

Os Projetos de Reforma

Tenho sustentado que a estabilidade política, a governabilidade e a eficácia institucional são requisitos de qualquer processo bem-sucedido de desenvolvimento. Mais do que isso, refletem o êxito de qualquer projeto político nacional que, a meu ver, é algo transcendente para um país que adquiriu a importância política, a expressão econômica e a complexidade demográfica do Brasil. Se quisermos até ter uma correta política de desenvolvimento, isso passa necessariamente por termos um correto modelo político institucional

Marco Maciel¹

Neste capítulo é proposta uma análise empírica dos projetos de lei encaminhados pelas comissões responsáveis pela reforma política, bem como pelas casas legislativas. O principal objetivo é apresentar as mudanças e permanências, identificadas no capítulo 2, também aplicadas aos projetos. Ao analisar os projetos encaminhados, em particular o conteúdo dos mesmos, foi possível perceber que os itens da reforma propostos e suas respectivas justificativas correm em paralelo ao debate acadêmico, analisado no capítulo anterior, representando uma compatibilidade de momentos pelos quais os discursos acadêmico e político transitam.

Nesse sentido, são apresentados quatro projetos de reforma: o Relatório Final da Comissão Temporária Interna para estudar a reforma político-partidária de 1998, do Senado; o Projeto de Lei nº 2679 de 2003, originado da Câmara dos Deputados; o projeto composto pelos Projetos de Lei nº 4633, 4634, 4635 e 4636 de 2009 e os Projetos de Emenda Constitucional nº446 e 322 também de 2009, estes também da Câmara dos Deputados e por fim, o último o Projeto de Lei Complementar nº141 de 2009 da Câmara dos Deputados. Porém, nesse capítulo são analisados apenas os três primeiros projetos.

Os projetos analisados foram escolhidos por serem aqueles que tentaram ser

¹ Declaração feita no Relatório Final da Comissão Temporária Interna para estudar a Reforma Política de 1998.

os mais completos na abrangência de itens da agenda da reforma política. O tamanho deles, principalmente nos dois primeiros projetos, indica que eles tentaram abarcar o maior número de itens possíveis com vistas a “consertar” os alegados problemas das regras vigentes do sistema político, como será analisado adiante. O projeto 4 não será analisado nesse capítulo, apenas servirá de base argumentativa.

3.1

História da reforma política

A reforma política possui uma história. David Fleischer (2005) fez um breve resumo histórico do movimento da reforma política em um tempo maior do que abordado aqui. De acordo com ele, a reforma esteve na agenda do Congresso Nacional desde 1946, com os itens: representação proporcional com lista aberta, cassação do partido comunista, eleições majoritárias por maioria simples, recadastramento de eleitores, introdução da cédula única e parlamentarismo. No período militar, entre os anos de 1964 e 1965, as mudanças foram em prol da formação de maiorias e a agenda de reformas passou a contemplar: cassações de mandatos políticos, dois remanejamentos do sistema partidário, proibições de coligações, eleições indiretas para presidente e governadores via colégio eleitoral, o voto vinculado, fidelidade partidária, senadores biônicos, sub-legenda e tentativa de implementar o voto misto distrital-proporcional.

A partir de 1985, período de redemocratização, ocorreram novas modificações: abertura para a criação de novos partidos, retorno do partido comunista, novos recadastramentos, redução facultativa da idade eleitoral, critério da maioria absoluta e reeleição para cargos executivos, cotas para candidatos nas eleições proporcionais, votos brancos contados como inválidos e implantação da urna eletrônica.

A ressalva de Fleischer (2005) é que até esse momento três itens, apesar de serem discutidos e aprovados pelo Senado, ficaram de fora da pauta reformista da Câmara dos Deputados: fidelidade partidária, financiamento de campanhas eleitorais e as coligações partidárias. No entanto, dois desses itens, a fidelidade

partidária e as coligações partidárias, foram solucionados pelo Poder Judiciário, um novo ator político na agenda de reformas, como será analisado no capítulo 4 desta dissertação. Em 1995, o então presidente do Senado José Sarney constituiu uma Comissão para estudar a Reforma Político-partidária que apresentou seu relatório final em 1998.

No início de 2003, a Câmara dos Deputados constituiu uma comissão especial destinada a estudar matérias em tramitação na Casa cujo tema abrangia a reforma política. Após meses, essa comissão aprovou parecer do relator, o deputado federal Ronaldo Caiado (PFL-GO), em 3 de dezembro de 2003. Uma semana depois, o relatório, PL-2679/2003, foi transmitido para a Comissão de Constituição e Justiça para se acertar uma versão final antes de ser apreciada em Plenário da Casa (Fleischer, 2005).

As regulamentações do sistema político brasileiro, ou de qualquer outro sistema político, têm como principal finalidade a criação de um cenário ideal de competição política. A forma como o sistema político se estrutura para alcançar esse objetivo varia entre cada contexto histórico e entre cada sociedade. No Brasil, a reforma partidária ou a reforma política, como é mais conhecida, até determinado momento foi encarada como a principal solução para os erros encontrados no sistema eleitoral.

Como foi discutida no capítulo anterior, até o final da década de 1990, a reforma política era diagnosticada como a solução salvadora das instituições políticas. No entanto, foram identificados dois fenômenos ao longo do tempo: mudanças e permanências. A partir de então, o sistema político brasileiro passou a ser estudado por meio de seu processo interno de decisão e com isso concluiu-se que existe um bom funcionamento institucional, o qual necessitaria de alguns ajustes normativos. Esses dois movimentos também são identificados nos projetos de reforma política.

Partindo para uma análise mais empírica, no estudo desses projetos foi possível verificar que a argumentação dos itens da proposta do Senado de 1998, da Câmara dos Deputados de 2003 gira em torno de dois eixos: o sistema partidário e o presidencialismo. Esses dois eixos de análise são importantes na identificação das mudanças e permanências do debate da reforma. Desse modo, o foco analítico foi identificar os elementos de permanência e mudança também nos

projetos selecionados para o estudo.

Antes de serem analisados os itens dos projetos eles serão apresentados, individualmente, para melhor compreensão da análise posterior. Mais uma vez, o projeto 4 apesar de ser mencionado e comentado em alguns aspectos, não será objeto de análise deste capítulo no seu conjunto.

Os itens do Relatório Final da Comissão Interna para estudar a reforma político-partidária de 1998, do Senado são:

Proibição das coligações – propõe-se a proibição das coligações nas eleições proporcionais, uma vez que, acredita-se que os partidos políticos deveriam ter desempenho eleitoral próprio.

Voto distrital misto – A proposta é adotar o sistema misto, ou seja, o sistema de voto majoritário que poderia dar maior proximidade do eleitor com seu representante e o proporcional, o qual proporcionaria a representação das minorias. Esse voto distrital misto seria inspirado no modelo alemão.

Fidelidade partidária – considera-se um aspecto negativo a migração partidária, pois, de acordo com o projeto, na maioria das vezes o foco dessa migração é interesses eleitorais ou mesmo pessoais, não levando em conta o próprio partido. No relatório foram indicadas punições para a quebra da fidelidade. Uma dessas sanções é a perda do mandato.

Cláusula de desempenho – a cláusula de desempenho foi proposta para evitar a suposta multiplicação de partidos políticos e o desempenho eleitoral caracterizaria os partidos como nacionais, sob pena de cancelamento de registro. Esse item vai ser contemplado nos dois projetos seguintes.

Financiamento de Campanha – defesa do financiamento público exclusivo em prol de maior transparência. A mesma discussão, da transparência, é realizada nos dias atuais, porém, em outros termos que não o financiamento público, como será estudado no capítulo 4. Nesse assunto, o relatório não relaciona o tipo de financiamento que existe hoje no Brasil com práticas ilícitas.

Divulgação das pesquisas eleitorais – a proposta visa evitar que as pesquisas de opiniões sejam divulgadas nos últimos quinze dias antes da eleição de modo a não influenciar o eleitor na última hora.

Imunidade parlamentar – É necessário limitar apenas à imunidade parlamentar, àquela diretamente vinculada ao exercício do mandato ou pelo

menos, extinguir a imunidade pela prática de crime inafiançável.

Datas e posses – as datas de posse dos ocupantes aos cargos executivos e legislativos não podem coincidir.

Segundo turno – sugere-se que o segundo turno se aplique somente para as eleições presidenciais.

Voto facultativo – argumenta-se que o voto deve ser um direito e não uma obrigação.

Duração dos mandatos dos senadores – propõe-se mandato de seis anos, com renovação da terça parte a cada dois anos.

Número mínimo e máximo de vereadores – propõem-se alteração no cálculo para definição do número de vereadores, levando em consideração o número de eleitores e não mais o número de habitantes

Suplentes de senadores – propõe-se que a investidura do suplente passe pelo crivo popular

Prazos de domicílio eleitoral e filiação partidária para registro de candidatos - sugere-se aumento do prazo de domicílio para dois anos, e estabelece-se um prazo de um ano para se candidatar o político que se filia pela primeira vez a um partido e de dois anos para quem já é filiado.

Os itens de Lei nº2679 de 2003 da Câmara dos Deputados são:

Lista partidária pré-ordenada – com o motivo de evitar a suposta personalização do voto e, portanto, fortalecer os partidos políticos, propõe-se adotar o sistema proporcional de lista fechada. Ou seja, em vez de os eleitores votarem nos candidatos em si, votariam na legenda partidária que previamente teria formulado sua lista. Esse item também aparece no projeto seguinte.

Federação partidária – tenta contornar a exigência do funcionamento parlamentar.

O Projeto de Lei de 2009 da Câmara dos Deputados possui os seguintes itens:

Captação ilícita – Inclui novas formas de captação ilícita. Entende-se por captação a busca, por instrumentos institucionalizados, como propaganda, comícios, debates, entre outros, do voto dos eleitores. A ilegalidade estaria na obtenção desses votos tendo como contrapartida uma prestação de serviços.

Inelegibilidade – visa proteger a probidade administrativa, a moralidade

para o exercício do mandato, considerando a vida pregressa do candidato.

A seguir, a tabela I apresenta um resumo dos itens propostos em cada um desses projetos. Para melhor nos referirmos a eles propus que numerássemos as propostas, da seguinte forma: projeto 1, o Relatório Final da Comissão Temporária Interna para estudar a reforma político-partidária de 1998, do Senado; projeto 2, o Projeto de Lei nº 2679 de 2003, originado da Câmara dos Deputados; projeto 3, o projeto composto pelos Projetos de Lei nº 4633, 4634, 4635 e 4636 de 2009 e os Projetos de Emenda Constitucional nº446 e 322 também de 2009, estes também da Câmara dos Deputados; e o último, o Projeto de Lei Complementar nº141 de 2009 da Câmara dos Deputados, de projeto 4.

Tabela dos itens dos projetos de reforma – Tabela I

1 (1998)	2 (2003)	3 (2009)	4 (2009)
Proibição de Coligações nas eleições proporcionais	Proibição das Coligações nas eleições proporcionais	Proibição de Coligações nas Eleições Proporcionais	Uso da Internet
Voto Distrital Misto	Lista partidária Pré-Ordenada	Lista fechada	Definição do conceito de quitação eleitoral
Fidelidade Partidária	Federação Partidária	Fidelidade Partidária	Prazo p/ julgamento de registro de candidatura
Cláusula de Desempenho	Cláusula de Desempenho; fórmula d'Hondt	Cláusula de Desempenho	Arrecadação de recursos
Financiamento Público de Campanhas	Financiamento Público de Campanha	Financiamento Público de Campanhas	Débitos de campanha
Divulgação das Pesquisas Eleitorais	Aperfeiçoamento das Pesquisas Eleitorais	Captação Ilícita	Recursos do TRE
Imunidade Parlamentar		Inelegibilidade	Inelegibilidade
Datas e Posses			Prazos de Representação
Voto Facultativo			Estabelecimento do valor da multa
Duração do mandato dos Senadores			Definição de propaganda antecipada
Número Mínimo e Máximo de Vereadores			Pagamento de material
Suplente de Senadores			Controle campanha “suja” na tv
Prazos de Domicílio Eleitoral e Filiação Partidária para Registro de Candidatos			Definição de Regras para debates
Segundo Turno			Celeridade do julgamento dos processos
			Impressão de votos
			Voto em Trânsito

Legenda:

- Itens removidos
- Itens adicionados
- Itens permanentes

O relatório de 2003 (Senado, 2003) fala claramente em “sanar” problemas do sistema político com vistas ao disciplinamento, digamos assim, do comportamento dos parlamentares e dos partidos políticos. Nesse aspecto, foi possível verificar que o discurso empreendido nesses dois projetos foi exatamente esse. Ou seja, a posição tomada pelos relatórios finais é a de que nosso sistema político funciona de tal forma que propicia um determinado comportamento em prejuízo das agremiações partidárias. Esse comportamento seria basicamente a personalização do voto por parte dos eleitores e individualista por parte dos parlamentares, principalmente no que se refere à busca por sustentação parlamentar. Em outras palavras, por um lado, os eleitores privilegiam a pessoa do candidato em sua escolha de voto e, por outro, os parlamentares negociam individualmente benefícios políticos com o Executivo.

Nesse projeto são identificadas, nesse sentido, duas linhas analíticas: sistema partidário e presidencialismo. A personalização do voto é um fenômeno da sociedade brasileira na qual é creditada a falta de partidos políticos fortes, ou seja, não existe uma linha de conteúdo programático claro que supostamente seria seguido pelos partidos. Assim, foi criado um sistema eleitoral no qual os eleitores acabam por criterizar a figura do candidato na escolha do voto. Consequentemente, cria-se um comportamento parlamentar também com características individualistas na medida em que os candidatos eleitos privilegiam a busca de benefícios políticos direcionados para sua base eleitoral.

A tabela 1 indica que a dinâmica de mudanças e permanências também é refletida nos projetos de lei. Para melhor ilustrar a argumentação que se segue, foi feita uma legenda dos itens da reforma que foram removidos, adicionados ou que permaneceram. A linha argumentativa sobre o sistema partidário seria, neste capítulo, um elemento de permanência. Tanto que o motivo “fortalecimento dos partidos” é constante nos três projetos. A mudança no sistema partidário visa “proporcionar uma vida partidária mais adequada” (Câmara dos Deputados, 2003) em prol do fortalecimento e coesão partidárias.

Não é posta em questão a crucialidade dos partidos políticos na organização política do Congresso como argumenta o projeto de 2003, no qual é explicitado que eles são:

Organizações intermediárias capazes de recrutar líderes e militantes, fazer campanhas em torno de plataformas, atuar disciplinadamente no Legislativo e levar adiante suas políticas (Câmara dos Deputados, 2003:18).

Os principais itens de permanência identificados foram “a proibição de coligações em eleições proporcionais”, “o voto distrital misto”, “a fidelidade partidária”, “a cláusula de barreira”, o tipo de “financiamento de campanhas” e a “divulgação das pesquisas eleitorais”. O item sobre as pesquisas eleitorais aparece nos relatórios de 1998 e no de 2003, porém, seu alcance não foi além desses projetos. O objetivo era regulamentar um período limite até o qual poderiam ser divulgadas pesquisas eleitorais.

O projeto 1 se ateve mais aos detalhes desse item argumentando que as diversas pesquisas de opinião lançadas até o último momento do dia da eleição podem prejudicar a escolha do eleitor no sentido de influenciar suas preferências. O relatório não especifica o tipo de influencia que essas pesquisas poderiam exercer, mas deduz-se que há um pressuposto envolvido na justificativa de que o eleitor sofre dificuldades para escolher seu candidato e que, portanto, supondo já ter o cidadão escolhido seu candidato até dias antes da eleição, este seria facilmente influenciado por instrumentos cujo objetivo é transmitir uma informação. O eleitor é visto, nesse sentido, como uma pessoa que não formula suas próprias estratégias de votação. Dito isso, o trabalho se limitará aos outros itens de permanência descritos acima.

A proibição de coligações nas eleições proporcionais é também um item permanente na agenda reformista. O argumento é que elas proporcionam uma grande fragmentação partidária e que os partidos políticos devem ter desempenho eleitoral próprios, já que, uma vez feitas as alianças, os votos da coligação são contabilizados no cálculo da proporcionalidade das cadeiras de cada partido (Senado, 1998). Haveria, segundo esse mesmo relatório, um caráter “oportunista” da aliança, uma vez que, ela não tem um caráter permanente, mudando ao longo do mandato e entre cada eleição. Os termos utilizados para argumentar contra a formação de coligações é que elas “desnaturam” os programas partidários e “desvirtuam” as eleições. De acordo com o relatório, é como se as coligações tirassem a “essência” do que deveria ser o jogo político (Senado, 1998).

O projeto 2 segue a mesma linha argumentativa de que os partidos se utilizam de alianças para aumentar seu escopo de votação, além de lhes

proporcionar mais tempo de horário eleitoral gratuito na televisão. Inclusive, é argumentado que pequenos partidos entram na formação de alianças que sem isso talvez não sobrevivessem, pois não conseguiriam alcançar o quociente eleitoral necessário para sua permanência representativa na casa legislativa. Além disso, esse projeto (Câmara dos Deputados, 2003) pressupõe que, do ponto de vista do eleitor, é subtraída a inteligibilidade do processo eleitoral, uma vez que, a dinâmica de formação das alianças não passa pelo conhecimento comum dos cidadãos de forma que ele pode depositar seu voto a um candidato quando, na verdade, ele acaba elegendo um outro.

O projeto 3, além de defender a proibição das coligações nas eleições proporcionais, inclui uma outra regulamentação sobre a alteração do tempo de televisão das alianças nas eleições majoritárias. Sua justificativa é que essas coalizões acentuam distorções no sistema de lista aberta, uma vez que, os partidos coligados, muitas vezes, possuem programas partidários contraditórios. Contudo, na visão desse projeto, as coligações são formadas com a finalidade de aumentar o tempo de televisão “descaracterizando” o espectro ideológico dos partidos (Câmara dos Deputados, 2009). O objetivo, em suma, também é fortalecer os partidos e selecionar, por meio dessas mudanças, partidos que realmente conseguem votos suficientes para terem representação partidária no Legislativo.

O alvo das reformas tão citado nos projetos, o fortalecimento dos partidos políticos e de seus programas, parece indicar, como pressuposto, que haveria, uma vez alcançado o objetivo, uma mudança, possivelmente certa, na forma com que os parlamentares e os eleitores lidariam com os partidos políticos. A análise discursiva indica que o aclamado “espectro ideológico” (Câmara dos Deputados, 2009) de fato existe, porém, nosso sistema político, da maneira como é regulamentado hoje, não estimula tal comportamento partidário. Pelo contrário, favorece um comportamento individualista e personalista, conforme explicado acima.

A combinação do multipartidarismo com o presidencialismo de coalizão, dentro desse contexto, seria nociva para o funcionamento institucional do sistema político, da mesma forma como o debate acadêmico apontava, como analisado no capítulo 2.

Uma das soluções encontradas pelos dois primeiros projetos é diminuir a

quantidade de partidos do sistema político. Para essa finalidade foram propostos a cláusula de barreira e o voto distrital misto. O voto distrital misto do projeto 1 foi substituído pela proposta de adoção do voto proporcional de lista fechada do projeto 2. O voto distrital misto consiste em dois tipos de voto, o distrital e o proporcional. Em uma mesma eleição os cidadãos teriam que votar em um candidato por distrito, mas também votaria em uma lista partidária fechada. Assim resumiu o relatório:

O eleitor terá direito a dois votos desvinculados: o primeiro será dado ao candidato da sua circunscrição distrital e, o segundo, na legenda partidária de sua preferência. É exatamente este segundo voto que servirá para o cálculo do coeficiente partidário. As listas partidárias serão fechadas, ou seja, caberá à Convenção Regional, mediante votação secreta, escolher os integrantes da lista partidária sendo a ordem de precedência definida pelo resultado do escrutínio (Senado, 1998: 104).

Contudo, a narrativa do senador José Fogaça assume que o voto distrital misto impediria “a tendência natural sociológica do eleitorado” à fragmentação partidária (Senado, 1998). A tão aclamada pulverização partidária, para a qual Sérgio Abranches (1988) chama atenção configura um aspecto cultural. A sociedade brasileira, na visão de Abranches (1988), é caracterizada como sendo uma sociedade dividida entre vários interesses, muitas vezes conflitivos entre si. Não por acaso, o sistema político brasileiro é multipartidário, sendo esse sistema, portanto, o próprio reflexo da sociedade em que foi criado.

A lista fechada, por sua vez, de acordo com a argumentação do projeto 2 (Câmara dos Deputados, 2003) e 3 (Câmara dos Deputados, 2009), permitiria aos partidos maior controle sobre a própria formação da lista, e, conseqüentemente, dos candidatos a serem escolhidos, além de estimular o debate intra-partidário. Nesse sentido, daria maior participação aos partidos políticos no processo eleitoral. Esse debate é acompanhado da discussão da fragilidade dos partidos e da indisciplina partidária as quais também aparecem como grandes problemas sistêmicos a serem superados.

O alegado “fortalecimento dos partidos” no sistema político também permitiria que as votações fossem guiadas pelo conteúdo programático dos mesmos. A intenção da lista fechada é eliminar o chamado voto personalizado que, supostamente, domina as eleições e evitaria a altíssima competição formada

pela quantidade de pessoas que se candidatam, bem como a competição entre políticos de um mesmo partido. Os projetos partem do princípio de que o voto é no indivíduo e não no partido e isso seria prejudicial à coesão e à disciplina partidária. Na justificativa do projeto 2:

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 (Câmara dos Deputados, 2003:17)

Em outras palavras, na perspectiva desse projeto deveríamos ter partidos atuando como força partidária no sentido estrito da palavra, e não apenas como agremiações compostas por políticos com pouca força atuante em conjunto. Na visão desse projeto, os partidos políticos trariam maior segurança quanto à expectativa futura da política. De acordo com ele, o sistema atual é instável, e fragiliza a credibilidade das instituições políticas, em especial do Legislativo.

Como pode ser observado no projeto, a cláusula de barreira também objetiva fortalecer os partidos os quais seriam detentores de “respaldo ideológico”, bem como reduzir o suposto fisiologismo. Assim, seriam mantidas a “liberdade de criação dos partidos”, por um lado, e “a exigência de representatividade para que o partido receba apoio institucional do Estado” (Senado, 1998). Entretanto, não impediria o acesso aos recursos públicos no caso de baixo desempenho. O projeto de 1998 previa o impedimento da representação dos partidos políticos e seu funcionamento, ao não permitir acesso ao fundo partidário nem ao tempo de televisão caso o desempenho eleitoral do partido não fosse satisfatório, como também é corroborado pelo projeto 3.

O pano de fundo do projeto 2, para sua justificativa da adoção da cláusula de barreiras, é que o grande número desses partidos prejudicaria a assimilação de informações dado que as campanhas são feitas de forma individual e, portanto, a quantidade de candidatos parlamentares por eleição é bastante elevado. Juntamente a isso, o projeto 3 afirma que a cláusula de desempenho pode diminuir o nível de partidos existentes, e essa diminuição poderia favorecer maior identificação do eleitor com os programas partidários.

A cláusula de desempenho [...] está em consonância com modelos que almejam

garantir a governabilidade e a representatividade ideológica da sociedade em seu Parlamento, sem abrir mão do pluralismo político-ideológico inerente às sociedades contemporâneas como a brasileira (Câmara dos Deputados, , 2009:3).

Sendo assim, a valorização do sistema partidário e as mudanças institucionais para que os partidos políticos voltem a ser o foco das campanhas eleitorais é visto como uma forma de criar estabilidade institucional.

A proposta da fidelidade partidária vai na mesma direção ao argumentar a existência de um suposto enfraquecimento dos partidos políticos. Considera-se a migração partidária como um aspecto negativo, pois, na maioria das vezes, o foco dessa migração é interesses eleitorais ou mesmo pessoais, não levando em conta o próprio partido, e, conseqüentemente, seu conteúdo programático. A análise do projeto 3 mostra que isso é uma prática corrente entre os parlamentares e uma grave distorção da representatividade, devido ao fato de que, por motivos já citados, o eleitor vota em um candidato, mas pode eleger outro.

A fidelidade poderia mudar, inclusive, as relações entre Legislativo e Executivo, uma vez que os acordos seriam feitos pelos líderes partidários e não individualmente com cada parlamentar. Acrescenta-se a isso o fato de que a negociação com os partidos políticos tornaria as relações entre esses dois poderes mais estável e mais previsível o comportamento dos parlamentares, conforme estudos acadêmicos mostraram sobre a forma como acontece o processo de tomada de decisão dentro do Congresso². No projeto 3, foram indicadas punições para a quebra da fidelidade, sendo uma dessas sanções, a perda do mandato.

Por que as eleições são entendidas como personalistas e “corrosivas” para os partidos políticos, propõe-se também o financiamento público de campanha. O grande argumento é o de impedir que o poder econômico domine sobre as campanhas políticas e, eventualmente, sobre as decisões de políticas públicas. O foco, nesse sentido, é substituir o chamado predomínio do elemento econômico pelo elemento partidário na determinação da competição eleitoral, imprimindo, portanto, um caráter público à disputa.

Não sendo os partidos o foco nas votações e a quantidade de candidatos alta, as campanhas se tornam caras, além de não terem um controle mais rígido

² Entre esses estudos está o trabalho pioneiro de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999), conforme foi indicado no primeiro capítulo dessa dissertação.

sobre a prestação de contas. O financiamento público diminuiria o custo das campanhas e reforçaria a legitimidade do processo político. Segundo as propostas, o trabalho da Justiça Eleitoral seria, além disso, mais fácil, pois haveria menor quantidade de prestação de contas a serem analisadas. O projeto 3 finaliza ao delegar a função de definição da quantidade de recursos orçamentários destinados ao financiamento público quanto à Justiça Eleitoral.

A defesa do financiamento público exclusivo se dá, dentro desse contexto, em prol de maior transparência das finanças e dos financiadores. Contudo, o projeto 2 afirma que a exclusividade do financiamento público prevê a democratização do jogo democrático. Em outras palavras, esse tipo de financiamento pretende igualar as oportunidades de condições para depois cada partido ter as mesmas condições de competir no mercado político.

Até esse momento, o projeto reconhece que o financiamento público pode melhorar a corrupção, mas, admite que só ele não irá solucioná-la por completo, pois, a corrupção trata de um aspecto da cultura política. Um dos temas responsáveis pelo deslocamento de sentido, que será analisado no capítulo 4, a inelegibilidade, foi um item aprovado posteriormente com o nome de “ficha limpa”.

A discussão acerca da transparência é realizada nos dias atuais, não somente nos termos do financiamento público, mas também nos termos das chamadas “doações ocultas”. A proibição das doações ocultas permite que os financiadores sejam declarados publicamente, bem como o valor de financiamento. Nesse assunto, os relatórios finais de 1998 e 2003 não relacionam, diretamente, o tipo de financiamento que existe hoje no Brasil com práticas ilícitas.

Como pode ser observado, existe uma mudança nos itens dos projetos de reforma política. Na tabela 1, os itens na cor vermelha representam aqueles que foram excluídos da agenda de reforma. A maior parte deles se encontra no projeto 1, apresentado pelo Senado em 1998, e pelo tipo de proposta encontrada, pode-se perceber que ele tinha um caráter fortemente organizativo, de modo a abranger uma grande quantidade de normas técnicas a respeito do jogo democrático.

Uma questão a ser comentada é que, apesar desses itens terem sido removidos, alguns deles ainda configuraram ou configuram como forte tema de

debates. O voto facultativo, por exemplo, não é mais pautado no projeto de reforma, porém, ainda é possível encontrar discussões políticas e artigos acadêmicos³ sobre o assunto. O argumento principal a favor do voto obrigatório é que em um Estado Democrático de Direito, os eleitores não deveriam ser obrigados a votar. A única obrigatoriedade seria o alistamento eleitoral. O relatório final de 1998 não entra no mérito sobre isso poder levar a uma diminuição da participação da população. Apenas fornece os dados que foram tomados como consensuais para a realização da reforma. Atualmente, o debate em torno da adoção do voto facultativo se encontra arrefecido.

Outros itens que não mais aparecem como tema de discussão são: “prazos de domicílio eleitoral e filiação partidária”, “imunidade parlamentar”, “datas e posses para o segundo turno”, “duração do mandato dos senadores”, “número mínimo e máximo de vereadores,” e “suplentes de vereadores”. Ao que tudo indica, essas questões já foram resolvidas de outras formas. Por exemplo, consolidou-se em 8 anos o mandato dos senadores, por enquanto sem mais proposta encaminhadas a esse respeito.

O único item que aparece somente no segundo projeto, “federação partidária”, foi argumentado como uma alternativa de tentar resolver a situação dos pequenos partidos, que sofreriam com o fim das coligações, de modo a contornar o quociente eleitoral e em uma tentativa de manutenção da representatividade do sistema político. A federação obrigaria, por um “compromisso legal”, a permanência da aliança por um período mínimo de três anos. Assim:

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 (Câmara dos Deputados, 2003:16).

No projeto 3 não há itens removidos, somente adicionados. Dentre eles, dois são considerados elementos novos: “inelegibilidade” e “captação ilícita”.

³ Ribeiro, Renato Janine. “Sobre o voto obrigatório”. In BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo & KERCHÉ (Org). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2003.

O primeiro item torna inelegíveis os candidatos condenados em primeira instância por crime eleitoral, crime contra economia popular, contra a administração pública ou por tráfico de entorpecentes.

O antiprojeto de lei complementar prevê a possibilidade de incluir na definição de vida pregressa do candidato o fato de ter sofrido condenação penal por decisão tomada em órgão colegiado” (Câmara dos Deputados, 2009: 2).

Já no item, “captação ilícita”, a argumentação concerne em combater o exercício ilegal de captação do sufrágio. Essa captação é definida como sendo a busca pelo voto, por parte dos candidatos, por meio de instrumentos institucionalizados, tais como, propaganda eleitoral, comícios e debates.

Tais mecanismos persuasivos são fundamentais e configuram a essência do processo eleitoral, justamente para que se estabeleça entre o candidato e o eleitor um paralelo ideológico legitimador da representação que o mandato confere (Câmara dos Deputados, 2009:3).

Nesse sentido, o projeto defende não somente a liberdade de convencer, mas também a de ser convencido. Estabelece-se que:

Constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato que doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição [...] (Câmara dos Deputados, 2009:3).

De acordo com esse projeto de lei, deve-se impedir o que foi chamado pela justificativa de “convicção forçada” (Câmara dos Deputados, 2009). Com isso, a proposta prevê regulamentos que possam enquadrar novos comportamentos e combater atos que possam comprometer “o soberano direito do voto”. Ainda de acordo com o texto, deve-se estabelecer “um não-fazer que favorece a livre manifestação do cidadão eleitor” (Câmara dos Deputados, 2009:3). Um exemplo citado no projeto foi um acontecimento ocorrido nas eleições municipais de 2008, nas quais milícias impediram o acesso de candidatos em determinadas regiões do Rio de Janeiro, como uma ilustração do que seria “convicção forçada”.

Os itens acrescentados no projeto 3 de 2009 podem indicar outra mudança nas discussões sobre a reforma no sentido de imbuir o debate de um caráter mais

moralizante, ainda que não explicita ou implicitamente se refira ao combate à corrupção. A indicação feita neste trabalho é que os itens “inelegibilidade” e “captação ilícita” parecem configurar uma tentativa de se criar regras no jogo democrático que dêem um grau de fiscalização e transparência maior sobre o comportamento dos parlamentares dentro de sua atividade política. O combate à corrupção, nesse sentido, pode ser identificado como justificativa, mesmo que latente, para a implementação desses dispositivos, apesar de ainda não configurar, até o momento, uma razão explicitada nos projetos.

A análise dos termos dos projetos de reforma política, principalmente, os projetos 1 e 2 indica que houve uma mudança nesses termos. É possível observar que no projeto 1 a maioria dos termos propostos indicavam uma alteração mais ampla no sistema político. Já no projeto 2, os termos transmitem a idéia de que o objetivo é reformar “na margem”, ou seja, deve-se realizar alguns ajustes institucionais para um melhor aperfeiçoamento do sistema político, como foi analisado no capítulo 1.

No projeto de 2009, a formação de alianças que os partidos políticos procuram está relacionada com o nosso chamando presidencialismo de coalizão. Nesse sentido, as alianças formadas no período eleitoral significam que será, uma vez eleita, a base de sustentação do governo. Na visão dos operadores do relatório, a coalizão é necessária devido ao fato de que o presidente da República precisa ser eleito com uma base de sustentação razoavelmente garantida. No entanto, a quantidade de partidos existente no sistema político brasileiro, bem como a diversidade encontrada nos mesmos, propicia um cenário de alta heterogeneidade dentro de cada aliança.

No entanto, o discurso que permeia todos os projetos 2 e 3 é a de que o sistema político precisa ser reformado de modo a reparar problemas sistêmicos e cujo foco dessas reformas é basicamente a governabilidade, e a representação política, ou o que consideram ser uma representação política adequada do sistema partidário. Este último, mais do que o presidencialismo de coalizão, aparece de forma enfática como fragilizado e que, portanto, precisaria ser posto em evidência como o principal objetivo a ser alcançado, principalmente na forma como os eleitores votam.

Quando se analisa o projeto 3, percebe-se nos itens de permanência, a

argumentação continuou seguindo a mesma linha dos dois primeiros projetos. A palavra “ideologia” é constantemente relacionada aos partidos políticos e aos seus programas. No entanto, a adição de dois itens, “captação ilícita” e “inelegibilidade”, podem ser considerados um indicativo de um começo na identificação do deslocamento de sentido em prol de formulação de regras que visem ao estabelecimento de cenário moralizante da política brasileira.

O fato de que mesmo havendo uma mudança nos termos da agenda de reformas, a análise dos discursos dos projetos ainda parece indicar, pelo menos entre os operadores da reforma política, que o nosso sistema partidário-eleitoral possui erros e problemas que devem ser resolvidos por meio dessa reforma. Pode-se perceber que o foco temático da reforma nos três projetos permanece sendo a representação e a governabilidade, e, nesse sentido, se propõe a melhor maneira de preservar esses dois ideais da democracia.

O item “inelegibilidade” persistiu na transição do projeto 3 para o 4 como um elemento de permanência. Isso pode indicar que o movimento de moralização da política brasileira continua. No entanto, no projeto 4 não se estende muito nessa questão em particular, priorizando outras de caráter mais tecnológico relacionadas à utilização dos meios de comunicação, as quais, inclusive, foram aprovadas. Apesar de esse projeto permanecer com o item inelegibilidade, que impede que parlamentares que passam por processos judiciais possam se candidatar, o foco do projeto é outro.

Como é possível observar na tabela, no projeto 4 somente um item permaneceu na agenda reformista, o já citado “inelegibilidade”. Todos os outros 17 itens propõem novas formas de regulamentar a dinâmica das campanhas eleitorais, tais como novas regras e prazos que permitem campanhas eleitorais pela internet, o voto em trânsito que permite que as pessoas possam votar em outros lugares do Brasil para presidente da República, entre outras regras.

Mesmo que o foco tenha sido a implementação de novas regras para os meios de comunicação em período de campanha eleitoral, nesse projeto de reforma, que foi apelidada de “nova reforma eleitoral”, o item que permitia que a candidaturas de políticos que passam por processos criminais em primeira instância foi assunto polêmico entre as diversas discussões realizadas a respeito. Como pode ser observado na tabela, os itens dessa reforma são: “internet sem

censura”, “publicidade”, “debates”, “cassação de mandatos”, “políticas sociais”, “eleições limpas”, “doações ocultas”, “entidades desportivas”, “dívidas prévias”, “ficha suja”, “votos em transitório”, “inaugurações” e “pesquisas”.

3.2

Considerações Finais

Neste capítulo, foi possível perceber que a reforma política possui uma história, bem como apresenta mudanças e permanências nos sentidos atribuídos ao debate da agenda de reforma. Nesse sentido, identificou-se que o processo de mudanças e permanências também ocorreu em consonância com o debate acadêmico apresentado no capítulo anterior.

Os argumentos que permaneceram no tempo foram a necessidade de “fortalecimento dos partidos políticos”, bem como a importância de se evitar a alegada personalização do voto. Os relatórios dos projetos focam com pertinência a questão dos partidos políticos. Existe uma crença, apresentada nesses projetos, que o sistema político é regido de tal forma que propicia um comportamento que seria prejudicial às agremiações partidárias. O cenário diagnosticado é o de que os partidos políticos são frágeis e indisciplinados. Portanto, o sistema político e o presidencialismo de coalizão apresentam uma linha argumentativa contínua ao longo dos projetos. Além disso, existe a questão do multipartidarismo. O cenário político brasileiro ainda é visto como composto de uma quantidade de partidos razoavelmente alta, e alguns itens propostos nos projetos visavam sua redução, tal como cláusula de barreiras.

Foi possível identificar que os projetos seguem duas linhas de argumentação. Uma referente ao sistema partidário, como explicado no parágrafo anterior, e outra referente ao presidencialismo de coalizão. Apesar da quase totalidade dos relatórios redigidos abordarem esses dois elementos, mas principalmente o primeiro, foi considerado, em suas características, como negativos para um suposto bom funcionamento das instituições, o projeto 3 assume uma mudança de perspectiva sobre, especificamente, a dinâmica do nosso tipo de presidencialismo. Além disso, os itens adicionados no projeto 3, “captação

ilícita” e “inelegibilidade”, parecem indicar um foco inicial do deslocamento de sentido identificado e analisado no capítulo 5.

No entanto, no capítulo seguinte será estudado, primeiramente, o Poder Judiciário como um ator político no processo de tomada de decisões no que concerne aos itens contemplados na reforma política.