeto de Lei nº 2.679/2003, que teve como relator o deputado Ronaldo Caiado (PFL/DEM-GO). Mesmo que existam divergências quanto a esse projeto, observa-se que houve uma repercussão positiva nas entidades e um reconhecimento de que representa um avanço,

se comparado ao sistema vigente. Na votação desse projeto na Comissão Especial da Reforma Política (votação por partido e nominal) somente os representantes do PL, PP e PTB votaram contra.

O documento da Plataforma dos Movimentos Sociais também propugna por uma reforma política ampla, mas defende como medida imediata a votação desse projeto. A Plataforma é precisa em seus encaminhamentos:

> Defendemos a não-instalação de uma nova comissão especial e sim que o relatório da comissão da legislatura passada seja levado à votação com a nomeação de relator/a de plenário, com o compromisso de fazer um processo de diálogo com a sociedade civil na elaboração de novo relatório. Avaliamos que apesar do mencionado relatório ser limitado e não atender a uma reforma ampla, democrática e participativa, esta é a melhor estratégia para que a reforma política seja votada em 2007. Reivindicamos que ao novo relatório sejam incorporados os eixos apresentados pela Plataforma dos Movimentos Sociais para a Reforma do Sistema Político.[1]

Os fóruns da sociedade civil sobre a reforma política debatem assim a pauta do Legislativo, consubstanciada de certa forma no conteúdo mínimo do Projeto de Lei nº 2.679/2003: a votação em lista partidária preordenada, nas eleições proporcionais; o fim das coligações em eleições proporcionais, com a criação de federações partidárias; o financiamento público de campanha.

"Reforma Política em Questão", seminário promovido pela Universidade de Brasília, situa-se nesse espaço importante do debate nacional. Os três participantes da Mesa sobre Partidos Políticos, o professor David Fleischer (UnB-Ipol), o consultor legislativo Marcelo Lacombe (Câmara dos Deputados) e o jurista e político ministro Nelson Jobim trouxeram significativas contribuições para a reflexão sobre o sistema partidário brasileiro, assim como quanto ao mérito das propostas em discussão no momento. A Mesa refletiu o clima do debate existente, as convergências e as divergências entre as propostas.[2]

David Fleischer, especialista em partidos políticos, iniciou sua apresentação com a seguinte indagação: "Reforma política, quando?" E em uma menção ao longo período em que esta está na agenda do Congresso Nacional, uma constatação: "Reforma política sem fim". Marcelo Lacombe concordou com Fleischer a respeito de que esse tema realmente é sem fim: "Tento fugir dele já há algum tempo, mas sempre sou convidado a falar e me vejo novamente envolvido no debate". Nelson Jobim foi direto ao assunto: "O modelo político atual está esgotado".

Os três palestrantes concordaram em um ponto: não existe um modelo ideal de sistema partidário, bons ou maus sistemas, mas modelos adequados e funcionais a cada país. Maurice Duverger, em sua obra *Os partidos políticos*, já reforçava essa idéia: a de que apenas análises próprias a cada sociedade podem determinar as fontes de seu sistema partidário. Mas reconhecidas essas fontes, frisava ele, deve-se ajustar o sistema eleitoral ao modelo partidário: "O papel desses fatores nacionais é, decerto, muito importante; mas não se deve, em proveito deles, minimizar, como se faz com excessiva freqüência, a influência de um fator geral de ordem técnica: o sistema eleitoral".[3]

As contribuições dos integrantes da Mesa concentraram-se, principalmente, na análise das modificações previstas na proposta de reforma política que entraria em votação nos dias seguintes na Câmara dos Deputados. Se não existe um modelo partidário ideal, qual seria o mais adequado ao país? Quais os impactos da reforma política em questão no sistema em vigor no país?

David Fleischer examina os possíveis impactos da reforma política sobre os partidos políticos. "Eu sou favorável à lista flexível, mas acho que a lista preordenada já é um avanço", declarou em relação ao voto em lista partidária nas eleições proporcionais. Em seu texto, pondera que se houvesse uma prévia entre todos os filiados dos partidos no estado para definir a lista, essa seria uma boa maneira de estimular a vida partidária e conduzir a uma pré-mobilização eleitoral. Considerou também que as federações partidárias, com a duração mínima de três

anos, permitiriam aos pequenos partidos históricos a manutenção de sua identidade, contribuiriam para a coesão e para a fidelidade partidária. Em relação ao financiamento público de campanha, avalia que o sistema de financiamento misto é mais adequado. Porém, para isso, seria imprescindível que os poderes da Justiça Eleitoral fossem ampliados, para fiscalizar, punir, impugnar e cassar candidaturas, sem a utilização de *liminares* na justiça comum para "reabilitar" candidaturas.

Marcelo Lacombe vê com preocupação a proposta de reforma política em pauta porque, segundo ele, são medidas que na América Latina favorecem países com tendência ao hiperpresidencialismo. De acordo com sua análise, as democracias consolidadas permitem sempre uma flexibilidade na escolha do eleitor. Se partidos fortes são necessários para a consolidação democrática, antes se tem de pensar nas instituições que favorecem a criação desses partidos. Considera que não são os sistemas eleitorais que criam partidos fortes. Ele avalia o financiamento público como uma medida que não impediria o uso ilegal de recursos nas campanhas eleitorais. Seria uma medida impopular e não evitaria o uso do "caixa dois", na medida em que as campanhas não se enquadrassem no marco dos recursos públicos: "Eu sei que é uma proposta idealista, utópica, mas penso que se deveria criar um incentivo, na declaração do imposto de renda, para o financiamento privado, nos moldes existentes nos Estados Unidos".

Nelson Jobim enfoca o sistema político brasileiro do ponto de vista funcional. De acordo com ele, o modelo partidário atual se exauriu porque reforça o individualismo e pune os partidos. Ele trabalha com uma tipologia construída com base em sua experiência política, que mostra como na fase atual da democracia as candidaturas individuais obscurecem as disputas interpartidárias. Seu diagnóstico: "O modelo político se esgotou! Funcionou em 1946, quando tínhamos um controle das elites. Com a ampliação da participação eleitoral, esse modelo não funciona mais". Alerta, contudo, que não se deve pensar em construir um sistema completo e perfeito:

> Temos de começar a fazer mudanças, assumindo que estamos em um processo democrático e por isso precisamos fazer testes. Aprova-se alguma coisa, ajusta-se daqui, ajusta-se dali e avança-se. É a forma pela qual podemos caminhar progressivamente no sentido de encontrar uma fórmula que se ajuste a esse processo democrático atual.

Reformar por partes, essa a dica de quem tem experiência no assunto e que não vê a possibilidade de se aprovar uma reforma ampla de uma só vez. Argumentos de especialistas avançam em relação à necessidade de melhorias no sistema vigente e pesam como elementos favoráveis à reforma.

Não obstante as contribuições, as votações na Câmara dos Deputados foram no sentido de impedir a reforma política. Na primeira sessão legislativa ordinária, realizada em 27 de junho passado, os artigos do PL nº 1.210/2007 referentes ao voto em lista preordenada dos candidatos nas eleições proporcionais foram derrotados por 252 votos contra 181. Antes dessa votação, uma emenda aglutinativa que defendia uma lista flexível, *flex,* como foi chamada, pois combinava o voto na legenda com o voto no candidato, foi também derrotada por 240 votos contra 203.

Comparando-se essas votações com a realizada pela Comissão Especial de Reforma Política, em dezembro de 2003, houve um retrocesso nos acordos construídos, porque naquela ocasião somente os representantes do PL, do PP e do PTB votaram contra. Ainda que não recaiam com exclusividade sobre esses partidos os males que afligem o sistema partidário, eles foram os mais envolvidos nos escândalos de corrupção do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Como interpretar até o momento o resultado das votações da reforma política no segundo mandato Lula? A tendência de voto nas duas votações foi a mesma, com exceção do PMDB, que se dividiu na votação da lista preordenada, ampliando a diferença contra a reforma. Como em torno da emenda aglutinativa foi construída uma articulação mais ampla, na medida em que introduzia a lista flexível, serão apreciados aqui os votos dessa emenda.

A divisão em relação ao voto na emenda aglutinativa não ocorreu pelo crivo entre governistas e oposição nem pelo perfil político-ideológico dos partidos. O PP, o PR (fusão do PL com o Prona) e o PTB continuaram votando por unanimidade contra a reforma, seguidos pelo PMN, o PRB, o PSC, o PT do B e o PV, também por unanimidade. A quase totalidade do PDT, do PSB e do PSDB votou contra, com exceção, pela ordem, de três, um e dois votos. O DEM, partido de oposição, liderou, junto com o PT, o voto na emenda, sendo os dois partidos seguidos por unanimidade pelo PC do B e pelo Psol. Dois terços do PMDB votaram favoravelmente, e o PPS se dividiu.

Há que se considerar na análise dos votos algumas variáveis: o índice de renovação da Câmara dos Deputados em 2006 foi de 47,6%, sendo possível supor que boa parte dos parlamentares não tinha posição clara sobre a reforma; a mudança de posição, por interesses eleitorais, do PSDB, que receou ser prejudicado no Nordeste pelo voto em lista no PT; o recuo do PDT e do PSB, este último uma das lideranças na defesa da reforma na legislatura anterior. O presidente da Comissão Especial da Reforma Política era do PSB, o deputado Alexandre Cardoso (RJ), e um dos membros mais atuantes da Comissão era a deputada Luiza Erundina (SP), líder da Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular.

Um exame dos votos contrários à emenda aglutinativa mostra que faltou convicção política e sobraram interesses particulares. Um outro fator que tem pesado no adiamento da reforma política é a não-interferência do Executivo, que tem procurado manter-se afastado desse debate, por considerar que essa decisão cabe eminentemente ao Legislativo.

À sociedade civil restam o debate e a pressão social pela reforma política. Dela também vem a demanda ao Estado e não apenas ao Legislativo pela reforma, embora reconheça ser esse o fórum de votação da matéria. Ampliar os canais de discussão procurando um vínculo entre sociedade civil e Estado tem sido o caminho das entidades nesse momento. Elas procuram estender as formas de expressão da democracia participativa como um meio de melhorar a qualidade da representação

política. O foco no problema concreto da reforma política permitiu aproximar os dois modelos de democracia.

O apelo reformista cada vez mais crescente contra a prática conservadora dos partidos espelha uma necessidade real de mudança e de alterações substantivas no sistema político. Existe um conhecimento acumulado sobre o tema no Congresso Nacional, e projetos de soluções que podem ser acordados e negociados por meio do debate e de uma convivência parlamentar que situe em primeiro plano as mudanças possíveis no momento e os interesses da sociedade.

No primeiro governo Lula, o problema da aprovação ou não da reforma não se deveu à impossibilidade de formação de maiorias, mas principalmente aos problemas com a base aliada contrária à reforma e às questões conjunturais que afetaram o jogo político, principalmente os escândalos de corrupção. Nesse segundo mandato, o problema se tornou mais complexo em virtude da mudança de posição e do recuo de partidos que antes eram favoráveis à reforma.

A reforma política em votação na Câmara dos Deputados é uma lei ordinária. Uma emenda constitucional requereria o quórum de dois terços para aprovação. Mesmo sendo um projeto de lei, os efeitos da reforma seriam significativos nos ajustes do sistema político, ao possibilitarem o estabelecimento de um vínculo maior entre o eleitor, seu representante e o partido político. A prática das campanhas eleitorais, voltadas para as candidaturas individuais, e o funcionamento parlamentar, para os partidos, dificultam uma relação de compromisso entre o eleitor, o representante e o partido. As contribuições dos textos desta Mesa trazem subsídios importantes para a reflexão sobre o lugar dos partidos na reforma política e traduzem bem a complexidade do tema.

Notas

[1] Plataforma dos Movimentos Sociais para a Reforma do Sistema Político, março de 2007. Integram a Plataforma 24 entidades: ABONG (Associação Brasileira de ONGs); AMB (Articulação de Mulheres Brasileiras); AMNB (Articulação de Mulheres Negras Brasileiras); ACB (Associação dos Cartunistas do Brasil); CNE

(Campanha Nacional pela Educação); CEAAL (Conselho Latino-Americano de Educação); CNLB (Conselho Nacional do Laicato do Brasil); Comitê da Escola de Governo de São Paulo da Campanha em Defesa da República e da Democracia; FAOC (Fórum da Amazônia Ocidental); FAOR (Fórum da Amazônia Oriental); FBO (Fórum Brasil do Orçamento); FES (Fundação Friedrich Ebert); Fórum Mineiro pela Reforma Política Ampla, Democrática e Participativa; Fórum de Reflexão Política; FNPP (Fórum Nacional de Participação Popular); FNRU (Fórum Nacional de Reforma Urbana); Inter-Redes – Direitos e Política; Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social; MNDH (Movimento Nacional de Direitos Humanos); Movimento Pró-Reforma Política com Participação Popular; Observatório da Cidadania; PAD (Processo de Diálogo e Articulação de Agências Ecumênicas e Organizações Brasileiras); Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais; REBRIP (Rede Brasileira pela Integração dos Povos); Rede Feminista de Saúde.

[2] Os textos de David Fleischer e do ministro Nelson Jobim integram este livro. As referências às contribuições de Marcelo Lacombe baseiam-se em sua exposição na mesa-redonda.

[3] São Paulo: Zahar Editores/Editora Universidade de Brasília, 1980, p. 253.

REFORMA POLÍTICA NO BRASIL: OS PARTIDOS POLÍTICOS EM QUESTÃO

David Fleischer*

Neste primeiro semestre de 2007, existem várias propostas de "reforma política" (RP) na agenda do Congresso Nacional que poderiam vir a impactar as eleições municipais em outubro de 2008, caso sejam aprovadas dentro do prazo constitucional – 30 de setembro de 2007. Para as eleições gerais de outubro de 2010, qualquer modificação na legislação eleitoral ou partidária deveria ser aprovada até 30 de setembro de 2009.

Há entre as propostas que poderiam ser contempladas: 1) vários projetos de lei (PLs) e propostas de emenda constitucional (PECs) já aprovadas pelo Senado Federal que aguardam deliberação na Câmara dos Deputados; 2) o PL nº 2.679/03, aprovado por uma comissão especial em dezembro de 2003 e mais tarde pela CCJ; 3) uma proposta de reforma elaborada pela OAB em março de 2007; e 4) um elenco de propostas elaborado pelo Ministério de Relações Institucionais.

Possíveis impactos sobre os partidos políticos?

Como a reforma política poderia afetar os partidos políticos? Quais são os possíveis impactos e conseqüências?

* **David Fleischer** – Professor Emérito no Instituto de Ciência Política (Ipol) na Universidade de Brasília.

1) "Cláusula de desempenho"

Popularmente chamada de "cláusula de barreira", esse artifício é usado para "barrar" partidos "pequenos" e reduzir o número de partidos representados na Câmara Baixa dentro do sistema de representação proporcional – como da Alemanha, que usa uma "barreira" de 5% dos votos válidos para determinar quais partidos terão representação no *Bundestag*. Os partidos que não conseguem alcançar esse mínimo não elegem ninguém, e os assentos são distribuídos (proporcionalmente) entre os partidos que conseguiram ultrapassar a "barreira" dos 5% (CASTRO, 2006).

Na eleição de outubro de 2006, estava em vigor uma barreira "faz de conta" que na verdade não barrou ninguém e 21 partidos elegeram pelo menos um deputado (ver Quadro 1).

Quadro 1 – Partidos *versus* cláusula de barreira

Partido	Eleitos em 2002	Bancada set./2006	Eleitos em 2006	% voto válido	Aplicar barreira*	Bancada maio/2007
PMDB	74	78	89	14,57	116	93
PT	91	81	83	15,01	108	82
PSDB	71	59	66	13,62	86	57
PFL/DEM	84	64	65	10,93	84	57
PP	49	50	41	7,15	53	42
PSB	22	27	27	6,15	35	29
PDT	21	20	24	5,21	31	23
			395		**513**	
PTB	26	43	22	4,72	_	20
PL**	27	37	23	4,37	_	41
PPS	15	15	22	3,90	_	14
PV	5	7	13	3,61	_	14
PC do B	12	12	13	2,13	_	13

(continua)

Partido	Eleitos em 2002	Bancada set./2006	Eleitos em 2006	% voto válido	Aplicar barreira*	Bancada maio/2007
PSC	1	7	9	1,87	_	7
PTC	0	1	3	0,86	_	2
PMN	1	0	2	0,94	_	5
PSOL	0	7	3	1,23	_	3
PHS	0	0	2	0,47	_	2
Prona**	6	2	2	0,97	_	0
PAN	0	0	1	0,28	_	5
PRB	0	0	1	0,25	_	1
PT do B	0	0	1	0,32	_	1
Total	**513**	**513**	**513**	**100.00**	_	**513**

Notas: * Barreira de 5% "barra" partidos menores
** Fusão de legendas: PL + Prona → PR

Em 2006, essa "barreira brasileira" na verdade apenas criou "deputados de segunda classe", pois deputados de partidos que não alcançaram 5% dos votos válidos teriam ficado sem uma liderança na Câmara dos Deputados e, portanto, estariam excluídos de participar de comissões permanentes e temporárias, não podendo ser presidentes ou relatores destas. Em função disso, no final de janeiro de 2007, o STF declarou essa barreira inconstitucional. Antes dessa decisão da Suprema Corte, vários partidos menores estavam preparando fusões e incorporações para superar esta barreira *ex post facto* e alcançar o desempenho retroativamente:

PTB + PAN → PTB (5,00%) – *Incorporação*
PPS + PMN + PHS → MD – Movimento Democrático (5,31%) – *Fusão*
PL + Prona → PR –Partido da República (5,34%) – *Fusão*

Mas, com a decisão do STF, esses partidos desistiram desse artifício. Porém, o Prona decidiu manter a fusão com o PL para criar o Partido da República, e o partido de Enéas Carneiro deixou de existir. Assim, a Câmara Federal ficou com vinte partidos representados em fevereiro de 2007.

Se a "barreira" de 5% tivesse o rigor da norma adotada na Alemanha, somente sete partidos estariam representados, como mostra o Quadro 1: PMDB, PT, PSDB, PFL/DEM, PP, PSB e PDT. Esses partidos elegeram 395 deputados em 1º de outubro de 2006, mas a aplicação "rigorosa" dessa barreira teria redistribuído os outros 118 assentos conquistados pelas outras 14 legendas que não alcançaram os 5% dos votos válidos.

A questão central aqui para a democracia representativa no Brasil é alcançar a "governabilidade" ou a "representatividade" – com apenas sete partidos na Câmara Baixa ou um leque maior de representação com 21 partidos? Para o nosso "presidencialismo de coalizão" faz alguma diferença? (ABRANCHES, 1988; AMORIM NETO; SANTOS, 1997; LIMONGI, 2006)

O sistema de representação proporcional da Turquia usa uma cláusula de desempenho de 10%. Com esse artifício, nas eleições gerais de 2002, o Partido de Justiça e Desenvolvimento (AKP) recebeu 34% dos votos válidos, mas, quando os partidos menores foram eliminados, conquistou 55% dos assentos no Legislativo.

2) Eliminar as coligações nas eleições proporcionais

Existem várias propostas de simplesmente eliminar o mecanismo de coligações em todas as eleições proporcionais – para deputado federal, estadual e vereador.

O efeito seria semelhante ao encontrado no Quadro 1 (aplicação de uma cláusula de barreira rígida de 5%): apenas sete ou oito partidos teriam votos suficientes para alcançar (sozinhos) o quociente eleitoral na grande maioria dos estados (DALMORO; FLEISCHER, 2005). Outro efeito sobre os partidos seria a provável eliminação dos médios e dos pequenos, inclusive dos chamados partidos "históricos" (PSB, PPS, PC do B, etc.).

3) Federações de partidos

Uma "solução" para essa situação – permitir que os pequenos partidos "históricos" mantenham sua identidade, tenham uma chance de sobreviver e ao mesmo tempo evitem a "migração" partidária (troca de legenda) – é o mecanismo de usar *federações de partidos* em vez de coligações.

Essa idéia foi excluída no PL nº 2.679/03 em que os partidos juntariam numa "federação" em junho/julho do ano eleitoral para organizar listas *fechadas* a fim de eleger deputados em outubro. Mas, após as eleições, esses partidos (e seus deputados e suplentes) seriam obrigados a permanecer juntos por três anos sem trocar de legenda. Essas trocas seriam permitidas dentro do prazo previsto de um ano antes da próxima eleição (FLEISCHER, 2004; ARAÚJO, C. E. P.).

As conseqüências mais importantes seriam que os pequenos partidos poderiam sobreviver dentro do "guarda-chuva" de uma federação, a coesão partidária se tornaria mais forte e cada federação em tese poderia se tornar uma nova legenda na próxima eleição.

4) Manter RP com a lista fechada

Essa proposta foi incluída no PL nº 2.679/03 em que cada partido (ou federação) teria de "preordenar" sua lista de candidatos (para a eleição proporcional) antes de submetê-la ao registro na Justiça Eleitoral. O problema é *quem* faria essa ordem? O diretório nacional, a comissão executiva ou a convenção estadual do partido? No caso de uma federação, representantes dos partidos confederados teriam de sentar à mesa para decidir as "cotas" de candidatos entre os partidos aliados e a ordem destes na lista.

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.

Adotar RP com a lista fechada seria uma ótima oportunidade para aproveitar a experiência argentina com a *Ley de Cupos* – na qual o nome de uma mulher candidata a deputada obrigatoriamente teria de constar pelo menos na 3ª, 5ª e 7ª posições na lista (JONES, 1996). Logo que essa modificação foi introduzida na Argentina no início dos anos 1990, a proporção de deputadas aumentou de 6% para 23% da Câmara Baixa.

Considerando que o PL nº 2.679/03 continha várias condicionalidades para assegurar posições mais altas na lista para os atuais deputados (candidatos "natos") pela ordem decrescente da sua votação obtida na eleição anterior, fica a pergunta – como ficaria a "renovação" da bancada do partido? Esse mecanismo para favorecer os deputados "antigos" foi incluído nessa proposta em 2003 visando angariar mais votos para facilitar a aprovação dessa medida. Mas, mesmo assim, o PL nº 2.679/03 foi rejeitado por três partidos médios na época (PTB, PL e PP) que perceberam que seriam prejudicados por terem recebido muitos "migrantes" em 2003 que não seriam contemplados como "candidatos natos" pelo "novo" partido (FLEISCHER, 2004). Basta lembrar que a renovação (de caras novas) na Câmara dos Deputados em 2003 foi de 47,6% – usando a RP com listas abertas e coligações das mais diversas.

5) Fidelidade partidária

Observamos anteriormente que fechar a lista e adotar "federações" de partidos seriam medidas que contribuiriam para impor a fidelidade partidária ao candidato. Mesmo assim, em 2007 tramitam vários mecanismos (PECs) no Congresso Nacional para garantir a fidelidade e punir quem trocar de legenda (MACIEL, E. C. B. A.; MELO, 2004; Oliveira, A. F., 2004).

Com um prazo de fidelidade partidária de três anos e um "decurso de prazo" de um ano para trocar de partido antes da próxima eleição, a

margem para essa "migração" seria muito pequena. Por exemplo, para a eleição de 2010, pré-candidatos (ou deputados atuais) teriam de confirmar sua filiação partidária até 30 de setembro de 2009 – e continuar filiados a esse partido por três anos, até se abrir uma pequena "janela" para mudar de legenda um ano antes do próximo pleito, talvez em agosto/setembro de 2013.

Se forem mantidas as eleições municipais "defasadas" (em dois anos) das eleições gerais (para deputado), esses prazos quebrariam os vínculos entre deputados federais e prefeituras. Tradicionalmente (no período pós-1988), uns 150 deputados federais (eleitos dois anos antes) têm se candidatado a prefeito municipal e, em média, uns 30 a 40 se elegem, e um ano antes dessas eleições muitos desses deputados trocam de legenda. Com um prazo de três anos de fidelidade partidária para os deputados, se forem candidatar-se a prefeito, não poderiam mudar de legenda para enfrentar essa eleição municipal.

6) Calendário eleitoral

Além do problema exposto no item 5, o "calendário eleitoral" tem muito a ver com os mandatos dos cargos em questão, a saber: o mandato do presidente deveria ser de quatro ou cinco anos? As eleições de todos os níveis deveriam ser coincidentes? E os outros mandatos (senador, deputado, governador, prefeito e vereador) deveriam ser coincidentes, ou não? A idéia de aumentar o mandato do presidente para cinco anos (e talvez o do governador e do prefeito também), deixando os mandatos legislativos em quatro anos, simplesmente repetirá a confusão de mandatos "defasados" no período 1947-1965 – quando o presidente e dez governadores tinham mandatos de cinco anos e seus respectivos Legislativos de quatro anos – o que produziu muito *confusão*.

Por exemplo, Jânio Quadros (UDN) foi eleito presidente em 1960 e tomou posse em 31 de janeiro de 1961 com um Congresso Nacional eleito em 1958 (com uma maioria absoluta do PSD-PTB); portanto, Quadros teria de ter esperado até as eleições de outubro de 1962

(mais dois anos) para tentar eleger uma maioria legislativa. Não quis esperar, tentou uma "saída" em agosto de 1961, provocou uma grande crise (quase um "racha" militar) e permitiu ao vice-presidente João Goulart (PTB) assumir o governo "amarrado" a um sistema parlamentarista que desembocou no golpe de abril de 1964.

Contudo, alterações no calendário eleitoral e a coincidência (ou não) dos mandatos poderiam enfraquecer os partidos.

7) Sistema eleitoral

7.1 – Na eleição para *deputados* existem três propostas: 1) manter a representação proporcional (com listas abertas ou fechadas); 2) adotar o sistema distrital uninominal; ou 3) adotar o chamado "sistema misto" distrital/proporcional.

7.1.1 – No caso de se manter o sistema de representação proporcional, teria de haver uma decisão quanto à manutenção do atual sistema com listas abertas (e coligações), ou mudança para listas fechadas (sem ou com coligações). Se forem adotadas as listas fechadas, decidir se se vão usar *sublegendas* ou não. Na lista fechada, decidir se se vai adotar uma cota mais eficaz para as mulheres, como a *Ley de Cupos* na Argentina.

7.1.2 – Em março de 2007, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) propôs que o Brasil adotasse o sistema majoritário (distrital uninominal) para eleger deputados (com um "ensaio geral" para vereador em 2008). Nesse modelo, o país seria dividido em 513 distritos e cada partido (ou coligação) lançaria UM candidato em cada distrito, assim provocando uma disputa direta entre os partidos. Cada partido teria de realizar uma convenção (ou uma prévia) distrital para escolher seu candidato.

Uma questão importante a ser resolvida seria quem faria essa divisão distrital – o TSE, o IBGE, o Congresso Nacional ou cada Assembléia

Legislativa? Considerando que a Constituição Federal afirma que "a divisão eleitoral do país cabe à Justiça Eleitoral", provavelmente essa tarefa seria realizada pelo TSE (talvez com o auxílio do IBGE), ou seja, o "poder da caneta".

Em princípio, em cada estado, todos os distritos deveriam ser do mesmo tamanho em termos de população. Por exemplo, o Estado de São Paulo (com uma população de 40 milhões) seria dividido em setenta distritos, cada um com aproximadamente 471.500 habitantes. Um distrito na capital abrangeria dois ou três bairros, mas numa área no interior, com uma população mais esparsa, talvez um distrito incluísse uns 10 a 15 municípios contíguos.

Esse sistema "majoritário" reduziria o número de candidatos a deputado e o volume de recursos gastos nas campanhas. Também fortaleceria os vínculos entre o deputado eleito e os eleitores no distrito. Porém, ainda teria o problema da *suplência* – se um deputado tirar licença, morrer, renunciar ou for cassado, quem assumiria o mandato? Talvez um suplente fosse eleito junto com o deputado "titular" (como no caso do Senado atualmente), ou teria de se realizar uma eleição suplementar no distrito. Mesmo assim, essa eleição distrital para deputados (federais e estaduais) praticamente impediria que os deputados fossem chamados para ocupar (temporariamente) cargos executivos (estaduais ou federais) no nosso sistema de *presidencialismo de coalizão*.

7.1.3 – Sistema eleitoral *misto* – chamado de sistema MMP (*Mixed Member Proportional*), há uma divisão dos assentos em duas parcelas a serem eleitas, uma via listas fechadas e a outra via distritos uninominais. Essa divisão pode ser 50%-50% (Alemanha), 40%-60% (México), 33%-67% (Lesotho), etc. Há três variações na fórmula:

1) na Alemanha, a cota proporcional final é determinada pelos resultados da votação em listas e desse total diminuem-se os assentos conquistados pelo partido nos distritos, e a diferença seria o número de assentos tirado das listas desse partido;

2) na Nova Zelândia, as duas eleições são separadas, sem a proporcionalidade final, como na Alemanha; e
3) o eleitor tem apenas um voto dado para candidatos distritais e esses votos são totalizados para os partidos e usados para alocar os assentos nas listas proporcionais (Brasil, via Emenda Constitucional nº 26 de 1982).

A proposta para esse sistema misto no Brasil é semelhante ao modelo alemão, com dois votos não vinculados e uma divisão 50%-50% dos assentos, a qual foi amplamente debatida durante a Assembléia Nacional Constituinte e nos anos 1990 (PINHEIRO FILHO, 1992).

7.2 – A eleição de três senadores por estado ocorre pela eleição de maioria simples no Brasil, permitindo coligações. Com um mandato de oito anos, temos eleições "desequilibradas" – elegendo um senador (1990 e 1998) e quatro anos depois dois senadores (1994 e 2002). O primeiro e o segundo suplentes são "eleitos" vinculados (atrelados) ao candidato titular.

Existem várias propostas para alterar essa situação – reduzir o mandato a quatro anos, reduzir o número de senadores de três para dois por estado e proceder à "eleição" dos suplentes. Para que os suplentes também sejam votados (recebam votos), há duas propostas: 1) adotar o mecanismo da sublegenda (usado durante o regime militar), pelo qual cada coligação poderia apresentar até três candidatos, e dentro da coligação vencedora o mais votado seria eleito senador titular, o segundo mais votado, o primeiro suplente, e o terceiro seria o segundo suplente; e 2) cada partido ou coligação teria apenas um candidato, e a maioria simples elegeria o senador titular, e este seria substituído pelo segundo mais votado (de outro partido). Nessa segunda alternativa, o senador titular nunca tiraria licença. Finalmente, há o modelo usado nos Estados Unidos onde a substituição definitiva de um senador é por eleição suplementar.

7.3 – Cargos majoritários (presidente, governador e prefeito)

A Constituição de 1988 explica que as eleições para presidente e governador podem ter um segundo turno caso nenhum candidato alcance a maioria absoluta dos votos válidos. Nas eleições municipais, somente existe a possibilidade de um 2º turno nas cidades com mais de 200 mil eleitores. Esses três cargos majoritários têm mandatos de quatro anos, e as eleições para presidente e governador são coincidentes (1998, 2002 e 2006, por exemplo), enquanto os pleitos municipais são defasados em dois anos (1996, 2000 e 2004, por exemplo). Com a Emenda Constitucional nº 16 de 1997, esses três cargos ganharam a possibilidade de uma reeleição consecutiva em 1998, 2002 e 2006 (para presidente e governadores) e em 2000 e 2004 para prefeitos.

Quais são as propostas na agenda para 2007?

1) abolir o mecanismo de reeleição imediata;
2) voltar a coincidir as eleições municipais com as eleições gerais;
   → talvez com mandatos de cinco anos?
3) acabar com a exigência da maioria absoluta;
4) "suavizar" a maioria absoluta, como na Argentina
   - com 45% dos votos é eleito
   - 44% *versus* 33% (2º colocado), 1º colocado é eleito
   - 43% *versus* 34% – haverá um 2º turno
5) alterar as normas para a desincompatibilização?
6) alterar as normas para inelegibilidades?

8) Financiamento de campanhas

É um assunto muito complicado. O PL nº 2.679/03 visa ao financiamento exclusivamente público e proíbe financiamento de fontes privadas. O financiamento público (para campanhas) seria calculado para os partidos com base na proporção de votos válidos recebidos na última eleição (R$ 7,00 por voto). Com um eleitorado estimado em 138 milhões em

2010, o total a ser distribuído entre os partidos seria de R$ 966 milhões – fora os custos com o "horário gratuito" (campanha eleitoral e inserções semestrais) e o fundo partidário (TRINDADE, F.).

Porém, se bem regulamentado e fiscalizado, o sistema de financiamento "misto" seria mais adequado – mas com os poderes da Justiça Eleitoral ampliados para fiscalizar, punir, impugnar e cassar candidaturas – sem a utilização de *liminares* na justiça comum para "reabilitar" candidaturas.

9) Impedir o TSE de *legislar* sobre normas eleitorais

Este sempre foi o objetivo dos deputados e dos senadores. Em março de 2002, estes ficaram indignados quando o TSE impôs a *verticalização* das coligações eleitorais (seis meses fora do prazo estipulado no art. 16 da Constituição). Os parlamentares tentaram aprovar uma PEC para reverter essa situação, mas somente a conseguiram em fevereiro de 2006. Porém, o STF decidiu que foi aprovada "fora do prazo estipulado no art. 16", e a verticalização continuou valendo em 2006. Pelo menos essa PEC acabou com a verticalização no pleito de 2010.

No final de janeiro de 2007, o TSE reformou a fórmula para a distribuição do fundo partidário, com repasses maiores para os partidos menores e quantias menores para os partidos maiores. Num prazo rapidíssimo, os quatro maiores partidos (PT, PMDB, PSDB e PFL) articularam a aprovação de uma lei complementar praticamente restabelecendo a fórmula anterior.

Porém, ministros do TSE e do STF afirmaram que não estão *legislando* normas eleitorais, mas apenas respondendo a consultas formuladas por partidos e parlamentares para esclarecer certas *ambigüidades* na legislação eleitoral – ambigüidades estas colocadas propositalmente pelos parlamentares em busca de um quórum para aprovar essas medidas.

10) Outras modificações

Finalmente, há outros cinco pontos sendo considerados pelos parlamentares que possivelmente seriam adotados na reforma política – alguns desses pontos com menos chances que os outros.

10.1 – Plebiscitos e *referendum* constam na Constituição de 1988, mas somente podem ser convocados pelo Congresso Nacional – como o plebiscito realizado em outubro de 2005 sobre a proibição da venda de armas de fogo. As propostas objetivam tirar a exclusividade do Congresso, permitindo que o presidente da República e/ou a iniciativa popular possam possuir as mesmas prerrogativas. Provavelmente, o Congresso não abriria mão dessa iniciativa. Na Suíça, por exemplo, todas as decisões dos Poderes Executivo e Legislativo estão sujeitas a ser revogadas por *referendum*, convocado via iniciativa popular.

10. 2 – Voto destituinte (*recall)* é um mecanismo usado freqüentemente nos Estados Unidos para revogar mandatos de deputados, senadores, prefeitos e até governadores – como o governador da Califórnia em 2003. O mecanismo do voto destituinte não é viável para eleições proporcionais, mas somente para eleições majoritárias – deputado distrital, senador, prefeito e governador. A questão em debate é como e por quem iniciar a convocação desse processo? Via abaixo-assinado, por exemplo? Esse ponto tem poucas chances de ser deliberado.

10.3 – Desigualdades regionais – esse ponto chegou a ser debatido durante a Assembléia Nacional Constituinte, contudo a chamada "periferia", temendo ser prejudicada, tinha maioria, evitou a deliberação do assunto graças à sua maioria absoluta. A questão aqui são as bancadas estaduais mínimas (de oito deputados para os estados pequenos) e o limite máximo (teto) para a bancada de São Paulo em setenta deputados. Em alguns casos, a população de estados muito pequenos (Amapá e Roraima, por exemplo), proporcionalmente à população nacional, é

tão pequena que deveria ter uma bancada de apenas um deputado federal. Enquanto isso, a população do Estado de São Paulo equivale a uma bancada de uns 120 deputados federais. A única decisão que a Constituinte tomou em 1988 foi de criar o novo Estado de Tocantins (mais oito deputados) e converter os territórios do Amapá e de Roraima em estados (quatro deputados a mais para cada um), perfazendo 16 deputados novos para a Região Norte. Como "prêmio de consolação", a Constituinte achou por bem aumentar a bancada de São Paulo de sessenta para setenta deputados. Isso significa que a representação regional ficou ainda mais desigual. Em 1990, São Paulo tentou eleger uma bancada de setenta deputados, mas o TSE negou essa intenção com o argumento de que "este aumento não havia sido *regulamentado* ainda". Após essa regulamentação, finalmente, em 1994, São Paulo conseguiu eleger seus setenta deputados. Outra modificação? Missão impossível.

10.4 – Voto facultativo ou obrigatório? A tendência na América Latina é o voto obrigatório, consistente com a idéia de que o eleitorado ainda é muito pouco "esclarecido", com escolaridade baixa e pouca "consciência política". Por isso, o povo tem de ser obrigado a votar – dentro do conceito de que "votar é um dever" (SANTOS, E. A. G. C.; SOARES, P. H.).

Quem pensa que "votar é um direito", que o cidadão pode exercer se quiser, é a favor do voto facultativo. Nos países onde o voto é facultativo (e o alistamento também), como nos Estados Unidos, às vezes o comparecimento (participação) é muito baixo, em torno de 40% dos eleitores alistados, e uma proporção menor ainda para a população apta a votar (com mais de 18 anos).

No Brasil, o pensamento popular é que "com o voto facultativo, o pobre deixaria de votar" – mas as pesquisas de opinião pública mostram outra realidade. Sim, o pobre continuaria a votar no regime facultativo e os ricos também, mas quem deixaria de votar seria a classe média.

O PT tinha uma proposta interessante durante a Constituinte – que o alistamento continuaria obrigatório, mas o voto seria facultativo. Nem assim foi aprovada em 1988, e dificilmente seria aprovada em 2007.

10.5 – Aumentar o número de vereadores – esta é uma proposta "muito popular" nos municípios pequenos e médios e por essa razão "sensibiliza" muitos deputados. De 2003 para 2004, o TSE simplesmente tomou a regra constitucional sobre o cálculo do tamanho das Câmaras Municipais de acordo com a população local e a aplicou para as eleições de 2004. A gritaria foi geral por parte de municípios "lesados", e o Congresso aprovou uma PEC restaurando algumas das vagas "perdidas". Agora, em 2007, visando às eleições municipais de outubro de 2008, a Câmara dos Deputados tem várias propostas de PECs tramitando para alterar a fórmula para aumentar as Câmaras Municipais – com razoáveis chances de ser aprovadas.

Referências

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31(1), p. 5-34, 1988.

AMES, B. The reverse coattails effect: local party organization in the 1989. Brazilian presidential elections. *American Political Science Review*, 88(1), p. 95-111, 1994.
_____. Electoral strategy under open-list proportional representation. *American Journal of Political Science*, 39, p. 406-433, 1995.
_____. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2003.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. G. M. The executive connection: presidentially-defined factions and party discipline in Brazil. *Party Politics*, 7(2), p. 213-234, 1997.

ARAÚJO, C. As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro e comparação com experiências internacionais. *Dados*, 44(1), p. 155-194, 2001.
_____. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. *Revista de Sociologia Política* (Curitiba), 24, p. 193-215, 2005.

ARAUJO, C. E. P. O monopólio dos partidos sobre a representação política. *Revista de Informação Legislativa* (Senado Federal), n. 161, p. 125-132, jan./mar., 2004.

AVELAR, L.M.; CINTRA, A. O. *Sistema Político Brasileiro*: uma introdução. 2. ed. São Paulo: UNESP/KAS, 2007.

AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

BAQUERO, M. *Vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

BENEVIDES, M. V. A. *UDN e o udenismo*: ambigüidades do liberalismo brasileiro. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1981.
_____. *O PTB e o trabalhismo*: partido e sindicato em São Paulo, 1945-1964. São Paulo: Brasiliense, 1989.

BENEVIDES, M. V. A; VANNUCHI, P.; KERCHE, F. (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

CARDOSO, F. H. Partidos e deputados em São Paulo. In: LAMOUNIER; CARDOSO (Org.). *Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1975. p. 45-74.

CARREIRÃO, Y.; KINZO, M. D. G. Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989-2002). *Dados*, 47(1), p. 131-168, 2004.

CASTRO, M. M. M. Cláusula de barreira. In: AVRITZER; ANASTASIA (Org.). *Reforma política...*, op. cit., 2006. p. 188-191.

CATANHEDE, E. *Folha explica* – PFL. São Paulo: Publifolha, 2001.

CHACON, V. *História dos partidos brasileiros*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

CHILCOTE, R. H. *Partido Comunista Brasileiro*: conflito e integração. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

CINTRA, A. O. Nota sobre alguns formalismos relevantes: sistema eleitoral, sistema partidário e sistema de governo. *Cadernos de Conjuntura* (Iuperj), 43, p. 33-42, 1991.
_____. Majoritário ou proporcional? Em busca do equilíbrio na construção de um sistema eleitoral. *Reforma política: agora vai?* Cadernos Adenauer, ano VI, n. 2. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

CORBELLINI, J. Disciplina e coesão dos partidos no Brasil. In: TAVARES (Org.). *O sistema partidário...*, op. cit., 2003. p. 247-264.

D' ARAÚJO, M. C. S. Raízes do golpe: a ascensão e queda do PTB. In: SOARES; D' ARAÚJO (Org.). *21 anos de regime militar*, op. cit., 1994. p. 52-70.
_____. *Sindicatos, carisma e poder*: O PTB de 1945-1965. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

DALMORO, J.; FLEISCHER, D. V. Os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade: um estudo sobre as eleições de 1994, 1998 e 2002 para a Câmara dos Deputados. In: KRAUSE; SCHMITT (Org.). *Partidos e coligações...*, op. cit., 2005. p. 85-113.

DIAP & Congresso em Foco. *Radiografia do Novo Congresso: legislatura 2007-2011*. Brasília: Dept. Intersindical de Assessoria Parlamentar, 2007 (Série Estudos Políticos).

DINIZ, S. As migrações partidárias e o calendário eleitoral. *Revista de Sociologia e Política*. Brasília, n. 15, p. 31-48, 2000.

DULCI, O. S. *A UDN e o antipopulismo no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1986.
_____. A incômoda questão dos partidos no Brasil: notas para o debate da reforma política. In: BENEVIDES, M. V. M. et. al. *Reforma política...,* op. cit., 2003. p. 300-320.

DUVERGER, M. *Os partidos políticos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

EVANS, P. Three views of regime change and party organization in Brazil. *Politics and Society*, 15(1), p. 1-21, 1986.

FERREIRA, A. M. S. *Partido da Frente Liberal: uma facção bem-sucedida*. Brasília: Dissertação (Mestrado)–Universidade de Brasília, 1998.

FLEISCHER, D. A evolução do bipartidarismo brasileiro, 1966-1979. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 51, p. 155-185, 1980.
_____. (Org.). *Os partidos políticos no Brasil*. 2 v. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
_____. *Da distensão à abertura*: as eleições de novembro de 1982. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988.
_____. Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço voltava contra o feiticeiro. In: SOARES; D'ARAUJO (Org.). *21 anos de regime militar*: balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.
p. 154-197.

_____. *Las Consecuencias Politicas del Sistema Electoral Brasileño*: partidos políticos, poder legislativo y governabilidad. San José, Costa Rica: Cuadernos de CAPEL, vol. 39, 1995.
_____. Reelección a brasileña: las elecciones generales de 1998. *Contribuciones*. Buenos Aires, 15(4), p. 175-195, 1998.
_____. As eleições municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000). *Opinião Pública*. Campinas, 8(1), p. 80-105, 2002.
_____. Reforma política en el Brasil: una historia sin fin. *América Latina Hoy*. Salamanca, 37, p. 165-199, 2004.
_____. Coligações eleitorais. In: AVRITZER; ANASTASIA (Org.). *Reforma política...*, op. cit., 2006a. p. 142-146.
_____. A política de coligações no Brasil – antes e depois da *verticalização*: impactos sobre os partidos. In: VII Congresso da BRASA (Brazilian Studies Assoc.), Vanderbilt University, Nashville, TN, 13-16 de outubro de 2006.
_____. Os partidos políticos. In: AVELAR; CINTRA (Org.). *Sistema político brasileiro...*, op. cit., 2. ed. 2007b. p. 305-350.

GURGEL, A. P.; FLEISCHER, D. *O Brasil vai às urnas*: retrato da campanha eleitoral. Brasília: Thesaurus, 1990.

HIPPÓLITO, L. *De raposas e reformistas*: o PSD e a experiência democrática brasileira, 1945-64. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1985.

HOFMEISTER, W. (Org.). *Eleições e partidos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

HUNTER, W.; POWER, T. J. Rewarding Lula: executive power, social power, and the Brazilian elections of 2006. *Latin American Politics and Society*. Coral Gables, 49(1), p. 1-30, 2007.

JONES, M. P. Increasing Women's Representation Via Gender Quotas: The Argentine *Ley de Cupos. Women & Politics*, 16(4), p. 75-98, 1996.

KECK, M. E. *A lógica da diferença*: o Partido dos Trabalhadores e a construção da democracia no Brasil. São Paulo: Ática, 1992.

KINZO, M. D. G. Novos partidos: o início do debate. In: LAMOUNIER, B. (Org.). *Voto de desconfiança*, op. cit., 1980. p. 217-259.

_____. *Oposição e autoritarismo*: gêneses e trajetória do MDB, 1966-1979. São Paulo: Vértice, 1988.
_____. *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1993.
_____. *PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro*. St. Augustin (Alemanha): Konrad Adenauer Stiftung, 1996.
_____. Parties and elections: Brazil's democratic experience since 1985, In: DUNKERLEY; KINZO (Org.). *Brazil since 1985: Politics, economy, society and democracy*. London: ILAS, 2003. p. 42-61.
_____. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 57, p. 65-81, 2005.

KRAUSE, S.; SCHMITT, R. (Org.). *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

LAMOUNIER, B. (Org.). *Voto de desconfiança*: eleições e mudança política no Brasil: 1970-1979. Petrópolis: Vozes, 1980.
_____. *Partidos e utopias*: o Brasil no liminar dos anos 90. São Paulo: Loyola, 1989.
_____. *A democracia brasileira no limiar do século 21*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1996.

LAMOUNIER, B.; CARDOSO, F. H. (Org.). *Os partidos e as eleições no Brasil*, op. cit., 1975.
LAMOUNIER, B.; KINZO, M. D. G. Partidos políticos, representação e processo eleitoral no Brasil, 1945-1978. *Dados*, 19, p. 11-32, 1978.

LAMOUNIER, B.; MENEGUELLO, R. *Partidos políticos e consolidação democrática*: o caso brasileiro. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LAVAREDA, J. A. O Partido da Frente Liberal: o dissenso dos governadores pedessistas nordestinos. In: FALCÃO; SÁ (Org.). *Nordeste: eleições 1982*, 1985. p. 39-60.
_____. *A democracia das urnas*: processo partidário eleitoral brasileiro. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1991.

LIMA JUNIOR, O. B. de. *Os partidos políticos brasileiros*: a experiência federal e regional, 1945-1964. Rio de Janeiro: Graal, 1983.
_____. (Org.). *Sistema partidário brasileiro*: teoria e prática. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1991.
_____. *Democracia e instituições políticas no Brasil*. São Paulo: Loyola, 1993.
_____. As eleições gerais de 1994: resultados e implicações político-institucionais. *Dados*, 38, p. 93-106, 1995.

LIMA JUNIOR, O. B.; SCHMITT, R. A.; NICOLAU, J. M. A produção brasileira recente sobre partidos, eleições e comportamento político. *BIB*, v. 34, p. 3-36, 1992.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos Cebrap*, 76, p. 17-41, 2006.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. Partidos políticos na Câmara dos Deputados. *Novos Estudos Cebrap*, 45, p. 497-525, p. 1995.

MACHADO, A. A lógica das coligações eleitorais no Brasil, In: KRAUSE; SCHMITT (Org.). *Partidos e coligações...*, op. cit., 2005. p. 43-83.
MACIEL, E. C. B. A. Fidelidade partidária: um panorama institucional. *Revista de Informação Legislativa* (Senado Federal), n. 161, p. 67-78, jan./mar. 2004.

MAINWARING, S. P. Politicians, Parties and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective. *Comparative Politics*, 24, p. 21-41, 1991.
_____. Brazilian Party Underdevelopment in Comparative Perspective. *Political Science Quarterly*, 107, p. 677-707, 1992.
_____. Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, 26, p. 198-228, 1993.
_____. Multipartism, robust Federalism and Presidentialism in Brazil. In: MAINWARING; SHUGART (Org.). *Presidentialism and Democracy...*, op. cit., 1997. p. 55-109.
_____. *Sistemas partidários em novas democracias*: o caso do Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

MAINWARING, S. P., MENEGUELLO, R., POWER, T. *Partidos conservadores no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Paz & Terra, 1998.

MAINWARING, S. P.; SCULLY, T. (Org.). *Building Democratic Institutions: Parties and Party System in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MAINWARING, S. P.; SHUGART, M. (Org.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1997.

MAINWARING, S. P.; TORCAL, M. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opinião Pública*. Campinas, 11(2), p. 149-286, 2005.

MARQUES, J. R.; FLEISCHER, D. *De facção a partido*: a fundação e evolução do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), 1987-1996. Brasília: Instituto Teotonio Vilela, 1999.
MELO, C. R. F. de. Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados. *Dados*, 43(2), p. 207-239, 2000.

_____. Migração partidária, estratégias de sobrevivência e governismo na Câmara dos Deputados. In: TAVARES (Org.). *O sistema partidário...*, op. cit., 2003. p. 163-226.
_____. *Retirando as cadeiras do lugar*: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002). Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2004.
_____. Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil, In: SOARES; RENNÓ (Org.). *Reforma política...*, op. cit., 2006. p. 157-175.

MENEGUELLO, R. *PT: a formação de um partido*, 1979-1982. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1989.
_____. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo, 1985-1997*. São Paulo: Paz & Terra, 1998.
_____. A face dominante da esquerda brasileira: avanços, mudanças e dilemas do Partido dos Trabalhadores. In: HOFMEISTER (Org.). *Eleições e partidos...*, op. cit., 2003. p. 39-56.

MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Snatching defeat from the jaws of victory? Lula, the "losers' alliance" and the prospects for change in Brazil. *Capital & Class*. London, v. 81, p. 17-24, 22, set. 2003.

MOTA, C. G. (Org.). *Brasil em perspectiva*. São Paulo: Difel, 1974.

NICOLAU, J. M. *Multipartidarismo e democracia*: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
_____. D*ados eleitorais do Brasil (1982-1996)*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.
_____. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados*, 3(4), p. 709-35, 2000.
_____. Notas sobre as eleições de 2002 e o sistema partidário brasileiro. In: HOFMEISTER (Org.). *Eleições e partidos...*, op. cit., 2003. p. 11-20.
_____. Partidos na república de 46: velhas teses, novos dados. *Dados*, 47(1), p. 85-30, 2004.

_____. Partidos na república de 1946: uma réplica metodológica. *Dados*, 48(3), p. 589–608, 2005.
_____. Lista aberta–lista fechada. In: AVRITZER; ANASTASIA (Org.). *Reforma política...*, op. cit., 2006. p. 133-136.

NOVAES, C. A. M. Dinâmica institucional da representação: individualismo e partidos na Câmara dos Deputados. *Novos Estudos Cebrap*, 38, p. 99-147, 1994.

OLIVEIRA, A. F. Estatuto jurídico da fidelidade partidária e sistema eleitoral. *Revista de Informação Legislativa* (Senado Federal), n. 161, p. 79-86, jan./mar. 2004.

PERES, P. S. Sistema partidário e instabilidade eleitoral no Brasil. In: PINTO, C. R. J.; SANTOS, A. M. (Org.). *Partidos no Cone Sul...*, op. cit., 2002. p. 13-46.

PINHEIRO FILHO, I. *Voto distrital misto*: a solução que o Brasil quer conhecer. Brasília: Câmara dos Deputados, 1992.

PINTO, C. R. J.; SANTOS, A. M. (Org.). *Partidos no Cone Sul*: novos ângulos de pesquisa. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

POWER, T. J. Parties, Puppets and Paradoxes: Changing Attitudes toward Party Institutionalization in Post-Authoritarian Brazil. *Party Politics*, 3(2), p. 189-219, 1995.
_____. *The Political Right in Post-Authoritarian Brazil*: Elites, Institutions and Democratization. University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 2000.

RABÓCZAKAY, T. *Repensando o Partido Verde brasileiro*. São Paulo: Ateliê Editorial, 2004.

RAE, D. W. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, CT: Yale University Press, 1967.

REIS, F. W. (Org.). *Os partidos e o regime*: a lógica do processo eleitoral brasileiro. São Paulo: Editora Símbolo, 1978.

RODRIGUES, L. M. *Quem é quem na Constituinte*: uma análise sociopolítica dos partidos e deputados. São Paulo: OESP-Maltese, 1987.
_____. Eleições, fragmentação partidária e governabilidade. *Novos Estudos Cebrap*, 41, p. 78-90, 1995.
_____. P*artidos, ideologia e composição social*. São Paulo: Edusp, 2002.

ROMA, C. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 49, p. 71-92, 2002.

ROMA, C.; BRAGA, M. S. Sistema partidário, eleições e a questão federativa no Brasil (1986-2000). In: PINTO; SANTOS (Org.). *Partidos no Cone Sul*..., op. cit., 2002. p. 47-82.

RUBIO, D. F. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. *Novos Estudos Cebrap*, 73, p. 6-16, 2005.

SAMUELS, D. Determinantes do voto partidário em sistemas centrados no candidato: evidências sobre o Brasil. *Dados*, 40(3), p. 493-536, 1995.
_____. From socialism to social democracy: party organization and the transformation of the Workers' Party in Brazil. *Comparative Political Studies*, 37(9), p. 999-1024, 2004a.
_____. Las bases del PT: ideologia versus personalismo en su apoyo electoral. *América Latina Hoy*. Salamanca, 37, p. 63-80, 2004b.

SANTOS, A. M. dos. Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: tendências e descompassos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 45, p. 69-83, 1998.

_____. PFL: muita disciplina e pouca coesão. *Conjuntura Política* (UFMG), n. 18, maio 2000. Disponível em: <http://www.cevep.ufmg.br/bacp/maio018. 2000>.
_____. Partidos em carne e osso: votos e deputados nas eleições de 2002. In: HOFMEISTER (Org.). *Eleições e partidos...*, op. cit., 2003, p. 21-38.
_____. Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária. In: SOARES; RENNÓ (Org.). *Reforma política*..., op. cit., 2006. p. 176-192.

SANTOS, E. A. G. C. Da obrigatoriedade do voto. *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal, n. 161, p. 101-106, jan./mar. 2004.

SANTOS, F. G. M. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER; ANASTASIA (Org.). *Reforma política...*, op. cit., 2006. p. 223-236.

SANTOS, W. G. dos. Coalizões parlamentares e instabilidade governamental da experiência brasileira, 1961-1964. In: FLEISCHER (Org.). *Os partidos políticos...,* op. cit., 1981. p. 259-274.
_____. *Crime e castigo*: partidos e generais na política brasileira. São Paulo: Vértice, 1987.
_____. *Regresso*: máscaras institucionais do liberalismo brasileiro. Rio de Janeiro: Opera Nostra, 1994.
_____. *Governabilidade e democracia natural*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2007.

SARTORI, G. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.
_____. *Engenharia constitucional*: como mudam as constituições. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

SCHMITT, R. A. *Coligações eleitorais e sistema partidário no Brasil*. Tese (Doutorado). São Paulo: USP, 1998.

_____. Migração partidária e reeleição na Câmara dos Deputados. *Novos Estudos Cebrap*, 54, p. 127-146, 1999.
_____. *Partidos políticos no Brasil*, 1945-2000. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
_____. A nacionalização dos partidos políticos brasileiros. In: TAVARES (Org.). *O sistema partidário...*, op. cit., 2003. p.149-159.

SINGER, A. *Folha explica – PT*. São Paulo: Publifolha, 2001.

SOARES, G. A. D. *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo: Difel, 1973.
_____. *Colégio eleitoral, convenções partidárias e eleições diretas*. Petrópolis: Vozes, 1984.
_____. A política brasileira: novos partidos e velhos conflitos. In: FLEISCHER (Org.). *Da distensão à abertura*, op. cit., 1988. p. 91-118.
_____. *A democracia interrompida*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. R. (Org.). *Reforma política*: lições da história recente. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

SOARES, G. A. D.; D'ARAUJO, M. C. (Org.). *21 Anos de regime militar*: balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: 1994.

SOARES, G. A. D.; VALLE, N. de. O charme discreto do socialismo moreno. *Dados*, 28(2), p. 253-73, 1985.

SOARES, P. H. Vantagens e desvantagens do voto facultativo. *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, n. 161, p. 107-116, jan./mar. 2004.

SOUSA, V. R. *As coligações partidárias nos períodos 1986-1994 versus 1954-1962*. Dissertação (Mestrado). Brasília: Universidade de Brasília, 1996.

_____. O comportamento das coligações eleitorais entre 1954-1962: pleitos majoritários coincidentes com proporcionais. In: KRAUSE; SCHMITT (Org.). *Partidos e coligações...*, op. cit., 2005. p. 27-41.

TAROUCO, G. S. Fatores do desenvolvimento do Partido da Frente Liberal. In: PINTO; SANTOS (Org.). *Partidos no Cone Sul...*, op. cit., 2002. p. 133-162.

TAVARES, J. A. G. (Org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003a.
_____. A mediação dos partidos na democracia representativa brasileira. In: TAVARES (Org.). *O sistema partidário brasileiro...*, op. cit., 2003b. p. 267-395.

TRINDADE, F. Financiamento eleitoral e pluralismo político. *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, n. 161, p. 47-58, jan./mar. 2004.

Reforma Política em Questão

O MODELO POLÍTICO BRASILEIRO ESTÁ ESGOTADO

Nelson Jobim*

Como ponto de partida, gostaria de dizer que não acredito em sistemas eleitorais bons ou maus. Acredito sim em sistemas que funcionam ou que funcionaram em determinado tempo, mas se esgotaram. Não tenho condições de fazer uma análise a partir de um modelo político acabado, abstrato, ou mesmo de premissas acadêmicas ou teóricas. Queria examinar empiricamente o problema brasileiro e verificar a questão da funcionalidade. Como funciona o nosso sistema? Deveríamos mantê-lo ou não? Com base na resposta a essas questões, tento construir alternativas, se isso for necessário.

Tentemos examinar o problema da representação proporcional, ou seja, da eleição para a Câmara dos Deputados, Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores, deixando o Senado de fora porque é um sistema majoritário. Como se ganha a eleição para a Câmara dos Deputados? Temos 27 bancadas estaduais, mas não temos uma divisão de lugares na Câmara considerando proporcionalmente o eleitorado nacional. Consideram-se espaços estaduais. Alguns estados têm uma relação de vagas mais ou menos proporcional ao número de eleitores, como o

* **Nelson Jobim** – Foi três vezes deputado federal pelo PMDB do Rio Grande do Sul. Um dos mandatos foi como deputado da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1990). Foi ministro da Justiça no governo de Fernando Henrique Cardoso, ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) e presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Atualmente é ministro da Defesa do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Rio Grande do Sul, com 31 vagas, mas outros estão muito aquém, como São Paulo, e alguns bem acima, como Amapá e Roraima.

Os partidos disputam a eleição em cada Unidade da Federação. Como essas vagas são divididas entre os partidos de cada estado? Faz-se o cálculo do coeficiente eleitoral, que consiste na divisão do número de votos válidos (votos no candidato e na legenda, excluindo-se os votos em branco antes considerados) pelo número de vagas. O número mínimo de vagas é oito e o teto, setenta.

Tomando o caso do Rio Grande do Sul como exemplo, vamos admitir, para efeito de cálculo, que para cada uma das 31 vagas são necessários 200 mil votos. Para conquista de uma vaga seriam necessários 200 mil votos, duas, 400 mil, etc. Feito isto, passa-se então para a divisão dessas vagas entre os partidos. Como o voto no Brasil é no candidato, ele joga tudo na disputa eleitoral sem nem mencionar o partido. Tanto isso é verdade que foi necessária uma legislação para obrigar que se colocasse na propaganda eleitoral do candidato a legenda do partido. E quando se obrigou a colocar a legenda, ela aparecia de forma minúscula.

Vamos admitir que esse partido "x" que nós estamos examinando obteve com a soma de votos dos seus candidatos 2 milhões de votos. Dividido por 200 mil, foram eleitos dez candidatos, ou seja, esse partido conquistou 10 das 31 vagas. Poderá conquistar mais algumas considerando os restantes, pelo cálculo das sobras. Os eleitos foram os dez candidatos que receberam mais votos na legenda do partido, ou seja, os dez mais votados.

Nessa modelagem, os partidos vão atrás de candidatos que atraiam votos. A partir de minha experiência nas décadas de 1970 e 1980 no Rio Grande do Sul, eu construí uma tipologia do perfil dos candidatos que interessavam ao partido. Procuro mostrar que são eles que determinam as condutas dos partidos. A linguagem que se usava na época e que ainda hoje se repete é: "Eu voto em candidato e não em partido". Dizia-se com orgulho essa expressão. Então, essa foi a percepção construída pelos eleitores, pelos candidatos e pelos partidos.

A minha tipologia continha quatro categorias de candidatos cujo perfil básico era: indivíduos capazes de atrair e agregar votos para a soma

geral dos votos do partido. O primeiro tipo era constituído por candidatos de categorias organizadas. Era necessário que saíssemos atrás, por exemplo, de policiais da brigada militar. A polícia militar tem uma coisa no Rio Grande do Sul que nós chamamos de "a família brigadiana". Queríamos alguém dessa família que fosse representar os interesses da brigada militar dentro do Parlamento. Então, saíamos atrás de um candidato que tivesse sido presidente do clube de subtenentes e sargentos. Podia ser algum comandante da polícia militar que tivesse assumido uma postura populista perante a corporação. Esse candidato votado pela corporação, para atender aos interesses dela, trazia para dentro do partido os votos oriundos dessa corporação.

O mesmo se passava com a associação dos professores de segundo grau, com grande representação no estado. Saíamos então atrás de professores que pudessem atrair votos. Tivemos também casos de auditores e representantes de várias outras corporações organizadas, como a companhia estadual de energia elétrica. Atendido o quinhão da cota correspondente aos candidatos de categorias profissionais, passávamos a escolher um segundo tipo de candidatos, que eram os candidatos de aparelho. Esses eram aqueles que dispunham de um instrumental que lhes dava acesso à população e lhes permitia criar uma empatia com ela.

Nessa segunda categoria de candidatos, incluímos os de mídia. Quando o Brasil conquistou o tricampeonato mundial em 1970, os partidos saíram atrás dos cronistas esportivos. Não era aquele sujeito que irradiava o jogo, mas os comentaristas, que entravam na hora do intervalo. Quando esse tipo caiu em desuso, os partidos foram atrás dos candidatos assistencialistas. Pessoas que faziam programa de televisão e prometiam cadeira de rodas, muletas, etc. Nesse estilo pode-se também incluir os candidatos oriundos de programas de segurança pública.

Um exemplo típico de candidato de mídia foi o Antônio Brito. Ninguém no Rio Grande do Sul o conhecia. Ele morava em Brasília, mas ficou exposto na televisão durante um período de tempo longo, que o favoreceu na eleição de 1986 até o ponto de ser um dos mais votados no Rio Grande do Sul.

Na década de 1980, a Rede Brasil Sul de Comunicações tinha um programa, e ainda o tem, mas agora com outra característica, que se chamava "o jornal do almoço". Às 12h30, a família reunida assistia na televisão ao comentário, de 15 a 20 minutos, de Jorge Alberto Mendes Ribeiro, que eu chamava de "comentário digestivo". Era, em geral, um comentário belíssimo, que trazia paz, amor, tranqüilidade. Jorge Alberto foi convidado pelo então presidente do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) no Rio Grande do Sul, hoje senador Pedro Simon, para integrar a legenda, com a garantia de que nada seria exigido dele pelo partido. Há uma carta do senador selando esse compromisso. Na época, Jorge Alberto foi o candidato mais votado no Brasil, em termos nominais, com uma votação em torno de 330 mil votos.

Também nessa época surgiu um tipo de candidato que hoje se consolida enormemente. Ele tinha palanque, tribuna, povo e não custava dinheiro. Os partidos foram buscá-los. Eram os pastores evangélicos. Não foram os pastores evangélicos que entraram voluntariamente para a política, mas os partidos que foram buscá-los. Por quê? Porque eles tinham a possibilidade de congregar os votos dos crentes e levá-los para o partido.

O terceiro tipo de candidato emergiu claramente com a reforma tributária de 1967, os candidatos regionais. Eram as pessoas que tinham a função de vir ao Congresso obter investimentos públicos. Eles vinham obter emendas parlamentares visando a soluções de problemas locais como, por exemplo, o asfaltamento de estradas, a construção de colégios, a solução de problemas de saneamento, enfim, obras públicas que pudessem ser transferidas para lá. Esses candidatos regionais eram conhecidos na época como candidatos preferenciais dos diretórios municipais dos partidos. E a campanha que se dava em torno desse personagem era: "Vote num representante da região". Nós tínhamos um conjunto de regiões e microrregiões do estado que era carente de investimentos públicos, de obras públicas, que precisava ter representantes. As chamadas "forças vivas" dos municípios organizavam-se e sustentavam a necessidade de se ter candidatos regionais. Mais do que se falar em partido, dizia-se: "Votem em candidatos vinculados à região".

Em 1986, na minha cidade, em Santa Maria, nós tivemos dois candidatos regionais típicos, eu e o Tarso Genro. Eu era candidato pelo PMDB e o Tarso, candidato pelo PT. Nenhum outro candidato do PMDB ou do PT podia entrar no município de Santa Maria porque as militâncias partidárias não permitiam, com a justificativa de que não se podiam roubar votos desses candidatos porque isso podia impedir sua eleição. Havia uma espécie de aliança desses partidos com esse fim regional. Tanto isso é verdade que no momento da campanha eleitoral, se um candidato fora do município colasse propaganda eleitoral, era arrancada pelo próprio partido. Não se permitia subir em palanque de comício candidato de outra região ainda que do mesmo partido.

Um quarto e último tipo de candidato é chamado "candidato de opinião", que é aquele candidato em que o voto é transitório, dependente do momento. É o candidato que tem acesso à população via sua presença nacional ou sua presença local.

Essa tipologia determina o quê? Um certo corporativismo que acarreta uma série de problemas. O grande desastre no Estado do Rio Grande do Sul era quando um brigadiano se elegia deputado estadual e o governo era do mesmo partido que o elegeu. Ele tinha de sair do partido porque o governador, embora fosse do seu partido, não poderia atender às reivindicações pretendidas pela categoria. O candidato então conflitava com seu partido ou com o governo. Ele então mudava de partido e ia para outro, senão a categoria que o havia eleito o chamava de traidor. Foi o que aconteceu com um candidato conhecidíssimo no estado, que foi presidente do sindicato dos eletricitários, companhia estadual de energia elétrica, hoje privatizada. Esse cidadão circulava de partido em partido e se elegia sempre, porque os votos eram dele e a lealdade era com a categoria que lhe deu o voto, e não com o partido que lhe deu a legenda.

Essa é a realidade do voto no país. São 27 Unidades Federativas comportando-se de forma atomística. As bancadas partidárias se organizam em frentes, que são formas pelas quais aqueles que têm alguma coincidência nos diversos estados da Federação em termos de origem

dos votos passam a atuar. Temos então a frente parlamentar da agricultura, a frente ruralista, a frente evangélica, a frente parlamentar disso e daquilo, todas formadas pela origem dos votos.

Os evangélicos evoluíram até chegar a dominar um partido, o Partido Liberal, o PL, hoje Partido da República, o PR. Houve uma divergência em um determinado momento da evolução do processo desses evangélicos, principalmente com a Igreja Universal, que preferia ter candidatos em vários partidos.

As coalizões e as maiorias que se possam formar no Congresso Nacional são episódicas e temáticas. A negociação política é feita tematicamente com um grupo A, num outro momento com um grupo B. Essa configuração determina o nascimento das relações clientelistas. Esse é o problema que vivemos no país. A questão é saber como nós vamos resolver isso. Vamos continuar assim ou não? Espera-se que não se adote a postura de que as soluções não vão dar certo. Espera-se que não se adote o discurso reacionário de dizer, logo na primeira tentativa de mudança: "Isso não vai dar certo". É a famosa teoria do efeito perverso: "Não vou fazer isso porque não vai dar certo". Em nome de que não se pode fazer situações prospectivas não se deve cair na imobilidade por meio da falácia do efeito perverso.

Então, eu diria o seguinte: o modelo se esgotou. Esse modelo funcionou em 1946, quando tínhamos uma situação estrutural de controle das elites e um colégio eleitoral reduzido. No momento em que começamos a aumentar a capacidade da representação isso se agravou em termos de controle dos partidos e dos votos. O tipo de campanha hoje é muito diferente da do passado. Antigamente você precisava circular junto ao eleitor para o eleitor conhecê-lo. Hoje o eleitor o vê todos os dias na televisão. Mudou o mecanismo do comício. O comício que se fazia era de apresentação do candidato, hoje o comício passou a ser nada mais do que uma festa da militância.

Os financiamentos das campanhas eleitorais são dúplices. As eleições majoritárias são financiadas por meio de ações da estrutura partidária. É a estrutura partidária que consegue recursos para financiar

a candidatura do governador, do presidente e do senador. Já nas eleições proporcionais quem busca o financiamento é o próprio candidato. O partido concentra seus recursos nas candidaturas majoritárias. E o que acontece? Caminha-se para um processo de obtenção de recursos que está cada vez mais jogado para a ilegalidade.

Vejo como problemático o financiamento público de campanha com o modelo de hoje. Vamos admitir o seguinte: que nós faremos um fundo no Brasil – fala-se no número de R$ 7,00 por voto. Vamos supor que esse fundo seja de 3 bilhões de reais, que serão divididos pelos partidos e que o critério de distribuição seja o número de votos que os partidos obtiveram, numa média entre as eleições majoritárias e as eleições proporcionais.

Com esses valores o partido tem de financiar a eleição nacional. Uma parte vai para o diretório nacional do partido e um outro subconjunto para os diretórios regionais. Vamos pensar que um terço fique no diretório nacional e dois terços vão para os diretórios regionais, os 27 estados. Qual é o critério a ser utilizado para a divisão desses recursos nos diretórios regionais? O critério do voto? Então significa que aquele que não se elegeu, que não teve voto, vai continuar não tendo voto, porque não vai ter recurso para fazer a campanha. E aquele que se elegeu terá chances de continuar sendo eleito porque terá sempre mais recursos.

Observem bem, esse tipo de financiamento público não funciona. É absolutamente inviável, porque há candidato que vai receber uma parcela mínima de recursos e será empurrado para a ilegalidade. Ele fará despesas, terá de encontrar um jeito de pagar e dirá: "Vamos fazer a despesa e depois a gente resolve". Daí a origem de todos esses problemas que surgem ou que surgiram nestes últimos tempos, e o que está emergindo é o esgotamento do sistema. A questão é reconhecer que esse sistema atual se esgotou e que precisamos pensar num outro sistema funcional ao país.

Não adianta pensar que vamos construir um sistema completo e perfeito. Temos de começar a fazer mudanças. Promover reformas, mas sem esquecer que estamos em um processo democrático. Não adianta

ficar pensando em casuísmo, nem que quem pensa em mudar o sistema é porque quer se beneficiar com ele.

Em resumo: não há outro caminho senão o debate dentro do Congresso Nacional. Temos formas de debater esse assunto dentro do Congresso. Não devemos pretender também fazer uma reforma completa. Devemos trabalhar ponto a ponto. Eu não tenho nenhum problema em dizer que estou falando há trinta anos sobre a reforma política. O importante é que estamos tratando de um problema que será funcional para a política no país.

O problema da reforma diz respeito a toda a sociedade. No Brasil, sempre culpamos alguém, nunca assumimos nossa responsabilidade e nossos defeitos. Sempre há alguém que nos culpa e a quem culpamos. Na época dos militares tínhamos um inimigo comum e tudo era culpa deles. Mas hoje é diferente. Vivemos em uma democracia, e se cada um de nós virar as costas para achar um culpado, vai encontrar um espelho e vai ver ele mesmo. Esse é o nosso problema: temos medo de avançar.

Então, eu creio que, se o diagnóstico é esse, se há um esgotamento, precisamos fazer testes. Aprova-se alguma coisa, ajusta-se daqui, ajusta-se dali e avança-se. É o meio pelo qual podemos caminhar progressivamente para encontrar uma fórmula que ajuste esse processo democrático a um mecanismo eleitoral que funcione – salvo se os senhores acharem que para ajustar o processo democrático precisamos interromper a democracia. Foi exatamente isso que aconteceu em 1964, quando os generais pensaram exatamente dessa forma: vamos interromper a democracia por um período para ajustar as instituições. Castelo Branco fez isso e depois veio o golpe de Costa e Silva, e passaram-se 21 anos.

Tema 4

Reeleição e Lei de Responsabilidade Fiscal

REELEIÇÃO E RESPONSABILIDADE FISCAL

Caetano Ernesto P. de Araújo*

A possibilidade de reeleição dos titulares do Poder Executivo por apenas mais um mandato completa agora dez anos de vigência, acompanhada de intensa polêmica sobre a conveniência de sua manutenção. Amparadas no argumento da desigualdade das condições de campanha, na ausência de regra de desincompatibilização dos candidatos à reeleição, proliferam as propostas de retorno à situação anterior, "aperfeiçoada" com a ampliação dos mandatos para cinco anos.

Capacidade similar de gerar controvérsia tem demonstrado a Lei de Responsabilidade Fiscal, nos quase sete anos que decorrem de sua promulgação. Aqui o debate opõe, em tese, defensores da saúde das contas públicas àqueles cujo foco se volta mais para o tamanho das tarefas não concluídas do Estado. Na sua faceta mais interessante, a discussão desdobra-se na necessidade de considerar, na avaliação dos governos, também ou principalmente, critérios de responsabilidade social.

Os trabalhos apresentados por ocasião do Seminário Reforma Política em Questão, na Mesa voltada para o tema, têm alguns méritos comuns. Numa discussão que mal se inicia, até porque as duas regras são recentes, esses trabalhos trazem dados não considerados na literatura anterior. Partilham, portanto, do objetivo de suprir lacunas observadas nos poucos artigos que se propuseram até o momento a avaliação dos primeiros resultados da operação da regra da reeleição. Finalmente, têm

* **Caetano Ernesto P. de Araújo** – Professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB) e consultor legislativo do Senado Federal.

o mérito adicional de chegar a conclusões em alguma medida discordantes, situação que demanda, a meu ver, novas pesquisas em torno dos dados que resultarão das eleições municipais de 2008.

Antes de comentar as divergências e suas possíveis razões, apresentarei, brevemente, os pontos essenciais dos dois artigos.

Lúcio Rennó e Eduardo Leoni constatam uma situação inicial de má governança e de irresponsabilidade econômica dos governos municipais. Seu interesse está nas causas especificamente institucionais dessa situação e, particularmente, no impacto das duas mudanças mais relevantes nesse campo nos anos recentes: as regras da reeleição e da responsabilidade fiscal.

Para tanto, trabalham com dados relativos a uma amostra de 2.110 municípios, numa série temporal que se estende de 1996 a 2004. Desse conjunto de dados, retiram algumas conclusões iniciais. Primeiro, o progresso da disciplina fiscal no período, medida pela diferença entre a receita e as despesas sobre a receita. Segundo, a diferença do ajuste produzido como efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal. Até sua vigência, receitas e despesas cresciam sem controle. Depois da promulgação da lei, a receita continuou a crescer, enquanto as despesas sofreram queda. Terceiro, a comparação entre candidatos à reeleição e os demais prefeitos mostra um comportamento ligeiramente mais responsável daqueles que tentam a reeleição. Quarto, a comparação entre prefeitos no segundo mandato e os demais mostra, por sua vez, maior irresponsabilidade entre os veteranos, exceto no último ano de mandato.

A análise econométrica dos dados trouxe conclusões adicionais. Mostrou um pequeno diferencial de irresponsabilidade dos prefeitos reeleitos no seu segundo mandato, a propensão maior à irresponsabilidade nos municípios de economia mais pujante e a importância muito mais acentuada da Lei de Responsabilidade Fiscal quando comparada aos efeitos da reeleição.

Em síntese, ambas as regras teriam mostrado eficiência na consecução dos objetivos que as inspiraram, o estímulo às práticas de boa governança e à responsabilidade fiscal. Teriam inclusive efeitos de certa

forma complementares, uma vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal coibiria a tendência ao comportamento oportunista dos prefeitos já reeleitos, incapacitados para uma nova reeleição.

O trabalho de Carlos Alexandre Rocha, por sua vez, procura identificar o peso dos diversos fatores responsáveis pela eleição dos prefeitos. Constitui uma síntese de trabalhos anteriores com preocupações semelhantes produzidos em conjunto pelo autor e por outros pesquisadores. Analisa especificamente o peso desses fatores para o desempenho dos candidatos à reeleição.

À diferença de trabalhos anteriores, aqui o processo de reeleição é desdobrado em duas fases constitutivas: o sucesso na candidatura e o sucesso na eleição. A separação é relevante, uma vez que, na suposição de que todo prefeito deseja a reeleição, os fatores que prejudicam a eleição podem se fazer notar na fase anterior e inibir o lançamento de candidaturas ou impedir sua afirmação na convenção partidária. Ou seja, esses fatores operam um viés de seleção que transforma o conjunto dos prefeitos no conjunto dos candidatos à reeleição.

As conclusões do trabalho são claras. Relaciono algumas das mais interessantes. Primeiro, a correlação entre aumento da despesa, ao longo do mandato, e sucesso eleitoral. Segundo, a expansão da receita no mesmo período está igualmente relacionada com o sucesso nas eleições. Terceiro, as políticas públicas que se mostraram significativas foram a redução do percentual de partos sem cobertura médica e a quantidade de docentes de 5ª a 8ª série. Quarto, a cobertura da imprensa só mostrou influência nos casos de divulgação de crime grave (apenas no que diz respeito à candidatura) e de prêmios de desempenho gerencial. Quinto, a situação de candidatos correligionários do presidente da República mostrou relação com as possibilidades de sucesso eleitoral, relação lógica, uma vez que deve estar vinculada à possibilidade de obtenção de maiores transferências de receita. Sexto, a existência de um padrão regional que opõe o Norte e o Nordeste ao Sul e ao Sudeste, com maior importância do apoio do presidente e menor importância da divulgação de crimes no primeiro grupo e o resultado inverso no segundo.

Para fins de comparação com o trabalho anteriormente discutido, importa ressaltar que, nesse caso, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal não parece haver produzido resultados significativos na comparação entre os dados de 2000 e 2004. Em ambos os casos verificou-se o padrão que liga aumento nas receitas e nas despesas com o sucesso eleitoral dos candidatos à reeleição. O resultado contraria as conclusões de parte da literatura anterior, assim como aquelas do trabalho de Rennó e Leoni. Quais as razões dessa discrepância?

Conforme Rocha, três explicações são possíveis. Primeiro, o controle por ele realizado do viés de seleção responsável pelo insucesso das candidaturas. Segundo, a definição da categoria "reeleição" a partir da recondução do mesmo partido à prefeitura e não do mesmo candidato, adotada por alguns dos autores citados. Terceiro, a consideração da despesa apenas no último ano de mandato.

Em todo caso, a persistência do modelo, mais receita, mais despesa, mais sucesso é atribuída a uma característica do federalismo brasileiro: a maior parte da receita dos municípios tem origem em transferências, origem que não estimularia um comportamento responsável de gestores e de eleitores. Estes não identificariam nos recursos transferidos os impostos pagos, e a propensão dos gestores seria aumentar as transferências, ao invés de racionalizar os gastos. O comportamento racional do gestor municipal nesse sistema seria pleitear todos os recursos possíveis e gastá-los por completo.

Como resolver essa diferença? É claro que medições adicionais, provindas das próximas eleições municipais, podem lançar luz sobre a questão, até porque houve apenas duas eleições municipais sob a regra da reeleição e uma na plena vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal. Algumas possibilidades podem ser elaboradas, dando origem a hipóteses frutíferas. Duas direções parecem-me promissoras.

A primeira refere-se a uma maior investigação dos ciclos eleitorais. Gasto maior e responsabilidade fiscal são compatíveis num calendário de gastos modificado, com maior contenção no início do mandato e aumento do gasto no final. A constatação de Rocha não foi essa, como

vimos, mas vale investigar se a repetição de eleições na regra da responsabilidade não induziria a uma tendência nessa direção.

A segunda diz respeito a uma possível tendência ao aumento do peso do vínculo com o presidente da República nas possibilidades de sucesso eleitoral. Afinal, gasto maior e responsabilidade social são compatíveis também num contexto de aumento da receita, ou seja, de aumento das transferências. Verificada essa hipótese, teríamos um resultado inesperado da Lei de Responsabilidade Fiscal: aumentar a dependência dos municípios em relação à União, dos prefeitos em relação ao presidente. Prefeitos correligionários (entendido esse termo no sentido amplo, como integrantes dos partidos da base de apoio do governo) teriam maior possibilidade de reeleição e, nos intervalos entre uma e outra eleição municipal, um estímulo maior a apoiar candidatos a deputado federal e estadual alinhados com o governo federal.

Uma observação final aponta para os cálculos presumidos dos atores envolvidos nos processos de eleição, candidatos e eleitores. A literatura citada por ambos os expositores mostra exemplos de cálculos atribuídos aos atores, normalmente considerados auto-evidentes. Assim, candidatos à reeleição tendem ao comportamento responsável para evitar os dissabores de uma situação difícil no segundo mandato. Pela mesma razão, privados desse estímulo, prefeitos já reeleitos tenderiam a um comportamento irresponsável no seu segundo mandato. Os dados de Rennó e Leoni mostram variações pequenas nesse aspecto. É interessante notar que o comportamento mais responsável observado no último ano do segundo mandato questiona, de certa maneira, o pressuposto da irresponsabilidade, na ausência de controle dos eleitores ou da lei. Afinal, por que, na ausência de eleição, a irresponsabilidade seria racional e, conseqüentemente, esperada?

Mais importante ainda seria, a meu ver, investigar as motivações dos eleitores que regem a ação dos candidatos que procuram o sucesso. Responsabilidade fiscal é um valor presente no eleitorado? Em que circunstâncias? Qual a sua rentabilidade em termos de votos? Ou seja, quando o gasto maior é racional do ponto de vista do sucesso nas

eleições e quando a contenção é vista como tal? Os dados de Rocha mostram uma variação no eleitorado associada à educação e ao acesso à informação. Em que medida a expansão recente do acesso da população jovem ao ensino, que data de 1995, poderá repercutir nos dados que a eleição de 2008 virá a oferecer?

Parece claro que a polêmica está em seu início e que seu futuro promete surpresas.

PERFORMANCE DOS PREFEITOS E CHANCES DE REELEIÇÃO EM 2000 E EM 2004

Carlos Alexandre A. Rocha*

Introdução

Esta resenha revê as conclusões de Mendes e Rocha (2004a e 2004b), Mendes (2004 e 2005) e Costa (2006) sobre as reeleições de prefeitos em 2000 e em 2004. Todos esses trabalhos procuraram identificar os fatores que influenciaram o sucesso ou o insucesso dos prefeitos na tentativa de obter novo mandato. Além de apresentar evidências empíricas acerca da eficiência do processo eleitoral na seleção de gestores públicos, os estudos citados expuseram uma visão detalhada das eleições para prefeito no Brasil.

Modelagem

O prefeito é o principal gestor dos serviços públicos diretamente fornecidos à população. É a figura pública que pode ser mais facilmente identificada como responsável pelos buracos e pela sujeira nas ruas, pelo bom resultado de um novo corredor de transporte ou pela falta de vagas nas escolas públicas. Sua *performance* é observada pelo eleitor com mais facilidade que a do presidente da República, que lida com assuntos complexos como política externa e macroeconomia, ou a de parlamentares, que não têm responsabilidade direta pela gestão de políticas públicas.

* **Carlos Alexandre A. Rocha** – Mestre em Economia pela Universidade de Brasília e consultor legislativo do Senado Federal.

Eventual constatação de que uma má (boa) *performance* administrativa reduz (aumenta) a probabilidade de reeleição de um prefeito indicaria que o processo democrático e eleitoral do país é eficiente na seleção dos melhores dirigentes políticos.

As reeleições de prefeitos em 2000 e em 2004 ofereceram excelentes condições para uma avaliação econométrica por permitirem que a análise se centrasse na figura do candidato em vez na do partido, pois nossas agremiações políticas não têm identidades claras e as campanhas, em geral, são pautadas por compromissos difusos, pouco relacionados com os objetivos programáticos declarados. Convém notar que, na ausência do instituto da reeleição, priorizar o candidato em detrimento do partido também seria bastante problemático, pois cada político procura cativar o eleitorado tanto mediante promessas e compromissos de todo tipo como por meio de características intrínsecas de sua personalidade (p. ex.: simpatia, humildade e solidariedade, entre outras). Nos pleitos citados, a reeleição permitiu que esses aspectos fossem controlados. Como as promessas e os compromissos do candidato e suas características pessoais foram aprovados pelo eleitorado nas eleições anteriores (em 1996 e em 2000), pode-se supor que tiveram impacto nulo ou reduzido sobre os novos pleitos. Isso trouxe para o primeiro plano da análise o desempenho do prefeito no exercício do cargo, captado por meio de variáveis sobre a *performance* fiscal e das políticas públicas, sobre o acesso à informação do eleitorado e sobre a atuação política dos candidatos. Além do mais, as eleições municipais ocorrem com uma defasagem de dois anos em relação aos pleitos estaduais e federais, atenuando o impacto dos temas nacionais sobre as questões locais.

Efetivamente, as reeleições, no contexto brasileiro, não devem ser avaliadas por meio de análises de painel, com seus desdobramentos ao longo do tempo, em face da já citada debilidade programática dos partidos e da intensa movimentação dos políticos entre agremiações. Também por esses motivos, convém que as estimações foquem o político e não o partido. Como a reeleição é permitida uma única vez (ou seja, um dado político pode participar, no máximo, de duas eleições sucessivas

para cargos majoritários), isso gera apenas uma observação. Dessa forma, impõe-se fazer uma análise *cross-section*, submetendo os resultados às condições político-econômicas vigentes no momento em observação ("efeito-tempo"). Não se pode, além do mais, isolar o "efeito-fixo" dos municípios, o que resulta na necessidade de utilização de variáveis de controle que traduzam características típicas de cada município.

Esquematicamente, o prefeito, ao final do seu primeiro mandato, tem as seguintes opções:

1. abandonar a carreira política;
2. candidatar-se a vereador;
3. candidatar-se à reeleição;
4. ficar dois anos sem mandato à espera da possibilidade de se candidatar a outro cargo na esfera estadual ou federal.

Em todos os estudos, a última opção foi considerada dominada pela terceira opção e, conseqüentemente, descartada do *menu*, pois os prefeitos podem, a qualquer momento, buscar outra vaga. Efetivamente, se um político pretende ocupar cargos estaduais ou federais, a melhor opção é candidatar-se à reeleição (terceira opção), para, dois anos mais tarde, capitalizando as vantagens da condição de prefeito (espaço na mídia, realizações administrativas e alocação de recursos públicos, entre outras), lançar-se a outra posição. Permanecer dois anos no ostracismo, para somente então voltar à cena política, em busca de cargos melhores, não é uma prática comum.

A segunda opção, por sua vez, praticamente se equipara à desistência da carreira política (primeira opção), pois é grande a diferença de *status* entre os cargos de prefeito e de vereador. Essa escolha (empiricamente irrelevante) indica que o mandatário antecipou que tinha chances pequenas de reeleição e de ascensão na política.

Assim, a primeira e a terceira opções são as únicas relevantes: candidatar-se ou não a novo mandato. A hipótese básica da presente linha

de pesquisa é a de que o político deseja a reeleição. Para obtê-la, contudo, precisa, primeiramente, garantir sua candidatura, evitando que seu partido indique outro candidato, com maior força política ou menor desgaste perante o eleitorado, ou que a Câmara de Vereadores ou a Justiça cassem seu mandato.

O sucesso no processo de reeleição desdobra-se, portanto, em duas etapas:

1. conseguir candidatar-se à reeleição;
2. conseguir reeleger-se.

Dessa forma, o sucesso na tentativa de reeleger-se depende do êxito no esforço de tornar-se candidato. São dois processos que devem ser pensados em conjunto, pois a má avaliação de um prefeito poderá repercutir não na disputa eleitoral propriamente dita, mas ainda durante a escolha do candidato. Estatisticamente, a distribuição das variáveis explicativas para o conjunto de prefeitos que se candidatou (ou seja, aqueles que foram bem-sucedidos na primeira etapa) não é igual àquela observada para todo o universo de prefeitos, dado que a obtenção da candidatura selecionou previamente os prefeitos com maior probabilidade de reeleição.

Trata-se de um caso típico de viés de seleção. Para lidar com essa especificidade do processo eleitoral, os estudos citados estimaram modelos de escolha binária (*probit*) com seleção (GREENE, 1992), bem como, em um caso, um modelo de seleção de Heckman (1979).[1]

As estimativas econométricas basearam-se em informações disponibilizadas por vários órgãos públicos sobre a gestão das finanças municipais, as características sociais e geográficas dos municípios, o rol de prefeitos com contas julgadas irregulares e os resultados eleitorais. Complementarmente, usou-se a relação dos municípios que foram finalistas de concurso sobre qualidade na gestão pública, bem como um rol de notícias sobre prefeitos envolvidos (com ou sem condenação) em crimes graves. Cabe ressalvar, entretanto, que nem todos esses dados foram

coletados para as duas eleições ou usados em todos os estudos da linha de pesquisa considerada. O Quadro 1 sintetiza os diferentes enfoques adotados.

Quadro 1 – Enfoques

Estudo	Modelos	Eleição	Foco
Mendes e Rocha (2004a)	*probit* com seleção e de seleção de Heckman	2000	*performance* fiscal e das políticas públicas, acesso à informação e atuação política
Mendes e Rocha (2004b)	*probit* com seleção	2000	*performance* das políticas públicas e acesso à informação
Mendes (2004)	*probit* com seleção	2000	*performance* fiscal
Mendes (2005)	*probit* com seleção	2000	*performance* das políticas públicas e acesso à informação
Costa (2006)	*probit* com seleção	2004	*performance* fiscal

O Quadro 2, a seu tempo, discrimina as variáveis empregadas pelos diversos estudos.

Quadro 2 – Variáveis

Foco	Variáveis reportadas	Estudo
Performance fiscal média de 1997 a 2000 e de 2001 a 2004	Variações médias da despesa corrente, da receita de transferências correntes e da receita tributária, bem como as variações de 1998, 1999 e 2000 em relação a, respectivamente, 1997, 1998 e 1999, e as variações de 2002, 2003 e 2004 em relação a, respectivamente, 2001, 2002 e 2003	Mendes (2004) e Costa (2006)
Performance fiscal de 1998 em relação a 1997	Variações da despesa corrente, da receita de transferências correntes, do resultado fiscal corrente e da receita tributária	Mendes e Rocha (2004a)
Performance das políticas públicas	Variações médias, de 1997 a 2000, do percentual de partos sem cobertura pré-natal, da quantidade de docentes da 5ª a 8ª séries e da mortalidade por doenças infecciosas e parasitárias, e variações médias, de 1998 a 2000, do número de unidades básicas de saúde e da formação dos docentes da 1ª a 4ª séries em escolas públicas municipais e estaduais	Mendes e Rocha (2004a e 2004b) e Mendes (2005)
Acesso à informação	Condenação pelo Tribunal de Contas da União (TCU), denúncia por crime grave e prêmio por boa gestão	
Atuação política	O candidato ter mudado de partido, ser do partido do presidente, ser adversário do governador e ter parlamentar como adversário	Mendes e Rocha (2004a)

(continua)

Foco	Variáveis reportadas	Estudo
Controle	Região geográfica do município, densidade demográfica, taxa de crescimento populacional (de 1991 a 2000), proporção da população municipal na estadual, grau de urbanização, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), pertencer à região metropolitana, ser capital, ser novo, ter sido dividido, proporções de sucessos do candidato na microrregião em obter a candidatura e em reeleger-se e desempenhos eleitorais em 1996 e 2000	Diversos

No caso da *performance* fiscal de 1998 em relação a 1997, escolheu-se o segundo ano de mandato, por ser representativo da "real intenção fiscal" do prefeito. Em 1997, as ações do novo mandatário foram, em alguma medida, pautadas pelo orçamento elaborado por seu predecessor e pelo pagamento de obrigações assumidas pela gestão anterior. Somente no ano seguinte, em 1998, o prefeito eleito pôde praticar a política fiscal que considerava adequada. Nos dois anos finais do mandato (1999 e 2000), as decisões fiscais puderam ter sido influenciadas pela perspectiva de reeleição. Até no intuito de validar esse primeiro entendimento, testaram-se, posteriormente, os efeitos sobre as probabilidades de obtenção da candidatura e de sucesso na reeleição tanto da *performance* fiscal média ao longo do mandato como das variações observadas em todos os anos.

Ainda sobre a modelagem usada pela linha de pesquisa em exame, alguns estudos estratificaram os dados segundo a região geográfica, o percentual de adultos alfabetizados e a concentração de renda. O Quadro 3 aponta todos os estratos usados.

Quadro 3 – Estratos

Critério	Estratos	Estudo
Região geográfica	Regiões Norte e Nordeste *versus* Regiões Sul e Sudeste	Mendes e Rocha (2004a)
Concentração de renda	1º e 2º quintis *versus* 4º e 5º quintis da distribuição do índice de Gini	Mendes e Rocha (2004b)
Percentual de adultos alfabetizados	1º e 2º quintis *versus* 4º e 5º quintis da distribuição do percentual em questão	Mendes e Rocha (2004b) e Mendes (2005)
Condições de vida	1º e 2º quintis *versus* 4º e 5º quintis da distribuição do IDH	Mendes (2005)

Resultados

Na eleição de 2000, os 5.561 prefeitos estavam aptos a concorrer à reeleição. Na análise da *performance* fiscal, Mendes (2004) compilou dados sobre 3.374 municípios (61% do total). Já na eleição de 2004, quando alguns prefeitos estavam completando o segundo mandato, enquanto outros concluíam o primeiro, Costa (2006) apurou que 2.650 municípios possuíam séries fiscais completas e prefeitos em condições de concorrer à reeleição. Em decorrência da exclusão de 29 municípios criados em 2001, cujos gastos foram julgados atípicos, trabalhou-se com uma amostra de 2.631 observações (47% do total). A Tabela 1 contém a matriz de candidatura e reeleição para as eleições de 2000 e 2004 dos municípios com séries fiscais completas.

Tabela 1 – Matriz de candidatura e reeleição dos municípios com séries fiscais completas

	Não Reeleito		Reeleito		Total	
Eleição	**2000**	**2004**	**2000**	**2004**	**2000**	**2004**
Não candidato	34,3%	38,7%	n.a.	n.a.	34,3%	38,7%
Candidato	27,3%	35,9%	38,4%	25,4%	65,7%	61,3%
Total	**61,6%**	**74,6%**	**38,4%**	**25,4%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: Mendes (2004) e Costa (2006)
Nota: n.a.: não aplicável.

Enquanto, na eleição de 2000, 65,7% dos prefeitos da amostra candidataram-se à reeleição, sendo reeleitos 38,4%, na eleição de 2004 esses percentuais caíram para 61,3% e 25,4%, respectivamente. A queda na taxa de reeleição, em especial, foi bastante acentuada (diminuição de 13 pontos percentuais).

Como costuma ocorrer em estudos econométricos, os trabalhos de estimação indicaram que algumas das variáveis empregadas são significativas, enquanto outras não o são.

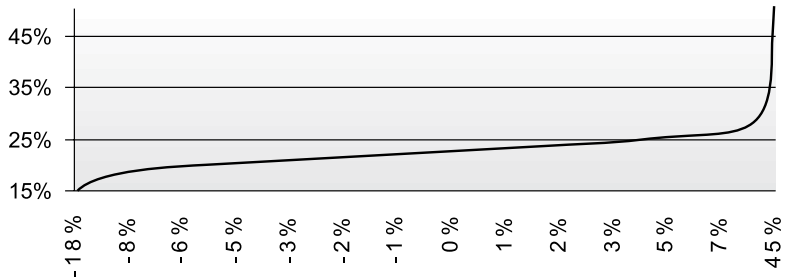
As estimativas acerca dos efeitos da *performance* fiscal sobre os pleitos de 2000 e 2004 mostraram que há correlação positiva entre aumento da despesa e sucesso eleitoral. Isso poderia ser reflexo da existência de um ciclo eleitoral, no qual os prefeitos elevam as despesas ao final do mandato para mostrar aos eleitores que são competentes. Para checar essa possibilidade, substituiu-se a variação média ao longo do mandato pelas variações anuais. Constatou-se que a expansão da despesa em todos os anos do mandato está associada a maiores probabilidades de candidatura e de reeleição. Além do mais, observou-se que a variação com mais impacto não foi a do último ano de mandato. Pelo contrário, tanto na determinação da probabilidade de obtenção da candidatura, quanto na de sucesso na reeleição, as variações de 2000 em relação a 1999 e de 2004 em relação a 2003 apresentaram os efeitos mais fracos. Assim,

não parece que um impulso da despesa no final do mandato aumente as chances eleitorais dos prefeitos, mas sim um crescimento consistente ao longo do mandato.

Ressalte-se que as decisões fiscais tomadas no final do mandato devem ser interpretadas com cuidado, pois pode haver um problema de endogeneidade, no qual os gastos públicos (que deveriam ser uma variável explicativa) são afetados pela probabilidade de reeleição (que deveria ser a variável explicada). Nos meses que antecedem o pleito, o prefeito provavelmente já fez uma avaliação sobre quais são suas chances. Caso esteja convencido de que será vitorioso, tenderá a ser mais comedido na execução do orçamento, evitando estrangular financeiramente o início do seu provável segundo mandato.

Apurou-se, também, que a expansão da receita de transferências correntes está positivamente correlacionada às probabilidades de candidatura e de reeleição.

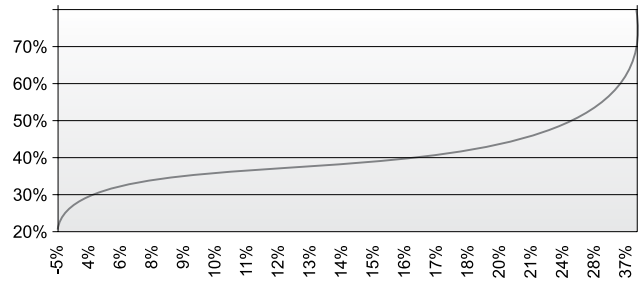
Na eleição de 2004, um prefeito que tenha reduzido a despesa corrente média em 18% apresentava uma probabilidade de reeleição de 14%. Outro que a tenha aumentado em 18% possuía uma probabilidade de reeleição de 31%. Essa relação pode ser observada por intermédio do Gráfico 1.



Fonte: Costa (2006)

Gráfico 1 – Probabilidade de reeleição em função da taxa média anual de crescimento da despesa corrente

Já na eleição de 2000, um prefeito que tenha diminuído a despesa corrente média em 5% tinha probabilidade de reeleição de 20%. Outro, com um aumento de 17%, possuía probabilidade de reeleição de 40%. Essa relação é ilustrada pelo Gráfico 2.



Fonte: Mendes (2004)

Gráfico 2 – Probabilidade de reeleição em função da taxa média anual de crescimento da despesa corrente

No que tange à *performance* das políticas públicas, a população, no pleito de 2000, monitorou de maneira parcial as ações dos prefeitos. Somente duas das quatro variáveis consideradas (ou seja, as variações médias no percentual de partos sem cobertura pré-natal e na quantidade de docentes de 5ª a 8ª séries) revelaram-se significativas, afetando as chances de obtenção da candidatura.

Em relação ao acesso à informação, apenas as variáveis relacionadas a fatos amplamente divulgados pela imprensa (ou seja, denúncia por crime grave e premiação por boa gestão) afetaram significativamente o processo eleitoral do ano 2000, contudo as acusações apenas dificultaram a obtenção da candidatura – uma vez obtida, as probabilidades de reeleição igualaram-se às dos demais prefeitos.

Quanto à atuação política e às variáveis de controle, merecem destaque as melhores chances de reeleição, no pleito de 2000, dos correligionários do presidente da República[2] e dos prefeitos de novos

municípios. Esses resultados são condizentes com o que foi apurado acerca da *performance* fiscal. Os correligionários têm, por hipótese, maior acesso às transferências federais, o que viabiliza a expansão das despesas municipais. Administrar um novo município, por sua vez, significa não ter dívidas acumuladas, ter transferências asseguradas e poder contratar funcionários para o quadro do novo município.

No que tange à estratificação regional, verificou-se um padrão diferenciado nas Regiões Norte e Nordeste em relação às Regiões Sul e Sudeste. Nas duas primeiras, o apoio ao (e, por hipótese, do) presidente da República influenciou o processo eleitoral, e os prefeitos acusados de crimes graves não foram rejeitados pelo eleitorado. Observou-se padrão inverso nas duas últimas, que puniram com mais rigor o prefeito acusado de crime grave e não privilegiaram o candidato do partido do presidente. Assim, a influência do presidente foi mais pronunciada nas regiões mais pobres e dependentes de recursos federais, enquanto somente nas regiões onde o eleitor médio é mais instruído e mais bem-informado é que houve resistência à obtenção da candidatura por prefeitos acusados de crimes graves.

Na estratificação pelo percentual de adultos alfabetizados, o grupo com o melhor índice foi mais severo com seus prefeitos. As denúncias por crimes graves, que antes afetavam apenas a probabilidade de candidatura, passaram a influenciar a probabilidade de reeleição. Ademais, as condenações pelo Tribunal de Contas da União (TCU) mostraram-se significativas no grupo em questão, enquanto as premiações por boa gestão tiveram maior impacto no grupo com o pior índice. Esses resultados, exceto no que se refere às condenações pelo TCU, que continuaram não significativas, coincidem com aqueles proporcionados pela estratificação pelas condições de vida.

Considerando-se a estratificação pela concentração de renda, tem-se que, nos municípios menos desiguais, as denúncias por crimes influíram com mais força na probabilidade de candidatura, e as condenações pelo TCU passaram a interferir na probabilidade de reeleição, enquanto as premiações por boa gestão perderam importância, embora continuassem significativas.

Conclusões

Particularmente relevante para esta resenha é a comparação entre os efeitos das *performances* fiscais sobre os pleitos de 2000 e 2004. Mendes (2004) e Costa (2006) convergem para as mesmas conclusões, ilustradas pelos Gráficos 1 e 2. A despeito da aprovação, em maio de 2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal, persiste o padrão que favorece os prefeitos candidatos que aumentarem, ao longo do primeiro mandato, as despesas correntes e as receitas de transferências correntes.

Esses resultados divergem daqueles obtidos por Meneguin e Bugarin (2001) e Meneguin, Bugarin e Carvalho (2005), segundo os quais o governante que pretende reeleger-se tende a controlar os gastos públicos, pois suas chances de reeleição diminuem à medida que a despesa *per capita* aumenta. Parece que há três razões para essa divergência: (i) Mendes (2004) e Costa (2006) controlaram o viés de seleção derivado da não-obtenção da candidatura por todos os prefeitos aptos a disputar a reeleição; (ii) Meneguin e Bugarin (2001) e Meneguin, Bugarin e Carvalho (2005) definiram "reeleição" como sendo a permanência de um mesmo partido no poder, o que contraria a tradição política brasileira; e (iii) estes últimos autores valeram-se somente da despesa do ano 2000 (no final do mandato, portanto), podendo ter incorrido no já citado problema de endogeneidade.

Outros dois aspectos merecem destaque. Em primeiro lugar, embora não se possa estabelecer, com base nos dados disponíveis, uma relação de causalidade, não deixa de ser sugestivo que a queda no percentual de prefeitos reeleitos (de 38,4% para 25,4%) tenha coincidido com uma mudança radical no perfil do grupo político que ocupa a Presidência da República. É uma singularidade que evoca um dos achados de Mendes e Rocha (2004a) acerca da influência do chefe de Estado nas disputas eleitorais municipais. Pode-se especular que os governantes alinhados com o grupo político anterior, especialmente nas pequenas cidades, podem ter tido dificuldades adicionais para permanecer no cargo no novo contexto.

Em segundo lugar, embora as análises de Mendes e Rocha (2004a e 2004b) e Mendes (2005) sobre o papel das denúncias por crimes graves sejam limitadas, é interessante notar que há uma convergência entre as conclusões desses estudos e os de Ferraz e Finan (2005) sobre como os relatórios de auditoria elaborados pela Controladoria-Geral da União sobre administrações municipais foram levados em consideração pelos eleitores no pleito de 2004. Diferentemente, porém, do que estes últimos autores pretendem, os estudos resenhados não têm a intenção de identificar diferenças entre as *performances* dos prefeitos no primeiro e, eventual, segundo mandatos. A questão a ser respondida é, ao mesmo tempo, mais limitada e ambiciosa: descortinar por meio das campanhas "reeleitorais" (portanto, de prefeitos que estejam concluindo seu primeiro mandato) a dinâmica subjacente ao processo eleitoral como um todo, controlando-se, como afirmado inicialmente, as promessas e os compromissos do candidato e suas características pessoais.

Finalizando, os resultados de Mendes (2004) e Costa (2006), juntamente com os de Mendes e Rocha (2004a), podem ser uma conseqüência do modelo de federalismo fiscal do país. Os municípios são financiados, principalmente, por transferências que recebem dos governos federal e estaduais, sendo a receita tributária própria de somenos importância. Esse tipo de composição da receita não estimula a responsabilidade fiscal nem a *accountability* dos gestores locais. Os eleitores podem tanto não estabelecer uma associação clara entre os tributos que pagam e os dispêndios do governo local como não ter poder de barganha para induzir o governante a administrar o orçamento público com prudência. Ademais, para os munícipes e seus representantes, o comportamento ótimo é no sentido de obter o máximo possível de recursos para seus municípios. O prefeito com "boa" *performance* é justamente aquele que consegue captar recursos "de fora". Nesse contexto, o controle das despesas ou a redução de eventual déficit fiscal não é a estratégia mais racional.

Notas

1 Subsidiariamente, Rocha (2004) estimou um modelo *probit* sem seleção, contemplando somente os efeitos da *performance* fiscal de 1998 em relação a 1997 sobre as probabilidades de reeleição no pleito de 2000. Embora incompleto, os achados do aludido exercício são similares às conclusões correspondentes de Mendes e Rocha (2004).

2 Convém frisar, porém, que o mesmo não ocorre com os correligionários do governador.

Referências

COSTA, M. M. A. *Reeleição e política fiscal*: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos. Brasília, 2006. Tese de mestrado. Departamento de Economia, Universidade de Brasília. Mimeo.

FERRAZ, C.; FINAN, F. *Reelection incentives and political corruption*: evidence from Brazil's municipal audit reports. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2005. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/eventos/seminarios/pesquisa/reelection_incentives_and_political_corruption.pdf>.

GREENE, W. H. *A statistical model for credit scoring*. Nova York: New York University/Leonard n. Stern School of Business, 1992. Mimeo. (Texto para discussão).

HECKMAN, J. J. Sample selection bias as a specification error. *Econometrica*, 47(1), p. 153-161, 1979.

MENDES, M. *Federalismo fiscal e crescimento do governo: evidências eleitorais para o Brasil*. João Pessoa: Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, XXXII, João Pessoa, 2004. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A023.pdf>.

_____. Eleições para prefeitos: como são escolhidos os gestores das políticas sociais descentralizadas? *Prêmio IPEA 40 Anos – IPEA-Caixa 2004:* monografias premiadas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2005. p. 199-229. Disponível em: <http://getinternet.ipea.gov.br/SobreIpea/40anos/profissionais/monografiamarcos.doc>.

MENDES, M.; ROCHA, C. A. A. *O que reelege um prefeito?* Brasília: Senado Federal/Consultoria Legislativa, 2004a (Texto para Discussão n. 7). Disponível em: <http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao/texto7%20-%20reeleicao%20prefeitos.pdf>.

_____. *Reeleição sob informação imperfeita:* evidências para os municípios brasileiros. Brasília: Universidade de Brasília/Departamento de Economia, 2004b (Texto para Discussão n. 313). Disponível em: <http://www.unb.br/face/eco/cpe/TD/313maio2004MarcoseCAlexandre.pdf>.

MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, M. S. Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos. *Revista de Economia Aplicada*, 5 (3), p. 601-622, 2001.

MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, M. S.; CARVALHO, A. X. de. *O que leva um governante à reeleição?* Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2005 (Texto para Discussão n. 1.135). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2005/td_1135.pdf>.

ROCHA, C. A. A. *Mayoral fiscal performance and reelection success*. Washington: The George Washington University/Institute of Brazilian Business and Public Management Issues, 2004 (Minerva Paper s/n). Disponível em: <http://www.gwu.edu/~ibi/minerva/Fall%202004/Mayoral%20Fiscal%20Performance.pdf>.

O IMPACTO DE REFORMAS POLÍTICAS RECENTES NA DISCIPLINA FISCAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Eduardo L. Leoni*
Lúcio R. Rennó**

Introdução

Déficit público, inflação, irresponsabilidade fiscal, paralisia decisória e corrupção são marcas da governança e do gerenciamento macroeconômico na América Latina durante a segunda metade do século XX. Esses fenômenos são resultado de diversos fatores históricos, econômicos e sociais. Não desconsideramos essas explicações de cunho socioeconômico, mas o enfoque aqui são os determinantes político-institucionais da ocorrência de má governança e administração econômica irresponsável na América Latina. Investigamos como mudanças institucionais recentes, que varreram grande parte do mundo e dramaticamente alteraram as bases da administração pública, de fato impactaram padrões de atuação do governo no que concerne a despesas e a receitas do orçamento público. Mais especificamente, o objetivo é avaliar o impacto de mudanças político-institucionais recentes na disciplina fiscal dos governos.

* **Eduardo L. Leoni** – É candidato a Ph.D. pela Columbia University.

** **Lúcio R. Rennó** – É professor adjunto do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (Ceppac), da Universidade de Brasília. É Ph.D. em Ciência Política pela University of Pittsburgh.

Dessa forma, o objetivo principal deste estudo é analisar como reformas político-institucionais recentes afetaram o funcionamento prático do sistema político mensurado por meio da responsabilidade fiscal. Examinamos o impacto das reformas na regra de reeleição para cargos do Executivo e a adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) na voracidade deficitária dos municípios brasileiros, de 1996 a 2003. Nosso objetivo principal é avaliar o impacto da LRF e da reeleição em um mesmo modelo explicativo sobre a variação na disciplina fiscal dos municípios brasileiros para os quais há dados em série temporal cobrindo o período inteiro de análise. Com isso, pretendemos avaliar como as duas reformas de fato aumentaram a responsabilidade fiscal dos representantes eleitos para o Poder Executivo no nível local, contrapondo duas visões acerca do impacto das reformas: uma contrária e outra favorável.

Nosso banco de dados, portanto, permite comparar dois períodos eleitorais distintos, com regras diferentes, e avaliar como a variação no conjunto de incentivos institucionais afetou o comportamento de prefeitos. Podemos comparar prefeitos que concorreram à reeleição de 1996 a 2000 com os que não concorreram; podemos comparar os prefeitos reeleitos em seu último mandato com os que concorrem à reeleição em um ambiente regulado pela LRF e podemos comparar a disciplina fiscal antes e depois das reformas. Assim sendo, o caso brasileiro oferece também uma oportunidade única de avaliar o impacto de reformas institucionais no comportamento político de atores-chave do sistema.

Apesar dos significativos avanços feitos recentemente no estudo tanto da LRF quanto da mudança na regra da reeleição, nosso trabalho agrega a esse rico debate a forma como ambas as leis interagem afetando o comportamento individual de políticos no nível municipal no Brasil. Por termos uma série temporal das finanças municipais, enfocamos como ciclos eleitorais e como prefeitos concorrendo à reeleição ou em seu segundo mandato se comportam fiscalmente. Sendo assim, combinamos os estudos de Menezes (2005) e Giuberti (2005) sobre o impacto municipal da LRF com os estudos de Nakaguma e Bender (2005) e Meneguin e Bugarin (2001) sobre ciclos eleitorais, reeleição e LRF nos

estados brasileiros. Exploramos, dessa forma, como reeleição, ciclos eleitorais e a LRF oferecem incentivos complementares e contraditórios para o comportamento político de prefeitos em uma amostra maior do que as anteriores, explorando seu impacto nos municípios brasileiros.

Pontos positivos e negativos das reformas recentes

Tanto a LRF quanto a reeleição visam a aumentar a transparência da administração pública e a reduzir a irresponsabilidade fiscal. Vale destacar que corrupção e irresponsabilidade fiscal estavam no âmago da falência do modelo de desenvolvimento anterior, baseado em um estado interventor (DORNBUSCH; EDWARDS, 1991).

A emenda constitucional que permitiu a reeleição para um mandato consecutivo para cargos no Executivo foi aprovada em 1997. Fernando Henrique Cardoso foi o primeiro presidente a se beneficiar da mudança, já nas eleições de 1998, assim como diversos governadores na mesma eleição, e muitos outros prefeitos nas eleições de 2000.

Há diversos argumentos teóricos favoráveis à idéia da reeleição como geradora de transparência e controle democrático. Para alguns, a idéia de contabilidade democrática, de prestação de contas (*accountability*) em um regime democrático, só é possível quando há reeleição (PRZEWORKSI, STOKES; MANIN 1999). Segundo esses autores, contabilidade democrática só existe quando eleitores têm a capacidade de premiar ou punir seus representantes por seu desempenho no cargo. Pois bem, essa capacidade de punição só é possível quando o mesmo político concorre para o mesmo cargo. Quando a reeleição é proibida, o mecanismo de punição do eleitor fica reduzido. Pode-se pensar que, ao contrário disso, caso o político concorresse a outro cargo eletivo, haveria espaço para premiação ou punição eleitoral. Mas não há garantias de que isso ocorra, já que a retórica utilizada para concorrer a outro cargo pode ser distinta e, até mesmo, não passar por uma prestação de contas sobre seu desempenho anterior, mas sim focar mais em propostas para o futuro. Mesmo assim, isso não enfraquece o argumento de que, quando existe a possibilidade de reeleição,

o político se verá muito mais forçado a prestar contas de sua atuação do que em outras circunstâncias.

Contudo, a permissão da reeleição, por si só, não é garantia de responsabilidade fiscal, já que ela vem acompanhada da idéia de restrição do número de mandatos consecutivos. Esse ponto é fundamental para entendermos o impacto último da reeleição na disciplina fiscal de municípios. A reforma, portanto, tem dois componentes e cria duas lógicas de ação. Para quem concorre à reeleição, o incentivo é evitar dívidas e déficits para não herdar essa herança maldita (MENEGUIN; BUGARIN, 2001). Porém, para quem está em seu segundo e último mandato, as chances para um comportamento oportunista são maiores. Segundo essa lógica, o aumento nos gastos públicos que poderia existir no primeiro mandato, quando da ausência da permissão da reeleição, pode vir a acontecer no final do segundo mandato. Nesse cenário, o político no exercício de seu último mandato pode sofrer de falta de capacidade administrativa, fragilidade política e paralisia decisória, levando a ciclos correspondentes de irresponsabilidade fiscal e déficit e pressões inflacionárias da época em que a reeleição era proibida. O que garante que políticos no fim de seu segundo mandato não serão irresponsáveis fiscalmente?

Uma forma de solucionar esse problema foi a adoção, em 2000, de uma proposta de lei que regulasse os gastos públicos no Poder Executivo, impondo punições claras para as unidades federativas que desrespeitassem a lei. Essa medida, que ficou conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, instituía exatamente isso: metas para gastos públicos e punições para políticos que desrespeitassem as metas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem o objetivo de aumentar o controle e a transparência dos gastos públicos. A lei estabelece limites para gastos com pessoal e para o déficit público e uma série de punições correspondentes no caso de desrespeito aos limites de gasto estipulados. Os gastos devem ser definidos com antecedência, na Lei Orçamentária Anual, e devem ser executados de acordo com a previsão de receitas. Os gastos definidos não podem ser alterados no transcorrer do ano, a não ser em casos excepcionais. Igualmente importante, a LRF obriga a uma

prestação de contas periódica dos entes da União, em relatórios que discutem despesas e receitas. Além disso, a lei estipula que gastos com pessoal não podem ultrapassar 60% das despesas e que o total de endividamento novo não é limitado pelos gastos de capital. Finalmente, os entes da União que desrespeitarem a lei serão punidos, tendo suas transferências voluntárias e operações de crédito bloqueadas até a regularização de sua situação. A lei, portanto, estabelece critérios claros para os gastos públicos e restringe a capacidade de endividamento do Poder Executivo.

Mas ambas as mudanças têm sido criticadas no Brasil, por argumentos tanto da direita quanto da esquerda no espectro político-ideológico brasileiro. O principal argumento contra a reeleição é que a regra atual leva a um uso abusivo da máquina estatal durante as eleições para favorecer os candidatos à reeleição. Nessa visão, a regra da reeleição levaria a um aumento nos gastos públicos e à irresponsabilidade fiscal, porque estimularia o gasto. Portanto, candidatos concorrendo à reeleição, ou seja, em seu primeiro mandato, estariam mais propensos a gastar mais do que têm, gerando déficit, do que candidatos que não concorrem à reeleição.

Já com respeito à LRF, seus adversários alegam que ela exageradamente engessa o poder público, principalmente os municípios, ao definir punições dramáticas para aqueles que não conseguem atingir as metas. A LRF cria uma situação na qual pode haver os recursos para serem investidos em um município, onde há a demanda pelos benefícios gerados pelos recursos, mas onde o investimento é vetado por lei. Nesse caso, quem realmente perde é a população, que fica impedida de ter acesso aos benefícios que as transferências voluntárias e as operações de crédito trariam para a localidade. Segundo essa visão, a LRF é uma camisa-de-força para a governança local, ao impor restrições excessivas ao gasto.

Ambas as críticas às duas reformas são sólidas, mas elas só se sustentam se, de fato, levarem a aumentos na irresponsabilidade fiscal e à redução exagerada dos gastos públicos. O teste do impacto simultâneo da LRF, da reeleição e de ciclos eleitorais nos gastos municipais no Brasil ainda não foi realizado. Há estudos sobre a primeira nos municípios e sobre os três nos estados, mas não dos três nos municípios. Iremos,

portanto, contribuir para a literatura sobre o impacto das mudanças recentes que visam a aumentar a transparência e o controle democrático no Brasil ao avaliar ambas as mudanças em uma amostra maior de casos que estudos anteriores.

Dados e estatísticas descritivas

Os estudos que se concentram no nível nacional (PERSSON; TABELLINI, 2005) ou estadual (MENEGUIN; BUGARIN, 2001; NAKAGUMA; BENDER, 2005) têm problema no número mais limitado de observações do que em uma análise no nível municipal. As conclusões contraditórias obtidas por esses estudos, ora favoráveis ora contrárias ao impacto da reeleição, por exemplo, podem ser resultado disso ou de uma inobservância do caráter dual da reforma na regra da reeleição.

Alguns poucos estudos sobre o Brasil realizados no nível municipal já avaliaram o impacto da reeleição nos gastos públicos e na corrupção (FINAN; FERRAZ, 2005). Esses autores têm uma visão muito positiva sobre o impacto da reeleição. Contudo, eles avaliam apenas o período posterior à reforma. Não há estudos que comparem o impacto do ciclo eleitoral antes e depois das reformas no nível municipal, apenas estadual (NAKAGUMA; BENDER, 2005). Portanto, esses estudos falham por não ter uma base inicial para comparação, anterior às reformas nos municípios.

O único estudo que contrasta os momentos antes e após a reforma, mas apenas para os estados brasileiros, chega a conclusões negativas sobre o impacto da reeleição, contradizendo os estudos de Finan e Ferraz (2005) e de Meneguin e Bugarin (2001), que enfocam apenas o período pós-reforma. Contudo, a interpretação de seus achados se mostra pouco convincente. Segundo Nakaguma e Bender (2005), a reeleição nos estados não gera indisciplina fiscal, entendida como uma defasagem entre despesas e receitas. Afeta alguns componentes dos gastos públicos e da receita, gerando aumentos em ambos, mas não déficit. Ora, aumentos nos gastos, desde que não se traduzindo em déficits ou dívidas, não têm

necessariamente impacto negativo no funcionamento do sistema político. Muito pelo contrário, gastar mais, mas de forma responsável, é um ganho para a governança em um país onde há grandes necessidades.

Para Menezes (2005), a restrição nos gastos após a LRF parece ser, na verdade, um entrave trazido pela lei aos brasileiros. Contudo, Menezes ignora o impacto da mudança na regra da reeleição. Sendo assim, cabe perguntar se a regra da reeleição não provoca um reequilíbrio nas despesas e na arrecadação, que poderia ser enviesado pela LRF. A LRF, por sua vez, não imporia restrições necessárias a tendências de comportamento oportunista de políticos em seu segundo mandato. Nesse sentido, as duas reformas se complementariam perfeitamente.

Com essas limitações da literatura em mente, construímos um banco de dados de painel para os municípios brasileiros de 1996 a 2004. Dessa forma, podemos avaliar o impacto da reforma da regra da reeleição e da LRF na disciplina fiscal dos municípios brasileiros. Utilizamos os dados disponíveis no sítio do Ipeadata na internet, cuja fonte original é o Finbra – Finanças do Brasil. Utilizamos dados econômicos do Ipea relativos aos municípios e dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Dessa forma, podemos avaliar o impacto concomitante da reforma da regra da reeleição e da LRF na disciplina fiscal dos municípios brasileiros. Utilizamos apenas uma amostra de 2.110 municípios para os quais há dados para a série temporal inteira. Assim, temos um banco de dados balanceado, com número idêntico de pontos temporais para cada caso. O banco de dados, portanto, inclui dois ciclos eleitorais. O primeiro é composto pelos anos de 1997 a 2000 e o segundo de 2001 a 2003. Os prefeitos eleitos em 1996 foram os primeiros a se beneficiar da mudança na regra da reeleição, podendo concorrer novamente em 2000. De todos os municípios (>5.000), 67% dos prefeitos eleitos em 1996 decidiram concorrer novamente em 2000. Destes, 56% foram reeleitos (2.069 municípios). No caso, os reeleitos em 2000 passam a exercer seu último mandato de 2001 a 2004. A mudança institucional gera variações nos tipos de mandato exercidos pelos prefeitos. O banco de dados capta essa variação, contendo prefeitos que decidem concorrer à reeleição,

os que não o fazem e aqueles que estão exercendo seu segundo mandato. Além disso, o banco de dados distingue entre os períodos antes e depois da implementação da LRF.

O principal problema do banco de dados é a ausência de dados para uma parte razoável dos municípios. Nossa amostra cobre apenas 38% das municipalidades brasileiras. Ademais, os dados ausentes não parecem ter uma distribuição aleatória. A Figura 1 indica que as municipalidades na nossa amostra são significativamente mais ricas e populosas. Os prefeitos na nossa amostra também parecem ser menos propícios a se candidatar à reeleição e a ganhá-la, mas essas diferenças são menores. A nossa amostra cobre 55% da população e 63% do produto interno brasileiro. Portanto, embora a amostra não seja aleatória, ela corresponde a uma importante parcela dos municípios.

A amostra inclui casos de prefeitos que têm mais autonomia de alocação do orçamento público, no sentido de ter maiores receitas, para incorrer em déficit. Como os municípios incluídos são grandes, com orçamentos significativos, capacidade de arrecadação e maiores pressões para despesas, a possibilidade de comportamento irresponsável é real. Municipalidades pequenas têm muito pouca capacidade de endividamento, portanto sua inclusão na amostra poderia artificialmente inflar o impacto positivo da LRF.

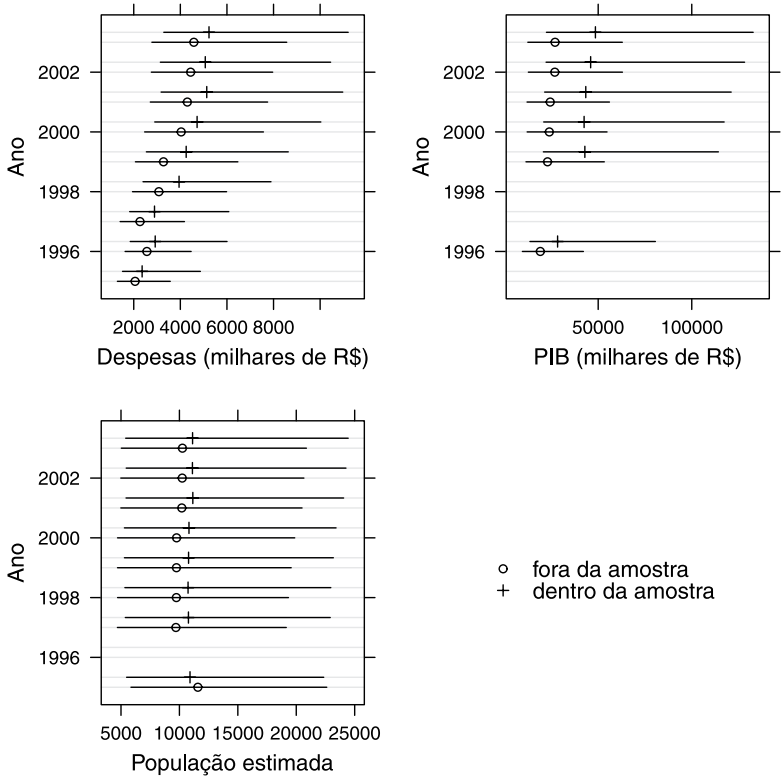


Figura 1 – Mediana, 25 e 75 percentis das principais variáveis independentes para municípios dentro e fora da nossa amostra. O gráfico indica que os municípios da amostra são em geral mais ricos que os de fora

Com essas características da amostra em mente, podemos partir para uma análise exploratória dos dados. Nossa principal variável a investigar é a disciplina fiscal dos municípios. Essa variável pode ser operacionalizada de diversas formas. Nossa opção é simples, dividir o superávit ou déficit (receita menos despesa) pela receita. A Figura 2 apresenta o valor médio dessa medida em todos os municípios no transcorrer do período.

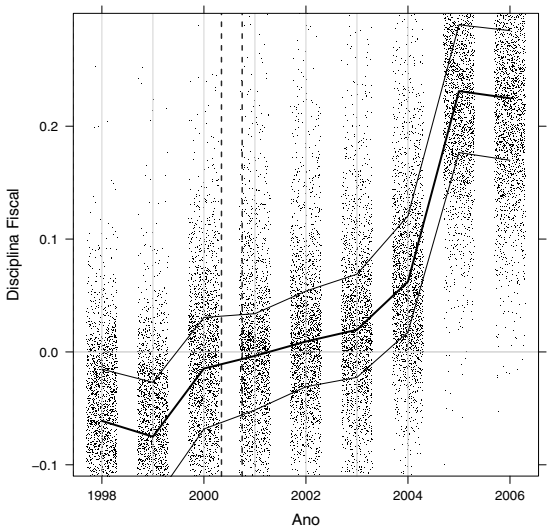


Figura 2 – Plotamos disciplina fiscal por ano. Linhas interrompidas indicam datas importantes no período: eleições (outubro de 1996 e outubro de 2000), aprovação da emenda constitucional da reeleição (junho de 1997) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (maio de 2000). A disciplina fiscal é medida como (arrecadação−despesa)/arrecadação. A linha escura conecta as medianas da distribuição de cada ano, enquanto a linha de cima conecta os 75 percentis e a de baixo os 25 percentis. Os pontos representam os valores para cada um dos 2.110 municípios na nossa amostra, adicionados de pequenos valores aleatórios (*jitter*) para reduzir a sobreposição dos pontos

A Figura 2 mostra um inequívoco aumento na responsabilidade fiscal dos municípios brasileiros, confirmando os achados de estudos anteriores (MENEZES, 2005; GIUBERTI, 2005). Os anos de 1997 e 2002 apresentaram saltos significativos, indicando, com clareza, os impactos da renegociação da dívida de estados e municípios e a implementação da LRF. Essa diferença fica ainda mais clara na Figura 3, na qual se apresenta

a primeira diferença da disciplina fiscal. De fato, a conclusão da renegociação da dívida em 1997 representou uma revolução na administração pública brasileira. É difícil, no entanto, avaliar se a reforma da reeleição contribuiu para esse aumento na disciplina. A análise econométrica que se segue auxiliará na identificação dos efeitos distintos desses eventos.

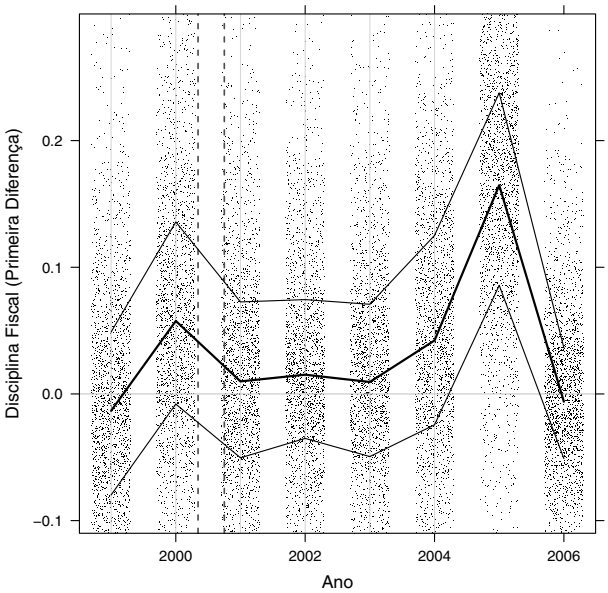


Figura 3 – Gráfico com a primeira diferença $(\text{disciplina}_{i(t)} - \text{disciplina}_{i(t-1)})$ para cada ano. Os anos de 1997 e 2002 se mostram atípicos, conforme esperado. Os outros elementos do gráfico são os mesmos da Figura 4

Vale também discutir como os componentes do nosso cálculo de disciplina fiscal, despesa e receita, comportaram-se no período. Note que a disciplina fiscal pode ser obtida de diversas formas: diminuição das despesas, aumento nas receitas ou crescimentos e retrações de cada um em ritmos similares. A relação entre esses dois componentes nos

fornece interpretações distintas sobre os incentivos ao comportamento dos políticos. Portanto, a Figura 4 apresenta a receita e a despesa *per capita*, condicionada por três níveis distintos de renda *per capita*.

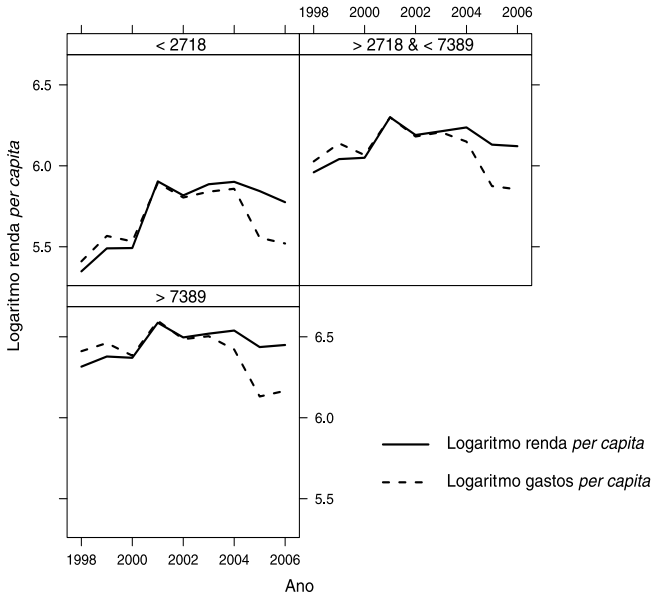


Figura 4 – Logaritmo da despesa mediana *per capita* para cada ano. Criamos gráficos separados para diferentes níveis de renda

Fica claro que o processo de ajuste teve dinâmicas distintas antes e depois de 2000. Antes da LRF, o ajuste se produziu por meio da aproximação das despesas com a receita, enquanto ambos cresciam dramaticamente. Após a LRF, houve uma queda acentuada nos gastos, sem grande variação na receita. Isso também confirma os resultados de Menezes (2006), indicando que os críticos da LRF têm razão quando argumentam que a lei serviu como uma camisa-de-força para os prefeitos, limitando sua capacidade de gasto e gerando superávits, e não orçamentos equilibrados, em que receita e despesa se equivalem. Em um país que necessita

de investimentos, a constrição exagerada das despesas pode vir a ser muito perniciosa para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Com relação à reeleição, uma forma interessante de visualizar seu impacto é comparar as médias nas nossas variáveis de disciplina fiscal de políticos em condições eleitorais distintas. Podemos contrapor candidatos à reeleição aos demais prefeitos e prefeitos em seu segundo e último mandato em relação aos demais.

As Figuras 5 e 6 mostram esses dados. Primeiro, as variações nos dois casos não são tão distintas em magnitude quanto as dos demais, mas há algumas diferenças interessantes. No caso dos prefeitos que concorrem à reeleição, na Figura 5, fica claro que eles são levemente mais responsáveis que os demais, mas principalmente nos primeiros anos de seu mandato, no caso, antes da mudança na própria regra da reeleição. Após a regra, e chegando a seus últimos anos do mandato, os prefeitos se tornam igualmente responsáveis, e as linhas para cada grupo distinto se encontram.

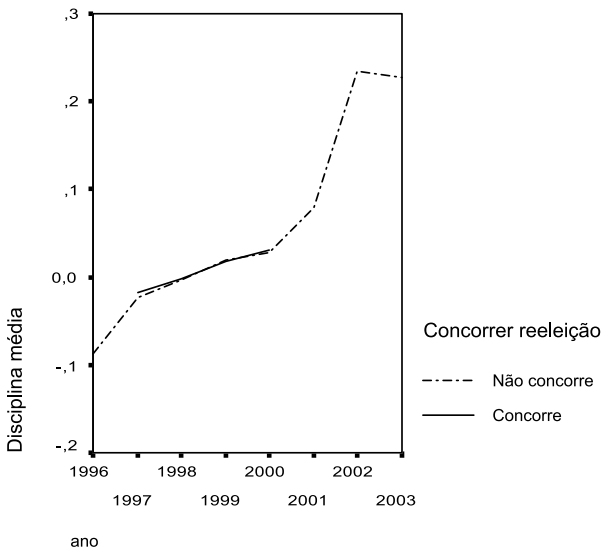


Figura 5 – Comparação entre os prefeitos que concorreram à reeleição e os demais

Já os prefeitos em seu último mandato, apresentados na Figura 6, se mostram menos responsáveis fiscalmente que seus outros colegas em situações diferentes. Os que estão em seu último mandato só passam a ser mais responsáveis quando se aproximam as eleições de 2002, indicando que esses prefeitos têm grande probabilidade de concorrer a outros cargos em um futuro próximo, por isso buscam ser mais responsáveis fiscalmente. Essa é uma hipótese que não poderemos testar apropriadamente aqui, já que não identificamos os prefeitos nessa condição, mas é tópico interessante para pesquisa futura. O fato, contudo, de após as eleições a diferença entre prefeitos em segundo mandato e os demais voltar ao padrão anterior pode ser um indicativo desse fenômeno.

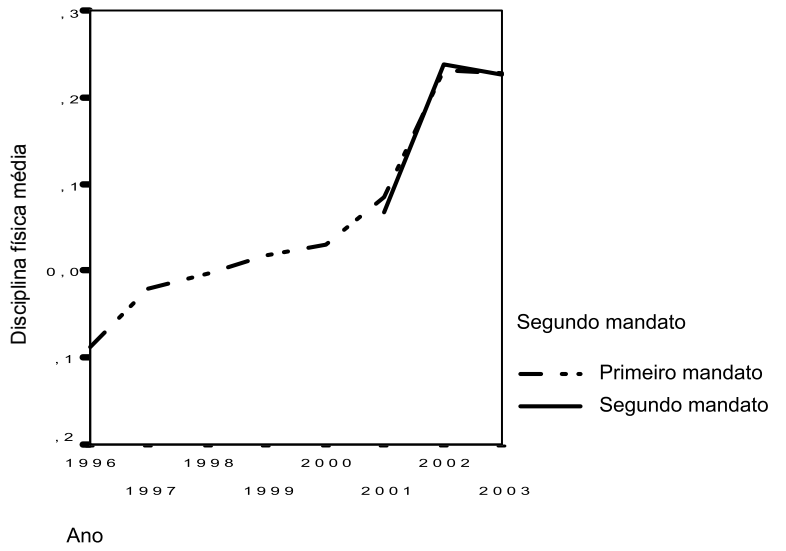


Figura 6 – Comparação entre os prefeitos em seu segundo e último mandato e os demais

As figuras e os dados anteriores já nos dizem muito sobre o impacto das reformas políticas recentes. Contudo, essas informações não

são suficientes para avaliar a variação existente entre municípios com características distintas. Também não nos permitem verificar como tais variáveis se relacionam entre si e o ciclo eleitoral. Voltamos nossa atenção, portanto, para uma análise mais complexa, que nos permitirá confrontar essas questões.

Análise econométrica

Na análise rodamos quatro modelos distintos para explicar variações na disciplina fiscal. Incluímos efeitos fixos para cada município, no intuito de controlar por qualquer variável que seja constante no período testado, como por exemplo, a Unidade da Federação de cada município.

O primeiro modelo contém apenas uma análise dos efeitos diretos das variáveis com efeitos fixos para ano e município, sem termos de interação. O modelo inclui uma defasagem da variável dependente, um indicador para prefeitos que concorrem à reeleição, outro para prefeitos reeleitos, o produto interno bruto do município e o tamanho de sua população. Note que variáveis constantes em um determinado ano (por exemplo, a vigência ou não da Lei de Responsabilidade Fiscal) não podem ser incluídas na análise nesse momento.

O segundo modelo inclui termos de interação entre o PIB do município e *dummies*, indicando a vigência da LRF e da lei de reeleição. O objetivo é avaliar se o impacto das reformas políticas é heterogêneo de acordo com o tamanho da economia do município. Vale lembrar que sugerimos a idéia de que municípios maiores têm mais latitude para endividamento, portanto seriam mais sensíveis à LRF e à reeleição.

Os resultados das regressões são apresentados na Figura 7. Nosso principal achado é o seguinte: os prefeitos reeleitos são mais irresponsáveis fiscalmente no segundo mandato que no primeiro. Isto é, os resultados confirmam nossas expectativas de que a possibilidade de reeleição aumenta a responsabilidade fiscal dos prefeitos. O tamanho do efeito em termos percentuais, no entanto, é modesto. O modelo prediz que

prefeitos reeleitos gastam 1% da arrecadação a mais no segundo mandato. Contudo, em termos absolutos, esse valor significa uma quantia monetária bastante elevada.

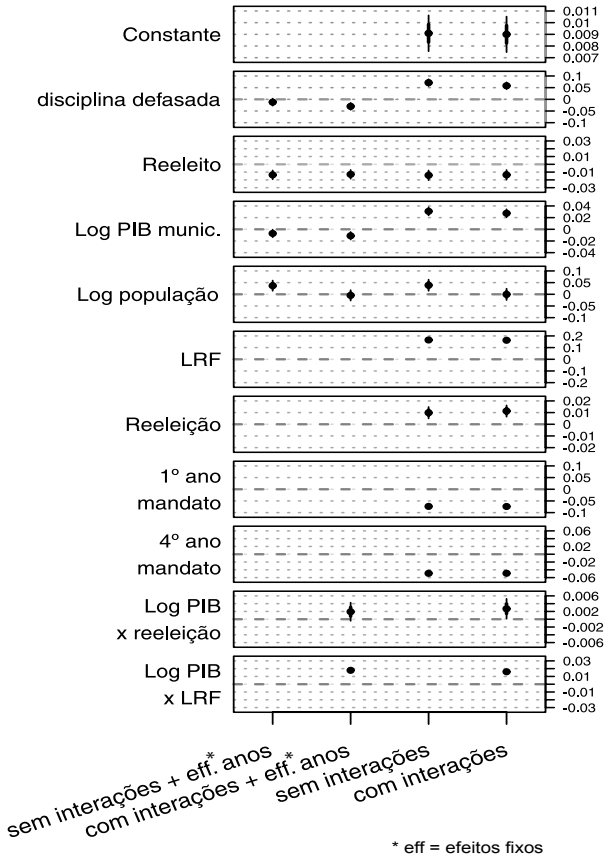


Figura 7 – Resultados da análise econométrica tendo disciplina fiscal como variável dependente. Todos os modelos incluem efeitos fixos para cada município. As barras de erro representam mais ou menos dois erros-padrão. Portanto, quando estas perpassam a linha tracejada, a variável não é significativa no nível 95%

Outro achado interessante trata do impacto do tamanho da economia do município na disciplina fiscal. Quanto maior é esta, menor a responsabilidade fiscal dos prefeitos. Aparentemente, portanto, prefeitos de cidades economicamente mais poderosas tendem a ser mais irresponsáveis que prefeitos de cidades menores, talvez porque os últimos tenham uma margem muito reduzida de manobra. O efeito estimado é que um aumento de 1% no PIB do município aumenta em 1% a indisciplina fiscal. Já o tamanho da população (o poder de "voto") das cidades só atinge significância estatística quando os termos interativos não são incluídos.

Os modelos interativos, por sinal, indicam que há uma mudança profunda nos padrões dos dados após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. A Figura 8 apresenta o efeito estimado para cada período: antes da emenda da reeleição (e, conseqüentemente, da LRF), após a aprovação da emenda, mas antes da aprovação da LRF, e após a aprovação da LRF.

Enquanto antes da LRF o crescimento da economia implicava a diminuição da responsabilidade fiscal, com a aprovação da lei, o crescimento econômico implica uma melhora no comportamento fiscal. Apesar deste último efeito não ser significativamente diferente de zero no nível de 95%, ele é de fato significativamente diferente do efeito do período anterior. Contudo, a aprovação da lei de reeleição por si só não pareceu mudar de maneira significativa o comportamento fiscal dos prefeitos.

Os primeiros dois modelos, com efeitos fixos tanto para tempo como para municípios, são mais robustos a especificações erradas da dinâmica temporal.

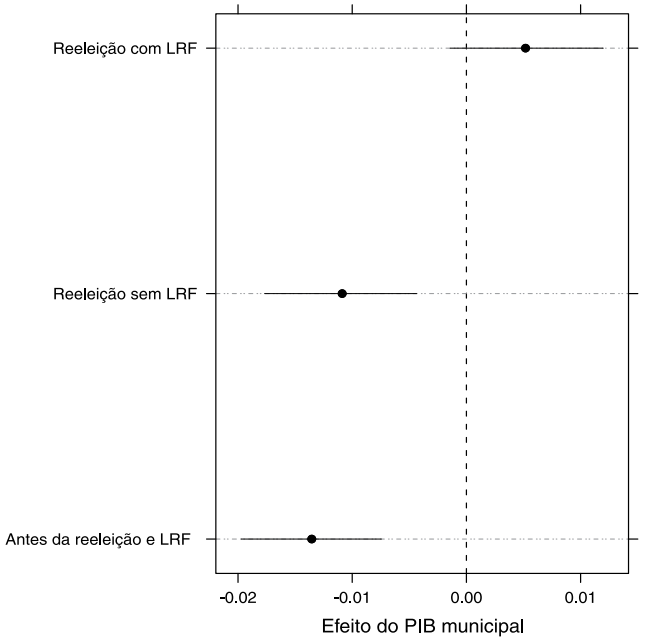


Figura 8 – Efeitos do Log do PIB municipal. O modelo prediz que um aumento de 1% no tamanho do PIB antes da LRF leva a por volta de 1% menos disciplina fiscal. Depois da LRF, o efeito estimado é positivo. A diferença de antes a depois é estatisticamente significativa. No entanto, o erro-padrão não nos permite afirmar tomando níveis convencionais de significância estatística que o efeito do PIB após a LRF é positivo

A Figura 9 apresenta os efeitos estimados para cada ano. Nota-se que é muito clara uma tendência na direção de maior responsabilidade fiscal no período inteiro, com exceção do ano de 2003. No entanto, parece também claro que a simples linha de tendência (tracejada) não parece dar conta de alguns detalhes importantes do gráfico, como, por exemplo, a enorme diferença existente entre 2001 e 2002.

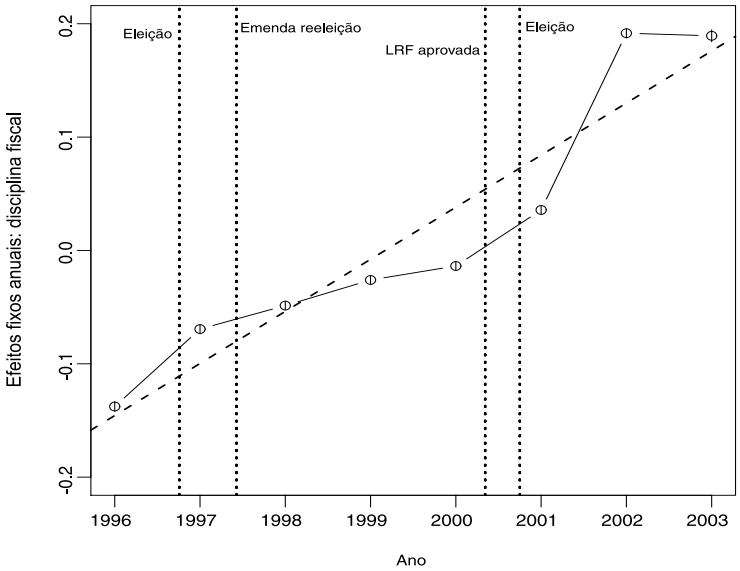


Figura 9 – Disciplina por ano obtida pelos pontos de estimação calculados pela regressão com efeitos fixos para cada ano, contrastando com o efeito da variável *trend* apresentada na linha pontilhada

Nosso intuito nos dois últimos modelos da Figura 7 é modelar essa variação no tempo, mas o número limitado de períodos à nossa disposição impede a inclusão de muitas variáveis explicativas que apresentem variação somente nessa dimensão. Incluímos as variáveis principais, os indicadores marcando as vigências da LRF e da emenda da reeleição, como também indicadores para o primeiro e o quarto anos de mandato. Conforme previsto, LRF e reeleição apresentam efeitos positivos na disciplina fiscal dos prefeitos.

O efeito estimado da reeleição está entre um e dois pontos percentuais. O efeito da LRF, por sua vez, é *dez* vezes maior, ao redor de quinze pontos percentuais de disciplina! São também interessantes os resultados das *dummies* que marcam o primeiro e quarto anos de mandato. Ambas têm efeito significativamente negativo, isto é, os prefeitos

são destacadamente mais responsáveis nos anos dois e três do mandato, o que implica uma relação não linear entre tempo até a próxima eleição e disciplina fiscal.[1]

Conclusão e discussão

Neste trabalho testamos várias hipóteses sobre o impacto de duas importantes reformas políticas e fiscais ocorridas recentemente no Brasil. Ambas as mudanças institucionais tinham como objetivo aumentar a transparência e o controle democrático sobre gastos públicos.

As conclusões indicam que a possibilidade de reeleição afeta os resultados orçamentários e de gasto dos municípios. Prefeitos são mais responsáveis em seu primeiro mandato do que no último ano. Portanto, a reeleição oferece resultados empíricos positivos, enquanto a limitação no número de mandatos tem efeito negativo. Esses padrões conflitantes, oriundos da mesma mudança institucional, dão a ela um efeito contraditório que estudos anteriores não detectaram. Em última instância, não é a reeleição que apresenta resultado negativo, mas sim a limitação de mandatos que oferece incentivos para comportamentos irresponsáveis fiscalmente. Dissociar esses dois componentes da reforma na regra da reeleição passa a ser importante.

Claro, há motivos bastante razoáveis para restringir o número de mandatos no cargo executivo. O principal deles é evitar a continuidade no cargo de uma mesma pessoa, gerando uma personalização ainda maior do sistema político. O medo é que a permanência ininterrupta no cargo restrinja demasiadamente a alternância no poder e a competição entre forças políticas distintas, colocando em risco a própria democracia. Nesse sentido, algum comportamento irresponsável é mais do que tolerável em um último mandato, se o retorno for a garantia de que há rotação de pessoas nos cargos de poder e manutenção da competição política.

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal apresentou resultados muito impressionantes ao condicionar a disciplina fiscal de municípios. A LRF, portanto, atenua problemas de indisciplina fiscal gerados no

segundo mandato. De fato, após a LRF, como ápice de um processo de rediscussão da dívida de estados e municípios, a disciplina fiscal dos entes federativos subnacionais aumentou dramaticamente. A prestação obrigatória de contas, o estabelecimento de tetos para gastos e a previsão de punição para infratores afetaram de forma marcante o comportamento de prefeitos.

Contudo, a LRF também resultou em um desequilíbrio entre arrecadação e despesa, diminuindo gastos em áreas nas quais investimentos são necessários. Em um país com graves demandas de justiça social, a retração em alguns desses gastos pode ser perniciosa. É essa a conclusão a que chega Menezes (2006) em sua análise detalhada do impacto da LRF nos mais distintos tipos de gastos. É importante reconhecer, no entanto, que as condições econômicas do período que estudamos, como os juros reais bastante altos, altíssima carga tributária, assim como a conhecida ineficiência e a corrupção nos municípios brasileiros, indicam que a redução de gastos é provavelmente melhor que um aumento arrecadatório indiscriminado.

Consideramos que o aspecto mais importante do nosso trabalho é a tentativa de estimar empiricamente o efeito de reformas institucionais cuja continuidade no tempo vem sendo questionada. Há fortes discussões sobre mudanças na regra da reeleição, mesmo esta estando em vigor há muito pouco tempo e sem que tenhamos tido ainda a possibilidade de avaliar seu impacto apropriadamente. Um conhecimento maior sobre alguns dos efeitos benéficos tanto da emenda da reeleição como da Lei de Responsabilidade Fiscal é fundamental para que possamos decidir sobre sua continuidade ou interrupção.

Com base nos achados deste estudo, ambas – LRF e reeleição – têm efeito muito positivo no aumento da disciplina fiscal de municípios brasileiros. Dessa forma, seu efeito é muito positivo para o equilíbrio das contas públicas brasileiras. Mudar algo que está dando certo não é uma boa receita para o aprimoramento das instituições democráticas. Assim, acabar com a reeleição e alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal trarão mais perdas que ganhos para o sistema político brasileiro.

Nota

[1] Uma possível explicação para este achado pode ser encontrada nas leis vigentes em anos eleitorais. Aumentos salariais, inaugurações de obras, etc. são proibidos a partir de seis meses antes da eleição, o que pode lançar alguns gastos para o ano seguinte.

Referências

ALESINA, Alberto; ROUBINI, Nouriel with Gerald D. Cohen. *Political cycles and the macroeconomy.* Cambridge: MIT Press, 1997.

DORNBUSCH, R.; EDWARDS, S. *The macroeconomics of populism in Latin America*. In: _____. (S.l.): The University of Chicago Press, 1991 (cf. cap. The macroeconomics of populism).

FINAN, F.; FERRAZ, C. *Reelection incentives and political corruption*: evidence from Brazil's municipal audit reports. Berkeley:University of California, 2005 (Working Paper).

GIUBERTI, A. C. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. *X Prêmio Tesouro Nacional – 2005*, Brasília: Esaf, 2005 (monografia premiada em 2º lugar).

LOPREATO, F. L. C. *O colapso das finanças estaduais e a crise da Federação*. São Paulo: Unesp, 2002.

MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, M. Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos nos gastos públicos. *Revista de Economia Aplicada*, v. 5, p. 601-622, 2001.

MENEZES, R. T. Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os componentes de despesa dos municípios brasileiros. *X Prêmio Tesouro Nacional – 2005*. Brasília: Esaf, 2005 (monografia premiada em 1º lugar).

NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. Mudança institucional e política fiscal no Brasil: uma avaliação da experiência recente. *X Prêmio Tesouro Nacional – 2005*. Brasília: Esaf, 2005 (monografia premiada em 3º lugar).

PERSSON, T.; TABELLINI, G. E. *Political economics : explaining economic policy*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2005. (Zeuthen lecture book series).

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (Ed.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

UMA ECOLOGIA DA REFORMA POLÍTICA NO BRASIL DE HOJE: À GUISA DE ALGUMA CONCLUSÃO

Dóris de Faria*

É muito difícil fazer alguma previsão mais consistente sobre como o Congresso Nacional irá se comportar diante da demanda cada vez mais intensa da sociedade brasileira por uma reforma política. Alguns aspectos já são visíveis nesse cenário, especialmente após a eleição do deputado Arlindo Chinaglia para a presidência da Câmara Federal, pela sua determinação em realizar avanços nessa direção – uma reforma possível em face da realidade da Casa que dirige, ainda que construída ponto a ponto. De fato, uma proposta mais estruturada, sistêmica, enfrentaria muitos interesses políticos particulares e poderia implicar, além disso, para sua aprovação, uma emenda constitucional, o que certamente não possibilitaria resultados imediatos.

Muitos pontos já foram votados, alguns aprovados, outros rejeitados, muitos transformados para se aproximarem mais de algum consenso. O trabalho dos deputados continua sem que possamos fazer inferências quanto ao resultado que será alcançado, simplesmente porque os interesses são muito variados, o cenário muito dinâmico e passível de interferências variadas. Só mesmo o tempo dirá a reforma que foi possível

* **Dóris de Faria** – Doutora em Psicologia, com pós-doutorado em Antropologia Biológica, é professora aposentada do Departamento de Ecologia do Instituto de Biologia da UnB. Atualmente é pesquisadora associada do Centro de Educação a Distância (Cead/UnB). Dirige o Laboratório de Estudos do Futuro da UnB.

ao país neste momento! No entanto, há mais a considerar: o cenário da reforma política não se restringe a mudanças nas regras eleitorais. Existem relações do sistema político com a administração pública que também são extremamente importantes para que ocorra o aperfeiçoamento institucional que o país merece, tem o direito e deve ter. Alterações no sistema político como um todo vêm se mostrando muito difíceis, se não impossíveis de ocorrer. Existem muitas propostas tramitando, mas pouco consenso, seja empírico ou normativo – como nos mostrou Lúcio Rennó na introdução deste livro.

Entretanto, o Fórum Reforma Política em Questão também mostrou que há avanços na relação entre o sistema eleitoral e a gestão pública, como atesta a surpreendente correlação observada, a partir da instituição da reeleição, entre a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – mesmo em um contexto absolutamente casuístico como foi o que aconteceu no primeiro governo FHC – e a inibição da corrupção.

Mesmo havendo imprecisão quanto aos efeitos posteriores das reformas, há indicações de que vale a pena tentar realizá-las, ainda que num cenário perverso como o atual. A conseqüência dessas mudanças, mesmo pontuais, fortalece sobremaneira o interesse e a participação popular, de maneira que, na base dos poderes mais diretamente relacionados com a vida do cidadão, podem ocorrer alterações que tragam efeitos benéficos para as práticas públicas e para o futuro, especialmente ético, dos nossos políticos. Assim, podemos esperar que novas modificações que porventura venham a ocorrer em nosso sistema eleitoral deverão ampliar o sucesso de nossa administração pública. O fundamental é que, mesmo diante das dificuldades oriundas de tantos e tão diferentes interesses no Congresso Nacional, sua direção consiga garantir o cenário propício para as reformas, mesmo pontuais e gradativas, de modo que esta instituição venha a fazer jus aos anseios da nação brasileira.

Ao longo de todo este Fórum vimos o quanto a reforma política patina em função de interesses particulares de seus legisladores, transitando nas relações custo–benefício de interesses e suas conseqüências econômicas ou políticas, distantes, muitas vezes, de princípios de uma ética

pública. Isso nos dá fortes indicações de que seres políticos, como os humanos, agem em conformidade com alguns princípios universais que necessariamente não atendem aos da ética pública.

Situaria o primeiro desses princípios como relativo a uma ecologia dos recursos envolvidos na ação político-partidária de modo que, sempre, o sujeito político irá raciocinar e agir em conveniência com uma relação de custo e benefício que lhe seja favorável. Ou seja, poucos, muito poucos deles, em princípio, iriam cortar a própria carne em prol de avanços institucionais coletivos. Se isso nos sinaliza a improbabilidade efetiva de uma reforma mais consistente, por outro lado nos indica, definitivamente, que fatores externos ao próprio Congresso deverão estar envolvidos, se pensarmos realmente nos aperfeiçoamentos que a nação demanda. O principal deles é o envolvimento decisivo da sociedade, o que não exclui a participação dos Poderes Judiciário e Executivo. Estes também estão tangenciando a ética, sendo capazes de agir em função de interesses próprios. Resta a possibilidade de interferência de um terceiro tipo de força, seja ela vinda da imprensa – ainda que com seus interesses próprios interferindo no processo –, seja do Ministério Público, o grande fator de avanço institucional neste país pós-constituinte.

Outro princípio que emerge desse cenário de interesses envolvidos numa reforma política poderia ser o de uma ecologia das conseqüências comportamentais. Ou seja, quando a impunidade é a regra, ninguém irá se ater a bons comportamentos públicos ou sociais. É fundamental que se tenha uma legislação que deixe bem claro que haverá punição para os desvios de um bom padrão de serviço público, o que, certamente, inibiria o padrão ruim, o mau político. Faz parte dessa ecologia comportamental haver, além do fim da impunidade, o fim do fórum privilegiado. A preocupação correta de buscar preservar os Poderes de sua justa prática institucional deturpou-se e transformou-se no algoz das instituições públicas, elevando o mau político até a condição de dirigente público, legislador e juiz, inclusive de sua própria causa.

Um terceiro princípio que detectamos nesses dois dias de discussões sobre a reforma política é de que há, na verdade, uma ecologia que

eu chamaria de evolutiva, porque envolve a capacidade de o político seguir em seu caminho de sucessivas eleições. Vimos o quanto a reeleição levou a uma prática público-administrativa menos corrupta e mais parcimoniosa quanto aos gastos públicos. Por um lado, a reeleição fixa mais o processo na pessoa do político e não no processo propriamente dito, em que um bom político deveria ser capaz de formar e dar oportunidade a substitutos. Por outro, preserva os dois princípios anteriores – custo–benefício dos recursos pessoais e das conseqüências (positivas) de seus comportamentos políticos –, além de garantir a capacidade desse político de continuar selecionado pela sociedade eleitora para um próximo exercício funcional. Ou seja, quem teve um bom desempenho político-administrativo poderá reeleger-se.

Por fim, o último princípio, demandado, muito falado, mas pouco praticado, é o da ética pública. Aqui o animal político difere-se de qualquer outro: é (ou não) capaz de agir em função dos interesses coletivos para além dos próprios interesses. Muito difícil de ser realmente realizado, poucos políticos nesse cenário bicameral que conhecemos são efetivamente capazes disso. Para esses bons políticos, vale o reconhecimento da história pública de nosso país – mesmo correndo o risco de terminarem relegados ao esquecimento –, em detrimento dos próprios interesses e ganhos mais imediatos. Não é fácil, reconheçamos, mas é necessário que a atual legislatura brasileira possa ser capaz de assim agir e realizar, por fim, alguma reforma mais significativa no cenário público, eleitoral e administrativo para garantir ao povo brasileiro um futuro melhor...

Anexos

ANEXO 1
PROJETO DE LEI Nº 1.210/2007

Congresso Nacional

Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de 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).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de 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).

Art. 2º Os artigos adiante enumerados da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 105. (REVOGADO)

.....

Art. 107. Determina-se para cada partido ou federação o quociente partidário dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda, desprezada a fração. (NR)

Art. 108. Estarão eleitos tantos candidatos por partido ou federação partidária quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem em que foram registrados. (NR)

Art. 109. .....

I – dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou federação pelo número de lugares por eles obtidos, mais um, cabendo ao partido ou federação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II – .....

Parágrafo único. O preenchimento dos lugares com que cada partido ou federação partidária for contemplado far-se-á segundo a ordem em que seus candidatos forem registrados nas respectivas listas. (NR)

Art. 110. (REVOGADO)

Art. 111. Se nenhum partido ou federação alcançar o quociente eleitoral, proceder-se-á a nova eleição. (NR)

Art. 112. Considerar-se-ão suplentes da representação partidária ou da federação os candidatos não eleitos efetivos das listas respectivas, na ordem em que foram registrados. (NR)"

Art. 3º Fica acrescido, à Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, o art. 11-A, com a seguinte redação:

"Art. 11-A Dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após a sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária, inclusive no registro de candidatos e no funcionamento parlamentar, com a garantia da preservação da identidade e da autonomia dos partidos que a integrarem.

§ 1º A federação de partidos políticos deverá atender, no seu conjunto, às exigências do art. 13, obedecidas as seguintes regras para a sua criação:

I – só poderão integrar a federação os partidos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral;

II – os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados, no mínimo, por três anos;

III – nenhuma federação poderá ser constituída nos quatro meses anteriores às eleições.

§ 2º O descumprimento do disposto no § 1º deste artigo acarretará ao partido a perda do funcionamento parlamentar.

§ 3º Na hipótese de desligamento de um ou mais partidos, a federação continuará em funcionamento, até a eleição seguinte, desde que nela permaneçam dois ou mais partidos.

§ 4º O pedido de registro de federação de partidos deverá ser encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral acompanhado dos seguintes documentos:

I – cópia da resolução tomada pela maioria absoluta dos votos dos órgãos de deliberação nacional de cada um dos partidos integrantes da federação;

II – cópia do programa e estatuto comuns da federação constituída;

III – ata da eleição do órgão de direção nacional da federação.

§ 5º O estatuto de que trata o inciso II do § 4º deste artigo definirá as regras para composição da lista preordenada da federação para as eleições proporcionais. (NR)"

Art. 4º Os arts. 13, 39, 44 e 45 da Lei nº 9.096, de 1995, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtenha o apoio de, no mínimo, dois por cento dos votos apurados nacionalmente, não computados os brancos e nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados e eleja, pelo menos, um representante em cinco desses Estados. (NR)

.....

Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político ou federação pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para a constituição de seus fundos, sendo vedado usá-los no financiamento de campanhas eleitorais. (NR)

.....

Art. 44 .....

II – na propaganda doutrinária e política, exceto no segundo semestre dos anos em que houver eleição;

III – no alistamento;

IV – na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido, dos quais, pelo menos, trinta por cento serão destinados às instâncias partidárias dedicadas ao estímulo e crescimento da participação política feminina.

.....

§ 4º É vedada a aplicação de recursos do Fundo Partidário em campanhas eleitorais. (NR)

.....

Art. 45. .....

.....

IV - promover e difundir a participação política das mulheres, dedicando ao tema, pelo menos, vinte por cento do tempo destinado à propaganda partidária gratuita.

..... (NR)"

Art. 5º Os dispositivos adiante enumerados da Lei nº 9.504, de 1997, passam a vigorar com seguinte redação:

"Art. 5º Nas eleições proporcionais, contam-se como válidos apenas os votos dados às legendas partidárias e às de federações. (NR)

Art. 6º Poderão os partidos políticos e as federações partidárias, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligação somente para a eleição majoritária.

.....

§ 2º Na propaganda eleitoral, a coligação usará, obrigatoriamente, sob sua denominação, as legendas de todos os partidos que a integram, devendo a coligação ser identificada por número próprio, diverso dos usados para identificar cada um dos partidos coligados.

§ 3º .....

.....

II – o pedido de registro dos candidatos deve ser subscrito pelos Presidentes dos partidos e federações coligados, por seus Delegados, pela maioria dos membros dos respectivos órgãos executivos de direção ou por representante da coligação, na forma do inciso III;

III – os partidos e federações integrantes da coligação devem designar um representante, que terá atribuições equivalentes às de Presidente de partido político, no trato dos interesses e na representação da coligação, no que se refere ao processo eleitoral;

IV – a coligação será representada perante a Justiça Eleitoral pela pessoa designada na forma do inciso III ou por delegados indicados pelos partidos ou federações que a compõem, podendo nomear até:

.....

§ 4º A deliberação sobre coligações caberá à convenção de cada partido ou federação partidária, em âmbito nacional, nas eleições

presidenciais; em âmbito regional, quando se tratar de eleição federal ou estadual; e, em âmbito municipal, quando se tratar de eleição municipal, e será aprovada conforme dispuserem seus estatutos;

§ 5º Na mesma oportunidade, serão estabelecidas as candidaturas que caberão a cada partido ou federação. (NR)

.....

Art. 8º A escolha dos candidatos pelos partidos ou federações e a definição da ordem em que serão registrados devem ser feitas no período de 10 a 30 de junho do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto e rubricado pela Justiça Eleitoral.

§ 1º (REVOGADO)

.....

§ 3º Obedecido o disposto no § 4º, o partido ou a federação organizará, em âmbito estadual, em convenção regional, pelo voto secreto dos convencionais, uma lista partidária para a eleição de Deputado Federal e outra para a de Deputado Estadual, Distrital ou de Território; em convenção de âmbito municipal, organizará uma lista partidária para a eleição de Vereador.

§ 4º A ordem de precedência dos candidatos na lista partidária corresponderá à ordem decrescente dos votos por eles obtidos na convenção;

§ 5º Cada convencional disporá de três votos, sendo-lhe permitido conferir mais de um voto ao mesmo candidato.

§ 6º Se no primeiro escrutínio não se lograr estabelecer a ordem de precedência da totalidade dos candidatos inscritos, os lugares remanescentes serão preenchidos em escrutínios sucessivos, vedado conferir mais de um voto ao mesmo candidato.

§ 7º No caso de mais de um candidato obter a mesma votação, a precedência será do mais idoso.

§ 8º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou federação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para as candidaturas de cada sexo.

§ 9º O estabelecimento da ordem de precedência dos candidatos na lista de federação partidária obedecerá ao disposto no respectivo estatuto. (NR)

.....

Art. 10. Cada partido ou federação poderá registrar candidatos em listas preordenadas para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinqüenta por cento do número de lugares a preencher.

Parágrafo único. No caso de as convenções para a escolha de candidatos não indicarem o número máximo de candidatos previsto neste artigo, o partido ou a federação poderá preencher as vagas remanescentes até sessenta dias antes do pleito.(NR)

.....

Art. 12. (REVOGADO).

.....

Art. 15. Aos partidos e federações partidárias fica assegurado o direito de manter os números atribuídos à sua legenda na eleição anterior.

§ 1º Os candidatos aos cargos majoritários concorrerão com o número identificador do partido ao qual estiverem filiados.

§ 2º Os candidatos de coligações, nas eleições majoritárias, serão registrados com o número próprio da coligação, diverso dos usados para identificar cada um dos partidos coligados. (NR)

.....

Art. 17. As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos e federações, e financiadas na forma desta Lei.

§ 1º Em ano eleitoral, a lei orçamentária respectiva e seus créditos adicionais incluirão dotação, em rubrica própria, destinada ao financiamento de campanhas eleitorais, de valor equivalente ao número de eleitores do País, multiplicado por R$ 7,00 (sete reais), tomando-se por referência o eleitorado existente em 31 de dezembro do ano anterior à elaboração da lei orçamentária.

§ 2º A dotação de que trata este artigo deverá ser consignada ao Tribunal Superior Eleitoral, no anexo da lei orçamentária correspondente ao Poder Judiciário.

§ 3º O Tesouro Nacional depositará os recursos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o dia 1º de maio do ano do pleito.

§ 4º O Tribunal Superior Eleitoral fará a distribuição dos recursos aos órgãos de direção nacional dos partidos políticos, dentro de dez dias, contados da data do depósito a que se refere o § 3º, obedecidos os seguintes critérios:

I – um por cento, dividido igualitariamente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II – quatorze por cento, divididos igualitariamente ente os partidos e federações com representação na Câmara dos Deputados;

III – oitenta e cinco por cento, divididos entre os partidos e federações, proporcionalmente ao número de representantes que elegeram, na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

§ 5º Os recursos destinados a cada partido ou federação deverão aplicar-se de acordo com os seguintes critérios:

I – nas eleições presidenciais, federais e estaduais, quando o partido ou a federação tiverem candidato próprio a Presidente da República, os diretórios nacionais dos partidos políticos e a direção nacional de cada federação reservarão trinta por cento dos recursos para sua administração direta;

II – se o partido ou federação não tiver candidato próprio a Presidente da República, mesmo concorrendo em coligação, os respectivos diretórios nacionais reservarão vinte por cento dos recursos para sua administração direta;

III – nas hipóteses dos incisos I e II, os diretórios nacionais dos partidos ou federações distribuirão os recursos restantes aos diretórios regionais, sendo:

a) metade na proporção do número de eleitores de cada Estado, do Distrito Federal e de cada Território; e

metade na proporção das bancadas dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, que o partido ou federação elegeu para a Câmara dos Deputados.

II – nas eleições municipais, os diretórios nacionais dos partidos políticos ou a direção nacional de cada federação reservarão dez por cento dos recursos para sua administração direta e distribuirão os noventa por cento restantes aos diretórios regionais, conforme critérios estabelecidos nas alíneas a e b do inciso I.

III – dos recursos recebidos pelos diretórios regionais, dez por cento serão reservados para a sua administração direta e os noventa por cento restantes serão distribuídos aos diretórios municipais, sendo: metade na proporção do número de eleitores do município; e

metade na proporção do número de vereadores eleitos pelo partido político ou federação, no município, em relação ao total de vereadores eleitos pelo partido político ou federação no Estado.(NR)

Art. 18 (REVOGADO)

Art. 19. Até dez dias após a escolha de seus candidatos em convenção, o partido, coligação ou federação partidária constituirá comitês financeiros, com a finalidade de administrar os recursos de que trata o art. 17. (NR)

Art. 20. O partido, coligação ou federação partidária fará a administração financeira de cada campanha, usando unicamente os recursos orçamentários previstos nesta Lei, e fará a prestação de contas ao Tribunal Superior Eleitoral, aos Tribunais Regionais Eleitorais ou aos Juízes Eleitorais, conforme a circunscrição do pleito.

§ 1º Fica vedado, em campanhas eleitorais, o uso de recursos em dinheiro, ou estimáveis em dinheiro, provenientes dos partidos e federações partidárias e de pessoas físicas e jurídicas.

§ 2º Os partidos políticos, as coligações e as federações partidárias deverão apresentar:

I – quarenta e cinco dias anteriores à data da eleição, a primeira prestação de contas dos recursos usados na campanha até o momento da declaração; e

II - até dez dias após a data de realização do pleito, a prestação de contas complementar, relativa aos recursos despendidos posteriormente à primeira declaração até o fim da campanha. (NR)

Art. 21. (REVOGADO)

Art. 22. É obrigatório para o partido, coligação e federação partidária abrir conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro das campanhas.

§ 1º Os bancos são obrigados a aceitar o pedido de abertura de conta destinada à movimentação financeira de campanha, sendo-lhes vedado condicioná-la a depósito mínimo.

..... (NR)

Art. 23 (REVOGADO)

Art. 24. É vedado a partido, coligação, federação partidária e candidato receber, direta ou indiretamente, recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, além dos previstos nesta Lei.

§ 1º A doação de pessoa física para campanhas eleitorais sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia doada.

§ 2º A pessoa jurídica que descumprir o disposto neste artigo estará sujeita ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia doada e à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.

§ 3º O partido ou federação que infringir o disposto neste artigo estará sujeito a multa no valor de três vezes o valor recebido em doação.

§ 4º Nas eleições majoritárias, o candidato que infringir o disposto neste artigo estará sujeito à cassação do registro ou do diploma, se este já houver sido expedido.

§ 5º Nas eleições proporcionais, observar-se-á o seguinte:

I – comprovada a responsabilidade do candidato, aplicar-se-lhe-ão as mesmas punições previstas no § 4º deste artigo, sem prejuízo de sua responsabilização por abuso de poder econômico, conforme as penas cominadas no art. 23, inciso III, da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994;

II – comprovada a responsabilidade do partido ou federação, independentemente da aplicação da multa prevista no § 3º, serão cassados o registro da lista partidária ou os diplomas dos candidatos, se já expedidos.

§ 6º Na hipótese de cassação de registro da lista partidária ou de federação, os votos que lhes foram atribuídos serão nulos, devendo a Justiça Eleitoral proceder a novo cálculo dos quocientes eleitoral e partidário. (NR)

Art. 25. O partido ou federação que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas nesta Lei perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiários por abuso do poder econômico. (NR)

Art. 25-A. A fiscalização de abuso do poder econômico, no curso da campanha, será exercida por uma comissão instituída pela Justiça Eleitoral, em cada circunscrição.

§ 1º A composição, atribuições e funcionamento da comissão serão disciplinados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

§ 2º Entre os membros da comissão constarão os representantes dos partidos, federações, coligações e outros que a Justiça Eleitoral considerar necessários.

§ 3º Por solicitação da comissão, o órgão competente da Justiça Eleitoral poderá, liminarmente, determinar a suspensão da campanha do candidato ou da lista, nas hipóteses previstas nos §§ 4º e 5º do art. 24, pelo prazo máximo de cinco dias, assegurada ampla defesa.

.....

Art. 27 (REVOGADO)

.....

Art. 33. .....

.....

IV – plano amostral e quotas a serem usadas com respeito a sexo, idade, grau de instrução, nível econômico e área física de realização do trabalho; intervalo de confiança e margem de erro máximo admissível; informações sobre base de dados usada para a confecção da amostra, a saber: proveniência (censo, pesquisa por amostragem, ou outra modalidade), entidade que produziu e o ano de coleta dos dados;

..... (NR)

Art. 33-A. As entidades e empresas especificadas no art. 33 são obrigadas, a cada pesquisa, a depositar, na Justiça Eleitoral, até quarenta e oito horas após a divulgação dos resultados, as seguintes informações: o percentual de entrevistas obtido em cada combinação de atributos ou valores das variáveis usadas para estratificação da amostra, tais como idade, sexo , escolaridade e nível sócio econômico dos entrevistados;

para pesquisas de âmbito nacional, o perfil, por Estado, da amostra usada, com as informações da alínea a, complementadas com a relação nominal dos municípios sorteados e o número de entrevistas realizadas em cada um;

para pesquisas de âmbito estadual, a relação nominal dos municípios sorteados, número de entrevistas realizadas e número de pontos de coleta de dados usados em cada um deles;

para pesquisas de âmbito municipal, número e localização dos pontos de coleta de dados usados, número de entrevistas efetuadas em cada um, e processo de seleção desses pontos;

para as pesquisas de "boca de urna", além das informações objeto dos itens anteriores, a distribuição das entrevistas por horários no dia da eleição, com especificação de quantas entrevistas foram feitas em cada horário, a partir do começo da votação, até o último horário, quais as

zonas e seções eleitorais sorteadas, qual o número de entrevistas por zonas e seções eleitorais e, se houver quotas, a sua especificação por horários, zonas e seções eleitorais.

Parágrafo único. O arquivo eletrônico com os dados obtidos pela aplicação do questionário completo registrado deverá ser depositado, até quarenta e oito horas após a divulgação dos dados da pesquisa, nos órgãos da Justiça Eleitoral mencionados no § 1º do art. 33, e ser de imediato posto à disposição, para consulta, dos partidos, coligações e federações com candidatos ao pleito.

.....

Art. 39 .....

.....

§ 4º A realização de comício é permitida no horário compreendido entre as oito horas e as vinte e quatro horas; espetáculos do tipo "showmício" e apresentações de natureza similar, que usem de artifícios visuais ou da participação de músicos, artistas e profissionais dos meios de comunicação de massa são permitidos desde que, para efeito de prestação de contas, sejam contabilizados a preço de mercado, ainda que prestados graciosamente.

.....

§ 6º Os infratores do disposto no § 4º estão sujeitos a multa equivalente ao dobro do que foi recebido ou estipulado, e o candidato, partido ou federação, a cassação do respectivo registro. (NR)

.....

Art. 42. .....

.....

§ 2º .....

I – trinta por cento, entre os partidos, federações partidárias e coligações que tenham candidato a Presidente da República;

II – trinta por cento, entre os partidos, federações partidárias e coligações que tenham candidato a Governador e a Senador;

III – quarenta por cento, entre os partidos e federações partidárias que tenham candidatos a Deputado Federal, Estadual ou Distrital;

IV – nas eleições municipais, metade entre os partidos, federações partidárias e coligações que tenham candidato a Prefeito, e metade entre os partidos e federações que tenham candidatos a Vereador.

..... (NR)

.....

Art. 46. .....

.....

II – nas eleições proporcionais, os debates deverão ser organizados de modo que assegurem a presença de número equivalente de candidatos de todos os partidos e federações partidárias a um mesmo cargo eletivo, podendo desdobrar-se em mais de um dia.

.....(NR)

.....

Art. 59. .....

.....

§ 2º (REVOGADO)

.....

Art. 60. (REVOGADO)

.....

Art. 83. .....

.....

§ 2º Os candidatos a eleição majoritária serão identificados pelo nome indicado no pedido de registro, pela sigla e pelo número adotados pelo partido, coligação ou federação a que pertencem, e deverão figurar na ordem determinada por sorteio;

§ 3º Para as eleições realizadas pelo sistema proporcional, a cédula terá espaços para que o eleitor escreva a sigla ou o número do partido ou da federação de sua preferência.

..... (NR)

Art. 85. (REVOGADO)

Art. 86. (REVOGADO)"

Art. 6º Os atuais detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual e Distrital que, até a véspera da convenção para escolha de candidatos, fizerem comunicação por escrito, ao órgão de direção regional, de sua intenção de concorrer ao pleito, , comporão a lista dos respectivos partidos ou federações, na ordem decrescente dos votos obtidos nas eleições de 2002, salvo deliberação em contrário do órgão competente do partido.

§ 1º O ordenamento da lista a que se refere o caput obedecerá aos seguintes critérios:

I – primeiramente, na ordem decrescente da votação obtida no pleito de 2002, os candidatos originários, isto é, os eleitos pelo próprio partido ou em coligação com este, os suplentes efetivados e os suplentes que exerceram o mandato por, pelo menos, seis meses até 31 de dezembro de 2003;

II – a seguir, os candidatos que houverem mudado de legenda partidária após o pleito de 2002, respeitada, igualmente, a ordem da votação obtida.

§ 2º Na hipótese de o partido ou federação não dispor de nenhum candidato originário, os candidatos oriundos de outros partidos comporão sua lista pela ordem decrescente de suas votações no pleito de 2002.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto de lei visa a sanar alguns problemas cruciais, de longa data apontados no sistema eleitoral brasileiro, os quais afetam não apenas o comportamento dos candidatos durante as campanhas, mas também os próprios partidos políticos. Esses problemas têm,

igualmente, profundos reflexos no funcionamento das Casas Legislativas, dos órgãos governamentais nos três níveis de governo e, até mesmo, no relacionamento entre os Poderes.

Entre os problemas mencionados, que requerem soluções mais urgentes, estão os seguintes:

a) a deturpação do sistema eleitoral causada pelas coligações partidárias nas eleições proporcionais;
b) a extrema personalização do voto nas eleições proporcionais, da qual resulta o enfraquecimento das agremiações partidárias;
c) os crescentes custos das campanhas eleitorais, que tornam o seu financiamento dependente do poder econômico;
d) a excessiva fragmentação do quadro partidário;
e) as intensas migrações entre as legendas, cujas bancadas no Legislativo oscilam substancialmente ao longo das legislaturas.

Tais aspectos estão inter-relacionados e demandam, portanto, tratamento conjunto, apesar de a disciplina legal das matérias pertinentes ocorrer em diferentes diplomas.

O sistema eleitoral proporcional, adotado em nosso país desde o Código Eleitoral de 1932, é praticado em numerosas democracias contemporâneas, seja em forma pura, seja combinado com o sistema majoritário, em escala distrital, em sistemas mistos de várias modalidades, os quais se têm difundido mundialmente nos últimos anos.

No sistema proporcional, a regra de conversão de votos em cadeiras parlamentares estipula que se guarde a proporcionalidade entre o tamanho da bancada que um partido conquista e o número de votos por ele recebido. No Brasil, essa proporcionalidade se faz dentro dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. É usada a fórmula do "quociente eleitoral", somente podendo ter representantes eleitos o partido que conquistar votos que alcancem pelo menos um vez o valor desse quociente.

A exigência não é atendida por muitos partidos, os quais, para contorná-la, se coligam com outros, estratégia que lhes permite superar a barreira do quociente. Os votos dos partidos coligados se totalizam em nível de coligação e, na atribuição das cadeiras, segue-se a ordem de votação nominal dos candidatos, como se apenas de um partido se tratasse.

A mecânica mencionada é habitualmente ignorada pelo eleitor, que sufraga um candidato, sem saber que o voto que a ele confere pode, na verdade, vir a eleger candidato de outro partido. Não raro, um candidato da agremiação maior na coligação deixa de ser eleito, porque vem a ser preterido pelo da agremiação menor. Esta, sem a coligação, não teria alcançado o quociente.

A prática dilui as diferenças entre os partidos, parecendo servir apenas de expediente para burlar a barreira legal. Além disso, a não-permanência da coligação após o pleito, no trabalho legislativo, acentua o caráter oportunista e episódico da aliança.

Da perspectiva do eleitor comum, portanto, subtrai-se inteligibilidade ao sistema e, no médio prazo, pode afetar-se a própria legitimidade da representação.

Para corrigir tal distorção, estamos propondo o fim das coligações nas eleições proporcionais, em linha com numerosos projetos de lei que têm tramitado tanto nesta Casa quanto no Senado Federal, entre eles o PL nº 1.562, de 1999 (PLS 178/99), de autoria do então Senador Sérgio Machado, o PL nº 669, de 1999, de autoria do Deputado Aloysio Nunes Ferreira; PL nº 3.367, de 2000, do Deputado Ricardo Ferraço; PL nº 7.048, de 2002, do Deputado Coriolano Sales.

Contudo, pequenas agremiações, de caráter histórico, que legitimamente se propõem a difundir suas idéias e princípios na vida política, reivindicam o direito de subsistir como tais. Com o fim das coligações, a fórmula das federações, sobre a qual dispõe o projeto, permitirá aos pequenos partidos contornar o obstáculo do quociente eleitoral, desde que haja o compromisso, legalmente estabelecido, de estabilidade da aliança pelo período mínimo de três anos, pois funcionarão eles como um só partido.

Outrossim, a união de partidos em federações permitir-lhes-á satisfazer as exigências da Lei dos Partidos no que respeita ao funcionamento parlamentar, uma vez que seus votos são somados como se de um único partido se tratasse.

A idéia de federação foi lançada, inicialmente, no Senado Federal, no PL nº 2.220, de 1999, de autoria do Senador José Agripino (PLS nº 180/99), dentro do contexto do voto proporcional vigente no País, que é o da lista aberta. Visa a proposição contornar a exigência legal para o funcionamento parlamentar contida no art. 13, da Lei nº 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos). Nesta Casa, o Deputado Virgílio Guimarães apresentou o PL nº 3.952/2000, instituindo as federações partidárias destinadas a permitir o registro definitivo dos partidos dela integrantes.

Outro aspecto problemático do sistema eleitoral brasileiro que acima apontamos reside na personalização do voto. Uma característica da maioria das democracias que adotam o sistema eleitoral proporcional é o voto em *listas fechadas*, ou seja, listas, definidas pelos partidos antes das eleições, em que os candidatos vêm apresentados na seqüência em que os partidos os querem eleitos. Após as eleições, se um partido, em razão do "quociente partidário", tem direito, por exemplo, a quinze cadeiras no Legislativo, elas serão ocupadas pelos quinze primeiros nomes da lista preordenada oferecida aos eleitores.

No Brasil, optou-se por uma espécie rara de sistema proporcional, a *lista aberta*, em que o voto é dado ao candidato, não à legenda. Ainda que se permita o voto de legenda, ele ainda é minoritário. É somado ao total de votos conferidos aos candidatos, para efeito do cálculo do quociente eleitoral.

O voto em candidato, em vez de em partido, tem sido diagnosticado, de longa data, inclusive por eminentes líderes políticos, como nocivo à disciplina e coesão partidárias. Na medida em que boa parcela de nossa representação política enfrenta o desafio eleitoral através de esforços e estratégias individuais, inclusive no financiamento de campanhas, certamente seu comportamento com relação ao partido não terá as mesmas características que teria, caso o partido fosse relevante para a escolha dos eleitores.

Como se vê, estamos diante do voto de legenda puro. Em geral, na cédula de votação, aparecem legenda partidária e, a título de ilustração, os primeiros nomes da lista, nunca a lista completa. Vota-se num partido, não num candidato. Propostas no sentido de abandonarmos a votação em candidato para a votação na lista partidária preordenada, seja em forma pura, seja mista (no que a literatura chama sistemas de lista flexível), têm sido apresentadas no Congresso: na Câmara, o PL nº 2887, de 2000, de autoria do Deputado João Paulo; o Senado Federal aprovou o PL nº 3.428, de 2000 (PLS nº 300/99), de autoria do ex-Senador Roberto Requião, ao qual se apensaram nesta Casa o PL nº 3.949/2000, de autoria do Deputado Virgílio Guimarães, e o PL nº 992/2003, de autoria do Deputado Bonifácio de Andrada.

Trata-se de uma opção política, no sentido de reforçar as agremiações partidárias, dentro da visão de que, em sociedades de massa, com gigantescos eleitorados, a democracia representativa só funciona bem quando há partidos, isto é, organizações intermediárias capazes de recrutar líderes e militantes, fazer campanhas em torno de plataformas, atuar disciplinadamente no Legislativo e, conquistando o governo, levar adiante as políticas pelas quais propugnaram. O funcionamento da democracia requer interlocutores confiáveis e permanentes. Os partidos são tão relevantes na moldura política de um país quanto a existência de um marco regulatório e jurídico estável o é para a sua economia e sociedade.

Não há falar, com a introdução do voto em lista partidária preordenada, em ofensa ao princípio do *voto direto*, cláusula pétrea da Constituição. Voto direto significa que o voto leva à apuração do resultado da eleição sem decisão intermediária. Fica excluída, por exemplo, a eleição por meio de delegados, num colégio eleitoral. O eleitor escolhe diretamente o partido, o que significa escolher um grupo de candidatos organizados em lista, os quais, eleitos na ordem em que nela se apresentam, vão desempenhar sua função no parlamento. Não é novidade ter optado nosso sistema constitucional, faz muito, pela *democracia por meio dos partidos*.

Nossa Constituição dedica aos partidos políticos o Capítulo V – "Dos Partidos Políticos" – do Título II – "Dos Direitos e Garantias Fundamentais", além de exigir, entre as condições de elegibilidade, a filiação partidária, na forma da lei. Aos que argumentam que, com a sistemática ora proposta, priva-se o eleitorado de um direito, que é o de votar no candidato, na pessoa, obrigando-o a votar numa coletividade, há que lembrar que, mesmo sob a forma atual de voto em lista aberta, o eleitor não vota no universo de concidadãos. Vota em candidatos filiados a partidos, por estes selecionados previamente, colocados numa lista e assim apresentados ao eleitorado. Houve, portanto, uma intermediação, uma seleção prévia, feita pela agremiação, não pelo eleitor, que não pode votar em quem quiser, a seu bel-prazer, senão apenas num grupo de pessoas designado pelo partido.

Ademais, o voto de legenda é ínsito ao sistema proporcional, sendo adotado entre nós desde a introdução deste, jamais contestada a sua constitucionalidade.

A disposição contida no projeto visa precisamente ao reforço das entidades partidárias. A disciplina do comportamento legislativo destas se obtém, quase sempre, não como fruto da adesão de seus filiados a princípios ou programas, que os levam a votar na mesma direção, mas sim da busca, por eles, de vantagens individuais. Tampouco se pode ignorar que, tal como acontece na presente legislatura, em virtude das intensas migrações entre as legendas, a disciplina do partido num tempo 1 é a de uma entidade diversa da que se apresenta em plenário nos tempos 2, 3, e assim por diante, em virtude da mudança significativa de composição partidária.

Tal situação longe está de refletir a desejável estabilidade institucional; retrata, antes, um ambiente altamente instável, e provavelmente diminui o prestígio das instituições políticas, em particular o do Poder Legislativo, perante a sociedade. Com maior estabilidade do quadro partidário, podem os partidos desempenhar uma crucial função, a de clarificar, para o eleitorado, as questões em jogo na sociedade e as propostas de cada grupo para lidar com elas. Os partidos organizados são capazes de fazer compromissos e cumpri-los, de interagir responsavelmente uns

com os outros nas negociações no plano do Legislativo e na composição dos governos de coalizão, que em nosso país são a forma habitual de exercício do Poder Executivo. Em suma, os partidos trazem segurança à vida política e permitem a formação de expectativas razoáveis sobre seus comportamentos futuros, exigência da vida moderna para todos os agentes responsáveis no âmbito público.

O atual sistema eleitoral não só é corrosivo para os partidos, mas é também obstáculo à implantação do financiamento público de campanhas eleitorais.

O problema do financiamento de partidos e candidaturas é um dos maiores desafios que enfrentam as democracias hodiernas. Em passado não muito distante, o trabalho eleitoral era feito, em muitos países, com recurso à militância, quase sempre em caráter voluntário. Em alguns países, fazia-se a campanha de porta em porta e contato direto com o eleitor. Os comícios tinham grande importância. Crescentemente, os meios de comunicação de massa passaram a substituir o antigo trabalho pessoal, sobretudo devido à própria magnitude demográfico do eleitorado. As campanhas mudaram radicalmente de feição, com a presença cada vez maior da mídia televisiva. As implicações de custo foram imediatas. Hoje em dia, as campanhas se tornaram caríssimas, o que leva à necessidade de abundantes recursos financeiros, em geral não disponíveis para partidos e candidatos.

A necessidade de recursos é suprida seja pelas contribuições privadas, de cidadãos e, sobretudo, de grandes empresas, seja pelo uso da máquina administrativa. Em ambos os casos, são maculadas a normalidade e a legitimidade das eleições. Na primeira situação, gera-se dependência da representação com respeito aos seus financiadores, o que não é sadio para a vida democrática. Na segunda, configura-se uma deturpação do princípio republicano, desigualando os competidores e criando-se uma patrimonialização da coisa pública em proveito de poucos. As democracias têm apelado, por essa razão, para esquemas de financiamento público, que, entre outras virtudes, possibilita a partidos e candidatos sem acesso a fontes privadas competir em igualdade de condição com os demais.

No entanto, o convívio entre financiamento público e privado é problemático, porque não inibe a ação do poder econômico, razão pela qual optamos, neste projeto, pelo financiamento público exclusivo.

O tema do financiamento público vem sendo tratado em proposições apresentadas nas duas Casas do Congresso: o PL nº 4.593, de 2001 (PLS nº 353/99), de autoria do ex-Senador Sérgio Machado, o PL nº 671/99, de autoria do Deputado Aloysio Nunes Ferreira, o PL nº 830/99, de autoria da ex-Deputada Rita Camata, o PL nº 1.577/99, de autoria do Deputado Clementino Coelho, o PL nº 1.495/99, do Deputado João Paulo, o PL nº 2.948/00, do Deputado Haroldo Lima.

O financiamento público exclusivo é, porém, incompatível com a sistemática atual do voto em lista aberta. A campanha em bases individuais, peculiar a essa modalidade, exigiria a divisão da dotação partidária pelos candidatos. Os recursos se diluiriam e, certamente, teriam de ser complementados com recursos de outras fontes, e o sistema estaria comprometido. Com financiamento a partidos que apresentam listas fechadas, a campanha eleitoral será da agremiação como um todo. Os programas eleitorais, os comícios, a propaganda, enfim, serão empreendimentos partidários, devendo todos trabalhar pela causa comum. O custo da campanha poderá diminuir sensivelmente e mais se reforçará a legitimidade do processo político. Também a fiscalização dos pleitos pela Justiça Eleitoral tornar-se-á muito mais simples, pois em vez de deparar-se ela com milhares de prestações de conta, produzidas por milhares de candidatos, examinará um número reduzido delas, de responsabilidade os próprios partidos.

Não menos significativo em nossa vida política tem sido o problema da fragmentação do quadro partidário, já implicitamente mencionado quando falamos do tema das coligações nas eleições proporcionais. Diagnósticos de faz alguns anos viam como extremamente negativa a proliferação de legendas, propiciada por normas legais demasiado permissivas para a criação de partidos.

Muitas democracias contemporâneas são multipartidárias e parlamentares. Sua governabilidade não é comprometida, porque os

partidos se unem para a formação de gabinetes, que procuram contemplar as várias agremiações com pastas ministeriais. Na prática, portanto, os partidos se aproximam, passando a funcionar em bloco, seja no governo, seja na oposição.

Contudo, o multipartidarismo com presidencialismo é mais problemático. São oportunas as conclusões de ambiciosa pesquisa comparativa sobre as instituições políticas e o desenvolvimento, que a seguir citamos:

> Tem-se afirmado serem os sistemas presidenciais sobremodo instáveis quando seu sistema partidário é altamente fracionado [...] A ausência de um partido majoritário [...] tem forte impacto sobre a estabilidade das democracias presidenciais, instáveis quando nenhum partido controla uma maioria de assentos na câmara baixa. Já as perspectivas de sobrevivência das democracias parlamentares independem da existência de um partido majoritário.[1]

Na verdade, a maneira como o sistema presidencial brasileiro procura superar a dificuldade da fragmentação partidária, com a falta de um partido maior de sustentação parlamentar, é mediante a construção de coalizões, tecidas mediante forte cooptação individual de parlamentares, a qual, o mais das vezes, é a responsável pelas intensas mudanças de partido.

Para obter um quadro partidário menos fragmentado, as democracias contemporâneas valem-se de alguns recursos. Um deles é a adoção de uma regra de atribuição de cadeiras entre os partidos, após as eleições, que pode favorecer os partidos maiores (a fórmula d'Hondt, conhecida como "das maiores médias", tem esse efeito). Outro recurso são as cláusulas de desempenho, que fixam porcentagens mínimas do eleitorado para que os partidos tenham representação parlamentar.

No Brasil, o art. 13 da Lei nº 9.096/95 (*Lei dos Partidos Políticos*) dispõe que, para funcionamento parlamentar, os partidos tenham alcançado pelo menos cinco por cento dos votos apurados, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento

do total de cada um deles. Essa cláusula, atenuada por disposições transitórias de transição, entrará em vigor na eleição de 2006.

A existência de legendas pequenas, mas com importância histórica, que se propõem a difundir suas idéias e princípios, suscita uma importante questão para os esforços de "engenharia política" destinados a estreitar o leque partidário.

Até o momento, como salientado anteriormente, a mecânica das coligações tem dado sobrevida a essas legendas. No projeto ora apresentado, propõe-se a nova figura das federações partidárias, para que desempenhem a mesma função das coligações, sem os inconvenientes destas.

A disposição permanente do art. 13 da Lei dos Partidos, diante da proibição das coligações nas eleições proporcionais, parece-nos poder ser atenuada, sem concessão, todavia, no que diz respeito ao caráter nacional dos partidos, exigência da Constituição Federal (art. 17, I).

Além dos aspectos acima discutidos, outros problemas se apresentam no sistema eleitoral, com reflexos no sistema político, que é possível corrigir. Outra deficiência de nossa organização política é a baixa representação das mulheres. A experiência internacional demonstra que um estímulo consciente, no plano institucional, dessa representação tem dado frutos, pelo que se recomenda a atenção ao problema na presente reforma. Além de manter, na disposição relativa às listas preordenadas, o percentual mínimo hoje assegurado a cada sexo, o projeto também assegura, inspirando-se em propostas apresentadas pela Deputada Luíza Erundina, trinta por cento do total de recursos do Fundo Partidário destinados à criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa ou de doutrinação política, às instâncias partidárias dedicadas ao estímulo e crescimento da participação política feminina e pelo menos vinte por cento do tempo destinado à propaganda partidária gratuita para promover e difundir a participação política das mulheres.

Finalmente, o Projeto contempla aperfeiçoamentos no tocante às pesquisas eleitorais, no sentido de obter maior transparência no seu uso durante as campanhas eleitorais.

A proposição ora apresentada resulta do cuidadoso exame e aproveitamento de inúmeras outras, oferecidas nas duas Casas do Congresso Nacional, as quais versam sobre alguns dos temas básicos de uma reforma política. É produto, também, da audiência de renomados especialistas nos temas tratados que atenderam ao convite da Comissão para discuti-los conosco.

Mas, sem dúvida, foi essencial para construí-la a incansável dedicação e competência de nosso Presidente, o Deputado Alexandre Cardoso, na condução dos trabalhos do Colegiado, durante todos esses meses de seu funcionamento. Inestimável foi, ainda, a contribuição de nossos Pares, tanto os membros do Colegiado, como também outros ilustres colegas interessados na reforma política, que, com sua presença assídua e entusiasmo nas discussões, muito ajudaram a este Relator na consolidação de um texto com os pontos mais relevantes e urgentes da reforma política, suscetíveis de tratamento articulado no plano infraconstitucional.

Na certeza de que o projeto constitui um passo decisivo para o aprimoramento de nossa democracia, ao atacar problemas cuja natureza exige soluções interligadas, contamos com o apoio de nossos Pares para sua aprovação.

Nota

[1] PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael E.; CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2000. p. 128-136.

ANEXO 2 – PROPOSTAS PARA A REFORMA POLÍTICA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA OAB

Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

O Brasil sofre, há mais de um quarto de século, situação de marasmo econômico e desagregação social. Não se trata de simples crise episódica, mas de um estado de morbidez crônica, cujas causas são não apenas econômicas, mas também políticas.

No tocante ao processo de crescimento econômico, o contraste não poderia ser maior em relação ao período histórico imediatamente anterior.

Em 1930, o Brasil ocupava a 50ª posição mundial, em tamanho de riqueza nacional produzida. Tivemos então o golpe de gênio de iniciar, imediatamente, o processo de industrialização acelerada, que nos levou, cinqüenta anos depois, a ocupar a honrosa posição de 8ª potência mundial em termos de produção nacional.

Ora, a partir de 1980 e até hoje, a média do crescimento econômico do PIB brasileiro tem sido de 2,6% ao ano. Em termos de crescimento do PIB per capita, ela foi, nesse período, de nada mais do que 0,6% ao ano em média. Entre 1995 e 2005, segundo dados incontestáveis do FMI, o crescimento da economia brasileira ficou 17% abaixo da média do crescimento mundial. Trata-se de fato inédito na história brasileira.

Ao mesmo tempo, e como conseqüência direta desse marasmo econômico, têm-se produzido, desde 1980, graves sintomas de desagregação social.

A distribuição da renda nacional, entre os que vivem do trabalho e os que recebem rendimentos não ligados ao trabalho, modificou-se sensivelmente. Em 1980, essa distribuição era praticamente igual; em

2005, a repartição da renda nacional em termos de remuneração de trabalho de todas as formas, assalariado ou não, representava apenas um terço do total.

O rendimento médio do trabalhador brasileiro, segundo dados divulgados pelo Dieese e pelo Seade, caiu 33% entre 1995 e 2005. O IPEA calculou que o desemprego formal no país aumentou 80%, entre 1992 e 2004. A situação piorou sensivelmente nos últimos 6 anos, relativamente à classe média. Calculou-se recentemente, com base em registros do Caged (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados o Ministério do Trabalho), que a renda média dos que recebem remuneração acima de 3 salários mínimos, descresceu 46% entre 2000 e 2006, com o desemprego de quase 2 milhões de trabalhadores.

Contamos hoje com uma massa de desempregados formais da ordem de 8 milhões de trabalhadores. Ora, quando se leva em conta o fato brutal de que a informalidade no emprego já atinge 60% da PEA, percebe-se o grau de desagregação a que está sendo submetida a sociedade brasileira.

De pouco vale, nessas condições, argüir que houve um inegável melhoria da condição de renda das classes E e D (faixa de até 2 salários mínimos), durante o mandato do atual Presidente da República. Tal fato se deu, como ninguém pode negar, em grande parte, por efeito da política de assistência social. Continua sem solução adequada o fato inescapável de que, todos os anos, cerca de dois milhões e trezentos mil brasileiros entram no mercado de trabalho demandando emprego.

Segundo quadro revelado pela PME (Pesquisa Mensal de Emprego) do IBGE, 23% da população entre 16 e 24 anos não estudam nem trabalham.

As causas dessa patologia social

Elas são de ordem econômica e de natureza política, como acima assinalado, e ambas coincidem com uma inserção subordinada do Brasil no quadro da globalização capitalista atual.

O primeiro impacto da reordenação da economia num sentido globalizante, sofrido pelo nosso país nos últimos 25 anos, deu-se no setor industrial. A indústria instalada nos países do primeiro mundo, não tendo condições de continuar a aumentar sistematicamente a sua produção com base no consumo interno, impôs (é bem o termo) uma abertura dos mercados dos países da periferia.

Tal fato traduziu-se pela adoção, um pouco em toda parte, de um conjunto de políticas apregoadas como de revigoração do liberalismo. Foram elas: a privatização de empresas estatais, a revogação das regras de proteção das empresas nacionais em concorrência com as estrangeiras, a liberalização do fluxo de capitais e do sistema cambial.

O Brasil cumpriu subordinadamente a sua parte nesse terreno, produzindo-se, em termos macroeconômicos, um fenômeno de desindustrialização precoce. É o que explica o extraordinário contraste entre a pujança excepcional da economia brasileira nos 50 anos decorridos entre 1930 e 1980, e o marasmo econômico dos últimos 26 anos.

O segundo impacto do processo de globalização econômica foi o advento da hegemonia do capitalismo financeiro em todo o mundo, a partir dos anos 90 do século passado.

As atividades de produção foram rapidamente substituídas pela prática sistemática de operações especulativas, não só no mercado acionário tradicional, como ainda em mercados novos, ditos de índices, sem qualquer ligação com a produção econômica.

O resultado é que as empresas industriais se descapitalizam, e os empresários passam a desviar recursos da produção, para aplicações financeiras. No último decênio, as emissões líquidas de ações foram em média negativas, tanto nos Estados Unidos, quanto na Europa.

As ações são artificialmente valorizadas em Bolsa, não só pela farta distribuição de dividendos, mas também mediante operações de resgate e compra, pelas empresas, de suas próprias ações, assim como pela emissão maciça de opções de compra (*stock options*), distribuídas generosamente aos administradores.

Para tanto, é obviamente necessário aumentar ao máximo os ativos líquidos e abandonar os programas de investimento. O que implica, como é fácil imaginar, o sacrifício de todo o futuro da empresa, com a demissão em massa dos trabalhadores.

No Brasil, entre 1995 e 2005, como mostrou o IPEA, a taxa média de investimento global (público e privado) em relação ao PIB, foi de 19,5%, contra 22,7% na Índia, 23,3% no Chile, 32,0% na Coréia do Sul e 35,3% na China. Com isso, o nosso crescimento econômico, durante toda essa década, foi de longe o pior na comparação com esses países.

E por que razão apresentamos esse resultado ultra-medíocre? Porque sucumbimos, servilmente, desde o início dos anos 90 do século passado, ao fascínio de uma política de endividamento público sufocante. A reserva de quase 9% do PIB, todos os anos, ao serviço da dívida pública, impede não só os investimentos em infra-estrutura (energia, transportes, comunicações, pesquisa científica e tecnológica), como também em políticas sociais de amparo à educação, à saúde, à previdência social, entre outras. E sem essas políticas não há desenvolvimento nacional.

A esses fatores patogênicos de ordem econômica, deve-se acrescentar um conjunto de causas diretamente ligadas ao sistema político, a saber:

1. A persistente marginalização do povo, impedido de tomar diretamente as grandes decisões políticas, não só na esfera nacional, mas também no plano local;
2. Uma representação popular falseada, que acabou criando um pequeno mundo político irresponsável, cada vez mais distanciado da realidade social;
3. A incapacidade institucional do Estado brasileiro de elaborar e conduzir programas de ação de longo prazo, com base num projeto de desenvolvimento nacional.

As diretrizes fixadas pelo Conselho Federal da OAB no Fórum da Cidadania para a Reforma Política

A Ordem dos Advogados do Brasil tem em vista, como não poderia deixar de ser, os objetivos fundamentais da nossa República, proclamados no art. 3º da Constituição Federal:

1. Construir uma sociedade livre, justa e solidária;
2. Garantir o desenvolvimento nacional;
3. Erradicar a pobreza e a marginalização, e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
4. Promover o bem de todos, sem preconceitos ou discriminações de qualquer espécie.

Para tanto, classificou as propostas de reforma em três capítulos, correspondentes aos três grandes defeitos do nosso sistema político, acima apontados: a efetivação da soberania popular, com integral proteção dos direitos humanos; a correção substancial das normas eleitorais e partidárias; e a reforma do Estado, com a reorganização dos Poderes Públicos.

Em sua sessão plenária de 10 de dezembro último, o Conselho Federal deliberou sobre as duas primeiras séries de propostas apensadas a esta Exposição de Motivos -, reservando-se para discutir e decidir aquelas concernentes à reforma do Estado em sua próxima sessão plenária, no início de 2007.

REFORMA POLÍTICA
Propostas Aprovadas na Sessão Plenária de 10.12.2006
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

I
Efetivação da Soberania Popular e Proteção dos Direitos Humanos

1) A OAB espera seja aprovado no Congresso Nacional, sem mais delongas, um dos dois Projetos de Lei, por ela apresentados: o PL nº 4.718/2004, na Câmara dos Deputados, ou o PL nº 001/2006, no Senado Federal, projetos esses que procuram tornar efetivas as manifestações da soberania popular consagradas no art. 14 da Constituição Federal, fazendo com que o plebiscito e o referendo, tal como sufrágio eleitoral, não dependam, para o seu exercício, de decisão do Congresso Nacional, bem como reforçando a iniciativa popular legislativa.
2) Em consonância com o espírito dessas propostas legislativas, propõe-se a supressão do inciso XV do art. 49 da Constituição Federal ("É da competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscito"), determinando-se que plebiscitos e referendos, uma vez preenchidos os seus pressupostos formais, sejam convocados pela Justiça Eleitoral.
3) Propõe-se, igualmente, a retomada da Proposta de Emenda Constitucional nº 002/1999, apresentada à Câmara dos Deputados pela Deputada Luíza Erundina e outros, modificando a redação do art. 61, § 2º, da Constituição Federal, para permitir que os projetos de lei de iniciativa popular possam ser apresentados por "meio por cento do eleitorado nacional, ou por confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, que representem este número, individualmente, ou por meio de associação a outras";
4) Deve ser revogado o § 3º do art. 5º da Constituição Federal, pelo qual "os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão

equivalentes às emendas constitucionais". Essa norma, introduzida na Constituição pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, é incompatível com o entendimento universal sobre a vigência de Direitos Humanos, além de conflitar com o disposto no § 2º do mesmo art. 5º. Definitivamente, a Constituição não pode pairar acima do sistema internacional de Direitos Humanos.

5) Propõe-se, por fim, a introdução na Constituição Federal, tal como ocorre em algumas Constituições Estaduais, da iniciativa popular em matéria constitucional.

II
Reformas Partidária e Eleitoral
Sistema Partidário

O objetivo, aqui, não é criar pela lei partidos fortes e autênticos – o que seria puramente artificial –, mas minorar, tanto quanto possível, a predominância do caciquismo interno, da instrumentalização dos partidos pelo poder econômico privado, da disputa negocial por posições de poder e do oportunismo indiividualista. Propõem-se, com esse objetivo, as seguintes medidas mínimas:

1) Proibição de o parlamentar eleito mudar de partido, a partir da data da eleição e durante toda a legislatura (alterar a redação do art. 26 da Lei nº 9.096/2005).
2) Proibição de os partidos receberem doações, devendo manter-se exclusivamente com as contribuições de seus filiados e os recursos do Fundo Partidário (mudança do Código Eleitoral).

Sistema Eleitoral

1) Financiamento das campanhas eleitorais (alteração do Código Eleitoral).
    - Propõe-se aqui adotar, basicamente, o sistema francês.

- A Justiça Eleitoral terá o poder de fixar um limite máximo de despesas de campanha dos candidatos, em cada eleição, bem como de pagar, a título de reembolso, uma quantia determinada, variável conforme a eleição, a cada candidato cujo patrimônio e cuja renda tributável não sejam superiores a determinado montante, desde que o candidato tenha recebido, na eleição, pelo menos 5% (cinco por cento) da totalidade dos votos válidos no distrito.
- A Justiça Eleitoral fixará, para cada eleição, o montante máximo de doações que cada candidato está autorizado a receber. A infração a essas disposições impedirá o candidato eleito de tomar posse no cargo e, se já tiver sido empossado, acarretará a perda do mandato.

2) Revogação popular de mandatos eletivos (*recall*): já objeto da Proposta de Emenda Constitucional nº 0073/2005, oriunda da Ordem dos Advogados do Brasil e em tramitação no Senado Federal.
3) Inelegibilidades.
    - O prazo de inelegibilidade do Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, do Prefeito e Vice-Prefeito, que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, deve ser contado a partir do trânsito em julgado da decisão condenatória e não a partir do término do mandato para o qual tenham sido eleitos (alterar o disposto no art. 1º, I, alínea c da Lei Complementar nº 64, de 1990).
    - O mesmo *dies a quo* deve ser estabelecido para "os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, transitada em julgado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político" (alterar a Lei Complementar nº 64, de 1990, art. 1º, I, alínea d).
4) Verticalização (regra a ser inscrita no Código Eleitoral).
   Com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 52, de 8 de março de 2006, que deu nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição

Federal, admitindo que os partidos políticos façam coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas de âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, é indispensável, como medida de elementar coerência, quebrar a verticalização partidária no tempo de ocupação do rádio e da televisão pelos partidos políticos, nas eleições estaduais, distritais e municipais. Ou seja, o tempo de ocupação gratuita de rádio e de televisão, nessas eleições, será computado com base na distribuição de cadeiras entre os partidos em cada Casa Legislativa, estadual, distrital ou municipal.

5) Coligações partidárias (regra a ser inscrita no Código Eleitoral, porque não conflita com a norma geral do art. 17, § 1º, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda nº 52).
   Elas devem ser abolidas nas eleições proporcionais (para a composição da Câmara dos Deputados, das Assembléias Legislativas dos Estados, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e das Câmaras Municipais), a fim de se evitar que os votos dos eleitores sejam computados promiscuamente para todos os partidos da coligação, o que fere o princípio da votação proporcional.
6) Prestação de contas de campanha eleitoral.
   Propõe-se seja dado apoio ao Projeto de Lei nº 391, de 2005, elaborado por comissão de juristas presidida pelo então Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro Carlos Mário Velloso.
7) Eleição e duração do mandato dos Senadores (mudança constitucional):
   - O mandato dos Senadores passa a ser de quatro anos.
   - Devem ser abolidos os suplentes de Senador.
8) Propõe-se seja dado apoio ao Projeto de Lei do Senado nº 389, de 2006, que dá nova redação ao Título IV do Código Eleitoral, relativo às disposições penais e processuais penais, projeto esse oriundo dos trabalhos de uma comissão de juristas presidida pela então Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro Carlos Mário Velloso.

* * *

MANIFESTO AO CONGRESSO NACIONAL
Por uma Reforma Política ampla, séria e democrática

"Nenhum homem nesta terra é republico, nem zela ou trata do bem comum, senão cada um do bem particular". Assim julgou Frei Vicente do Salvador na terceira década do século XVII, ao observar o descaso com que os primeiros colonizadores usavam e abusavam de nossa terra, "só para a desfrutarem e a deixarem destruída".

Assim haveremos nós de julgar ainda hoje, ao observarmos o persistente desleixo dos governantes quanto ao futuro do País ?

A triste verdade é que o Brasil entrou, há um quarto de século, em estado de recessão econômica e crescente desigualdade social.

Entre 1950 e 1980, soubemos aproveitar os "30 anos gloriosos" do pós-guerra, apresentando a mais elevada taxa de crescimento econômico do mundo. Mas a partir de 1980 e até hoje, a economia brasileira está praticamente estagnada, fato sem precedentes em toda a nossa História. Entre 1995 e 2005, segundo dados do Fundo Monetário Internacional, a média de crescimento econômico do nosso país ficou 17 pontos percentuais abaixo da média mundial.

Nesse mesmo período de um quarto de século, a desigualdade entre os que vivem exclusivamente do seu trabalho e os que vivem única ou preponderantemente de renda tem se acentuado. A remuneração do conjunto dos trabalhadores, a qual correspondia à metade da renda nacional em 1980, caiu para um terço dela nos dias atuais. O País já tem 8 milhões de desempregados, sem contar a multidão dos subempregados ou dos já totalmente excluídos do mercado do trabalho; o que explica, em grande parte, a onda de violência e banditismo que se alastra por todo o território nacional.

Enquanto isso, a política de acentuado endividamento público, aplicada sem descontinuar pelos sucessivos governos, desde 1995, produz insuportável aumento da carga tributária e acentua o marasmo econômico e a desigualdade social.

Em tais condições, é inadiável, antes que o País mergulhe definitivamente em um estado de irreversível desintegração social, que se promova uma união nacional para a reforma das nossas instituições, costumes e praticas políticas, no sentido republicano da supremacia absoluta do bem comum do povo sobre todo e qualquer interesse próprio de partido, grupo, setor ou corporação.

As Entidades que esta subscrevem propõem, com essa finalidade, sejam tomadas, sem maior tardança, as seguintes decisões políticas:

1) O desbloqueio e a ampliação dos instrumentos de democracia direta e participativa, consagrados no art. 14 da Constituição Federal como manifestações intangíveis da soberania popular juntamente com o sufrágio eleitoral, a saber, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular;
2) A correção das graves distorções do sistema de representação popular, notadamente a irresponsabilidade dos eleitos perante os seus eleitores, o abuso de poder econômico durante as campanhas eleitorais e a acentuada desigualdade na representação do povo brasileiro, uno e indivisível, na Câmara dos Deputados;
3) A reforma da organização dos Poderes Públicos, a fim de dar ao Estado brasileiro a necessária capacidade para projetar o futuro do país e planejar o desenvolvimento nacional.

Brasília, 2 de março de 2007.

Cezar Britto
Presidente do Conselho Federal da OAB

Entidades

Agere Cooperação em Advocacy
ABI – Associação Brasileira de Imprensa
Abong – Associação Brasileira de ONGs
Associação de Juízes para a Democracia
Campanha Nacional pelo Direito à Educação
Cebes – Centro Brasileiro de Estudos em Saúde
Centro Cultural de Brasília
Centro Dandara de Promotoras Legais Oopulares
CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria
Ciesp – Centro das Indústrias do Estado de São Paulo
CPT – Comissão Pastoral da Terra
Comitê Feminino Suprapartidário pela Reforma Política
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
Conselho de Leigos da Arquidiocese de São Paulo
Conselho de Leigos da Região Episcopal Ipiranga
CFOAB – Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
Conic – Conselho Nacional de Igrejas Cristas do Brasil
CNLB – Conselho Nacional do Laicato do Brasil
Conselho Nacional do Laicato do Brasil Regional Sul 1
Fase – Solidariedade e Educação
Força Sindical
Fórum da Cidadania de Santos SP
FNPP – Fórum Nacional de Participação Popular
Ibrades – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Social
Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos
Polis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
Instituto da Memória do Povo Cearense
Instituto Ipanema
Instituto São Paulo de Cidadania e Política
MOC – Movimento de Organização Comunitária
More – Movimento de Resistência Ecológica

MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
MEP – Movimento Evangélico Progressista
Movimento Nacional Pró-Reforma Política com Participação Popular
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
Sociedade Brasileira de Engenheiros Florestais
Terra de Direitos

* * *

ANEXO 3 – PARECER DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL SOBRE REFORMA POLÍTICA

Presidência da República
Secretaria de Relações Institucionais – SRI
CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – CDES

Parecer do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sobre Reforma Política

Brasília, julho de 2007

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES – apresenta a Vossa Excelência parecer sobre a necessidade e oportunidade de aprimorar nosso sistema político, fortalecendo os partidos brasileiros, aumentando o grau de representatividade dos mandatos e, sobretudo, assegurando a eficácia da soberania popular no sistema democrático. O CDES considera que um processo de reforma política contribui estruturalmente para o desenvolvimento do País e o aperfeiçoamento de nossa democracia, em relação a qual muito já se avançou.

O CDES tem pautado suas análises e contribuições pela centralidade do processo de desenvolvimento com eqüidade, baseando-se na crença no

compartilhamento de responsabilidades entre governo e atores sociais para a redução das desigualdades e da exclusão social, respeitando as diversidades, e no incentivo à participação política dos cidadãos.
Nesse sentido, o Conselho ressaltou, desde 2005, a importância de debater e contribuir com idéias sobre a reforma política, considerada primordial, urgente e prioritária para que o País siga rumo ao desenvolvimento democrático e sustentado.

Há um entendimento de o espaço de decisão é Congresso Nacional, mas que ao conjunto da sociedade cabe debater, buscar esclarecimentos e expressar seus posicionamentos diante da necessidade e das possibilidades de mudança na organização política brasileira.

O CDES reuniu, além de Conselheiros e Conselheiras, especialistas, e autoridades para debater o tema, ao longo de 2006 e no Seminário "Reforma Política", realizado em junho passado, e nesse processo reconhecemos possibilidades e limitações existentes para se promover a reforma política desejada.

Acreditamos, no entanto, que é necessário e possível fazer as alterações demandadas pelo momento político atual e que o envolvimento do governo, em especial de Vossa Excelência, é um fator extremamente positivo para fazer avançar o processo e aprofundar a mobilização da sociedade.

Consideramos fundamental que o conjunto da sociedade seja permanentemente informada e chamada a discutir o funcionamento do sistema político, as conseqüências de cada regra existente e das possíveis mudanças, seja por meio do sistema educacional, seja por meio das organizações e movimentos sociais ou até mesmo pela própria imprensa, a quem cabe o papel de esclarecer os cidadãos.

As alterações recomendadas pelo CDES contemplam três eixos políticos fundamentais: o do aperfeiçoamento da democracia representativa,

o do fortalecimento da democracia direta e participativa, e o das relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no processo orçamentário.

Ciente das dificuldades e limitações conjunturais e estruturais, mas firmemente convicto sobre o desejo do aprimoramento do sistema político brasileiro, o CDES encaminha a Vossa Excelência as seguintes recomendações:

1. Reafirmar a prioridade de avançar no processo de reforma política como um caminho para aperfeiçoar as relações entre Estado e Sociedade e solucionar os graves problemas enfrentados pelos poderes constituídos;

2. Considerar que o tema da reforma política diz respeito ao conjunto da sociedade aos poderes constituídos e que cabe, portanto, também ao governo, e ao Presidente da República em particular, a iniciativa em relação a ele;

3. Considerar que um dos objetivos desse processo de reforma política é encontrar mecanismos eficazes para minimizar os problemas de corrupção política e de desigualdade de oportunidades entre partidos e candidatos, em função das diferenças de poder econômico, de gênero e etnia, assim como ampliar o papel da sociedade civil no processo democrático;

4. Considerar que a reforma política necessária deve buscar alterações no sistema partidário e nos processos eleitorais, contemplando a democratização dos processos internos aos partidos para seleção de lideranças e candidatos; aperfeiçoando as regras sobre formação de coligações, migração partidária, eleição de suplência, imunidades e foro privilegiado; cláusula de barreira, e financiamento de campanha.

5. Considerar que a reforma política necessária deve envolver também a regulamentação dos mecanismos inscritos no artigo 14 da Constituição Federal, como plebiscito, referendo, iniciativa popular, e consulta popular para revogação de mandatos. De acordo com os debates realizados pelo CDES e as informações aportadas, ainda há muito espaço para a ampliação da participação popular na democracia brasileira.

6. Considerar que a reforma política necessária deve abranger o aperfeiçoamento da relação entre o Poder Executivo e o Legislativo no que se refere ao processo de elaboração e execução do orçamento para aumentar a transparência e reduzir as vulnerabilidades que levam a distorções na aplicação dos recursos públicos que são, em última instância, arrecadados da própria sociedade. Para isso, é necessário aperfeiçoar as regras de elaboração, de processamento legislativo, e de execução do Orçamento, de modo a promover a democratização no uso dos recursos fiscais e para-fiscais; a criação de mecanismos de participação e de controle social, com amplo acesso às informações em todo o ciclo orçamentário na União, estados e municípios, e nas regras para apresentação de emendas parlamentares. Alterações na composição da Comissão Mista de Orçamento precisam, também, ser consideradas.

7. Considerar que os cidadãos e cidadãs brasileiras devem conhecer e expressar seu posicionamento sobre a reforma e que a participação de Vossa Excelência como agente mobilizador é fundamental para fortalecer o debate e reduzir a distância entre o que se discute no Parlamento e o que a sociedade deseja.

O CDES, cada liderança que dele participa, compromete-se a manter vivo o debate, contribuindo para que o conjunto da sociedade se aproprie do tema e possa se posicionar sobre ele, de modo que este processo

seja contínuo e não se esgote apenas nas decisões mais recentes do Congresso Nacional. Entendemos que este tema deve ser constantemente debatido pelos cidadãos e cidadãs, de forma que o sistema político reflita o desejado pelo conjunto da sociedade brasileira.

O CDES se dispõe a acompanhar, com especial atenção, o processo de Reforma Política, que precisa tomar novo impulso daqui para frente com a incisiva participação de Vossa Excelência. Reitera sua convicção de que a Reforma Política, reconhecidas as atribuições constitucionais do Congresso Nacional, se constitui em tema a ser debatido por toda a sociedade, e precisa ser definido em função dos seus anseios de aperfeiçoamento e consolidação da democracia, para favorecer o desenvolvimento eqüitativo para benefício de toda a população brasileira.

Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
Brasília, 17 de julho de 2007
22ª reunião Plenária do CDES

ANEXO 4 – PLATAFORMA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS PARA A REFORMA DO SISTEMA POLÍTICO NO BRASIL

SÍNTESE[1]

APRESENTAÇÃO

O documento "Plataforma da Reforma do Sistema Político" foi construído a partir de debates realizados por pessoas, organizações, redes e movimentos de todo Brasil em âmbitos locais, estaduais, regionais e em um seminário nacional, que reuniu representações de todos os estados brasileiros em São Paulo em novembro de 2006.

Em constante construção, a Plataforma é fruto deste processo e não quer sinalizar que estamos finalizando os debates, mas sim sistematizando os acúmulos que tivemos até o presente momento.

Neste sentido, continua em construção e quer dialogar com as diversas iniciativas que tratam deste tema, principalmente com o Congresso Nacional, espaço em que se vai aprovar a reforma política.

O presente documento é um resumo desta Plataforma, que tem como objetivo introduzir o debate e as questões que estão em jogo na disputa *por uma reforma política ampla, democrática e participativa*.

EM QUESTÃO, UMA OUTRA REFORMA POLÍTICA

A reforma política, em que pese os distintos momentos do debate tanto no Congresso, quanto no Governo Federal como na mídia, tem um marco comum: a ênfase – quando não a redução exclusiva do debate – numa reforma da legislação eleitoral e dos partidos.

A construção de uma sociedade democrática, no entanto, está inserida em um contexto mais amplo, que diz respeito a mudanças no próprio sistema político, na cultura política e no próprio Estado. As constatações de que os objetivos da Carta Constitucional não têm sido alcançados plenamente e de que seus avanços caminham a passos curtos se convertem em incentivos à mobilização a fim de aprimorar as regras do sistema político.

É para reivindicar esta "outra reforma" que movimentos sociais, redes, fóruns e Organizações Não Governamentais – à frente delas o Fórum Nacional de Participação Popular – vêm construindo, desde 2005, uma proposta de Reforma Política para o Brasil. Esse documento, denominado Plataforma exige uma reforma ampla que expanda a democracia em cinco diferentes eixos: I. Fortalecimento da democracia direta, II. Fortalecimento da democracia participativa, III. Aprimoramento da democracia representativa: sistema eleitoral e partidos políticos, IV. Democratização da informação e da comunicação e IV. Transparência no poder judiciário.

Em relação à democracia direta, é imprescindível a definição de uma nova regulamentação das formas de manifestação da soberania popular expressas na Constituição Federal (plebiscito, referendo e iniciativa popular). A atual não só restringe a participação, como a dificulta. A ampliação das regras sobre plebiscito e referendo é necessária para que a participação popular nas decisões políticas seja efetiva e não meramente simbólica.

Os inúmeros espaços de participação, em especial os Conselhos de políticas e as Conferências não dialogam entre si e muito menos tencionam o atual sistema político representativo. A participação popular nesses espaços é majoritariamente uma participação consultiva, setorializada, reproduzindo a fragmentação existente nas políticas públicas e o distanciamento das decisões econômicas referente à alocação de recursos públicos. Para o aperfeiçoamento da democracia participativa, acreditamos ser necessário construir um sistema integrado de participação popular.

Apesar de defendermos que a reforma política diz respeito não somente aos processos eleitorais ou aos partidos, mas sim a todos os processos decisórios, portanto, de poder, entendemos como necessário o aperfeiçoamento da democracia representativa, que implica mudanças no sistema eleitoral e partidário, possibilitando acesso igualitário a homens e mulheres à representação popular no poder legislativo e executivo.

É preciso afirmar também que sociedade e comunicação democráticas são indissociáveis. Pertencem ao mesmo universo e sua relação não pode ser dissolvida. Se a comunicação exerce um papel fundamental para a realização plena da cidadania e da democracia brasileira, a democratização da comunicação representa condição fundamental para o efetivo exercício da soberania popular.

O Poder Judiciário é o poder que a população tem mais dificuldades em acessar. Os profissionais do Poder Judiciário são concursados ou exercem cargos de confiança. Não estão sujeitos a nenhum tipo de controle social ou participação da população, Por isso, precisamos construir mecanismos de participação e controle social sobre o Poder Judiciário, para que cumpra o papel regulador das relações sociais, econômicas e políticas.

Também é foco dessa plataforma o respeito às diversidades, garantindo voz e poder político a grandes parcelas da sociedade brasileira que sempre foram excluídas pela desigualdade econômica e social, pela violência e pela mídia conservadora e reprodutora do sistema opressor e excludente, a exemplo de negros(as), mulheres e povos indígenas.

Sem negar a necessidade de um Estado eficiente na defesa do interesse público e com ampla participação popular, essa plataforma se opõe necessariamente ao paradigma do Estado mínimo. Opõe-se também às formas tradicionais de fazer política, na medida em que propõe uma reforma política que radicalize a democracia, que enfrente as desigualdades e a exclusão, que promova a diversidade e a participação cidadã. Uma reforma que amplie as possibilidades de setores excluídos do poder, enfim, de todos/as os/as despossuídos/as de direitos.

A Plataforma para uma Reforma Política para o Brasil, com os cinco eixos de ação, circulou o país em seminários e encontros regionais para ampla consulta e debate nacional em redes, fóruns, movimentos sociais, populares e sindicais. Sua versão completa se encontra na página www.participacaopopular.org.br.

Nossa intenção agora é de que os resultados deste ciclo de debates – consolidados neste documento – *subsidie o novo Congresso Nacional e à sociedade no debate sobre a reforma política e sejam considerados num processo que responda de fato ao interesse público*.

CONCEPÇÃO, OBJETIVOS E PRINCÍPIOS

Democracia é muito mais que o direito de votar e ser votado. É preciso democratizar a vida social, as relações entre homens e mulheres, crianças e adultos, jovens e idosos, na vida privada e na esfera pública, as relações de poder no âmbito da sociedade civil. Portanto, é mais que apenas um sistema político formal e a relação entre Estado e sociedade. É também a forma como as pessoas se relacionam e se organizam. A Reforma Política que defendemos visa radicalizar a democracia para enfrentar as desigualdades e a exclusão, promover a diversidade, fomentar a participação cidadã.

Isto significa uma reforma que amplie as possibilidades de participação política, capaz de incluir e processar os projetos de transformação social que segmentos historicamente excluídos dos espaços de poder, como mulheres, afro descendentes, homossexuais, indígenas, jovens, pessoas com deficiência, idosos e despossuídos de direitos de uma maneira geral trazem para o debate público.

Não queremos a "inclusão" nesta ordem que aí está. Queremos mudar esta ordem. E a Reforma do Sistema Político é um elemento-chave na crítica às relações que estruturam este sistema.

Por isso, defendemos uma reforma que promova uma real transformação no quadro de elementos estruturantes do atual sistema político brasileiro, como: *patriarcado, patrimonialismo, oligarquia, nepotismo, clientelismo, personalismo e corrupção*.

Esta transformação deve estar alicerçada nos *princípios de igualdade, diversidade, justiça, liberdade, participação, transparência e controle social*.

RESUMO DAS PROPOSTAS

Eixo 1
Fortalecimento da democracia direta

- Regulamentação e ampliação dos mecanismos de democracia direta previstos na Constituição Federal: plebiscitos, referendos e iniciativa popular;
- Instituição – nos estados e municípios – de mecanismos de aplicação dos instrumentos de plebiscito, referendos e iniciativa popular;
- Realização de plebiscitos e referendos para acordos internacionais;
- Realização de plebiscitos e referendos para emissão de títulos públicos, privatizações e terceirizações dos serviços púbicos essenciais;
- Criação de uma política de financiamento público e de controle das doações privadas nas campanhas de formação de opinião nos processos de referendos e plebiscitos;
- Construção de uma política pública de educação para a cidadania, oferecendo condições para que a sociedade possa influir efetivamente sobre as políticas públicas;
- Revogação popular de mandatos eletivos tanto no executivo quanto no legislativo;
- Realização de referendo sobre a Reforma Política aprovada pelo Congresso Nacional;
- Direito a recorrer ao Poder Judiciário para que o Estado use os mecanismos de democracia direta.

Eixo 2
Fortalecimento da democracia participativa

- Participação da sociedade na definição das prioridades de pauta do Congresso Nacional e demais Câmaras legislativas;
- Criação de mecanismos de participação, deliberação e controle social das políticas econômicas e de desenvolvimento:
  - criação de mecanismos de participação e controle social nas decisões do Banco Central, CMN – Conselho Monetário Nacional e no COFIEX – Comissão de Financiamento Externo;
  - estabelecimentos de mecanismos de diálogo desde a realidade local para a aplicação de recursos pára-fiscais (recursos públicos que estão fora do orçamento federal) administrados pelo BNDES, Caixa-Econômica, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia;
  - Criação de mecanismos de participação e de controle social do ciclo orçamentário (formulação/definição, execução, avaliação/monitoramento e revisão) nos âmbitos da União, estados e municípios (poder executivo);
  - Reformulação das Regras de Tramitação do Orçamento no Poder Legislativo: fim das emendas individuais dos parlamentares;
  - Acesso universal às informações orçamentárias na União, estados e municípios;
  - Continuidade de planos e programas das políticas publicas deliberados no âmbito de conselhos e conferências, que tenham comprovada a sua efetividade;
  - Estabelecimento de princípios gerais para nortear a criação de todos os conselhos de políticas públicas;
  - Criação de mecanismos de dialogo e de interlocução dos diferentes espaços de participação e controle social.

Eixo 3
Aprimoramento da democracia representativa: sistema eleitoral e partidos políticos

- Financiamento público exclusivo de campanhas;
- Manutenção dos partidos políticos exclusivamente através de contribuições de filiados, definidas em convenções partidárias, e dos fundos partidários;
- Destinação do tempo de propaganda partidária para ações afirmativas;
- Uso de recursos do fundo partidário para a educação política e ações afirmativas;
- Implantação da Fidelidade Partidária;
- Voto de legenda em listas partidárias preordenadas;
- Possibilidade de criação de federações partidárias;
- Fim da cláusula de barreira;
- Prazo de filiação de um ano antes da realização da eleição ou dois anos, caso já tenha sido filiado a outro partido;
- Fim da reeleição para todos os cargos executivos com ampliação dos mandatos;
- Limites de dois mandatos eletivos consecutivos;
- Proibição de o/a candidato/a disputar novas eleições antes do término do mandato para o qual foi eleito, tanto no executivo como no legislativo;
- Indicação do nome do Suplente de Senador/a conste da cédula eleitoral (urna eletrônica) e que seja submetido a voto;
- Fim das votações secretas nos legislativos, em qualquer caso;
- Fim da imunidade parlamentar a não ser exclusivamente ao direito de opinião e denúncia;
- Fim do direito a foro privilegiado a não ser no que se refere ao estrito exercício do mandato ou do cargo;
- Organização dos debates eleitorais pela Justiça Eleitoral e transmissão facultada aos meios de comunicação;

- Fim da publicação de pesquisas às vésperas do pleito (prazo de uma semana antes das eleições para veiculação);
- Proibição de contratação de cabos eleitorais nas campanhas;
- Fim do Nepotismo direto ou cruzado em todo o setor público, e sua classificação como crime no Código Penal;
- Fim do sigilo bancário, patrimonial e fiscal de candidatos/as, representantes e ocupantes de altos cargos dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público;
- Proibição de que detentores de mandatos e familiares mantenham vínculos administrativos de direção ou de propriedade com entidades ou empresas que prestem serviços ao Estado, sob pena de perda de mandato;
- Exigência de concursos públicos para preenchimento de cargos públicos nos três poderes, delimitando claramente os cargos de confiança;
- Exigência de concurso público para a escolha dos ministros dos Tribunais de Contas;
- Criação, com participação da sociedade civil, de Conselho Nacional de regulamentação do processo eleitoral, tirando este poder do TSE;
- Criação de órgão executivo eleitoral independente;
- Criação de órgão fiscalizador do processo eleitoral composto pelos Partidos e organizações da sociedade civil, com dotação orçamentária própria;
- Manutenção do TSE com a função judiciária. Que seus juízes não sejam os mesmos de instâncias superiores, para evitar que recursos contra suas decisões voltem a cair nas suas próprias mãos ou nas mãos de seus pares;
- Estabelecimento de cotas específicas para representantes indígenas nos legislativos federal, estaduais e municipais; estabelecimento de regras próprias adequadas à realidade sociocultural dos povos indígenas.

Eixo 4
Democratização da informação e da comunicação

- Criação do Sistema Público de comunicação conforme prevê o Art. 223 da Constituição Federal de 1988, complementarmente aos sistemas privado e estatal;
- Incentivo aos mecanismos de controle público sobre os meios de comunicação;
- Valorização das rádios e TVs comunitárias;
- Isonomia e fiscalização de propagandas oficiais pagas em meios de comunicação privados;
- Criação de política publica de incentivo ao uso de *software* livre e o livre acesso à banda larga via radiofreqüência;
- Direito de antena para as organizações da sociedade civil.

Eixo 5
Transparência no Poder Judiciário

- Exigência de concursos públicos para acesso as funções/cargos do Poder Judiciário;
- Fim do STF (Supremo Tribunal Federal) e criação de um Tribunal Constitucional como única instância acima do Superior Tribunal de Justiça;
- Obrigatoriedade de criação de Defensorias públicas municipais;
- Criação de corregedorias populares com a participação da sociedade civil para avaliar e fiscalizar a ação do poder judiciário;
- Demissão de Juízes/as e promotores/as quando comprovado caso de corrupção, venda de sentenças, tráfico de influências ou vínculo com grupos criminosos;
- Criação e/ou ampliação dos sistemas de informação do Judiciário.

ORGANIZAÇÕES PARTICIPANTES

Participaram do processo de construção da plataforma as seguintes organizações, redes e movimentos[2] reunidos hoje na Mobilização por uma Reforma Política ampla, democrática e participativa:

- ABONG (Associação Brasileira de ONGs)
- AMB (Articulação de Mulheres Brasileiras)
- AMNB (Articulação de Mulheres Negras Brasileiras)
- ACB (Associação dos Cartunistas do Brasil)
- CNE (Campanha Nacional pela Educação)
- CEAAL (Conselho Latino-Americano de Educação)
- CNLB (Conselho Nacional do Laicato do Brasil)
- Comitê da Escola de Governo de São Paulo da Campanha em Defesa da República e da Democracia
- FAOC (Fórum da Amazônia Ocidental)
- FAOR (Fórum da Amazônia Oriental)
- FBO (Fórum Brasil do Orçamento)
- FES (Fundação Friedrich Ebert)
- Fórum Mineiro pela Reforma Política Ampla, Democrática e Participativa
- Fórum de Reflexão Política
- FNPP (Fórum Nacional de Participação Popular)
- FNRU (Fórum Nacional da Reforma Urbana)
- Inter-Redes – Direitos e Política
- Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social
- Movimento Pró-Reforma Política com Participação Popular
- MNDH (Movimento Nacional de Direitos Humanos)
- Observatório da Cidadania
- PAD (Processo de Diálogo e Articulação de Agências Ecumênicas e Organizações Brasileiras)
- Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais

- REBRIP (Rede Brasileira pela Integração dos Povos)
- Rede Feminista de Saúde

Notas

1 Os originais da Plataforma estão disponíveis em www.participacaopopular.org.br.

2 Cada rede/fórum/movimento reúne em suas bases centenas de grupos e organizações.

Reforma Política em Questão

ANEXO 5 – REFORMA POLÍTICA: CONHECENDO, VOCÊ PODE SER O JUIZ DESSA QUESTÃO

Associação dos Magistrados Brasileiros

"...Quem não se interessa pela política não se interessa pela vida..."
Ulysses Guimarães, 4 de março de 1985.

Apresentação
Verdades & mentiras

A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) dirige esta cartilha às pessoas de boa-fé, como você. Pessoas que observam a política com atenção e interesse. E que, às vezes, ficam indignadas ao ler ou ouvir notícias sobre o dia-a-dia do país. Respeitamos seu direito de crítica, mas acreditamos que você o exercerá com mais responsabilidade se tiver mais informações a respeito dos partidos, dos políticos e da reforma política que está em discussão no Congresso Nacional. Nosso desejo é que você separe, sem confundir, causas e efeitos, verdades e mentiras. Assim, você poderá participar do debate com isenção, segurança e honestidade. E, não menos importante, poderá falar sobre o assunto em seu bairro, com sua comunidade. Contribua para o fortalecimento da democracia fazendo parte dessa discussão.

Reforma política
Perguntas & respostas

Por que é tão difícil mudar?
Qualquer um de nós sabe que é só falar em mudança, é só pensar em reforma, para todo mundo ficar com medo. Medo de ser enganado. Medo de tudo piorar. Medo do dia de amanhã.

Acontece com todo mundo?
Sim, a verdade é que todo mundo quer ficar no seu canto, sossegado... Sem mudar coisa nenhuma. Sem fazer reforma nenhuma.

E se o assunto entra em nossa cabeça e não sai mais de jeito nenhum?
Se o assunto é sério e diz respeito a todo mundo, a gente tem de largar mão de ser medroso e começar a discutir com outras pessoas, a pensar em um jeito de resolver. Principalmente se o caso mexer com os mais pobres, com aqueles que precisam de ajuda para pôr arroz e feijão no prato.

A reforma política diz respeito a quem não tem casa, comida ou aposentadoria?
Diz respeito a todo mundo. Pobre, rico e remediado. Ela afeta os direitos e a vida de todo mundo. Isso ocorre porque o sistema de poder no Brasil é democrático, vem do povo. O povo escolhe, por meio do voto, os representantes, que são os vereadores e vereadoras, deputados e deputadas estaduais e federais, além de senadores e senadoras. Por meio do voto, o povo também elege prefeitos, prefeitas, governadores, governadoras e o presidente da República. Esses representantes eleitos pelo voto é que governam em nome do povo. Os cargos de prefeito, governador e presidente da República são escolhidos por eleição majoritária. Isso significa que, mesmo que sejam muitos os candidatos, só o que tiver mais votos será eleito. Também é assim nas eleições para o Senado. Para os cargos de vereador, deputado estadual e deputado federal a escolha é pelo sistema proporcional: a gente vota no candidato, mas as vagas são preenchidas pelos

partidos proporcionalmente aos votos recebidos por todos os candidatos do partido. Quanto mais votos o partido tiver, mais gente ele elege. Assim, o partido que receber mais votos vai ocupar o maior número de vagas.

Por que achamos que não mandamos nem na casa da gente?
A gente vota, escolhe os representantes e eles vão tomar, em nome da gente, as decisões sobre a nossa cidade, o nosso estado e o nosso país. O voto é o instrumento do cidadão para ter influência na vida do país. Todas as decisões sobre conflitos sociais, econômicos e de interesses passam pelas instituições representativas do povo, que são as Câmaras de Vereadores, Assembléias Legislativas, Câmara dos Deputados, Senado Federal e Presidência da República. Nessas instituições, estão no comando os representantes eleitos pelo povo, vale dizer, escolhidos pela gente.

É por isso que todo mundo vota?
Tem gente que só vota porque é obrigado pela lei. Em 30 países, incluindo o Brasil, o voto é obrigatório. São obrigatórios o comparecimento às urnas e o registro como eleitor. Só que ninguém deve votar só porque é obrigado. Deve votar porque é assim que a gente exerce o direito de escolher os candidatos que vão nos representar. É assim que a gente exerce o nosso direito de cidadão.

Não tem muita mentira na política?
É uma tristeza, mas tem muita mentira em tudo o que é lugar deste mundo. Tem muita gente que mente. Tem gente que engana. Que fala uma coisa e faz outra. Que promete e não cumpre. Ao mesmo tempo, tem muita gente honesta, que quer fazer a diferença. Por isso, é preciso estar atento para separar o joio do trigo.

O que é possível fazer contra a mentira e a enganação?
Quem pode nos salvar?
Essa responsabilidade é da gente mesmo. Só você pode defender você. Na política e na vida. Aqui e em qualquer lugar do mundo. E só tem um

jeito de fazer isso: procurando se informar, buscando as informações. Lute para saber de tudo. Tenha paciência de ouvir as notícias. Acompanhe o que acontece. Verifique as declarações, conheça os seus direitos e os seus deveres. Preste atenção nas propostas mais adequadas para o desenvolvimento de sua cidade e o do nosso país.

Por que há tanta desconfiança nos partidos e nos políticos?
A grande maioria das pessoas critica porque está sem esperança. A verdade é que a impunidade no país deixa a população desanimada. Todo mundo fica descrente quando acha que tem gente fazendo coisa errada, sem pagar pelos erros. E muita gente fica até deprimida quando pensa que o Estado brasileiro não pune os crimes de corrupção como deveria. Mas cuidado, porque tem também aqueles que criticam o Congresso de má-fé porque acham que vão se dar bem se os políticos forem mal. E outros criticam porque não conseguem entender o que está acontecendo. Não compreendem que as instituições políticas refletem a sociedade.

Será que um dia vamos acreditar de novo?
Depende de todos nós. A reforma política pode representar um passo rumo a uma sociedade mais madura, mais ética, mais vigilante e menos tolerante com desvios e distorções. Por isso, temos de reformar o sistema eleitoral e partidário e aperfeiçoar as instituições representativas. As Câmaras de Vereadores, as Assembléias Legislativas, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, a Presidência da República, os governos estaduais e as prefeituras são espaços do cidadão. E, como espaços públicos, devem fazer por merecer o respeito e o reconhecimento da população.

Quem vai ganhar e quem vai perder com a reforma política?
As mudanças não são contra ninguém, elas são a favor da democracia. Hoje, a desconfiança da sociedade em relação aos políticos afasta o cidadão da vida partidária e põe a democracia em risco. O debate sobre a reforma política pode ajudar a população a superar idéias preconcebidas sobre o mundo da política. Ao mesmo tempo, pode permitir que

o Congresso consiga se modernizar, corrigir eventuais distorções e dar transparência ao processo eleitoral e ao quadro partidário do país. Para ir além do voto. Para restabelecer sua relação de confiança com as pessoas.

Os partidos políticos vão mudar?
A reforma política é a chance de todo mundo mudar para melhor. Hoje, muitos não se lembram mais em quem votaram, e os próprios eleitos não sabem quem foram seus eleitores. A gente deve mudar isso. Deve assumir o compromisso de escolher com mais calma, de acompanhar o candidato depois de eleito. Temos de prestar atenção nos partidos e nos candidatos. Os partidos são muito importantes. A democracia representativa que adotamos é partidária, quer dizer: a vontade do povo se manifesta por meio dos partidos políticos. Sem partido político ninguém pode candidatar-se a cargo eletivo. O partido é o veículo de acesso ao mandato, ao poder.

Será que os políticos vão se entender sobre a reforma?
Se o problema incomoda todo mundo, ele tem de ser discutido. A gente sabe (e os políticos mais ainda) que o Brasil só vai ficar bem quando tentar entender seus problemas e assumir o desafio de escolher o caminho adequado para superá-los.

Como começar a reforma política?
A existência de problemas no sistema político é o ponto de partida de todas as discussões. O que reformar? Sobre esse ponto ainda não há consenso: cada político defende uma reforma diferente. O que se pode dizer, depois da leitura das várias propostas, é que a maioria das pessoas envolvidas no debate apóia a luta por um sistema político efetivamente representativo. Um sistema que tenha cada vez mais a participação das pessoas. Onde o povo se sinta representado nas decisões políticas.

Quem decide se aprova ou não a reforma política?
A reforma será votada no Congresso Nacional, pelos deputados e senadores. Funciona assim: o Congresso Nacional tem duas Casas: a Câmara

dos Deputados e o Senado Federal, que trabalham em conjunto para fazer as leis. No Senado, tem 81 senadores representando os estados, sendo três para cada Unidade da Federação (2 estados e um Distrito Federal). A Câmara conta com 513 deputados, que representam a população dos estados e do Distrito Federal.

Quais as propostas da reforma?
O Senado aprovou e enviou para a Câmara três projetos: o que estabelece financiamento público para as campanhas eleitorais, o que exige fidelidade partidária e o que estabelece o fim das coligações nas eleições proporcionais. A Câmara nomeou uma comissão para estudar as mudanças, e todo o sistema eleitoral e partidário foi debatido. Os pontos que centralizaram o debate foram a votação em lista, o financiamento público de campanha, a fidelidade partidária, o fim do voto secreto nas sessões da Câmara e do Senado, a eleição de suplente para senador, o voto distrital, a cláusula de barreira e o fim das coligações em eleições proporcionais. Continue lendo para entender cada uma das propostas.

Propostas da reforma política
Voto em lista

O que é
Vimos que, no sistema proporcional, a gente vota no candidato, mas as vagas são preenchidas pelos partidos políticos que tenham recebido mais votos. Dentro de cada partido, eles distribuem as cadeiras aos candidatos mais votados. No sistema chamado "voto em lista", que valeria para vereadores e deputados, o eleitor não vota no candidato. Vota só no partido, e o partido é que faz e aprova a lista com os nomes de seus candidatos.

O que muda
O eleitor passa a prestar mais atenção nas propostas dos partidos que nos candidatos.

Os prós
- Força os políticos a se engajarem mais na vida partidária, na tentativa de encabeçar a lista.
- Partidos ficam mais fortes porque o eleitor vai fazer opção partidária.
- Campanhas podem ficar mais baratas porque o candidato se elege sem publicidade pessoal cara.
- Fiscalização e controle de gastos eleitorais pela Justiça Eleitoral serão facilitados porque contas de listas partidárias serão em número menor.

Os contras
- Eleitor perde o poder de escolher seu candidato, o que torna mais frágil o vínculo dos representantes com aqueles a quem representam.
- Poder econômico continua forte porque poderá comprar lugares na lista.
- Caciques partidários podem preencher a lista com familiares e apadrinhados, sem dar vez a novos líderes.
- Definição das listas pode causar guerra partidária.

Financiamento público

O que é
Além do Fundo Partidário, o dinheiro que os partidos recebem hoje do Estado para se manter, os contribuintes passam a bancar também as campanhas eleitorais.

O que muda
Doações privadas passam a ser proibidas, e a competição poderá ficar mais equilibrada. Acredita-se que os candidatos deixarão de fazer caixa dois. Mas não existe garantia disso.

Os prós
- Partidos e candidatos ficam menos dependentes dos financiadores privados.
- Possível redução da influência do poder econômico nas eleições.

- Se empresa (pessoa jurídica) não vota, não pode "comprar" cadeiras no Congresso.
- Transparência dos gastos eleitorais – os recursos repassados aos partidos serão conhecidos.
- Redução dos custos de campanha – teoricamente, só será possível gastar recursos da União.

Os contras
- Financiamento eleitoral com dinheiro público não resolve desvios de conduta e corrupção.
- Não há nenhuma garantia de fim do caixa dois, logo, o financiamento público não acaba com a influência do poder econômico nas eleições.
- Doações ilegais vão continuar a ser feitas por baixo do pano, uma vez que recursos públicos dificilmente serão suficientes para pagar as contas das campanhas.
- Proibição de qualquer outra fonte de financiamento poderá resultar numa legislação de fachada.
- Proposta pode sofrer forte rejeição do eleitorado.

Fim das coligações nas eleições proporcionais

O que é
Eleições proporcionais são para deputados estaduais, deputados federais e vereadores. E eleições majoritárias são para presidente da República, governadores, senadores e prefeitos. Pelo sistema proporcional, as vagas são distribuídas conforme a quantidade de votos de cada partido político. A coligação, também chamada de "aliança partidária", é o método usado pelos partidos para juntar forças, somar os votos e, assim, eleger mais gente.

O que muda
A medida poderá atingir em cheio os pequenos partidos, que normalmente

precisam se coligar para eleger representantes.Só grandes partidos serão beneficiados.

Os prós

- Partidos terão de formar quadros. Cada partido, em função do veto às coligações, será forçado a buscar, por meio de argumentos doutrinários e das suas posições políticas, mais quadros para a disputa eleitoral. Só assim vai ter votos para permanecer no cenário político.
- O fim das coligações dará a real dimensão eleitoral dos partidos.

Os contras

- Agremiações partidárias que representam minorias, mas têm fraca expressão eleitoral, devem ficar alijadas de representação.

Fidelidade partidária

O que é

A palavra fidelidade quer dizer "dever de lealdade". Quem for filiado a um partido deve ser leal ao seu programa. Na reforma política, a fidelidade é exigida. A proposta aprovada no Senado determina que, para ser candidato, o político precisa estar filiado ao mesmo partido há pelo menos três anos. Hoje, esse prazo é de apenas um ano. Além desse projeto, está em tramitação proposta de emenda constitucional estabelecendo que parlamentar que mudar de partido perde o mandato.

O que muda

O parlamentar que trocar de partido não poderá concorrer ao mandato na eleição seguinte porque não terá como cumprir a exigência obrigatória da filiação partidária.

Os prós

- O troca-troca entre partidos vai ter de acabar.

- A fidelidade respeita a vontade que o eleitor expressa na urna. Ele vota no candidato levando em conta o partido e rejeita as mudanças constantes, que hoje são permitidas porque não há legislação sobre o assunto.
- A fidelidade faz justiça aos partidos. Os parlamentares dependem dos partidos, são eleitos em função dos totais de votos das legendas. Dos 513 eleitos para a Câmara em 200, um grupo de 32 alcançou o número de votos necessários, o chamado quociente eleitoral, para a eleição isolada de deputado federal. A maioria (que equivale a 94% do total) conquistou a vaga graças ao desempenho dos partidos e/ou coligações.

Os contras
- Não foi feita, no Brasil, a discussão de quem ou a quem compete o direito do mandato: se ao parlamentar, ao partido, ou ao eleitor.
- A fidelidade partidária não pode se constituir em uma camisa-de-força usada contra o parlamentar, que, em determinado instante, pode não ter mais condições de convivência em seu partido.
- A fidelidade pode aumentar o autoritarismo dos dirigentes partidários e prejudicar a democracia interna dos partidos.

Cláusula de barreira

O que é
Existem 29 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A chamada cláusula de barreira determina restrições na partilha do fundo partidário e no horário público de propaganda eleitoral para o partido que não obtiver 5% dos votos para deputado federal em todo o país e/ou 2% dos votos para deputado em pelo menos nove unidades da Federação. Além da diminuição da propaganda e dos recursos financeiros, os pequenos partidos também não terão pleno funcionamento parlamentar, ficando impedidos de indicar líderes ou nomear integrantes para comissões.

O que muda
O Fundo Partidário é constituído basicamente de dinheiro de arrecadação tributária. Os recursos são distribuídos entre as diversas legendas a partir de critérios proporcionais. Os partidos que ultrapassarem a cláusula de barreira deverão dividir 99% do Fundo, enquanto os outros terão de repartir entre eles o 1% restante.

Os prós
- A dispersão partidária favorece a existência de legendas de aluguel, que visam apenas benefício próprio e criam obstáculos para a formação de maiorias sólidas em votações de questões relevantes.
- Só a representação popular sólida justifica a existência de um partido político.
- A cláusula de barreira delega ao eleitor, de forma correta, o destino dos partidos políticos. Não há nada de errado com a decisão de vincular a existência dos partidos à conquista de votos.

Os contras
- A atuação partidária em causa própria também está presente nos grandes partidos.
- Os pequenos partidos garantem espaço às minorias e muitos deles são efetivamente representativos.

Fim do voto secreto no Congresso

O que é
É o fim das votações secretas no Congresso. A Câmara dos Deputados aprovou emenda constitucional estabelecendo a mudança. A medida vale para as eleições da Mesa Diretora da Câmara e do Senado, para a votação de vetos presidenciais, para a cassação de mandato e a indicação de embaixadores. A proposta ainda depende de votação no Senado.

O que muda
A cassação de mandato, por exemplo, hoje é decidida sem que se saiba como cada parlamentar se posicionou.

Os prós
- Eleitor ficará sabendo como cada parlamentar votou.
- Acordos para evitar punições a parlamentares processados pelo Conselho de Ética não deverão prosperar com o voto aberto.

Os contras
- É preciso proteger o direito de o parlamentar votar de acordo com sua consciência, sem pressão da opinião pública. A opinião pública nem sempre está certa.
- O voto deve ser aberto apenas na cassação de mandato. Nas demais situações deve ser fechado para que haja independência do parlamentar em relação ao governo e ao poder econômico.

Voto facultativo para o povo

O que é
É a possibilidade que tem o cidadão de comparecer, ou não, à votação. Opõe-se ao voto obrigatório, adotado no Brasil.

O que muda
Acaba a punição para o eleitor que não votar.

Os prós
- O voto tem de ser facultativo porque o Estado não manda na consciência das pessoas para impor sua vontade até mesmo para obrigá-las a exercer sua cidadania.
- O voto é exclusivamente um direito, e não um dever. O cidadão não pode receber penalidades impostas pelo Estado se, voluntariamente, não quiser votar.

Os contras

- A obrigatoriedade do voto não constitui ônus para o país, e o constrangimento ao eleitor é mínimo, comparado aos benefícios que oferece ao processo político-eleitoral.
- O voto obrigatório aumenta a responsabilidade social e confere dimensão histórica ao cidadão.
- Ao votar, o cidadão assume papel ativo na determinação do destino da coletividade a que pertence, influindo nas prioridades da administração pública.
- A omissão do eleitor pode tornar ainda mais grave o atraso socioeconômico das áreas pobres do país.

Eleição de suplentes de senador

O que é

Cada senador é eleito com dois substitutos (suplentes). O voto nos dois suplentes é chamado de voto "cego" porque os candidatos são desconhecidos e não aparecem na campanha eleitoral. Também não há critério para a escolha do candidato. São indicados parentes do candidato a senador ou financiadores da campanha. Nesse último caso, podem prevalecer interesses espúrios, como acordos para a divisão do tempo do mandato. Resultado: o eleitor não se pronuncia diretamente sobre os nomes dos candidatos a suplentes, mas acaba surpreendido pela presença deles no plenário do Senado.

O que muda

As propostas são:

a) Transformar em suplentes os candidatos ao Senado que receberam menos votos.
b) Criar uma candidatura específica para o cargo de suplente.
c) Possibilitar nova eleição para senador em caso de substituições prolongadas.

Os prós

- O sistema atual garante vaga no Senado para suplentes que não têm votação alguma. O eleitor vota no candidato ao Senado e não no suplente.

Os contras

- Os suplentes pertencem ao partido ou à coligação dos titulares eleitos e comungam das mesmas idéias dos titulares que foram respaldadas pelos eleitores.

Mudança do sistema eleitoral

O que é

Adoção do voto distrital. O voto distrital é um sistema pelo qual o eleitor não tem a liberdade de votar em qualquer candidato. Pode votar apenas nos candidatos inscritos pelo seu distrito. Dizem que ele funciona melhor nos países que têm somente dois partidos políticos (bipartidarismo). No Brasil, a criação de partidos políticos é livre. Ou seja, aqui vigora o pluripartidarismo.

Como fica

O país é dividido em pequenas circunscrições, e cada uma delas elege um candidato. Vence aquele que obtiver mais votos.

Os prós

- A grande vantagem do voto distrital é que ele permite um alto grau de controle, fiscalização e influência do eleitor sobre o deputado eleito.
- O parlamentar presta contas periodicamente aos eleitores do seu distrito.
- O voto distrital produz amplas maiorias e, ainda que artificialmente, ele favorece a governabilidade e a estabilidade na ação governamental.

Os contras

- A grande desvantagem do voto distrital é que ele acaba favorecendo os grandes partidos e conduzindo o país para o bipartidarismo.
- O sistema não garante espaço para as minorias, que acabam sem representação política no Congresso.
- Nas Câmaras de Vereadores, onde há proximidade dos eleitores com seus representantes, não se verificam as vantagens apontadas no voto distrital, que seriam: alto grau de controle, de fiscalização e de influência do eleitor sobre os eleitos.

Referências bibliográficas

CINTRA, Antônio Octávio. Majoritário ou proporcional? Em busca do equilíbrio na construção de um sistema eleitoral. *Reforma política: agora vai? Cadernos Adenauer*, ano VI, n. 2. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *O que é voto distrital*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.

SOARES, Paulo Henrique. Vantagens e desvantagens do voto facultativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, 41, n. 11, jan./mar. 2004.

UNGLAUB, Manfred. Eleições e sistema político: experiências com voto distrital misto na Alemanha. *Voto distrital misto – a solução que o Brasil quer conhecer*. Dep. Israel Pinheiro (Org.). Brasília: Câmara dos Deputados, 1998.

Três publicações recentes de alta qualidade são dedicadas ao tema da reforma política:

BENEVIDES, Maria Victoria; VANUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2003.

SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lúcio (Org.). *Reforma política*: lições da história contemporânea. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2006.

AVRITZER, Leonardo; ANASTÁSIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

Nota da Associação dos Magistrados Brasileiros

Esta publicação interessa a você, trabalhador, à senhora, dona de casa, a você, funcionário público, a você, estudante, e a todos que sonham com um Brasil mais justo, mais ético e mais democrático.

Permitidas a divulgação e a reprodução dos textos desta cartilha, desde que citada a fonte.

Este livro foi composto na família Garamond
e impresso em off-set sobre papel AP-75 g/m².

Timothy Mulholland – Reitor/UnB ⊙ **Lúcio R. Rennó** – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas/UnB ⊙ **Arlindo Chinaglia** – Câmara dos Deputados ⊙ **Benício V. Schmidt** – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas/UnB ⊙ **Antônio Octávio Cintra** – Câmara dos Deputados ⊙ **Gilmar Mendes** – Supremo Tribunal Federal ⊙ **Ronaldo Caiado** – Câmara dos Deputados ⊙ **Rubens Otoni –** Câmara dos Deputados ⊙ **Antônio Brussi** – Instituto de Ciência Política/UnB ⊙ **João Almeida** – Câmara dos Deputados ⊙ **Octaciano Nogueira** – Instituto de Ciência Política/UnB ⊙ **Jairo Nicolau** – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro ⊙ **Lúcia Avelar** – Instituto de Ciência Política/UnB ⊙ **Maria Francisca Pinheiro Coelho** – Departamento de Sociologia/UnB ⊙ **David Fleischer** – Instituto de Ciência Política/UnB ⊙ **Nelson Jobim** – Ministério da Defesa ⊙ **Caetano Ernesto P. de Araújo** – Departamento de Sociologia-UnB/Senado Federal ⊙ **Carlos Alexandre A. Rocha** – Senado Federal ⊙ **Eduardo L. Leoni** – Columbia University ⊙ **Dóris de Faria** – Laboratório de Estudos do Futuro/UnB ⊙ Documentos anexos: **Congresso Nacional ⊙ Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ⊙ Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social ⊙ Plataforma dos Movimentos Sociais para a Reforma do Sistema Político no Brasil ⊙ Associação dos Magistrados Brasileiros**

Laboratório de Estudos do Futuro

CEPPAC
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas - UnB

FINATEC
FUNDAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS CIENTÍFICOS E TECNOLÓGICOS

Konrad Adenauer Stiftung

CÓD. EDU: 428361

ISBN 978-85-230-1004-1

9 788523 010041

Editora Universidade de Brasília