

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 41 • nº 161
janeiro/março – 2004

REFORMA POLÍTICA

Supervisão Editorial

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

Organização e Seleção de Temas

Paulo Henrique Soares

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

Revisão

Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel

Preparação de Originais e Padronização de Texto

Setor de Editoração da Consultoria Legislativa

Reforma política e construção democrática

Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel

*Pode alguém acreditar sinceramente que a melhor das leis eleitorais elegerá representantes genuínos, não obstante a influência habitual do poder executivo? – que uma simples lei eleitoral há de trazer a imparcialidade do governo, quando este tem interesses a defender, que não são os do Estado, mas do seu partido, interesses que outro partido não pode advogar, nem consentir?*¹

Acalme-se, leitor. A frase foi escrita em outro contexto, no Brasil do Império, mais precisamente em 1876, na vigência da lei eleitoral de 1860. Vivíamos então um tempo de eleições indiretas, de chefes de província atuando como delegados do Executivo, de um Legislativo à sombra do Poder Moderador, de dissolução da Câmara dos Deputados, de medidas legislativas de ocasião e de lugares cativos para os Presidentes de província nas eleições de Senadores e Deputados.

Daquela data até o momento atual, e depois de muitas reformas políticas, códigos e leis eleitorais, leis de partidos, lei de inelegibilidades, constituições, chegamos, finalmente, a uma lei eleitoral permanente, de grande significado para a consolidação da democracia em nosso país. De fato, até a edição da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, tínhamos uma lei eleitoral para cada eleição. Casuísmo? Nem tanto. Desde o início da reconstrução democrática, em 1985, o fenômeno de uma legislação ou de uma norma para cada caso vem perdendo espaço para normas de caráter mais geral, amplo e duradouro.

Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel é Mestre em Ciência Política pela UFMG e Consultora Legislativa do Senado Federal.

A construção democrática não é sinônimo da mera redução da máquina estatal, nem de um maior relacionamento entre o Estado e a sociedade. É um processo que supõe não apenas um governo sancionado pelo sufrágio universal, mas principalmente a existência de um arcabouço institucional democrático, compreendendo um Executivo bem constituído e responsável, um sistema partidário representativo e sólido, com mecanismos de alternância no poder, um Congresso como órgão de representação e de supervisão do Executivo, um sistema judiciário mais ágil e independente, além de organizações civis capazes de exercer o controle social sobre o aparelho de Estado.

Tais características indicam que vivemos numa democracia representativa, o que não é pouco. A expressão democracia representativa significa, de um modo geral, que as deliberações coletivas não são tomadas diretamente pelos membros de uma determinada coletividade, mas por pessoas especialmente eleitas para essa finalidade. Essas pessoas, designadas como representantes, possuem duas características bem estabelecidas: a) por gozarem da confiança do corpo eleitoral, após eleitas não são mais responsáveis perante os próprios eleitores, e seu mandato, portanto, não é, em princípio, revogável; b) não são responsáveis diretamente perante os seus eleitores exatamente porque convocadas a tutelar os interesses gerais da sociedade e não os interesses particulares de uma ou outra categoria.

Na democracia representativa, a participação popular é periódica e formal, e se organiza mediante regras que disciplinam as técnicas de escolha dos representantes do povo. Não se trata apenas de uma questão de eleições periódicas, em que, por meio do voto, são escolhidas as autoridades governamentais. Além de designar um procedimento técnico para a designação de representantes que exercerão funções governamentais e legislativas, eleição significa a expressão de preferência entre alternativas, a realização de um ato formal de decisão

política. Nas democracias de partido e sufrágio universal, como a nossa, as eleições tendem a ultrapassar a pura função designatória, configurando um instrumento por meio do qual o povo manifesta sua aprovação a uma política governamental e confere seu consentimento e, por conseqüência, legitimidade às autoridades governamentais, participando na formação da vontade do governo e no processo político.

Característica principal da democracia representativa, essa participação dos cidadãos, direta ou indiretamente, nas deliberações que em diversos níveis (local, regional, nacional) e nos mais diversos setores (escola, empresa etc.) interessam à coletividade, pode ser constatada mediante o exame de seis regras básicas, estabelecidas por Norberto Bobbio:²

1. todos os cidadãos que tenham alcançado a maioria, sem distinção de raça, religião, condição econômica, sexo etc., devem gozar dos direitos políticos, isto é, do direito de expressar por meio do voto a própria opinião e/ou de eleger quem se expresse por ele;

2. o voto de todos os cidadãos deve ter peso igual (isto é, deve valer por um);

3. todos os cidadãos que gozam dos direitos políticos devem ser livres para votar, conforme opinião própria, formada o mais livremente possível, isto é, numa competição entre grupos políticos organizados que disputam entre si para agregar os anseios e transformá-los em deliberações coletivas;

4. os cidadãos devem ser livres, também, no sentido de possuírem alternativas reais, isto é, de poderem escolher entre várias alternativas;

5. seja por deliberações coletivas, seja por eleição de representantes, vale o princípio de maioria numérica, mesmo que possam se estabelecer diversas formas de maioria (relativa, absoluta, qualificada) em determinadas circunstâncias, previamente estabelecidas;

6. nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria, em particular o direito de tornar-se maioria em igualdade de condições.

Com exceção do peso do voto (item 2), questão muito discutida pelos maiores co-

légios eleitorais do país, como Rio de Janeiro, Minas Gerais e, principalmente, São Paulo, que reivindicam maior número de representantes na Câmara dos Deputados, o Brasil se enquadra nas regras estabelecidas por Norberto Bobbio. Desde o Império, porém, temos o hábito de mudar as regras do jogo no decorrer do processo. Foi assim até muito recentemente, até que se impuseram limites às constantes alterações da legislação eleitoral, mediante a introdução de uma regra constitucional, a do art. 16, que permitia alterações na lei eleitoral até um ano antes das eleições: *A lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após sua promulgação.*

Mesmo assim, a lei eleitoral era modificada a cada pleito, e o Congresso Nacional se mobilizava, um ano antes das eleições, para aprovar as novas regras que deveriam orientar o processo eleitoral. Após a emenda à Constituição nº 4, de 1993, *a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.* Essa alteração, e o caráter de permanência da lei eleitoral, editada em 1997, acenam para uma mudança importante na maneira de disciplinar as regras eleitorais no Brasil.

E o que isso tem a ver com a reforma política? Muito, como se discutirá a seguir. Em primeiro lugar, o princípio enunciado no art. 16 da Constituição significa que regras gerais, universais e permanentes são elementos essenciais do jogo democrático e devem ser estabelecidas pelas partes envolvidas no processo, com uma antecedência programada e contratada pelas partes. Em segundo lugar, a Lei nº 9.504/97, que regula as eleições, assegura a efetividade do princípio para todos os interessados, cidadãos, candidatos, parlamentares e demais envolvidos no processo.

Se o respeito às regras é uma das principais conquistas das democracias amadurecidas, em que as organizações da sociedade estabelecem normas de conduta que servem de mediação entre o Estado e os cidadãos,

como entender a importância dada à necessidade de reforma política, tema que vem ocupando a pauta das discussões do Congresso Nacional nos últimos dez anos? Na visão dos senadores que participaram de comissão temporária para discutir a reforma política, entre 1995 e 1998, ela era necessária para corrigir os maiores problemas políticos brasileiros: a falta de representatividade do sistema político e a fragilidade dos partidos políticos, que ameaçam a governabilidade. Diagnóstico feito, as medidas sugeridas ampliaram o leque de matérias que necessitavam de nova regulamentação.

Ao encerrar suas atividades, após muitas análises, debates e audiências públicas, com a participação de representantes dos partidos políticos, do Governo e da Justiça Eleitoral, a Comissão do Senado havia discutido regras de fidelidade partidária, restrições à divulgação de pesquisas eleitorais pela imprensa, instituição do voto facultativo, manutenção do segundo turno apenas para Presidente da República, instituição do sistema eleitoral misto para a Câmara dos Deputados e financiamento público de campanhas eleitorais. Essas matérias compuseram, com outras, quinze temas eleitos para análise e apresentação de proposições: 1. sistema eleitoral; 2. fidelidade partidária; 3. desempenho eleitoral para conceito de partido nacional; 4. cláusula de barreira – funcionamento parlamentar; 5. coligações partidárias para eleições proporcionais; 6. domicílio eleitoral e filiação partidária; 7. financiamento de campanhas; 8. reeleição dos titulares dos cargos executivos; 9. duração do mandato de senadores e suplentes de senador; 10. data de eleição e posse dos cargos executivos e legislativos; 11. voto obrigatório ou facultativo; 12. segundo turno; 13. divulgação de pesquisas eleitorais; 14. imunidade parlamentar; 15. número mínimo e máximo de vereadores.

As matérias aprovadas, constantes do Relatório nº 1, de 1998, daquela comissão, constituíram três projetos de lei e oito pro-

postas de emenda à Constituição, todos arquivados ao final da legislatura, em 31 de janeiro de 1999. A reapresentação das matérias, na 51ª legislatura, obedeceu a critério de prioridades estabelecido pelas lideranças políticas, que privilegiou as mudanças mais exequíveis, propostas mediante projeto de lei. Ao final da legislatura, encontravam-se em tramitação oito proposições, que tratavam de proibição de coligações nas eleições proporcionais, fidelidade partidária (mediante aumento, de um para quatro anos, do prazo de filiação partidária para os que trocarem de partido), lista fechada nas eleições proporcionais, financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais, redução do prazo para campanhas eleitorais e ampliação do número máximo de candidaturas passíveis de registro pelos partidos políticos nas eleições legislativas em todos os níveis da Federação.

Em 2003, a Câmara dos Deputados instituiu nova comissão para discutir a reforma política. Presidida pelo Deputado Alexandre Cardoso e relatada pelo Deputado Ronaldo Caiado, a comissão promoveu debates e audiências públicas e apresentou, no final de 2003, o PL 2679/2003, que *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).*

A proposição resultou de *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...* Conforme registra a justificativa do projeto, foram aproveitadas sugestões em tramitação, muitas originárias do Senado Federal.

Dentre os problemas que demandam soluções mais urgentes, a comissão destaca:

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 oscilam substancialmente ao longo das legislaturas.

Para resolvê-los, propõe mudanças no Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965), na Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995) e na Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

Nas eleições proporcionais, o projeto extingue as coligações partidárias, de caráter circunstancial, e as substitui por federações, de caráter mais duradouro. Considera válidos apenas os votos dados às legendas partidárias e às federações. Incentiva a participação política das mulheres, mediante a destinação de 20%, pelo menos, do tempo de propaganda partidária gratuita, para divulgação do tema. Determina a aplicação de no mínimo 30% dos recursos do fundo partidário para instâncias partidárias dedicadas ao estímulo e crescimento da participação feminina. Estabelece o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais. Modifica as regras de pesquisas eleitorais, para obter maior transparência no seu uso durante as campanhas eleitorais.

Considera a personalização do voto um dos graves problemas do sistema eleitoral brasileiro: *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.

As novas regras para a escolha dos candidatos dos partidos nas eleições proporcionais estabelecem a lista fechada, preordenada. Tais regras estimulam a fidelidade partidária, ao priorizar, no ordenamento da lista, na ordem decrescente da votação obtida no pleito de 2002, os candidatos originários, ou seja, 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. A seguir, integram a lista os candidatos que houverem mudado de legenda após o pleito de 2002, respeitada a ordem de votação obtida. Se o partido ou federação não tiver candidato originário, os candidatos oriundos de outros partidos comporão sua lista pela ordem decrescente de suas votações no pleito de 2002.

O diagnóstico da situação atual dos partidos, quanto à disciplina partidária, aponta que *esta 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. Tal situação finda por diminuir o prestígio das instituições políticas, em particular do Poder Legislativo, perante a sociedade. E acrescenta:*

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.

As listas preordenadas, fechadas, combinadas com o financiamento público exclusivo de campanhas, são apresentadas pela comissão como o maior mérito da proposta. É bem provável, desde que se democratizem as estruturas internas dos partidos, o que não será obtido pela alteração da lei. Da forma como se estruturam os partidos brasileiros, as direções partidárias determinarão a elaboração das listas e, conseqüentemente, a distribuição dos recursos (públicos, exclusivamente) se concentrará nos candidatos com maiores chances dentro do partido, o que não parece, numa primeira análise, contribuir diretamente para a democratização do processo eleitoral. Para que essa contribuição ocorra, os partidos terão de adequar suas estruturas internas, impondo limites às burocracias partidárias, desconcentrando o seu poder no processo de formação das listas. Para isso, as sugestões apresentadas pelo projeto, em reforço à fidelidade partidária, parecem estar no caminho certo.

De acordo com o diagnóstico feito pela comissão, que parece razoável, o eleitor vota, tradicionalmente, no candidato, independentemente do partido. Se o eleitor tiver de votar em candidatos previamente indicados na lista do partido, continuará buscando o candidato, não o partido, porque a falta de identificação do eleitorado com o partido resulta mais do comportamento dos partidos do que da legislação eleitoral.

O funcionamento dos partidos e suas relações com o sistema político também são temas importantes que necessitam de mudanças. *Nas melhores democracias multipartidárias, a maioria se forma por contrato, e não por cooptação. Um contrato que estabelece o programa de governo e a pauta legislativa que os partidos se comprometem, formalmente, a apoiar. Aqui, o governo chama de programa de governo a peça de marketing que usa como recurso de campanha presidencial e depois quer fidelidade para votações que não foram discutidas nem*

*contratadas. Quem sabe mudando o padrão de comportamento na formação do governo e sua coalizão, trocando a adesão fisiológica pelo compromisso político público, ajudaria mais.*³

Mudanças no comportamento do eleitorado podem ser obtidas muito mais por medidas internas de reorganização do funcionamento dos partidos do que por alterações na legislação eleitoral e partidária. Todos os partidos dispõem de autonomia para se estruturar, organizar seus quadros e seu funcionamento e para atrair maior número de simpatizantes, adeptos e membros. Além disso, um traço cultural marcante da população brasileira é o desencanto pela participação em decisões coletivas, sejam da comunidade escolar de seus filhos, sejam de vizinhança, sejam sobre questões políticas mais globais. Para mudar uma cultura de baixo nível de participação política a receita é a prática, mais prática e mais prática, e os resultados se obterão com o tempo, desde que mantidas as regras do jogo, transparentes, universais e estáveis. Democracia, como a grama centenária que cobre os belos jardins ingleses, leva tempo para crescer e se consolidar.

Os temas tratados na Câmara e no Senado sob o grande título de reforma política, envolvendo o sistema eleitoral, a fidelidade partidária, a existência ou não de coligações, regras para definir o número de partidos, regras permanentes para as eleições, voto facultativo, são de grande relevância para a construção democrática, como se destacou no início deste artigo. Não são exatamente a

prioridade do cidadão comum, mais preocupado com questões práticas do dia-a-dia, ou com o fim do desperdício e do desvio de verbas, de políticas equivocadas ou voltadas para apenas alguns grupos privilegiados. Acresce que a opinião pública vem sendo influenciada pela mídia em notícias que desmerecem o Congresso e destacam o excessivo gasto nas campanhas eleitorais. Diante desse quadro, como fazer para despertar o interesse do eleitor em apoiar uma proposta de financiamento de campanhas políticas com dinheiro público, quando faltam recursos para combater a miséria, a falta de emprego, de escolas, de saúde? Como se disse anteriormente, a solução está em mais democracia. Em transparência, em discussões, debates, e, principalmente, na prática democrática, que vem sendo mantida e aperfeiçoada a cada eleição.

Notas

¹ PINHEIRO, Luiz Ferreira Maciel. Sem reforma constitucional não há sistema representativo no Brasil. In: O direito: Revista mensal de legislação, doutrina e jurisprudência, n. 11, set./dez. 1876, p. 306 (O autor nasceu na Paraíba, em 1839, e faleceu em Recife, em 1889. Foi promotor público, juiz e jornalista)

² BOBBIO, Norberto. Quais as alternativas para a democracia representativa. in: BOBBIO, Norberto - et. al. - O Marxismo e o Estado. Rio de Janeiro, Graal, 1979, p. 34.

³ ABRANCHES, Sérgio. Reformar o quê? In: Revista Veja, 28 de janeiro de 2004, p. 69