



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

Centro de Estudos Gerais

Instituto de Ciências Humanas e Filosofia

Departamento de Ciência Política

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

**“REFORMA POLÍTICA: fortalecimento institucional ou
casuismo eleitoral?”**

RENATO LUDWIG DE SOUZA

**RIO DE JANEIRO
2009**

Renato Ludwig de Souza

**“REFORMA POLÍTICA: fortalecimento institucional ou
casuísmo eleitoral?”**

Projeto de dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - PPGCP da Universidade Federal Fluminense – UFF, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Ari de Abreu Silva

Rio de Janeiro
2009

Renato Ludwig de Souza

“REFORMA POLÍTICA: fortalecimento institucional ou casuísmo eleitoral?”

Projeto de dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - PPGCP da Universidade Federal Fluminense – UFF, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Data de aprovação: ____/ ____/ ____

Banca Examinadora:

Professor Dr. Ari de Abeu Silva – UFF (Orientador)

Professora Dr^a. Lana Lage da Gama Lima - UENF

Professor Dr. Vivaldo Barbosa – UniRio

Professor Dr. Carlos Henrique Aguiar Serra – UFF

Professor Dr. Cláudio de Farias Augusto - UFF

RESUMO

Este trabalho tem como eixo de análise o projeto de Reforma Política em curso no Congresso Nacional, tendo por objetivo investigar dois argumentos: um que percebe na necessidade de uma Reforma Política a possibilidade de mudanças significativas para o fortalecimento institucional e, nesse sentido, a consolidação da democracia partindo de uma perspectiva instrumental; e um outro que observa, a possibilidade de mudanças como um pragmatismo, casuísmo eleitoral com a intenção de manutenção de grupos políticos hegemônicos na órbita do poder.

A minha esposa Daniele Rodrigues, sempre companheira e maior incentivadora.

Ao meu filho Felipe Rodrigues, minha maior alegria.

Aos meus Pais Edson e Moema e meu irmão Marcelo, que sempre me apoiaram em todos os momentos de minha vida.

SUMÁRIO

Resumo	04
Sumário	05
LISTA DE SIGLAS	06
INTRODUÇÃO AO TEMA – HIPÓTESES A SEREM INVESTIGADAS	07
CAPÍTULO 1 – REFORMA POLÍTICA: Um dilema	18
1.1 – Adaptação institucional da nova elite política	18
1.2 – Fortalecimento das instituições democráticas	26
CAPÍTULO 2 – SISTEMAS ELEITORAIS	29
2.1 - A importância do sistema eleitoral	29
2.2 - Um pouco de história sobre o sistema eleitoral brasileiro	35
2.3 – Propostas da Reforma Política: Sistema eleitoral	38
2.4 – O cenário Político e a análise da proposta de reforma	38
CAPÍTULO 3 - CLÁUSULA DE DESEMPENHO	51
3.1 – Propostas da Reforma Política: Cláusula de Desempenho	51
3.2 – Um breve histórico	52
3.3 – Análise da Proposta	54
3.4 - A Constituição Federal de 1988 e o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal	59
CAPÍTULO 4 – FIDELIDADE PARTIDÁRIA	66
4.1 – Fidelidade partidária: instrumento indispensável para a existência dos Partidos	66
4.2 – O mandato como veículo de uma vontade coletiva	68
4.3 – A Permissividade do Sistema Eleitoral brasileiro	71
4.4 – A fidelidade partidária assegurada pelo Poder Judiciário	72
4.5 – Propostas da Reforma Política: Fidelidade Partidária	76
4.6 – Análise da proposta	77
CAPÍTULO 5 - FINANCIAMENTO PÚBLICO DA CAMPANHA	81
5.1 - Um breve histórico	81
5.2 – Propostas da Reforma Política: Financiamento Público	87
5.3 - Análise da proposta	88
CAPÍTULO 6 – INELEGIBILIDADE	94
6.1 - Propostas da Reforma Política: Inelegibilidade	94
6.2 - Um breve histórico	94
6.3 - Análise da proposta	96
CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
BIBLIOGRAFIA	109
ANEXOS	114

LISTA DE SIGLAS

ARENA	Aliança Renovadora Nacional
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
UDN	União Democrática Nacional
PFL	Partido da Frente Liberal
DEM	Democratas
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PCO	Partido da Causa Operária
PV	Partido Verde
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PPS	Partido Popular Socialista
CF	Constituição Federal
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
MS	Mandado de Segurança
PGR	Procuradoria Geral da República
CNBB	Confederação Nacional de Bispos do Brasil

INTRODUÇÃO AO TEMA – HIPÓTESES A SEREM INVESTIGADAS

Com mais de vinte anos após promulgação da Constituição de 1988, o País tem vivido intensamente movimentos de reforma constitucional. Muitas destas reformas ou quase todas foram e continuam sendo reflexos do impacto causado pela nova ordem mundial – a globalização econômica. Chegamos na pós-modernidade e assistimos a transformação do Estado Social no Estado Neo-liberal¹. Apesar desta pós-modernidade ver o constitucionalismo como um entrave ao desmonte do aparato Estatal, este ainda persiste como única alternativa democrática. Fora da constituição não há instrumento nem meio que afiance a sobrevivência democrática das instituições².

O Brasil como poucos no mundo ocidental experimentou todas as modalidades, pré-conceituadas pela ciência política, de formas de Estado e formas e sistemas de Governo, como também de sistema político. Nossas experiências revelam ao longo do tempo nossos percalços e contratempos. Contudo ainda há aperfeiçoamentos a serem logrados em prol da democracia, pois nossa constituição ainda nos assegura essa possibilidade.

Vive-se agora a fase dos seus desdobramentos nos campos social, jurídico e político.

¹ Denomino como transformação do Estado Social em Estado neo-liberal o período que compreende a promulgação da Constituição de 1988 até os dias de hoje. Em abono a constatação de Paulo Bonavides em sua consagrada obra *Do País Constitucional ao País Neocolonial: a derrubada da Constituição pelo golpe de Estado institucional*, onde se lê: “O golpe de Estado institucional é o golpe dos chamados ditadores constitucionais; é, também, o golpe que Hitler aplicou na Alemanha contra a Constituição de Weimar, depois de galgar o poder pela via da legalidade e editar as leis de exceção de janeiro a março de 1933;(…).Com o golpe de Estado institucional as instituições não mudam de nome; mudam sim de teor, substância e essência.De sorte que uma vez levado a cabo, a consequência fatal, no caso específico do Brasil, é a conversão do País constitucional em País neocolonial. É também a perda da soberania, a desnacionalização, a desconstitucionalização,o excesso de arbítrio concentrado no Executivo, a decadência e corrupção da autoridade, a legislação das medidas provisórias, a erosão e desprezo dos princípios constitucionais, (...).

² Luís Roberto Barroso, *Temas de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, Renovar, 2001, p. 39.

Seria possível e bastante louvável seguir adiante identificando e analisando as vicissitudes dos diversos campos de estudo acima citados, mas não é e não pretende ser este o objeto da dissertação que se apresenta.

Procuraremos nos ater na discussão da crise do arranjo político-institucional brasileiro, perquirindo preliminarmente as causas de sua origem e de sua permanência. Analisando posteriormente e com mais ênfase os projetos existentes, ou seja, a reforma política em curso no Congresso Nacional, suas principais alterações e conseqüentemente o seu alcance, efetividade e aplicabilidade. Buscando, portanto, constatar se há no modelo de reforma proposto, apenas um casuísmo eleitoral ou se de fato essas mudanças pretendem radicalizar a democracia, fomentar a participação cidadã, reduzir a desconfiança da sociedade em relação aos políticos, aproximar o cidadão de bem da vida partidária, permitir que o Congresso consiga se modernizar, corrigir eventuais distorções, dar transparência ao processo eleitoral e ao sistema partidário.

A reforma do arranjo político-institucional brasileiro é um tema polêmico e recorrente na vida dos brasileiros, principalmente após a grave crise, divulgada nacionalmente em todos os meios de comunicação e denominada por estes de “mensalão”, envolvendo quase todos os partidos políticos, suas campanhas, seus parlamentares e as instituições públicas.

No entanto não seria forçoso afirmar que esta crise era extremamente previsível³ e que inúmeros mecanismos de precaução foram ignorados ao longo dos anos, em detrimento do amadurecimento da democracia brasileira.

³ Nesse sentido Amaury de Souza em artigo intitulado “*O Impeachment de Collor e a reforma institucional no Brasil*” in *Corrupção e reforma política no Brasil: O impacto do impeachment de Collor*/ Organizadores: Keith S. Rosenn e Richard Downes – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000 : “A reforma institucional tornou-se premente desde 1994, quando Fernando Henrique Cardoso, um histórico defensor do parlamentarismo e da

Na realidade, a reforma política sempre esteve presente na agenda do Congresso Nacional, desde o período da redemocratização ainda em 1946, com exclusividade nos pontos: representação proporcional com lista aberta, cassação do Partido Comunista, eleições majoritárias por maioria simples, recadastramento de eleitores, a introdução da cédula única e um breve parlamentarismo⁴.

No período militar, essa discussão passou a ganhar relevância, principalmente, durante o regime ditatorial, instalado no Brasil no ano de 1964, onde se tornou presente a necessidade de reformulação da lógica institucional. Durante sua vigência (1964-1985), o País passou por uma seqüência interminável de casuísmos que modificaram as regras políticas para a produção de maiorias do governo no Congresso Nacional, como: as cassações de mandatos políticos, dois remanejamentos do sistema partidário (1966 e 1980), proibição de coligações, eleições indiretas para Presidente e Governadores via colégio eleitoral, o voto vinculado, a fidelidade partidária, os senadores “biônicos”, sub-legendas e a tentativa de implantar o voto “misto” distrital-proporcional⁵.

A partir de 1985, nova fase de redemocratização, outras modificações nas normas políticas foram adotadas, como: abertura para novos partidos políticos, o retorno dos partidos comunistas, novos recadastramentos de eleitores, a redução facultativa da idade eleitoral de dezoito para dezesseis anos, o critério da maioria absoluta e a implantação da urna eletrônica.

reforma política e partidária, foi eleito presidente. Mais do que qualquer outro presidente, Fernando Henrique está em condições de promover a reforma institucional e impedir que o sistema político descambe para a polarização e a crise”.

⁴ Entendimento segundo Barbosa Lima Sobrinho em artigo intitulado: “Evolução de sistemas eleitorais. Revista de Direito Público e Ciência Política, Rio de Janeiro: FGV-Rio, 4(3), p.25-40, 1961.

⁵ David Fleischer, “Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço se voltava contra o feiticeiro”. In: SOARES, DÁRAUJO (Orgs.) “21 anos de Regime Militar”. Balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.

Notadamente o problema persiste ainda no período da redemocratização. Em 1985 o presidente José Sarney nomeia uma comissão de notáveis juristas, denominada pelo nome de seu presidente Afonso Arinos, com a finalidade de elaborarem um projeto de Constituição. O projeto delineou os contornos de uma grande reforma no arranjo político-institucional. Que pelo nosso entendimento ainda não seria o amadurecimento pleno de nossa democracia, contudo, poderia ter evitado que este País passasse pelas graves crises institucionais como: o impeachment de Collor ou Collorgate e por derradeiro o mensalão.

Resumidamente a comissão propôs uma ampliação dos direitos políticos, a revisão dos sistemas eleitoral e partidário, a adoção de um modelo dual parlamentarista no estilo ao adotado pela França, ou seja, com um primeiro-ministro aprovado pelo congresso e um presidente eleito pelo voto direto, o sistema eleitoral seria organizado como na Alemanha, isto é, a representação seria baseada em pequenos distritos eleitorais com normas eleitorais mistas, majoritárias e proporcionais, recomendava também um limite mínimo de 3% de votos nacionais para a agremiação partidária funcionar no Congresso, entre outras medidas.

Contudo o projeto da comissão Afonso Arinos não agradou o Presidente José Sarney, que acabou não o submetendo à Assembléia Constituinte ocorrida em 1987/1988.

Após vinte e cinco anos de regime militar e quase doze de abertura lenta e gradual, convocou-se a Assembléia Nacional Constituinte com a finalidade de elaborar a nova Constituição da República, marcando o ingresso do Brasil no rol dos países democráticos. Apesar da participação da esdrúxula figura dos Senadores biônicos⁶, foi possível eleger para presidência da Assembléia um dos principais opositores do regime militar, o deputado Ulisses Guimarães.

⁶ Ainda no Governo Geisel outorgou-se uma emenda constitucional que permitia que um terço das vagas do Senado Federal seriam preenchidas por voto indireto.

A promulgação da Constituição brasileira de 1988 foi o ponto culminante do processo de restauração do Estado democrático de direito e da superação de uma perspectiva autoritária, onisciente e não pluralista de exercício do poder, timbrada na intolerância e na violência.

Inúmeras conquistas e avanços marcaram e ainda marcam a Constituição de 1988, como a reconquista dos direitos fundamentais, notadamente os de cidadania os individuais, marcando a superação de um projeto totalitário, excludente e intolerante que se impusera ao país.

A demanda popular reprimida pela força nas duas décadas anteriores tornou a Assembléia Nacional Constituinte numa apoteose cívica, marcada por interesses e paixões. As divergências políticas fruto do pluralismo político, somadas a metodologia de trabalho utilizada, que criou 24 subcomissões inicialmente e finalmente 8 comissões, cada qual com seu anteprojeto parcial, todas encaminhando à uma comissão de sistematização, cujo relator, o deputado Bernardo Cabral, preparou um projeto final com 551 artigos e ainda, acrescendo a tudo isso, a pressão dos lobbies de toda ordem, acabaram por gerar um texto final com diversas falhas.

Desse modo a reforma no arranjo político-institucional transformou-se num grande emaranhado de propostas muitas vezes conflitantes e com conseqüências previsivelmente desastrosas. Dentre elas a mais grave foi instituir o presidencialismo sobreposto a uma Constituição cuja definição das prerrogativas do Congresso revelavam a intenção original dos redatores em adotar um sistema parlamentarista de governo.

Outros pontos da estrutura institucional promulgados na Constituição de 1988 que contribuíram para o colapso político brasileiro foram: a ausência de mecanismos legais para se coibir a proliferação de partidos sem programas ideológicos consistentes e reais;

inexistência do dever de lealdade que levou a crescente infidelidade partidária e o troca-troca de agremiações; enfraquecimento da coesão partidária ao se possibilitar a formação de alianças sem levar em conta as afinidades ideológicas; consagrou o pluralismo político sem regulamentá-lo, ou seja, permitindo a proliferação de legendas sem legitimidade popular prejudicando a criação de maiorias estáveis (coalizões) no Congresso e facilitando o fisiologismo. A constituição aumentou para oito o número mínimo de deputados federais por Estado-membro e criou três novos Estados na Federação, pouco povoados, estabeleceu teto máximo para a representação estadual no Congresso (70 deputados por Estado), permitindo que Estados menos populosos estejam super-representados, de modo que seus representantes acham mais difícil resistir à troca de favores por apoio ao governo.

Ao tentar evitar que o Presidente pudesse ficar paralisado, a Constituição manteve a capacidade legislativa do Executivo, não mais através do estigmatizado decreto-lei, mas conferiu-lhe o direito de editar as medidas provisórias, importadas do regime italiano,⁷ enfraquecendo o papel do Congresso e diluindo a separação entre os poderes, uma vez que, criadas para acudir situações excepcionais⁸, passaram a integrar a rotina na pauta do Congresso Nacional.

Todavia a Constituição criou não apenas um Poder Executivo forte, mas também um Legislativo com muita força, conferindo-lhe o poder de aprovar e fiscalizar o orçamento, autorizar a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado, processar e julgar o Presidente e o Vice nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros e os Comandantes das Forças Armadas em

⁷ Cabe ressaltar que o regime italiano adota as medidas provisórias elaboradas pelo Poder Executivo, mas concilia este instituto com o sistema parlamentar de governo, o que certamente lhe confere um maior lastro de legitimidade.

⁸ “Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”. Artigo extraído da Constituição da República Federativa do Brasil, Editora Saraiva, 2002.

crimes conexos com aqueles, instaurar as comissões parlamentares de inquérito – CPI, com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, entre inúmeras outras funções de extrema relevância.

Não se pretende com este trabalho achincalhar a Constituição da República Federativa do Brasil, de modo que as críticas aqui feitas não empanam o seu caráter inovador e democrático, mas apenas demonstra a fisionomia precária e imatura de um País que estava fragilizado pelas sucessivas rupturas institucionais espúrias e autoritárias.

Superado este sombrio período de ruptura de ordem democrática e logo após os movimentos cívicos de “diretas já” e de promulgação da “Constituição cidadã”⁹, depositou-se uma enorme crença sobre este arranjo político-institucional, que foi possível se constituir em meio a debates extremamente acalorados, carregados de muita retórica e paixão. Na tentativa de se ajustar parte deste arranjo político-institucional, em 1995 o senador José Sarney, então presidente do Senado, constituiu uma Comissão Especial para estudar a “Reforma Política Partidária”, que apresentou seu relatório final em 1998 com 14 itens, incluindo entre eles: a fidelidade partidária, o financiamento de campanhas eleitorais, o sistema de eleição proporcional e as coligações partidárias, todos votados pelo Senado, mas nunca entraram na pauta da Câmara dos Deputados. De maneira inusitada, em 2000, líderes do PT e PFL conseguiram elaborar várias medidas para uma reforma política em comum acordo, mas essa iniciativa também não produziu nenhum resultado.

No início de 2003, a Câmara dos Deputados constituiu uma comissão especial destinada a efetuar estudo em relação às matérias em tramitação na Casa cujo tema abrangia a reforma política. Após vários meses de estudo e debates, essa comissão votou o

⁹ Assim denominada pelo deputado Ulysses Guimarães em discurso de promulgação da Constituição em 5 de outubro de 1988.

parecer do relator, o deputado federal Ronaldo Caiado (PFL-GO), em 3 de dezembro de 2003. Uma semana depois, esse Projeto de Lei – 2679/2003 foi transmitido para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para se acertar uma versão final, antes de ser apreciado pelo Plenário da Casa. Porém, tudo isso não foi suficiente para o amadurecimento democrático institucional brasileiro, as crises que se sucederam colocaram à prova o sistema político brasileiro.

E desde então a política brasileira foi sucessivamente despojada da necessária seriedade, sendo sempre apontada de forma ampla por diferentes setores sociais como um campo completamente desmoralizado.

A pecha dada ao sistema político, englobando aí, os partidos políticos e o sistema de representação eleitoral, foi a de organizações e mecanismos que só servem à malversação dos recursos públicos, de oportunismo, representante de interesses econômicos, pessoais e de grupos. Esta pregação, amplamente difundida por meio da imprensa nacional, atingiu em cheio a reputação dos mandatários públicos, em todas as esferas e de Poder: Executivo, Legislativo e mesmo o Judiciário.

O último citado, isto é, o Judiciário, embora não seja diretamente um Poder constituído pelo processo político-eleitoral, sendo a escolha de seus membros realizada por meio de concurso público e de seus mandatários por meio de eleições extremamente conservadoras, corporativas e antidemocráticas. Também não fica de fora quando o assunto é descrédito. Basta que se veja que a ele se atribuem as baixas eficiências e a pouca transparência no trato de questões essenciais para se fazer Justiça e também pelo fato de recentes escândalos de desvios de conduta e de recursos.

Enfim, todos estes pontos acima fazem com que os cidadãos vejam a cena política e seus agentes de forma muito negativa fazendo com que a participação política caia bastante e fique massacrada pela opinião pública, apontando forte repulsa e distanciamento da sociedade.

Todo este quadro é extremamente ruim, pois o Brasil se tornou efetivamente uma Democracia faz pouco tempo. O amplo descrédito que ora recai sobre as instituições públicas pode fazer com que alguns ressuscitem caminhos distantes do Estado Democrático de Direito como alternativa para a resolução dos graves problemas sociais que persistem no país em especial sacrificando as camadas mais populares.

Em total abono a tais constatações, em relação à política e suas instituições, basta uma análise dos números colhidos pela a pesquisa Juventude Brasileira e Democracia, realizada em 2005 em conjunto pelos institutos IBASE e POLIS, onde se apresenta o seguinte quadro:

“com relação à participação em grupos de qualquer natureza, 28% dos jovens se declararam como integrantes de algum grupo, sendo que apenas 4,3% dedicam-se a atividades políticas- partidárias. Segundo a pesquisa, 64,7% dos jovens não acreditam que os políticos representem o interesse da população.”¹⁰

A juventude é tida historicamente como a propulsora do sentimento de mudanças sociais nos mais diferentes países, e assim também foi no Brasil em momentos difíceis. O

¹⁰ PARTIDOS, Jovens se interessam por política mas não participam de, Organização Brasileira de Juventude. OBJ Notícias, 29 de Novembro de 2005. Disponível em: <http://www.obj.org.br/>. Acessado em 01 de Dezembro de 2005.

quadro verificado é lastimável em relação à organização político-partidária. E o pior é que a legítima possibilidade de mudanças de todo o sistema público carece necessariamente de uma participação efetiva no âmbito partidário, já que este é o instrumento para o registro de candidaturas e pelo qual passam a apresentação dos postulantes ao governo. Assim, se a juventude se afasta a possibilidade de renovação diminui.

A reforma política deve para tanto ser inserida em um contexto mais amplo, que necessariamente seja em todos os espaços de expressão política, no âmbito do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), no campo partidário e da sociedade civil organizada. Ou seja, deve versar sobre mudanças no próprio sistema político, na cultura política e no próprio Estado. A reforma política deve ser entendida como a reforma do próprio processo de decisão, portanto, a reforma do poder e da forma de exercê-lo.

Passado este prelúdio e verificando-se o perigo do afastamento da população do tema fica claro a importância de se estudar a reforma política. E trataremos de estudá-la questionando¹¹ por que as crises aconteceram; quais as medidas que estão preparando para elas; se estas as solucionarão e também se serão suficientes para alcançarmos maturidade política e um pleno regime democrático.

A dissertação que se apresenta tem como escopo analisar e perquirir os paradigmas da reforma política brasileira, verificando se de fato essas mudanças têm o condão de radicalizar a democracia, fomentar a participação cidadã, reduzir a desconfiança da sociedade em relação aos políticos, aproximar o cidadão de bem da vida partidária, permitir

¹¹ A importância de se questionar é constatada na citação de Cornelius Castoriadis por Zygmunt Bauman, *Em busca da política*, in Jorge Zahar Editor – tradução Marcus Penchel - Rio de Janeiro, 2000, p.14: “*Como colocou o falecido Cornelius Castoriadis, o problema com a nossa civilização é que ela parou de se questionar. Nenhuma sociedade que esquece a arte de questionar ou deixa que essa arte caia em desuso pode esperar encontrar respostas para os problemas que a afligem*”.

que o Congresso consiga se modernizar, corrigir eventuais distorções, dar transparência ao processo eleitoral e ao sistema partidário.

E por derradeiro prescrever suas prováveis alterações para o sistema político e para a sociedade civil como um todo. Verificar a capacidade de resolver os problemas de outrora e os atuais, verificando também o seu grau de aceitabilidade social. Como consolidar a democracia diante da tarefa de conciliar interesses antagônicos, em que o desafio de construir um Estado com maior capacidade de interseção frente aos interesses tão complexos da sociedade está na avaliação constante das necessidades coletivas. O Sistema eleitoral, por exemplo, trás alguns dilemas, entre eles a questão do fortalecimento da representatividade versus a garantia da governabilidade.

Será que tais medidas seriam suficientes para alcançarmos o amadurecimento pleno da democracia ou atendem a um mero casuísmo eleitoral?

Este ensaio tem por objetivo analisar dois possíveis argumentos: um que percebe na necessidade de uma Reforma Política a possibilidade de mudanças significativas para o fortalecimento institucional e, nesse sentido, a consolidação da democracia partindo de uma perspectiva instrumental; e um outro que observa, a possibilidade de mudanças como um pragmatismo, casuísmo eleitoral com a intenção de manutenção de grupos políticos hegemônicos na órbita do poder. Esta pesquisa terá como eixo analisar o projeto de Reforma Política em curso no Congresso Nacional. Portanto, a metodologia utilizada foi a coleta de dados a partir de fontes primárias e secundárias. Tendo como principal escopo o projeto de Reforma Política organizado pela Comissão Especial de Reforma Política que resultou no Projeto de Lei nº 2.679/2003.

Teremos como instrumento de análise o método de pesquisa comparada que permite o confronto das estruturas institucionais de momentos históricos distintos, bem como regionais com o fim de permitir validar as hipóteses selecionadas.

I. REFORMA POLÍTICA: UM DILEMA

1.1 – Adaptação institucional da nova elite política

A primeira análise conceitual a ser abordada se refere à capacidade da elite governante em se alocar no organograma institucional. Essa reflexão tem por objetivo apontar que a prática na mudança estrutural e institucional tem como viés a permanência de determinados setores sociais na estrutura do poder, não implicando, necessariamente, o fortalecimento democrático.

O presente trabalho justifica-se por compreender e interpretar que as mudanças estruturais propostas tem uma relação diretamente proporcional à desmobilização. Ou seja, a representatividade de classe fica excluída do discurso, enquanto realça o papel institucional como único elemento de participação política.

O discurso eleitoral realça, portanto, o papel das instituições políticas como os únicos canais de exercício do poder político nacional. A atividade política parece sintetizar-se nas instâncias do Legislativo e do Executivo, como as únicas formas de relacionamento da sociedade com o Estado, sendo o representante eleito um símbolo do interesse geral.

Como dito anteriormente, a adequação institucional será um dos objetos dessa análise. Portanto, tem como pressuposto observar essas duas dinâmicas: uma que percebe a

necessidade da reforma como indispensável ao fortalecimento democrático a partir de uma análise instrumental do que significa democracia; e outra que a percebe como uma forma de adequação de atores políticos.

Partindo dessas proposições, vemos a possibilidade de comparação com outros momentos de estruturação como mecanismo de justificativa para essa hipótese.

Vejamos:

A lei eleitoral pós Regime Militar tinha por proposição a proliferação dos Partidos Políticos para a manutenção e, logo, a vitória eleitoral do grupo pró-governo. Para melhor entendimento sobre as prerrogativas da legislação, ao fazer-se uma comparação entre a Lei n°. 6767/79, que extinguiu as organizações existentes (leia-se MDB e ARENA) e a Lei n°. 9096/95, que versa sobre a organização dos partidos políticos, percebe-se que a Lei Orgânica de 1995 dificulta um pouco mais a organização partidária.

A Lei n°. 6767/79 no seu Art. 5° estabelece que um partido deverá ter, na sua fundação, um número nunca inferior a 101 membros para eleger uma comissão diretora nacional e o apoio ao estatuto será feito mediante a assinatura dos membros das comissões regionais¹². Na Lei 9096/95, entretanto, além dessa quantidade mínima para o requerimento

¹² Lei n° 6767/79, Art. 5°: “Na fundação de um partido serão obrigatoriamente observadas as seguintes normas: I- Os fundadores do partido, em um número nunca inferior a 101, elegerão uma comissão diretora nacional provisória de 7 a 11 membros; II- a Comissão Diretora Nacional Provisória fará publicar, na imprensa oficial, o manifesto de lançamento, acompanhado de estatuto e programa, e se encarregará das providências preliminares junto ao Tribunal Superior Eleitoral,..., Art. 7°: Os membros das comissões regionais e municipais provisórias assinarão declaração individual ou coletiva de apoio ao estatuto e programa do partido,..., Art. 12°: O partido que, no prazo de 12 meses, a contar da decisão do Tribunal Superior Eleitoral, previstas no art. 9°, não tenha realizado convenções em pelo menos 9 Estados e 1/5 dos respectivos Municípios, deixando de eleger, em convenção, o diretório nacional, terá sem efeito os atos preliminares praticados, independente de decisão judicial. Art. 14°: Funcionará imediatamente o partido político que, registrado no Tribunal Superior Eleitoral, tenha: I- como fundadores signatários de seus atos constitutivos pelo menos 10% de seus representantes do Congresso Nacional, participando a Câmara dos Deputados e o Senado Federal; ou II- apoio expresso em voto de, no mínimo, 5% do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, pelo menos por 9 Estados, com o mínimo de 3% em cada um deles”.

de registro do estatuto do partido é necessário o apoio mínimo de meio por cento dos eleitores, provado por meio de assinaturas¹³.

A legislação eleitoral do Brasil, pelas emendas feitas nos anos 1980, criou o mais permissivo sistema, em termos da criação de partidos, das grandes democracias (...) A legislação eleitoral altamente permissiva redigida no final dos anos 1970 e início dos 80, levou à rápida criação de 40 partidos políticos, dos quais 17 tinham representação no Congresso (Skidmore, 1995, p.26-28).

Apesar da nova legislação, o quadro eleitoral permaneceu praticamente o mesmo do período anterior, com a direita concentrada em poucas legendas, o que possibilitou a sua permanência no poder. A grande quantidade de votos depositados no PMDB, por sua vez, caracterizou a herança de oposição legal do MDB, durante o regime anterior, como um importante elemento de voto. As tabelas 1 e 2 mostram, respectivamente, a distribuição de votos nas eleições de 1982, para governador, e o número de prefeitos eleitos, organizados por partido.

¹³ Lei nº 9096/95, Art. 7º: “O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma de lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral. §1º: Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles. Art. 8º: O requerimento do registro de partido político, dirigido ao cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas, da Capital Federal, deve ser subscrito pelos seus fundadores, em um número nunca inferior a cento e um, com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos Estados, e será acompanhado de: §3º - Adquirida a personalidade jurídica na forma deste artigo, o partido promove a obtenção do apoio mínimo de eleitores a que se refere o §1º do art. 7º e realiza os atos necessários para a constituição definitiva de seus órgãos e designação de seus dirigentes,...., a prova do apoio mínimo de eleitores é feita por meio de suas assinaturas, com menção ao número do respectivo título eleitoral, em listas organizadas para cada zona, sendo a veracidade das respectivas assinaturas e o número dos títulos atestados pelo Escrivão Eleitoral”.

Tabela 1**Eleições de 1982/ Governador**

Votação Total por Partido (%)

Regiões	PMDB	PDS	PDT	PTB	PT	Total
Norte	51,5	46,0	-	1,0	1,5	100,0
Nordeste	37,2	62,0	0,1	0,1	0,6	100,0
Sudeste	43,5	32,3	8,4	9,2	6,6	100,0
Sul	47,8	41,0	9,9	0,4	0,9	100,0
Centro-Oeste	60,2	38,9	0,3	-	0,7	100,0
Brasil	44,0	41,5	6,1	4,7	3,7	100,0

Dados eleitorais do Brasil (1982-2000), de Jairo Nicolau (Iuperj)

Tabela 2**Número de Prefeitos Eleitos por Partido, 1982**

Partido	Número	%
PMDB	1.377	34,9
PDS	2.533	64,3
PDT	22	0,6
PTB	7	0,2
PT	2	0,1
Total	3.941	100,0

Dados eleitorais do Brasil (1982-2000), de Jairo Nicolau (Iuperj)

Como foi demonstrado, mesmo com uma legislação propícia para o grupo que estava no poder, será a participação política de uma parcela considerável da população, independente da estrutura organizada, é que dará um contorno mais democrático à prática política. O processo de legitimidade está em transformar o produto das aspirações populares no argumento de mudança.

Temos como exemplo as eleições de 1974, com o significativo aumento de votos recebidos pela oposição (MDB), os setores da cúpula militar perceberam a necessidade de redemocratizar o país. Projetou-se uma redemocratização marcada pela tática de se evitar que esse processo fosse encabeçado pela sociedade civil. Quando o general Golbery propôs uma abertura “lenta, gradual e segura”, nada mais teria a fazer que tentar articular a permanência, no jogo político, dos mesmos atores que protagonizaram o golpe e a ditadura militar.

O avanço do MDB nas eleições legislativas de 1974 e no pleito municipal de 1976 convenceu o regime militar de que o quadro eleitoral existente teria de ser modificado, se quisesse manter sob controle o processo de liberalização. (Keck, 1991, p.56)

De fato, foi notória a preocupação de extinção do bipartidarismo criado no Ato Complementar que organizou o MDB e a ARENA, por transformar o processo eleitoral em um verdadeiro plebiscito contra o regime militar.

Na tabela 3 vê-se o exemplo citado, da eleição de 15 de novembro de 1974, e logo depois a comparação com o resultado eleitoral de 1970:

Tabela 3

Eleições de 15 de novembro de 1974/ Senado Federal

Votação Total por Partido

Partido	Nominal	%	n° de Cadeiras
MDB	14.486.252	50,08	16
ARENA	10.067.796	34,80	6
Branco	2.665.818		
Nulos	1.705.926		

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. V.11.

Tabela 4

Eleições de 1974/ Câmara dos Deputados

Votação Total por Partido

Partido	Nominal	%	n° de Cadeiras
MDB	10.954.359	37,79	160
ARENA	11.866.599	40,94	204
Branco	4.112.973		
Nulos	2.047.084		

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. V.11.

Tabela 5
Eleições de 1974

População	94.508.554
Eleitores	35.810.715
Votantes	28.981.015

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

Ao compararmos as eleições para a Câmara dos Deputados, de 1970 e 1974, percebe-se um relativo aumento dos votos obtidos pelo MDB, conferindo a preocupação, por parte dos militares, de que a eleição, em um sistema bipartidário, se converteria em um plebiscito contra o Regime Militar. A diferença de votos, nas eleições citadas, pode ser observada na Tabela abaixo:

Tabela 6
Diferença percentual entre as eleições de 1970/1974

Votação Total por Partido

Partido	1970	%	1974	%	Diferença
MDB	4.777.927	21,29	10.954.359	37,79	6.179.432
ARENA	10.863.814	48,44	11.866.599	40,94	998.786
Eleitores	28.966.114		35.810.715		
Votantes	22.435.521		28.981.015		

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. V.11.

Se essa comparação for realizada durante os quatro pleitos eleitorais percebe-se nitidamente o grau de crescimento do MDB junto ao eleitorado, em eleições nacionais, nos momentos de crise de legitimidade do regime. Como se observa no quadro abaixo, tanto nos anos de 1974 e 1978 há a polarização dos votos nas duas agremiações, o que não se percebia nos anos de 1966 e 1970, período de maior força eleitoral da ARENA.

Tabela 7

Partido	1966	1970	1974	1978	Diferença
MDB	4.915.470	4.777.927	10.954.359	14.804.564	9.889.094
ARENA	8.731.638	10.867.814	11.866.599	15.054.965	6.323.327
Branco	2.461.523	4.690.952	4.112.973	5.044.184	2.582.661
Nulos	1.176.925	2.098.828	2.047.084	2.728.083	1.551.158

Fonte: Dados colhidos em Oscar Corrêa (“Os Partidos Políticos na Quarta e na Quinta República”, in Partidos Políticos no Brasil, p. 59).

Apesar do avanço eleitoral do MDB, entendido como uma clara demonstração da insatisfação popular diante do regime, a redemocratização se operava com um caráter restritivo e num período relativamente longo. Geisel iniciou o processo de abertura em 1974, e somente em 1982 tivemos eleições diretas para representantes do Legislativo e governos estaduais, e em 1989 para presidente da República.

A emergência da participação política colocou em evidência a crise de legitimidade do regime. A partir da abertura política de 1979, o argumento de fortalecimento institucional ganha terreno em praticamente todos os países da América Latina, que passaram por uma experiência de um regime político ditatorial.

A visão de conjunto desse problema, que não é só do Brasil, hoje, mas é um problema regional latino-americano, nos permite dizer que, a partir das novas democracias que se instauraram nos anos 80 na América Latina, mais do que diferenças existem problemas comuns. Sabemos da fragilidade dos sistemas de partidos que, embora diferentes cada caso, devem, como canais de mediação da demanda dos setores populares e como instrumento de governo, enfrentar desafios no contexto da mais profunda crise da América Latina, a partir da crise da dívida e dos desafios que representa. (Riz, 1992, p. 284).

Este longo esboço foi para demonstrar o caráter das mudanças estruturais organizadas com a intenção de sobrevivência política na órbita do poder.

Falar em Reforma Política significa falar em um tema controverso porque remete em alterações das regras do jogo político e consubstancialmente na adaptação de grupos políticos hegemônicos na nova ordem. Como já salientado, a lei eleitoral pós-regime militar tinha por objetivo a proliferação dos partidos políticos para a manutenção do grupo pró-governo.

1.2 – Fortalecimento das instituições democráticas

Por outro lado, tem-se o argumento de que uma Reforma Política traria mudanças institucionais necessárias capazes de estruturar melhor o Estado no jogo da prática política.

Nessa perspectiva, um Estado mais ágil e eficaz, no lugar de uma máquina burocrática lenta e ineficiente; uma administração que se afirme pela promoção da cidadania e a qualidade dos seus serviços, e não pelo monopólio da iniciativa no tangenciamento de uma clientela cativa; e a política, como exercício pleno da soberania popular, abrindo os caminhos para a construção de uma ordem social conseqüente com as exigências da razão e da moral, da justiça e da ética sociais”. (Aydos, 1995, p.25)

Nesse sentido, a garantia de transparência no processo eleitoral, bem como fatores inerentes ao próprio sistema, transformaria esse elemento como mais uma etapa para o fortalecimento democrático, algo supostamente necessário para permitir igualdade no processo, afinal democracia significa participação.

Mas, a igualdade no processo esbarra em regras que não permitem a igualdade no jogo político, já que a disputa no sistema eleitoral brasileiro favorece as grandes legendas, e por isso, minimizaria a igualdade na competição, além de transformar a prática eleitoral apenas na escolha do “melhor” nome, do mais “viável” ou no mais popular e, não em propostas organizadas pelos partidos.

Apesar das dificuldades no julgamento dos sistemas eleitoral e partidário, uma reforma adequada é essencial para o enfrentamento dos desafios do Estado brasileiro na sociedade da informação. Outro ponto importante, salientado desta vez por Nicolau (2003) é que o desempenho da legenda no sistema eleitoral brasileiro procede em

larga escala do sucesso individual dos candidatos para ganhar votos.
(Teixeira, 2004, p. 16).

Temas como: Financiamento de campanha, fidelidade partidária, mudanças no sistema eleitoral, inelegibilidade, coligações eleitorais e cláusula de barreira, parecem apenas instrumentalizar o processo, mas fundamentam as bases do cenário político.

Segundo NOGUEIRA (1998), os sistemas eleitorais dão a dinâmica do processo político no sentido que condicionam as características sistêmicas institucionais, ou seja, o resultado em um processo eleitoral e as organizações partidárias.

(...) Logo, o que determina a possibilidade de êxito ou fracasso, não é só o desejo de ganhar as eleições ou de formular políticas para isso, mas sim, as regras eleitorais que lhes permitem ou lhes impedem ganhar as eleições (...) Os Sistemas Eleitorais, por consequência, são a variável condicionante e os Sistemas Partidários a variável condicionada. (Nogueira, 1998, p. 132).

Os desafios da Reforma Política exigem mecanismos que garantam a construção de um Estado capaz de estabelecer a ponte entre os anseios da sociedade civil consubstanciada por instituições políticas que representem, de fato, esses interesses. As debilidades partidárias e a sua reconstrução têm uma particularidade nesse debate: o partido é a personalidade de uma classe e, portanto, fortalecer a sua estrutura condiz com a verdadeira representatividade.

II. SISTEMAS ELEITORAIS

2.1. A importância do sistema eleitoral

Desde que se impôs o princípio da soberania popular, segundo o qual o poder se origina do povo e em seu nome exerce, as eleições se tornaram, principalmente no transcurso dos últimos dois séculos, parte essencial da arquitetura política das sociedades democratizadas.

Como pôr em prática o princípio da soberania popular nos grandes agrupamentos humanos? O bom-senso nos diz que a idéia de democracia direta, ou seja, sem representantes, pode funcionar apenas de modo residual nesse tipo de sociedades. Em outras palavras, para o povo governar-se – se não se trata de um grupo bem pequeno de pessoas -, deve fazê-lo normalmente por meio de representantes. Essa, a idéia da democracia representativa.

Mas como escolher representantes? Responder a essa pergunta tornou-se assunto premente, sobretudo em consequência da ampliação do eleitorado nos países centrais, em ondas sucessivas e irreprimíveis, ao longo dos séculos XIX e XX.

Várias respostas lhe foram sendo dadas com o passar do tempo, corporificadas em conjunto de regras – os sistemas eleitorais – que se aplicam para coletar o voto e transformá-lo em postos com poder político.

Nenhum sistema eleitoral é perfeito. De cada sistema eleitoral se pedem efeitos diversos, não raro conflitantes, muito difíceis de obter, de modo satisfatório, numa solução equilibrada, que os concilie e seja aceita pelos vários grupos que disputam o poder político

na sociedade. Os sistemas podem, por exemplo, ser mais ou menos representativos, podem facilitar ou não a formação de maiorias, podem estar mais ou menos abertos à expressão de novas forças políticas, podem facilitar a fragmentação ou induzir a concentração partidária, estimular o estabelecimento de vínculos entre o representante e o eleitorado ou reforçar partidos com plataformas que falem aos interesses mais gerais dos cidadãos.

Em geral, quando estudamos a história dos sistemas eleitorais, vemos que sua estruturação e as mudanças que sofrem resultam de conflitos e de negociações entre as várias forças políticas, cada qual buscando, nas fórmulas eleitorais, as que melhor satisfaçam suas ambições de crescimento e influência política ou, o que acontece com os pequenos partidos, os projetam do desaparecimento. Os sistemas concretos acabam resultando de acordos precários, reavaliados de tempos em tempos, se certos grupos se julgarem permanentemente prejudicados pelas regras em vigor. Alguns sistemas são todavia, duradouros, como o britânico e o norte-americano, porque os vários grupos aprenderam, ao longo de uma história, a usá-lo estrategicamente, de forma que nem perdas, nem ganhos, sejam distorcidos com permanência contra um grupo ou a seu favor.

Na definição de seus sistemas eleitorais, as democracias recorrem, basicamente, a dois princípios, o majoritário e o proporcional. O princípio majoritário é o de mais longa tradição histórica. Podemos encará-lo tanto como um critério para a tomada de decisão em grupos, quanto como um critério de representação política¹⁴.

Nas deliberações coletivas, freqüentemente se tomam decisões por maioria de votos e encaramos essa regra como coerente com a lógica democrática, pela qual vence a maioria. Assim, nos parlamentos, a deliberação formal nas votações segue a regra da maioria.

¹⁴ Esta importante distinção nos é apresentada por Dieter Nohlen (NOHLEN, 1981).

No caso das eleições, é preciso um critério de decisão para saber quem venceu o pleito. Os primeiros sistemas eleitorais usados pelas modernas democracias para a escolha dos representantes ao parlamento foram os de tipo majoritário. O território nacional era dividido em circunscrições nas quais se aplicava alguma modalidade de regra majoritária para decidir o vencedor da eleição. Essas circunscrições são conhecidas no direito eleitoral brasileiro como círculos ou distritos¹⁵.

Os princípios de decisão eleitoral se expressam em fórmulas eleitorais, cuja aplicação permite resolver o problema de que regra seguir para converter os votos do eleitorado em cadeiras parlamentares ou, nos sistemas presidencialistas ou semi-presidencialistas, também em conquista da titularidade no Executivo, pela eleição direta do presidente da república.

A fórmula eleitoral majoritária é a seguinte: vence quem conseguir a maioria dos votos. Mas o que é maioria é suscetível de várias definições. Podemos ter a maioria relativa – vence quem tiver mais votos -, a absoluta e as maiorias qualificadas, por exemplo, a maioria de 60% ou a de 2/3.

Podemos, entretanto, encarar o princípio majoritário também sob um outro ângulo, isto é, como princípio de representação. O princípio majoritário, enquanto princípio de representação estipula que as maiorias, em cada circunscrição (distrito), é que devem ser representadas no Parlamento. Há, pois, um forte componente territorial no princípio

¹⁵ Historicamente, o Reino Unido, a Dinamarca e a Suíça adotaram o distrito uninominal, ou seja, em que se elege apenas um representante, com decisão por maioria simples, turno único. A Áustria, a Alemanha, a Itália, a Holanda e a Noruega conheceram os distritos uninominais, mas com decisão em dois turnos. Distritos plurinominais, nos quais se elegiam mais candidatos, com decisão majoritária, foram conhecidos na Bélgica, Luxemburgo e Suíça.

majoritário, na medida em que um território é dividido para que suas diferentes regiões tenham representação, e esta, em cada distrito, é decidida pelo critério da maioria¹⁶.

Além disso, o princípio representativo majoritário define que as diversas maiorias obtidas nos distritos devem compor, no sistema parlamentarista, uma maioria parlamentar nacional capaz de formar um governo e dar-lhe sustentação. O sistema eleitoral inspirado no princípio majoritário preocupa-se, pois, com promover a formação de maiorias, porque as julga indispensáveis para o exercício do governo.

Os defensores do princípio majoritário como princípio de representação, têm sustentado sempre, ao longo do tempo, que também as minorias conseguirão representar-se. Apesar de os votos da minoria se perderem nos distritos, nada impede que em outros seja maioria, mesmo que no total conquiste menos cadeiras do que seu rival.

Historicamente, porém, os oponentes do princípio majoritário não se deram por satisfeitos com a argumentação dos seus defensores. Em consequência, na segunda metade do século XIX, surgiu movimento em defesa de outro princípio de decisão e representação, o proporcional¹⁷.

¹⁶ O princípio majoritário tem, assim, um forte aspecto federalista na sua concepção. Veja-se a análise do assunto em (GORGEN, 1992).

¹⁷ Contrariamente à suposição de muitos, o sistema proporcional foi de início defendido não pelos socialistas, mas pelos liberais, como Stuart Mill. Temiam eles que, com a extensão do direito devoto a amplas parcelas da população, já em curso, as minorias educadas fossem definitivamente banidas da representação política caso permanecesse em vigor o sistema majoritário. Depois, o reclamo do sistema proporcional foi assumido pelos socialistas. Numerosas reformas se sucederam entre o final do século XIX e o começo do XX, a fim de implantá-lo. Mas não foi uma evolução simples, que se possa resumir dizendo que a esquerda era proporcionalista e a direita majoritarista. Na verdade, a grande luta da esquerda era pela ampliação do direito do voto, eliminando-se restrições censitárias, de alfabetização e os votos ponderados. Muitas vezes, grupos conservadores ou cujo voto tinha conteúdo religioso temiam uma polarização com os socialistas, razão pela qual apoiaram o sistema proporcional. É o caso do Partido Católico na Bélgica, que teve segmentos favoráveis a esse sistema. Vale notar que a Grã-Bretanha, mesmo se mantendo fiel ao sistema majoritário, conheceu o crescimento do Partido Trabalhista e a sua ascensão ao poder já nos anos 20 desse século. Para que o sistema proporcional se tornasse realidade, foi necessário conceber fórmulas eleitorais que permitissem converter os votos em cadeiras parlamentares. Numerosas dessas fórmulas foram surgindo ao longo da segunda metade do século XIX. Stuart Mill esposou a fórmula de T. Hare, exposta por este autor no *Treatise on the Election of Representatives*, que Mill cita no seu *Considerations on Representative Government*, pág. 107 (livro publicado em 1860).

Esse princípio, exaltado pelos que o propugnaram como sendo mais democrático, estipula que a decisão sobre uma eleição deve atender às proporções dos votos conquistados pelos vários competidores. Na prática, o princípio proporcional de decisão se traduz em fórmulas eleitorais mediante as quais os partidos ou candidatos conquistam uma cadeira parlamentar cada vez que atinjam um certo montante de votos (quociente eleitoral, média maior ou resto maior, por exemplo).

Como princípio representativo, o princípio proporcional considera que as eleições têm, como principal função, a representação no Parlamento, na medida do possível, de todas as forças sociais e grupos políticos existentes na sociedade, na mesma proporção de seu respectivo apoio eleitoral. Em outras palavras, o princípio proporcional dá toda a ênfase à representatividade. Quer-se refletir o mosaico social. A função do sistema eleitoral é, como propunha o Marquês de Mirabeau, em discurso na Assembléia de Provença, em 1885, a de fazer um mapa acurado das divisões e tendências da sociedade, nele se reproduzindo os tamanhos relativos das correntes políticas¹⁸.

Para os que defendem esse princípio é mais justo e atende melhor ao imperativo democrático de dar voz às minorias do que o princípio majoritário. A polêmica entre os partidários de cada um desses princípios tem prosseguido desde o século XIX. À argumentação dos proporcionalistas respondem os majoritaristas que a função das eleições não é apenas a de representar todas as diferenças existentes e incitar todas as minorias, por menores que sejam, a se representarem distintamente. Têm também a função de estimular a formação de maiorias, indispensáveis para que haja governo estável, sobretudo num

¹⁸ Congresso realizado na cidade de Antuérpia, em agosto de 1885, sob o patrocínio da Associação Reformista pela Adoção da Representação Proporcional enaltecia-a, em suas conclusões, entre outras virtudes por ser o meio único de dar “representação exata a todos os grupos significativos do eleitorado”. (CARSTAIRS, 1980)

sistema parlamentarista. O principal direito, na democracia, prosseguem eles, é o direito de a maioria governar e, entre os critérios para julgar um sistema eleitoral, está o de saber se e como ele contribui para formar e manter a maioria.

Ao estudarmos as experiências de vários países com o princípio proporcional, vemos com clareza não existir apenas um modelo de sistema eleitoral inspirado nesse princípio, mas sim uma imensa variedade¹⁹.

Uma fonte de variação dos sistemas proporcionais é a forma de apresentar as candidaturas, se pessoais ou partidárias (neste último caso, via listas fechadas). Alguns países adotam listas fechadas e preordenadas, como a Espanha, a África do Sul, Israel e Portugal. Em outras palavras, o partido apresenta uma chapa de candidatos, na ordem em que os quer ver eleitos, não tendo o eleitor escolha; outros permitem que o eleitor corte nomes da lista, ou lhe acrescente nomes de outras listas, como Suíça, ou modifique, dentro de certos limites, a ordem de precedência na apresentação dos nomes, previamente proposta pelo partido, como até 1994, a Itália, para ficarmos em uns poucos exemplos da imensa variedade existente com relação a apenas um dos ângulos da questão.

Outra fonte de variação no voto proporcional é a “fórmula eleitoral”, aplicada para saber quantas cadeiras cabem a cada partido. Em alguns países, para calcular esse número, usam-se séries de números pelos quais se dividem sucessivamente os votos válidos de cada partido, atribuindo-se as cadeiras aos partidos que obtenham o maior quociente (ou média) em cada uma dessas divisões, até estarem distribuídas todas as cadeiras. Em outros, preferem-se os quocientes eleitorais.

¹⁹ O movimento maciço de implantação do sistema proporcional teve a partida em 1899, na Bélgica, e conheceu grande intensidade até 1920, data em que já estava adotado na maior parte da Europa Ocidental.

O assunto “fórmula eleitoral” é considerado árido e até bizantino por muitos, mas tem considerável importância política, porque a fórmula ora favorece os partidos maiores, ora os menores, na distribuição das cadeiras parlamentares, as quais, numa democracia, sobretudo parlamentarista, significam poder político, sendo, aliás, no sistema parlamentarista, o *locus* principal desse poder.

2.2. Um pouco de história sobre o sistema eleitoral brasileiro

O Brasil elege representantes para a Câmara dos Deputados desde 1824. Durante o Império os deputados eram escolhidos por intermédio de diferentes modelos de representação majoritária. Até 1880, o sistema de votação era feito em dois níveis: os votantes elegiam os eleitores (primeiro nível), que, por sua vez, escolhiam os representantes para a Câmara dos Deputados (segundo nível).

Em 1881, as eleições para a Câmara dos Deputados passaram a ser diretas. Na Primeira República (1889-1930), três sistemas eleitorais foram utilizados; todos eles variações do modelo majoritário. O mais duradouro (1904-1930) dividia os estados em distritos eleitorais de cinco representantes, o eleitor podia votar em até quatro candidatos e ainda podia votar no mesmo candidato mais de uma vez. Nesse período, as eleições para presidente e para a Câmara dos Deputados eram marcadas por fraudes em larga escala e por reduzida participação eleitoral.

Desde a Independência até 1930, o Brasil elegeu seus representantes para a Câmara dos Deputados por intermédio de vários modelos de representação majoritária, como visto acima. Durante esse período, nenhum partido ou movimento político significativo defendeu a adoção da representação proporcional no país. Tal tarefa deveu-se basicamente ao

trabalho de alguns poucos intelectuais, entre eles destacam-se José de Alencar, Joaquim Francisco de Assis Brasil, João Cabral e Gilberto Amado²⁰, dois deles (Assis Brasil e João Cabral) participavam da redação do Código Eleitoral de 1932²¹. Na realidade, o Código adotou para a eleição para Câmara dos Deputados, um sistema misto (com parte dos representantes eleita pelo sistema proporcional), cuja operação era bastante complexa. Tal sistema foi utilizado em apenas duas eleições (1933 e 1934), pois o Golpe de Estado liderado por Getúlio Vargas em 1937 suspendeu as eleições, fechou os partidos e o Congresso. As eleições voltariam em 1945, com o processo de democratização do país.

O Brasil usa o sistema de representação proporcional de lista aberta para eleger deputados e vereadores desde a Constituição de 1946. Durante o período militar, este mesmo sistema eleitoral continuava em vigor, embora fosse com dois partidos ARENA e MDB. A partir de 1985, voltou o sistema de coligações sem sub-legenda que vigorava antes de 1964.

Apenas em duas ocasiões houve tentativas de mudança do sistema eleitoral proporcional: 1) no fim de 1965, logo depois do AI-2 que extinguiu o então sistema pluripartidário, quando o presidente Castelo Branco quis implantar o sistema majoritário uninominal (distrital), mas foi dissuadido desse intento por líderes da ex-UDN; 2) com a Emenda Constitucional nº22 de junho de 1982), que implantou o voto “misto” distrital-proporcional, semelhante ao sistema utilizado na Alemanha, que teria vigorado para a

²⁰ ALENCAR, José de. *O sistema representativo*. Rio de Janeiro, Garnier, 1868; ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. *A democracia representativa: do voto e do modo de votar*. Rio de Janeiro, Typ. De Leuzinger & Filhos, 1893; CABRAL, João. *Sistemas eleitorais: do ponto de vista da representação de minorias*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1929; AMADO, Gilberto. *Eleição e representação*. Rio de Janeiro, Oficina Industrial Gráfica, 1931.

²¹ Em 1932, foi adotado um novo código eleitoral que modernizou o processo de votação no país, sendo o primeiro passo para a consolidação de uma democracia eleitoral: as mulheres passaram a ter o direito do voto, foi criada a Justiça Eleitoral, que ficou com a responsabilidade de organizar o alistamento, as eleições, a apuração dos votos e a proclamação dos eleitos, foram tomadas medidas para garantir o sigilo do voto.

eleição seguinte, em 1986. Em 1983-1984, porém, o Congresso Nacional não regulamentou esse esquema, e em maio de 1985 a disposição foi revogada. Mesmo assim, essa proposta despertou debates entre políticos e acadêmicos, ouque ensejou uma edição especial da Revista de Informação Legislativa, nº 78 (1983).

Desde então, prosperou um debate sobre mudanças no sistema eleitoral – algumas poucas propostas para um sistema distrita e várias sugestões em favor do chamado “sistema misto” (PINHEIRO FILHO, 1992; FLEISCHER, 1992).

Finalmente, em dezembro de 2003, a Comissão Especial aprovou uma mudança substancial no sistema de representação proporcional – a lista fechada. No sistema atual, cada partido ou coligação apresenta a lista dos seus candidatos a deputado ou vereador, mas sem uma ordem prévia. Na eleição, o eleitor vota ou na legenda (partido) preferida ou no nome de um candidato individual. Quase toda campanha gira em torno de nomes individuais, com propaganda maciça destacando o nome, foto e número de identificação do candidato, com pouca ou nenhuma informação sobre sua filiação partidária. As pesquisas de opinião mostram que seis meses após o pleito, menos da metade dos eleitores lembra o nome do candidato em que votou, e muito menos ainda consegue lembrar o partido. Por essa e outras razões, o sistema de lista aberta é muito raro entre os países que usam a representação proporcional (pura). Apenas o Brasil, Panamá e a Finlândia usam esse sistema. No resto do mundo, a representação proporcional utiliza a lista fechada.

No sistema de lista fechada, cada partido ou coligação apresentará à Justiça Eleitoral uma lista de candidatos pré-ordenada – ou seja, desde o primeiro nome da lista até o número 30º ou 45º, por exemplo. Ao eleitor cabe apenas escolher em qual partido ou coligação votar. Apurados os votos, se o partido “A” receber votos equivalentes a, por

exemplo, onze coeficientes eleitorais, os primeiros onze nomes na lista fechada estarão eleitos e o 12º na lista seria o primeiro suplente.

2.3. Propostas da Reforma Política: Sistema eleitoral²²

- ✓ Projeto de Lei alterando dispositivos da Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral) e da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições);
- ✓ Sistema de lista fechada e bloqueada (pré-ordenada);
- ✓ O eleitor deixa de votar nominalmente no candidato, e vota só no partido. A contemplação do mandato será pela ordenação de uma lista partidária;
- ✓ A cédula eleitoral terá apenas espaço para que o eleitor indique a sigla ou o número do partido;
- ✓ Os candidatos serão definidos em convenção partidária com o voto, de pelo menos, 15% dos filiados.

2.4. O cenário Político e a análise da proposta de reforma.

O que é um sistema eleitoral? A transformação do voto em poder político seria a melhor resposta para esta questão. Mas, sobretudo, significa demonstrar as preferências de tendências na sociedade ou garantir maioria e, assim, viabilizar a ação do governo. Estas são as conseqüências das variedades de sistemas e as suas relações.

Existem por volta de trezentos tipos de Sistemas Eleitorais. Mas, teríamos como estabelecer o melhor modelo? A realidade cultural e política é que irá determinar o melhor

²² Veja, em anexo, a íntegra das propostas de Reforma Política.

sistema, dizem alguns autores. MAROTTA analisa que o sistema eleitoral não tem um grau de importância tão grande que seja capaz de interferir na realidade política, a sua interferência se dará em conjunto com as diversas partes que compõe o todo nesse emaranhado que é o sistema político.

Entretanto, apesar dessa diversidade, temos dois modelos tradicionais, como já analisamos no item 2.1 que tratou da importância dos sistemas eleitorais: o majoritário, que, na linguagem de DUVERGER (1970), garante a governabilidade; e o proporcional, que tem como princípio representar os diversos setores que compõe a sociedade.

Portanto, percebemos, assim, uma outra definição conceitual que tem como pressuposto a percepção de que o sistema eleitoral é o fator condicionante do sistema partidário. NOGUEIRA (1998) analisa da seguinte forma esta questão tão controversa:

Essa competitividade, contudo, não estaria relacionada especificamente com o tamanho, a força ou a influência do número de votos ou de cadeiras, de cada legenda, mas sim com a possibilidade de formarem governo, que seria o resultado da transformação dos votos em cadeiras no parlamento (...) Os sistemas eleitorais, por consequência, são a variável condicionante e os sistemas partidários a variável condicionada. (Nogueira, 1998, p. 132).

Sendo assim, o ponto a ser analisado neste capítulo será a tentativa de estabelecer como parâmetro não as duas discussões expostas, mas, sobretudo a lógica de ser o processo

eleitoral o elemento que irá fortalecer o sistema partidário brasileiro, e se, de fato possui esse valor intrínseco.

Afinal de contas, um sistema eleitoral não poderia ser considerado apenas como um mecanismo que contabiliza o número de votos e os transformam em cadeiras no Legislativo ou em um mandato no Executivo.

Como procedimentos institucionalizados para atribuição de encargos por parte dos membros de uma organização ou de alguns deles, as eleições são, sem dúvida, historicamente, bastante antigas. Em sua função e em suas dimensões atuais, porém, só adquiriram importância crescente a partir da época em que o Estado começou a perder suas características personalísticas e patrimoniais para assumir as de um Estado democrático burguês. (Marotta, Dicionário de Política – Verbete: Sistema Eleitoral)

Resumidamente, a aparente simples transformação de votos dados pelos eleitores em cadeiras no Parlamento esboça o cenário político na medida em que canaliza as opções nominais.

Vejamos:

Durante o pleito eleitoral de 1960, quando disputaram duas coligações, com projetos políticos distintos, para as vagas de presidente e vice-presidente da república, percebe-se nitidamente esta tendência observada nos parágrafos acima.

De um lado, a candidatura de Jânio Quadros pelo PTN e com o apoio da UDN, representando uma candidatura conservadora baseada em denúncias contra a corrupção e a

moralização da política. Do outro, o trabalhismo de Getúlio Vargas com as candidaturas do general Lott, candidato a presidência da República e João Goulart como vice pelo PTB, representando uma proposta mais progressista com a possibilidade de reformas estruturais do Estado.

Tabela 8

Eleição de outubro/ 1960

Candidatos/ Presidente	Votos/ %
Jânio Quadros	48
Henrique Lott	28
Ademar de Barros	23

Candidatos

Presidente	Vice-presidente ²³
Jânio Quadros	Milton Campos
Henrique Lott	João Goulart
Ademar de Barros	Fernando Ferrari

Segundo as regras eleitorais da época, o eleitor poderia votar para presidente e para vice-presidente. O resultado disso, como demonstra no quadro acima, foi a vitória do candidato a presidência da República Jânio Quadros, com 48% dos votos, e a vitória do candidato a vice-presidência da República, João Goulart, representante da outra chapa, com a candidatura do General Lott.

²³ Não foram encontradas as quantidades de votos dados aos candidatos à vice-presidência.

Propostas políticas diferentes ganham o processo eleitoral, isso significa que o eleitor escolheu uma combinação de projetos políticos antagônicos, mantendo a opção pelo ‘nome’ mais popular.

De acordo com o sistema eleitoral brasileiro, a corrida eleitoral se transforma na busca pelo nome. A dominação carismática, na lógica weberiana, se traduziria nesse escopo.

Espera, sobretudo, que a influência demagógica da personalidade do líder proporcione, na campanha eleitoral, ao partido votos e mandatos, e, com este poder, aumentando assim as probabilidades de os partidos encontrarem a recompensa esperada e, do ponto de vista ideal, a satisfação de trabalhar com entrega pessoal convicta para um homem e não para um programa abstrato de uma partido composto de mediocridades: este elemento ‘carismático’ de toda liderança constitui uma das forças motrizes. (Weber, 2000, p.551).

Dentro do exposto e tendo em vista outras eleições concluímos que o nosso sistema político privilegia a individualização do voto, e não o fortalecimento dos partidos políticos.

O sistema eleitoral brasileiro por ser de lista aberta e nominal não possibilita ao eleitor as discussões programáticas, pois transforma o jogo eleitoral nas pontuações do próprio candidato que se transforma no único foco de voto. Outra constatação é que, além de transformar a disputa política em uma competição individual, essa corrida eleitoral se dá também com candidatos do mesmo partido pela busca do voto. A consequência disso é que as discussões programáticas do partido ficam em segundo plano.

Pelas regras eleitorais, existe a determinação de um quociente encontrado através do total de votos válidos de uma eleição proporcional, distribuindo o número de cadeiras de acordo com o total de votos alcançados pela legenda ou pela coligação partidária, dando o mandato ao candidato mais votado.

As distorções desse tipo de sistema eleitoral levam a uma corrida dos partidos atrás do nome mais popular a fim de garantir o mínimo do coeficiente eleitoral e, assim, garantir que outros possam ser eleitos. Vide o exemplo clássico da eleição para Deputado Federal, do estado de São Paulo em 2002, quando Enéias, candidato do extinto PRONA, consegue a marca ao redor de um milhão e 500 mil votos²⁴ e elege, no seu próprio partido, um candidato, Ildeu Alves, que contava com apenas 382 votos. Portanto, é um tipo de sistema que privilegia as figuras populares e os grandes partidos, não viabilizando o fortalecimento partidário e nem as discussões programáticas.

Em última análise, dado que cada sistema de partido é, como vimos, o produto de circunstâncias históricas (...) muitos dos partidos parecem ter perdido a capacidade de manter ainda firme a identificação dos eleitores com os seus símbolos e as suas posições políticas. Cresce o número dos eleitores “independentes”, de opinião, dispostos a mudar repetidamente o próprio comportamento eleitoral e mesmo abster-se. (Pasquino, Dicionário de Política – Verbete: Sistemas de Partido).

²⁴ Total de votos em Enéias (PRONA): 1.573.642 votos.

O fortalecimento partidário é um princípio necessário para o sistema eleitoral e partidário brasileiro, pois aprimora a relação do cidadão\eleitor engajando-o no cenário político.

A idéia de partidos fortes e que representem segmentos sociais se contrapõe com a realidade de fragilidade das instituições partidárias, nos levando, portanto, ao diagnóstico da crise de representatividade como um fator que tem como pressuposto o argumento de que a entrada dos partidos de massa (ou de centro-esquerda) no processo eleitoral teve como consequência o abandono de antigas bandeiras de luta.

A crise contemporânea dos partidos políticos é, sobretudo, a crise de uma classe de partido: o partido de massa, ao qual todos os outros tendem, de uma forma ou de outra, a serem confrontados (...).

(...) O desenvolvimento da televisão – que facilitou o relacionamento direto do candidato com os eleitores, independentemente do partido – somado à insatisfação do eleitorado com o desempenho pouco diferenciado das organizações partidárias, resultou na personalização do voto e na diminuição significativa do seu papel em determinar as preferências políticas. (Carvalho, 1998, p. 105-119).

Essa discussão perpassa a questão da crise de representatividade e de legitimidade, pois no discurso eleitoral a percepção de que alguns partidos políticos classificados como centro-direita e centro-esquerda é pouco perceptível. A representação de classe, uma vez distorcida, pode levar a uma crise de legitimidade desses partidos.

A crise de legitimidade de várias sociedades capitalistas desenvolvidas é uma crise de participação. Não existe razão para que os assalariados ajam como se sua participação fizesse alguma diferença se dia a dia torna-se mais claro que podem influir cada vez menos (...). (Przeworski, 1989, p.195).

Vejamos como essa análise foi verificada não somente no caso brasileiro, mas, também, em outros países. Como exemplo, podem-se citar as eleições de 12 de março de 2000 na Espanha, em que o PP (Partido Popular, de centro-direita) conseguiu uma histórica maioria absoluta no Congresso, graças ao elevado número de abstenções por parte, principalmente, de eleitores da esquerda.

Las urnas proporcionaran ayer al centro-derecha su mejor resultado histórico: el PP há obtenido 183 escaños, 27 más que em 1996, trás alcanzar 10,2 millones de votos (44,5%, casi seis puntos más que en 1996). Su líder, José Maria Aznar, continuará al frente Del gobierno con absoluta comodidad, sin necesidad de apoyos ... El rotundo triunfo del PP se produjo en médio de uma abstención superior en más de siete puntos a la de 1996, protagonizada sin Duda por una parte de lo que fue el electorado de centro-izquierda, que no há comprendido el pacto con IU intentado por el candidato socialista, Joaquin Almunia. Este último presentó anoche su dimisión irrevocable como líder del PSOE, después de que este partido haya

perdido 1,6 millones de votos, el 17% de lo que fue su fuerza electoral en el 96. (Periódico El País, 13 de marzo de 2000).

Portanto, quinze anos (1982-1996) de governo do Partido Socialista Obrero Espanhol – PSOE resultaram no descontentamento por parte da população, conforme a citação que se segue:

El PSOE obtuvo la mayoría absoluta en 26 capitales de provincia y relativa en otras siete. La hegemonia socialista duro hasta 1996. La victoria de Felipe González fue posterior en año y medio a la elección de François Mitterrand como presidente de la República francesa. A diferencia de sus compañeros franceses, los socialistas españoles no se plantearon reformas estructurales como, por ejemplo, las nacionalizaciones ... El primer gobierno Gonzáles se propuso sanear la economía ... favoreció las inversiones privadas y llevó a cabo la reconversión de varios sectores industriales, la siderurgia, la construcción naval, la fabricación de automóviles, la construcción, el textil, etc., lo que supuso el cierre de muchas fábricas ... El pequeño comercio perdió el 60 por 100 de su importancia, y los supermercados e hipermercados pasaron del 33 al 60 por ciento. El rigor en la gestión de la Hacienda pública implico medidas de austeridad ... Las organizaciones sindicales – Y en especial la UGT (Unión General de Trabajadores) -, que al principio mantuvieron una actitud moderada, se mostraron cada vez más agresivas frente a una

política que acarreaba uma perda de poder aquisitivo de los trabajadores. (Pérez, 2001, p. 689-690).

Assim como ocorreu na Espanha, vale o exemplo das eleições na França como uma indicação da insatisfação do eleitorado de esquerda com a prática política dos governos socialistas. O grande número de abstenções (27,63%) nas eleições do dia 5 de maio de 2002 possibilitou a ida, para o segundo turno, da extrema-direita, representada por Le Pen, junto com a centro-direita, de Jacques Chirac. Esse resultado levou à concentração dos votos no segundo turno, tanto da centro-direita como da centro-esquerda, para o candidato da UMP – União para a Maioria Presidencial, de Jacques Chirac, o que favoreceu um governo de maioria absoluta para a centro-direita, como pode ser visto no resultado eleitoral apontado na Tabela 9, abaixo:

Tabela 9
Resultado/ 1º turno das eleições presidenciais – França, 2002

Candidatos	%
Jacques Chirac (presidente cessante, de direita)	19,67
Jean-Marie Le Pen (Frente nacional, extrema direita)	17,02
Lionel Jospin (primeiro ministro, socialista)	16,07
François Bayrou (centro)	6,89
Arlette Laguiller (trotskista)	5,77
Jean-Pierre Chevènement (esquerda)	5,36
Noel Mamère (ecologista)	5,27
Olivier Besancenot (trotskista)	4,29
Jean Saint-Josse (direita)	4,28
Alan Madelin (direita liberal)	3,92
Robert Hue (Partido comunista)	3,41
Bruno Mégret (extrema direita)	2,36
Christiane Taubira (esquerda)	2,15
Corinne Lepage (ecologista, direita)	1,89
Christine Boutin (direita)	1,19
Daniel Gluckstein (trotskista)	0,47
Abstenções	27,63
Total de inscritos: 40.251.881 – Total de votantes: 29.129.595	

Totais nacionais divulgados pelo Ministério do Interior – Dados fornecidos pelo periódico Avante! N. 1482. 24.04.02.

Reagrupando os dados mencionados anteriormente por corrente ideológica, tem-se a configuração apresentada na Tabela 10:

Tabela 10

Corrente Ideológica	%
Direita	29,06
Esquerda	26,99
Extrema Direita	19,38
Extrema Esquerda	10,53
Ecologista ²⁵	7,16
Centro	6,99

Fonte: dados agrupados pelo autor.

Nesse sentido, a utilização do partido para um objetivo exclusivamente eleitoral leva a uma descaracterização da relação partido/classe, como analisou PRZEWORSKI (1989): “No processo de competição eleitoral, os partidos socialistas são forçados a solapar a organização dos trabalhadores como classe (...)”.²⁶

Como consequência, muitos autores consideram que inexistente, atualmente, a diferenciação entre partidos de esquerda e de direita em razão de apresentarem um discurso programático semelhante, sobretudo em períodos eleitorais. Segundo BOBBIO (1995), a definição entre esquerda e direita persiste e é dialética: teve início no processo da Revolução Francesa (1789) e vai assumindo contornos diferenciados de acordo com contextos históricos.

²⁵ Não foi possível reagrupar essa variável nas opções usuais de correntes ideológicas

²⁶ PRZEWORSKI, p. 16, 1989.

Deve-se, porém, acrescentar, para evitar perguntas inúteis, que o uso prevalente da dupla que indica a antítese principal, da qual dependem todas as outras na linguagem política, não deve levar a pressupor que seu significado seja unívoco e, sobretudo, que tenha permanecido imutável no tempo. Enquanto existirem conflitos, a visão dicotômica não poderá desaparecer. (Bobbio, 1995, p. 69).

O autor, assim, direciona para o aspecto *igualdade* o atributo diferenciador, o que amplia a definição de esquerda e direita.

Disso decorre que quando se atribui à esquerda uma maior sensibilidade para diminuir as desigualdades não se deseja dizer que ela pretende eliminar todas as desigualdades ou que a direita pretende conservá-las todas, mas no máximo que a primeira é mais igualitária e a segunda é mais inigualitária (...) A direita está mais disposta a aceitar aquilo que é natural e aquilo que é a segunda natureza, ou seja, o habitual, a tradição, a força do passado. (Bobbio, 1995, p. 103-106).

Mas, acima de tudo, trata-se da análise da mesma questão: que é a crise de representação do partido político e a sua expressão de setores da sociedade.

Já é lugar comum afirmar que se vive hoje uma crise de representação. Isso significa dizer que os laços entre representantes e representados tornaram-se tênues, ou desapareceram quase que por completo. (Carvalho, 1998, p. 105).

Ademais, não se vislumbra resolver a crise de legitimidade com uma simples mudança do sistema eleitoral, mas, ao menos fortalecer a estrutura partidária. Assim, qual a proposta de mudança do sistema eleitoral brasileiro? Cabe ressaltar que há críticas, também, para o sistema de lista, pois teria a permanência do continuísmo permitido pelo controle das oligarquias na escolha dos nomes que porventura iriam compor a lista. As convenções internas poderiam resolver esse dilema? Trata-se de uma incógnita já que não existem sistemas eleitorais perfeitos; como qualquer sociedade é complexa e o jogo da previsibilidade não é possível, as falhas se tornam menores na comparação sistêmica.

A reforma política proposta pelo governo, no Projeto Lei que propõe outro sistema eleitoral tem um dado positivo no sentido de fortalecimento do partido político, pois, como visto, o sistema de lista fechada cria a cultura do voto em legenda e não mais em nomes. Essa importância do Partido como elo de representatividade da sociedade e o Estado e, o seu conseqüente fortalecimento, permite construir, junto ao eleitorado, uma nova consciência partidária. Os mandatos dos deputados pertenceriam ao partido e não mais aos próprios deputados. Dessa forma o partido teria mais controle sobre os seus eleitos. As bancadas seriam mais coesas e o trabalho parlamentar se tornaria mais eficaz e eficiente. A articulação do poder Executivo seria diretamente com os partidos e não mais com o parlamentar individualmente.

Esta proposta de sistema proporcional com lista fechada acumularia outras vantagens: o embate eleitoral seria entre partidos e não mais entre membros da mesma chapa, e o debate na TV seria sobre programas e propostas; a monitoração do financiamento das campanhas seria muito mais fácil para a Justiça Eleitoral, com a movimentação financeira concentrada nos partidos e não mais em candidatos individuais; as cotas para mulheres candidatas seriam mais facilmente operacionalizáveis; o sistema serviria para tolher os efeitos de “locomotivas eleitorais”, candidatos “endinheirados” e os apoiados por certas organizações ou segmentos (igrejas, sindicatos, policiais, militares etc.). Por esse raciocínio, os partidos seriam fortalecidos, o que em grande parte, poderia aperfeiçoar a prática da democracia no Brasil.

Por outro lado, tem-se a discussão de que o seu desvio estaria na indicação dos nomes que fossem compor a lista não a partir da base partidária, mas dos chamados “caciques” partidários. Ou seja, mudaria o sistema, porém os mesmos nomes acabariam permanecendo no cenário político. E dessa forma, a proposta, no seu conjunto, teria como objetivo a permanência no cenário político de algumas figuras, personagens partidários e por conseguinte a manutenção dos mesmos na política brasileira.

III CLÁUSULA DE DESEMPENHO

3.1. Propostas da Reforma Política: Cláusula de Desempenho

- ✓ Proposta de emenda à Constituição inserindo parágrafos ao artigo 17;

- ✓ Veda o exercício de mandato parlamentar de deputado federal, deputado estadual ou deputado distrital os partidos que obtiverem um por cento dos votos válidos em eleição Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados com o mínimo de um por cento dos votos em cada;
- ✓ Determina que será realizado novo cálculo dos quocientes eleitoral e partidário, desconsiderado os votos recebidos pelos partidos que não superaram a cláusula de desempenho. A partir dos novos quocientes serão redistribuídos os mandatos.

3.2. Um breve histórico.

A chamada cláusula de barreira, ou cláusula de exclusão, ou ainda cláusula de desempenho, que no Direito Constitucional comparado tem como paradigma a experiência alemã, foi inserida pela primeira vez em nosso ordenamento jurídico com o Decreto-lei nº 8.835/56, art 5º, e com o Código Eleitoral de 1950, cujo art. 148 previa o cancelamento do registro do partido que não conseguisse eleger ao menos um representante para o Congresso Nacional, ou que não obtivesse ao menos cinquenta mil votos.

Tal disposição legal, como todas as demais normas constitucionais subseqüentes, pelos mais diversos motivos, nunca chegaram a ser aplicadas. A entrada em vigor dessas normas era sempre prevista para eleições subseqüentes, contudo, antes de serem implementadas eram alteradas por outras disposições, também de incidência ulterior.

As tentativas de inserção desse tipo de barreira tiveram ensejo, entre nós, durante os governos militares, exceção feita à emenda constitucional nº25/85, promulgada durante o governo civil de transição democrática de José Sarney.

Foram ao todo quatro tentativas de aplicação da barreira de exclusão. A Carta de 1967, além de proibir as coligações partidárias, em seu art.149, inciso VIII, exigia, para a existência de um partido, o apoio de dez por cento do eleitorado que houvesse votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de deputados em pelo menos um terço dos Estados, e dez por cento de senadores.

Tais exigências foram reduzidas, pelo art.152, inciso VII da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, para cinco por cento do eleitorado que houvesse votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos sete Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles.

A Emenda Constitucional nº11 de 1978, limitou-as para cinco por cento do eleitorado que houvesse votado para a Câmara dos Deputados, distribuído, pelo menos, por nove Estados, com o mínimo de três por cento em cada um deles.

Por fim a Emenda Constitucional nº25 de 1985, em seu parágrafo 1º, determinava que não teria direito a representação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados o partido que não obtivesse o apoio, expresso em votos, de três por cento do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados, e distribuídos em, pelo menos, cinco Estados, com o mínimo de dois por cento do eleitorado em cada um deles. No parágrafo 2º, contudo, permitia-se aos eleitos por partidos que não obtivessem os percentuais exigidos preservar seus mandatos, desde que optassem no prazo de sessenta dias, por qualquer dos partidos remanescentes.

Fácil perceber que tais exigências se mostravam inteiramente coerentes com o bipartidarismo e a concepção autoritária do regime vigente à época.

3.3. Análise da proposta: Cláusula de Desempenho

A cláusula de Barreira ou de Desempenho é um mecanismo através da qual limita o direito à representação parlamentar, bem como os direitos ao tempo permitido por lei ao horário gratuito e ao fundo partidário para aqueles partidos que não obtiverem determinado percentual mínimo de votação.

Esse é um outro ponto bastante controverso e que cria um cenário de afunilamento do sistema político brasileiro, pois estabelece a permanência de poucos e dos grandes partidos, já que como vimos no capítulo destinado a sistemas eleitorais, determinadas regras conjuntamente com o sistema eleitoral proporcional pode resultar em bipartidarismo ou pluripartidarismo.

Alguns engenheiros da política institucional admitem que a cláusula de barreira é um procedimento antidemocrático por excluir determinados grupos ideológicos do cenário nacional, conforme se percebe no pensamento de RODRIGUES (1995):

Democracia é isso mesmo, é ter representantes do patronato, dos sindicatos, dos intelectuais, deste setor, daquela região e de outras. Quer dizer, temos que aceitar a idéia de pluralidade, porque a democracia é assim; a aceitação da pluralidade é entender que não existem sistemas perfeitos que possam ser construídos através de alguma engenharia constitucional (...) a questão da barreira dos cinco por cento, uma cláusula de exclusão. Qualquer que seja o critério para estabelecê-la vejo muitos problemas numa idéia como essa, porque atenta contra a própria filosofia do sistema proporcional, a de

permitir que todas as tendências da opinião pública encontrem representação. (Leôncio Martins Rodrigues, 1995, p. 43-44).

Outra perspectiva afirma que a Cláusula de barreiras é necessária ao passo que diminui a quantidade de legendas e possibilita a “eliminação” das legendas de aluguel.

Corroborando com essa análise, a questão de que o fracionamento partidário tende a formar partidos casuísticos sem grande força política e capacidade de intervenção na realidade político-social.

Entretanto, os opositores da cláusula de barreira afirmam, ainda, que o Sistema Proporcional, por garantir a representatividade do conjunto da sociedade e a pluralidade de idéias dos diversos segmentos sociais, é o mais adequado em sociedades complexas e multifacetadas, como o caso da sociedade brasileira.

Ademais, para não adentrarmos na prática da tirania da maioria, conceituada por Alexis de Tocqueville, é legítimo que o cidadão permaneça com a possibilidade de poder ser representado ou de se filiar a um partido que represente os seus interesses, independentemente da força eleitoral que possua essa representação ideológica.

Ainda na perspectiva do renomado filósofo francês, ao falar de democracia nos remete aos conceitos de liberdade e de igualdade, que podem ser considerados como uma busca para a realização individual e coletiva, bem como a interpretação da tese de que todos os homens são iguais, mas também um desafio para não se tornarem contraditórios. Para ele, o desvio da igualdade seria a tirania das majorias, onde a expressão de uma minoria se torna impossibilitada. A partir desta lógica a instituição política deve ser capaz de desenvolver o exercício da cidadania e não de freá-lo.

Argumento favorável a Cláusula de Barreira aponta que o atual multipartidarismo, com a proliferação desenfreada de Partidos Políticos, sem um programa estabelecido e vínculos partidários entre os seus militantes, colabora para a existência dos chamados ‘partidos de aluguel’, que somente seriam combatidos por aquele instrumento diminuindo as siglas existentes, conseqüência do sistema proporcional, o qual, ainda, permitiria a formação de governo de maioria estável que possibilitaria uma adequada governabilidade.

Esse mecanismo foi concebido como um antídoto contra a tendência de fracionamento do sistema partidário, característica dos sistemas eleitorais de representação proporcional: impede-se, por meio da cláusula de exclusão, a possibilidade de existência de diversos partidos pequenos com representação nos parlamentos, o que dificultaria a formação de governos de maioria estável e prejudicaria, conseqüentemente, a chamada governabilidade ou estabilidade do sistema político. Nos países em que essa norma foi adotada, como a Alemanha, impediu-se, de fato, a proliferação de partidos pequenos ao longo do tempo, promovendo-se a concentração partidária. (Castro, 2006, p. 188).

Essa fragmentação se desenvolveu com a abertura política, no pós-período militar. O quadro partidário brasileiro passou a ser alterado com a Lei 7.332/85, em que se tem a adoção do sufrágio direto para presidente da República; do direito ao voto ao analfabeto; da ampliação de Partidos Políticos. A comparação com a quantidade de legendas reconhecidas

pelo TSE dos anos de 1985 e 2008 demonstra que o quadro de legendas brasileiras modificou muito, como será mostrado na página seguinte.

Tabela 11

Partidos habilitados em 1985	Partidos habilitados em 2008
1. Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	1. Partido do Movimento Democrático Brasileiro
2. Partido dos Trabalhadores (PT)	2. Partido dos Trabalhadores (PT)
3. Partido Democrático Trabalhista (PDT)	3. Partido Democrático Trabalhista (PDT)
4. Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	4. Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)
5. Partido Democrático Social (PDS)	5. Partido da Social Democracia Brasileira
6. Partido do Povo Brasileiro (PPB)	6. Partido Progressista (PP)
7. Partido Comunista Brasileiro (PCB)	7. Partido Comunista Brasileiro (PCB)
8. Partido Democrata Cristão (PDC)	8. Partido da República (PR)
9. Partido da Frente Liberal (PFL)	9. Democratas (DEM) – antigo PFL
10. Partido da Mobilização Nacional (PMN)	10. Partido da Mobilização Nacional (PMN)
11. Partido Humanista (PH)	11. Partido Humanista da Solidariedade
12. Partido Nacionalista (PN)	12. Partido Social Democrata Cristão (PSDC)
13. Partido Social Cristão (PSC)	13. Partido Social Cristão (PSC)
14. Partido Comunista do Brasil (PC do B)	14. Partido Comunista do Brasil (PC do B)
15. Partido Nacionalista Democrático (PND)	15. Partido Trabalhista Cristão (PTC)
16. Partido Municipalista Brasileiro (PMB)	16. Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
17. Partido Socialista Agrário e Renovador Trabalhista	
18. Partido Liberal Brasileiro (PLB)	17. Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)

19. Partido Democrático Independente (PDI)	18. Partido Verde (PV)
20. Partido Trabalhista Nacional (PTN)	19. Partido Popular Socialista (PPS)
21. Partido da Juventude (PJ)	20. Partido Trabalhista Nacional (PTN)
22. Partido Renovador Trabalhista (PRT)	21. Partido da Causa Operária (PCO)
23. Partido Liberal (PL)	22. Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
24. Partido Municipalista Comunitário (PMC)	23. Partido Social Liberal (PSL)
25. Partido Trabalhista Renovador (PTR)	24. Partido Republicano Brasileiro (PRB)
26. Partido Socialista (PS)	25. Partido Republicano Progressista (PRP)
27. Partido Socialista Brasileiro (PSB)	26. Partido Trabalhista do Brasil (PT do B)
28. Partido Renovador Progressista (PRP)	27. Partido Socialista Brasileiro (PSB)
29. Partido na Nova República (PNR)	
30. Partido Comunitário Nacional (PCN)	

Fonte:Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Como se percebe no quadro acima, muitos dos partidos citados já não existem mais em razão da capacidade do eleitor de excluí-los do cenário político e partidário nacional ao negarem a eles os votos necessários para sua sobrevivência.

Partidos pouco conhecidos acabam tendo pouca expressão de voto e não conseguem representação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Das trinta legendas criadas em 1985, permaneceram somente onze, as quais nem todas possuem representatividade atualmente no Parlamento. Frisa-se, também, que do espectro partidário de 2008, somente há onze legendas com representatividade na Câmara dos deputados, o que nos leva a inferir a existência de uma grande dificuldade para as pequenas legendas emplacarem suas lideranças nos pleitos eleitorais.

A assessoria da Câmara dos Deputados calcula que, se a Cláusula de barreira tivesse sido adotada para a legislatura de 2003, considerados os votos da eleição de 2002, somente 7 partidos teriam garantido seu funcionamento parlamentar: PT, PSDB, PFL, PMDB, PP, PSB e PDT. Depois da eleição, também PL e PTB incorporaram deputados eleitos por outros partidos e atingiram as exigências da Cláusula de Barreira. (Castro, 2006, p. 188).

A partir do exposto na citação acima, ficariam de fora também, com a Cláusula de Barreira, Partidos considerados históricos e os ideológicos²⁷ que não se enquadram nos conhecidos partidos de aluguel, como o PC do B, PCB, PPS, PSTU, PCO, PV o que demonstra que a representatividade dos diversos segmentos da sociedade estaria prejudicada com a adoção desse mecanismo.

3.4. A Constituição Federal de 1988 e o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal

A Constituição Federal de 1988 não contemplou qualquer mecanismo relativo à inserção de barreiras mínimas ou cláusulas de exclusão no sistema de representação proporcional do país. Conforme assevera Ricardo Rodrigues²⁸, “no texto final da Carta Magna, os constituintes deixaram claro sua opção contrária a tal inserção, com a omissão deliberada de tais exigências”.

²⁷ O Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ainda não havia sido criado para a legislatura de 2003.

²⁸ RODRIGUES, Ricardo. Barreira legal nos sistemas eleitorais proporcionais. Revista de Informação Legislativa n°32, pág.52.

A discussão sobre o tema foi retomada no curso da revisão constitucional de 1993, quando o relator da matéria, o então Deputado Nelson Jobim, em seu Parecer de nº36, intentava estabelecer que somente teria direito a representação na Câmara dos Deputados o partido que obtivesse o apoio de cinco por cento dos votos válidos, excluídos os brancos e os nulos, apurados em eleição geral e distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, atingindo dois por cento em cada um deles.

O mencionado parecer, entretanto, não chegou a ser votado pelo Congresso Revisor. Marcados por um perfil extremamente conservador, os constituintes revisionais rejeitaram, entre outras medidas de natureza política, o voto distrital misto e a reeleição para os cargos executivos.

Assim, os mandamentos magnos pertinentes ao objeto do presente estudo reportam-se à atuação dos partidos políticos e ao funcionamento parlamentar²⁹. No entanto com a edição da Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995, denominada lei dos partidos políticos, ao regulamentar o art. 17, IV da Constituição Federal, em seus artigos 12 e 13 introduziu a cláusula de barreira³⁰ e suscitou o início de uma longa batalha dos partidos na Suprema Corte.

Logo após a edição da Lei dos Partidos Políticos, insurgiram-se contra a instituição da cláusula de barreira o Partido Social Cristão – PSC e, posteriormente, a Mesa da

29 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – “Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.”

30 Lei nº 9.096 de 16 de setembro de 1995 – “Art. 12. O partido político funciona, nas Casas Legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas Casas as normas desta Lei.

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, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.”

Assembléia Legislativa do Estado da Bahia, ingressando no Supremo Tribunal Federal (STF) com Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN), visando fulminar os artigos 12, 13 e 57 da citada lei.

Na primeira ação (ADIN 1.354-8)³¹, que impugnava o artigo 13 e demais disposições que lhe faziam remissão, relatada pelo Ministro Maurício Corrêa, a decisão unânime, publicada em 25.5.2001, foi pelo indeferimento da liminar, sob a fundamentação expressa na ementa transcrita:

“Ementa(...)

2. O art. 13 da lei n° 9.096/95, que exclui do funcionamento parlamentar o partido político que em cada eleição para a Câmara dos Deputados, não obtenha o apoio de no mínimo 5% dos votos válidos distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles, não ofende o princípio consagrado no art. 17, seus incisos e parágrafos, da Constituição Federal.

3. Os parâmetros traçados pelos dispositivos impugnados constituem-se mecanismos de proteção para a própria sobrevivência, não podendo a abstração da igualdade chegar ao ponto do estabelecimento de verdadeira balbúrdia na realização democrática do processo eleitoral.

4. Os limites legais impostos e definidos nas normas atacadas não estão no conceito do art.13 da Lei n° 9.096/95, mas sim no do próprio art.17, seus incisos e parágrafos, da Constituição Federal, sobretudo

³¹ Ver íntegra da petição em anexo.

ao assentar o inciso IV desse artigo, que o funcionamento parlamentar ficará condicionado ao que disciplinar a lei.

5. A norma contida no art. 13 da Lei n° 9.096/95 não é atentatória ao princípio da igualdade; qualquer partido, grande ou pequeno, desde que habilitado perante a Justiça Eleitoral, pode participar da disputa eleitoral, em igualdade de condições, ressalvados o rateio dos recursos do fundo partidário e a utilização do horário gratuito de rádio e televisão – o chamado direito de antena – ressalvas essas que o comando constitucional inscrito no art.17 §3°, também reserva à legislação ordinária a sua regulamentação.

6. Pedido da medida liminar indeferido.”

Por sua vez a segunda ação (ADIN n° 1.363-7)³² objetivava exatamente a declaração de inconstitucionalidade do mencionado art.12, sob a argumentação de que o tema sobre a constituição de bancadas – funcionamento parlamentar – era matéria *interna corporis*, devendo, portanto, ser regulamentada pelos regimentos internos das casas legislativas.

O relator da matéria Ministro Marco Aurélio, em seu voto, defendeu a plena eficácia do art.12 da Lei n° 9.096/95, considerando que:

“...É certo que compete às Assembléias legislativas dispor sobre os respectivos regimentos internos, a polícia e serviços administrativos das secretarias, bem como prover cargos. Não menos correto,

³² Ver íntegra da petição em anexo.

entretanto, é que, no campo da especificidade, a própria Carta, mediante preceito insculpido no inciso IV do art. 17, cuidando dos partidos políticos, consagra a regência do funcionamento parlamentar pela Lei. Ora, no caso, na esfera absoluta razoabilidade, a Lei nº 9.096/95 estabeleceu que o funcionamento dos partidos políticos nas Casas Legislativas dá-se por intermédio de uma bancada, que deve constituir lideranças, observada, no particular, a autonomia que lhes é própria, ou seja, os estatutos, as disposições regimentais das respectivas Casas e as normas dessa Lei.”

Em virtude dessa decisão que, por unanimidade, reconheceu a constitucionalidade da cláusula de barreira, em julgamento publicado em 18 de fevereiro de 2000, qualquer tentativa de se afastar a aplicação da disposição legal em favor das normas regimentais tornou-se inteiramente inviável.

No entanto na quinta-feira de dezembro de 2006 o Plenário do Supremo Tribunal federal, em decisão unânime, declarou inconstitucional o dispositivo da Lei Eleitoral que estabeleceu restrições ao funcionamento parlamentar para os partidos com baixo desempenho eleitoral. A decisão se deu em duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade – (ADI 1351-3 e 1354-8) ³³ movidas pelos partidos: PCdoB, PDT, PSB, PV, PSC, PPS e PSOL.

Em voto longo e elogiado, que conduziu a decisão no plenário do Supremo ³⁴, o relator Ministro Marco Aurélio asseverou que:

³³ Ver íntegra das petições em anexo.

³⁴ Ver íntegra do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal em anexo.

“ No Estado Democrático de Direito, a nenhuma maioria, organizada em torno de qualquer ideário ou finalidade – por mais louvável que se mostre –, é dado tirar ou restringir os direitos e liberdades fundamentais dos grupos minoritários dentre os quais estão 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, inclusive fiscalizando os atos determinados pela maioria.

Ao reverso, dos governos democráticos espera-se que resguardem as prerrogativas e a identidade própria daqueles que, até numericamente em desvantagem, porventura requeiram mais da força do Estado como anteparo para que lhe esteja preservada a identidade cultural ou, no limite, para que continue existindo.

Aliás, a diversidade deve ser entendida não como ameaça mas como fator de crescimento, como vantagem adicional para qualquer comunidade que tende a enriquecer-se com essas diferenças. O desafio do Estado moderno, de organização das mais complexas, não é elidir as minorias, mas reconhecê-las e, assim o fazendo, viabilizar meios para assegurar-lhes os direitos constitucionais. Para tanto, entre outros procedimentos, há de fomentar diuturnamente o aprendizado da tolerância como valor maior, de modo a possibilitar a convivência harmônica entre desiguais. Nesse aspecto, é importante sublinhar, o Brasil se afigura como exemplo para o mundo.

Democracia que não legitima esse convívio não merece tal status, pois, na verdade, revela a face despótica da inflexibilidade, da intransigência, atributos que, normalmente afetos a regimes autoritários, acabam conduzindo à escravidão da minoria pela maioria.

Alfim, no Estado Democrático de Direito, paradoxal é não admitir e não acolher a desigualdade, o direito de ser diferente, de não formar com a maioria. Mais: o Estado Democrático de Direito constitui-se, em si mesmo – e, sob certo ponto de vista, principalmente, instrumento de defesa das minorias. Esse foi o entendimento adotado, levando o Supremo a garantir a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito pela vontade de um terço – e não da maioria – dos parlamentares, no julgamento do Mandado de Segurança 24.831-9/DF, relatado pelo ministro Celso de Mello e cujo acórdão foi publicado no Diário da Justiça de 4 de agosto de 2006.

É de repetir até a exaustão, se preciso for: Democracia não é a ditadura da maioria! De tão óbvio, pode haver o risco de passar despercebido o fato de não subsistir o regime democrático sem a manutenção das minorias, sem a garantia da existência destas, preservados os direitos fundamentais assegurados constitucionalmente.

Então, encerro este voto, no julgamento conjunto das ações 1.351-3/DF e 1.354-8/DF, acolhendo os pedidos formulados e, com isso, declarando a inconstitucionalidade na Lei 9.096/95:

- a) do artigo 13
 - b) da expressão “obedecendo aos seguintes critérios”, na cabeça do artigo 41, e dos respectivos incisos I e II
 - c) do artigo 48
 - d) da expressão “que atenda ao disposto no artigo 13”, no artigo 49;
 - e) da expressão “no artigo 13” do inciso II do artigo 57.
- É o voto."

Em que pesassem os elevados propósitos da inserção da cláusula de barreira, eles não superariam as perdas que o sistema representativo teria de suportar para mantê-la. Ainda que se considerassem os percentuais propostos na norma de transição (art.57), ainda assim, seria por demais rigorosa e nefasta ao sistema partidário.

O pluralismo político, um dos cinco princípios fundamentais insculpidos no artigo 1º da Constituição Federal é a principal viga de sustentação da democracia representativa, na esfera parlamentar, funda-se não apenas pela convivência entre partidos de significativa densidade eleitoral, mas, sobretudo, pelo respeito ao direito de existência das minorias. Dessa forma de maneira muito acertada e feliz decidiu a Suprema Corte.

IV - FIDELIDADE PARTIDÁRIA

4.1. Fidelidade partidária: instrumento indispensável para a existência dos Partidos.

O conceito de fidelidade partidária relaciona-se diretamente com a democracia. Com isto, discorrer sobre fidelidade partidária implica abordar as características dos partidos políticos e, em lógica consequência, a inserção destes no contexto político de uma determinada sociedade. Partindo-se do pressuposto que os partidos são elemento de fulcral importância em um regime democrático – tanto para sua consolidação como para sua extensão – o estudo da fidelidade partidária assume importância relevante. Tal fato já foi repetidamente detectado pela classe política, como atestam os diversos projetos de lei, de código e até emendas constitucionais no Congresso Nacional. Tais iniciativas demonstram haver uma insatisfação com o regime de fidelidade que ora vige no País.

A evolução das agremiações partidárias conheceu diversas fases desde o advento dos primeiros regimes democráticos da era moderna, a saber, a República dos Estados Unidos da América, em 1776 e a República Francesa de 1791.

No início do demoliberalismo foram condenadas tanto por George Washinton em seu “Farewell Adress” (Discurso de Despedida), pois estimava ele que o fracionamento dos partidos poria em risco a unidade da República, como por J.J. Rousseau que temia que os partidos fragmentassem a “Volontè générale” (vontade geral) ficando o povo impossibilitado de manifestar sua opinião de forma efetiva.

Mesmo condenados os partidos políticos foram sendo constituídos de forma espontânea, à margem da lei, que não acolhia tais agremiações. Lenta e paulatinamente, como é característico da ordem jurídica – sempre a reboque do dinamismo da sociedade – os partidos políticos começaram a ser aceitos e agasalhados pela lei e, por fim a ascensão dos partidos a entidades constitucionais, com atribuições mais ou menos amplas.

No último estágio teríamos o que os teóricos do Direito chamaram do “Estado de Partidos” (*Parteiinstaat* dos alemães ou *Partitocrazia* dos italianos). Nosso entendimento é

que esse pode assumir a forma de Estado de Partidos parcial ou de Estado de Partidos total. A realização culminante da última opção encontra-se nos Estados totalitários, nos quais seria mais acertado usar o singular “Estado de Partido”, pois nele é o partido único ou única coligação partidária que impera como a mola mestra da sociedade e de sua organização política. O risco de um Estado de Partidos é degenerar conforme alertou Marcel Waline: “ tudo se passa, com efeito, como se cada Partido constituísse uma potência, e a vida política do *Partetenstaat* se tornasse comparável às relações de potência a potência. Equivale a dizer que cada partido constitui um Estado dentro do Estado”.

O debate aprofunda-se quando se confrontam dois elementos cruciais: o Partido e o indivíduo. O poder do partido, se levado ao extremo, degenera no totalitarismo, por outro lado, o livre arbítrio do eleito, se carente de fronteiras, conduz à anarquia. Trata-se, pois, de conciliar a vontade do eleitorado com a expressão organizada da política – os partidos – e com o respeito do direito de escolha dos eleitos.

Manter o equilíbrio deste tripé é essencial para uma sociedade justa e democrática. A fidelidade partidária desempenha papel relevante na procura desse equilíbrio, pois age diretamente na relação. Partido-eleito e, indiretamente, na de eleitor-eleito e eleitor-Partido. Com efeito, o binômio Partido-eleito só pode ser entendido sob a ótica da fidelidade partidária. É esta que justifica o tecido político em uma determinada sociedade. De fato, sem a fidelidade partidária, para que seriam necessários os Partidos?

4.2. O mandato como veículo de uma vontade coletiva

O deputado é um representante do povo. Portanto, ser deputado não é uma simples profissão, pois só se é deputado se o povo o escolher para representá-lo. Desse modo, na

medida em que é um procurador dos seus eleitos, depende essencialmente da confiança dos mesmos para que possa obter o mandato³⁵.

Assim pode-se dizer que o mandato perfaz-se como uma construção coletiva de interesses e não simplesmente como uma iniciativa individual. Com isso, o êxito de uma campanha eleitoral e, conseqüentemente, a obtenção de um mandato não pode ficar reduzido ao esforço singular de um indivíduo, mas sim desencadeia-se como uma mobilização coletiva, através de esforços compartilhados e plurais de um determinado grupo político que, demonstrando um trabalho coeso, alcança o poder.

A ideologia política é capaz de mobilizar legiões de homens e mulheres, em prol de um ponto de vista, de um ou outro movimento, enfim de um partido. A ideologia política de um partido significa uma arma para o candidato à obtenção do mandato, pois são abrigos que proporcionam companheirismo, dedicação, fidelidade, cooperação e realizações.³⁶

Ao apresentar seu nome como candidato de um partido com a finalidade de obter um mandato eletivo e tornar-se um representante do povo, o indivíduo assume, na maior parte das vezes, espontânea e publicamente, perante o seu partido e os eleitores de seu partido alguns compromissos, tais como: desempenhar a campanha eleitoral dentro dos padrões éticos partidários e da legislação vigente; o compromisso de não praticar atos que impliquem abuso do poder econômico ou político, ou que violem o princípio da boa convivência partidária; cumprir com honradez as normas fundamentais de fidelidade partidária e disciplina em relação ao programa, aos estatutos, às diretrizes e orientações do partido em seus pronunciamentos na campanha e no exercício do mandato.³⁷

³⁵ Francisco Weffort em: *“O que é Deputado?”*, pag.9

³⁶ José Carlos Cardozo, *“A fidelidade Partidária”*, pag.13.

³⁷ Parte do termo de compromisso para eleições formulado pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT

A liberdade de mudar de partido não pode, é claro, ser coibida, pois a filiação não significa compromisso perpétuo. Porém, enquanto ela permanece envolve compromisso. Pois se esse é um compromisso que vale para qualquer filiado, vale mais ainda para o detentor de mandato eletivo.

Por certo, a fórmula de lista aberta dá ao mandatário um senso de autonomia que ele não teria se eleito por lista fechada. Mas há ponderações relevantes a fazer. Primeiro, a filiação partidária é indispensável para alguém concorrer a cargo letivo e mesmo um campeão de votos depende do partido para fazê-lo. Segundo, no modelo proporcional brasileiro é difícil atingir individualmente o quociente, o que significa que a maioria obteve o mandato com a ajuda dos votos de colegas de partido que não se elegeram, sem falar dos votos de legenda, que são dados ao partido e entram nessa soma. Por conseguinte, em terceiro lugar, estabelece-se no ato da eleição um vínculo entre representante e eleitor, em torno do partido, vínculo que perdura ao longo do mandato. E há ainda uma quarta ponderação, não menos grave: a transferência de partido durante o mandato altera a proporção das bancadas tal como extraída das urnas, violentando a lógica do sistema proporcional e desmoralizando a prática do sufrágio.

Por fim, há de se aduzir que a utilização dos espaços de propaganda eleitoral, nos horários gratuitos de rádio e televisão destinados aos partidos, possibilita que o aspirante ao mandato eletivo tenha a oportunidade e as condições necessárias para a promoção e a divulgação de sua candidatura, bem como a chance de disputar os votos de milhares de eleitores que sufragam, nas urnas, a legenda do partido.

Desse modo nosso entendimento é que o mandato pertence ao coletivo de pessoas que contribuíram para o seu alcance, ou seja, os representados e não exclusivamente ao representante.

4.3. A Permissividade do Sistema Eleitoral brasileiro

Do ponto de vista da estrutura político-partidária, o Brasil é caso único no mundo. No País existem concomitantemente fatores que, em outras nações, seriam considerados excludentes ou conflitantes. Assim, temos regime presidencialista; legislativo bicameral com prerrogativas exclusivas; sistema eleitoral diferenciado em função dos cargos e vagas disputados e estrutura partidária com escassa densidade e graus extremamente baixos de fidelidade e disciplina partidária como já analisamos anteriormente.

Os sistemas eleitorais são quase sempre instituídos e alterados, como estamos demonstrando nesta dissertação, para proteger e favorecer alguns interesses quanto para realizar um conjunto “ideal” de leis eleitorais.

Existem vários incentivos ao individualismo no sistema eleitoral brasileiro. O sistema de lista aberta, por exemplo, só encontrado no Brasil, Panamá e na Finlândia, é um deles. Pois o eleitor vota em apenas um deputado e seu voto não pode ser transferido a outros. As cadeiras são distribuídas, em primeiro lugar, aos partidos de acordo com o número de votos obtidos pelo conjunto de seus candidatos e, depois, em cada partido, de acordo com o número de votos de cada candidato. Ainda que o número de representantes seja determinado pelos votos partidários, a eleição ou não de um candidato depende de sua capacidade de angariar votos individuais.

Característica altamente incomum do sistema eleitoral brasileiro é o candidato nato, regra pela qual deputados e vereadores têm automaticamente o direito de figurar na cédula para o mesmo cargo nas eleições seguintes.

A legislação eleitoral autoriza cada partido a apresentar número elevado de candidatos a cargos proporcionais, esse número incomumente alto de candidatos reduz o

controle sobre os eleitos e aumenta a importância dos esforços individuais na campanha. Na maioria dos países, os partidos apresentam um candidato por cadeira, o que lhe dá um controle um pouco maior sobre os eleitos.

O atual sistema eleitoral não contém nenhuma norma derivada de processo legislativo que proíba os representantes eleitos de mudar de partido. Em muitos sistemas de representação proporcional, os representantes devem seu mandato ao partido e espera-se ou obriga-se a que eles renunciem se quiserem mudar de partido. No Brasil, os políticos percebem os partidos como veículos para se elegerem, mas geralmente não têm com eles vínculos profundos. Exemplo disso é a frequência elevadíssima com que os políticos mudam de partido. Em apenas três anos (1991-1993) registraram-se, na Câmara dos Deputados 236 mudanças de partido por parte de 170 deputados (33,8% do total).

Outro indicador do fraco relacionamento entre políticos e partidos no Brasil é a fragilidade dos mecanismos que vinculem os políticos a alguns compromissos programáticos e organizacionais mínimos. Na Inglaterra e na Irlanda, por exemplo, os políticos que votam contra a liderança partidária devem renunciar ao mandato.

Assim, no Brasil, a legislação concorre para exacerbar práticas individuais. Com efeito, nenhuma democracia do mundo ocidental confere tanta autonomia aos políticos em relação aos seus partidos quanto o Brasil.

4.4. A fidelidade partidária assegurada pelo Poder Judiciário.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) publicou, no dia 08 de maio de 2007, a Resolução 22.526³⁸, respondendo à polêmica Consulta 1398 do PFL (atual Democratas), sobre a titularidade dos mandatos obtidos nas eleições proporcionais. A questão proposta

³⁸ Ver íntegra da Resolução do TSE nº 22.526/07 e da consulta 1.398 do PFL (atual DEM) em anexo.

pelo PFL era assim formulada: “Os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda?”. Por maioria de 06 (seis) votos a 01 (um), o plenário do TSE respondeu que os mandatos obtidos nas eleições proporcionais (deputados estaduais, federais e vereadores) pertencem aos partidos políticos ou às coligações, não pertencendo assim, aos candidatos eleitos.

Importante destacar alguns dos fundamentos mais relevantes, constantes na Resolução 22.526, que embasaram este novo entendimento de que o mandato é do partido e não do eleito: A) ser condição de elegibilidade, dentre outras, a filiação partidária (art. 14, §3º CF), não existindo assim, a figura da candidatura avulsa; B) apenas 6,04% dos Deputados Federais eleitos alcançaram o cociente eleitoral sozinhos, ou seja, elegeram-se com os votos do partido ou coligação e não apenas com os seus; C) os votos de candidato declarado inelegível ou que tenha seu registro cancelado são computados para o partido e não declarados nulos (art. 175, §4º do Código Eleitoral); D) os candidatos se elegem devido à condução ideológica, estratégica, propagandística, financeira e o acesso ao rádio e TV pertencentes aos partidos; D) as cadeiras são conquistadas pelo partido em virtude do seu cociente eleitoral, e os mais votados apenas preenchem estas vagas conquistadas pelo partido; E) o § 2º do art. 59 da Lei n.º 9.504/97 estabelece que nas eleições proporcionais os votos serão computados ao partido mesmo que o número do candidato esteja errado, estando o do partido correto; F) o art. 26 da Lei n.º 9.096/95 afirma que perde automaticamente a função ou cargo que exerça, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito; G) o artigo 2º do Código eleitoral afirma que o poder emana do povo, por mandatários escolhidos, dentre candidatos indicados por partidos políticos; H) o princípio da moralidade impediria, perante

o eleitor, a troca de partido quando motivada por interesse pessoal em detrimento ao interesse público; I) a filiação partidária é condição para registro de candidatura.

A nova interpretação dada pelo TSE, analisando um conjunto de princípios e dispositivos contidos na Constituição Federal e na legislação ordinária, em uma hermenêutica sistemática, entendeu que a perda do mandato por infidelidade partidária sempre esteve no arcabouço jurídico brasileiro. Ou seja, não houve alteração na legislação, o que houve foi uma interpretação nova à legislação já existente. Uma vez que houvesse alteração na legislação - o que na espécie só poderia ser feita por emenda constitucional - a perda do mandato, ensejada pela troca de partido, só se daria em relação àquelas ocorridas após a publicação do novo dispositivo legal. Entretanto, o entendimento de que a regra de fidelidade partidária sempre existiu, gera aplicação imediata aos casos presentes.

Esta decisão fez com que os partidos PPS, PSDB e o DEM ingressassem com pedidos à Presidência da Câmara dos Deputados com o objetivo de que fossem convocados os suplentes das legendas para assumirem os mandatos de deputados que abandonaram a legenda pela qual se elegeram.

O presidente da Câmara, o então deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP), ao indeferir o pedido, argumentou que a resposta do TSE à consulta do DEM tão somente continha o entendimento daquela corte sobre a matéria, não fazendo coisa julgada. No mérito, argumentou que os únicos casos de convocação de suplente são aqueles previstos no parágrafo 1º, do artigo 56 da Constituição Federal (CF). Ou seja: quando o titular assume cargo de ministro de Estado, governador, prefeito, secretário de Estado ou chefe de missão diplomática temporária ou, ainda, quando se licencia por mais de 120 dias. Além disso, pelo Regimento Interno da Câmara, abre-se vaga de deputado nos casos de falecimento,

renúncia ou perda de mandato. Assim, segundo Chinaglia, não havia que falar em vacância de mandato parlamentar.

Foram impetrados pelos mesmos partidos mandados de segurança (MS nº 26.602, 26.603 e 26.604) com pedido de liminar, no Supremo Tribunal Federal (STF), contra o ato que indeferiu a convocação dos suplentes. No Julgamento destes três mandados de segurança o Supremo Tribunal Federal recomendou³⁹ ao Tribunal Superior Eleitoral disciplinar o processo de perda de cargo eletivo por resolução⁴⁰.

O TSE em 25 de outubro de 2007 publicou a resolução nº 22.610 que disciplina o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária. No entanto o PSC e a Procuradoria-Geral da República (PGR) ajuizaram no Supremo, Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra a resolução, respectivamente ADI 3.999-7 e ADI 4.086⁴¹. O fundamento das duas foi basicamente o mesmo. A alegação era a de que o TSE invadiu a competência privativa da União para legislar sobre direito eleitoral e processual e também a reserva de lei complementar para dispor sobre a competência dos tribunais eleitorais.

O Tribunal, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado nas ações diretas de inconstitucionalidade, a primeira ajuizada contra a Resolução 22.610/2007, pelo Partido Social Cristão - PSC, e a segunda, também contra a Resolução 22.733/2008, pelo Procurador-Geral da República, ambas do Tribunal Superior Eleitoral – TSE. Preliminarmente, o Tribunal, por maioria, conheceu das ações. Vencido, no ponto, o Min.

³⁹ Isto se verifica na própria introdução da resolução nº 22.610 TSE: “O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 23, XVIII, do Código Eleitoral, e **na observância do que decidiu o Supremo Tribunal Federal nos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604**, resolve disciplinar o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária, nos termos seguintes:”

⁴⁰ Ver íntegra da Resolução do TSE nº 22.610 em anexo.

⁴¹ Ver íntegra das ações em anexo.

Marco Aurélio que delas não conhecia por reputar não se estar diante de atos normativos abstratos e autônomos.

No mérito, julgaram-se válidas as resoluções impugnadas até que o Congresso Nacional disponha sobre a matéria. Considerou-se a orientação fixada pelo Supremo no julgamento dos mandados de segurança 26602/DF (DJE de 17.10.2008), 26603/DF (j. em 4.10.2007) e 26604/DF (DJE de 3.10.2008), no sentido de reconhecer aos partidos políticos o direito de postular o respeito ao princípio da fidelidade partidária perante o Judiciário, e de, a fim de conferir-lhes um meio processual para assegurar concretamente as conseqüências decorrentes de eventual desrespeito ao referido princípio, declarar a competência do TSE para dispor sobre a matéria durante o silêncio do Legislativo.

Asseverou-se que de pouco adiantaria a Corte admitir a existência de um dever, qual seja, a fidelidade partidária, mas não colocar à disposição um mecanismo ou um instrumental legal para garantir sua observância. Salientando que a ausência do mecanismo leva a quadro de exceção, interpretou-se a adequação das resoluções atacadas ao art. 23, IX, do Código Eleitoral, este interpretado conforme a CF. Concluiu-se que a atividade normativa do TSE recebeu seu amparo da extraordinária circunstância de o Supremo ter reconhecido a fidelidade partidária como requisito para permanência em cargo eletivo e a ausência expressa de mecanismo destinado a assegurá-lo.

4.5. Propostas da Reforma Política: Fidelidade Partidária

- ✓ Projeto de Lei alterando dispositivos da Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições);

- ✓ O mandato do parlamentar que deixar ou for expulso do partido sob cuja legenda tenha sido eleito passará a ser exercido por suplente do referido partido;
- ✓ Excetua os casos em que fique demonstrada prática de atos de perseguição no âmbito interno do partido em desfavor do ocupante de cargo eletivo, objetivamente provocado;
- ✓ Excetua os casos de filiação visando concorrer à eleição na mesma circunscrição, exclusivamente no período de 30 (trinta) dias imediatamente anterior ao término do prazo de filiação que possibilite a candidatura;
- ✓ Estabelece que o prazo para filiação partidária para quem estiver no exercício do mandato será de 6 (seis) meses.

4.6. Análise da proposta:

O argumento utilizado pela proposta de Reforma é que, segundo a interpretação do TSE que foi a de punir os *infiéis* com a perda do mandato, estaria se condenando também um indivíduo perseguido internamente no partido por uma motivação ideológica. Entretanto, a Lei 9.504/97 já prevê, no seu artigo 23, que o filiado não pode sofrer medidas disciplinares que não estejam tipificadas no estatuto do partido.

O art. 9º da Lei nº. 9.504/97 estabelece um prazo mínimo de um ano de filiação partidária, antes do pleito, para o indivíduo poder se candidatar. A proposta de Reforma Política representa um retrocesso ao diminuir esse prazo. O fortalecimento partidário requer um filiado comprometido com a organização e não com o fisiologismo demonstrado pelas trocas arbitrárias de legendas.

A fidelidade partidária é um ponto importante de discussão que retoma o mérito institucional de fortalecimento do partido político, visto que dificulta, a princípio, o troca-troca de partidos após o pleito eleitoral.

Pela leitura do Poder Judiciário o cargo eletivo pertence ao partido e não ao candidato. Tendo em vista essa realidade, não é legítimo que o eleitor que tenha votado em uma legenda veja um candidato eleito, que tenha trocado de partido por uma motivação pessoal, permanecer com o cargo, salvo nos casos de perseguição interna ou mudança programática e ideológica do partido.

Pelas propostas de reforma política ter-se-ia, ao contrário do esperado fortalecimento partidário, uma flexibilização dessa interpretação jurídica, o que referenda a análise introdutória de que o objetivo da reforma seria a manutenção e o fortalecimento de determinados partidos e grupos políticos na esfera do poder.

Vejamos alguns argumentos favoráveis a essa flexibilização:

Pense-se, por exemplo, na hipótese de um detentor de mandato eletivo que por motivos ideológicos queria trocar de partido para as próximas eleições— sem relação com seu mandato atual, portanto, com respeito integral á soberania popular: não é razoável crer que esse individuo deva estar condenado a perder um ciclo eleitoral completo simplesmente por não poder cumprir o prazo mínimo de filiação partidária legalmente exigido, e por respeitar o desejo popular que o elegeu na eleição anterior. (Proposta do governo – Reforma Política, p. 6).

Como foi demonstrado anteriormente, a atual legislação já regulamenta a questão ao vislumbrar essa possibilidade: a de uma possível prática de perseguição ao eleito objetivando a sua saída do Partido, dando a ele instrumentos jurídicos de proteção.

Outro ponto da proposta a ser analisado se refere à exceção para a punição dos “infiéis”. O projeto lei desobriga a fidelidade àqueles que queiram concorrer à eleição 30 dias antes do término do prazo de filiação, além da diminuição do prazo de filiação partidária para seis meses, e não mais um ano como estabelece a legislação atual⁴².

A flexibilização acaba corroborando para manter o fisiologismo que se caracteriza pela troca de legenda com o intuito de satisfazer determinados interesses. A atual legislação inibe esta possibilidade e garante que perseguições internas ao candidato eleito ou a mudança de regras antes estabelecidas pelo partido não traga conseqüências para o candidato. Nesse sentido, a proposta favoreceria a manutenção do “troca-troca” e não o mérito do fortalecimento partidário.

A estabilidade eleitoral associada à fidelidade partidária pode, em longo prazo, gerar a informação necessária para a produção de reputações partidárias à medida que ao votar uma eleição após a outra, em seu candidato preferido, o eleitor resulte por associá-lo à legenda, e com isso, termine por constituir identidade partidária. (Marenca, p. 184. 2006).

⁴² Vide anexo a proposta completa de Reforma Política.

Tanto a Fidelidade Partidária quanto a Cláusula de Barreira entram como elementos de governabilidade. Pois, se democracia implica aumentar o grau de participação dos cidadãos, ao mesmo tempo se torna um bloqueio na maior capacidade de governabilidade, conferindo um entendimento para que se aumente o movimento em prol de partidos favoráveis ao governo instalado.

Nesse sentido, essa lógica fortalece a construção de um governo de coalizão, que favorece as concessões partidárias como troca para garantir a governabilidade. Convém salientar que iremos considerar governo de coalizão como todo aquele que favorece a participação de um amplo segmento partidário para viabilizar a governabilidade.

Observa-se que governo de coalizão⁴³ se apresenta principalmente nos países da América Latina a partir da construção de uma base de apoio entre o presidente da República e os diversos partidos no Parlamento, em uma troca que irá significar a ampliação de postos representativos para os partidos políticos envolvidos e o apoio destes na aprovação de pontos estratégicos para o Executivo.

Segundo SANTOS (2003), o presidencialismo de coalizão representaria um fortalecimento das instituições democráticas, pois significaria um freio ao regime presidencialista, já que na prática ele força a negociação, além de garantir a governabilidade. A análise do autor o justifica, porque esta prática define um real apoio político programático e não uma mera concessão de cargos.

⁴³“ O que é o presidencialismo de coalizão? O termo, que aparece no ano de 1988 em artigo clássico de Sérgio Abranches (1988), descreve o modelo institucional típico da América do Sul: o presidente constrói base de apoio concedendo postos ministeriais a membros do partido com representação no Congresso, e estes, em troca, fornecem os votos necessários para aprovar sua agenda no legislativo”. Fabiano Santos, p. 225, 1988.

O significado da adoção de tal doutrina para o desenvolvimento do presidencialismo é exatamente que este sistema nasce desprovido de uma prática de freios e contrapesos entre os diversos agentes políticos. (Santos, 2003, p. 15).

Entretanto, o Partido Político não se orienta pela preposição classista e temos, ao contrário do que afirma o autor, um enfraquecimento da representatividade e uma mínima identidade partidária, a quantidade de parlamentares que trocaram de legendas para engrossar a força parlamentar da coalizão governista, após o pleito de 2006, o que levou a este debate no Supremo Tribunal Federal, a respeito da fidelidade partidária, demonstra que essa prática representa interesses casuísticos e não o fortalecimento partidário, o que poderia balizar a discussão no que se refere à representatividade.

Maximiza representatividade porque a separação de poderes, combinada com o pluripartidarismo, estimulado pelo sistema proporcional, exige do chefe do Executivo negociação permanente com vistas à aprovação da agenda de governo. (Santos, 2003, p. 34).

V. FINANCIAMENTO PÚBLICO DA CAMPANHA

5.1. Um breve histórico

Durante o período do Império (1822 a 1889), eram realizadas eleições para a Câmara dos Deputados, Senado e Câmaras Municipais (o imperador detinha o Poder

Moderador e era o chefe do Poder Executivo; os Governadores de Província eram indicados). A participação popular nas eleições era muito baixa e até o advento da República o voto era censitário, ou seja, só votavam as pessoas que pudessem comprovar determinada renda. O fim do voto censitário foi uma das primeiras medidas do governo republicano, com o decreto nº6, de 19 de novembro de 1889. Assim o universo eleitoral no qual eram disputados os votos no Império era bastante reduzido.

Não encontramos na Constituição de 1824, nem nos inúmeros decretos que regulamentaram as eleições deste período, nenhuma disposição relacionada a financiamento de partidos ou eleições, nem tipo de regulamentação partidária.

Com a República velha (1889 a 1930) e o fim do voto censitário, a participação eleitoral continuou baixa. O voto era proibido aos analfabetos, que eram mais de 60% da população e também não votavam as mulheres. Ademais fenômenos como coronelismo, voto de cabresto e as fraudes faziam com que a eleição fosse mais um acordo entre oligarquias do que uma disputa pela conquista dos votos individuais dos eleitores, ou seja se processavam por mecanismos bem mais elitistas do que os de hoje.

Não encontramos na Constituição de 1891 e na legislação eleitoral do período disposições relativas ao funcionamento ou ao financiamento de partidos ou campanhas.

Entre as bandeiras dos revolucionários de 30 estava a da “verdade da representação”, ou seja, a luta pelo fim das fraudes eleitorais. Como uma das medidas para tornar as eleições mais representativas, foi adotado o sistema proporcional para as eleições (antes majoritário). Também foi criada a Justiça Eleitoral, com atribuições de organizar e fiscalizar o processo eleitoral. A participação cresceu com a conquista do direito ao voto das mulheres. No período, contudo foi realizada apenas eleição para a Assembléia Nacional Constituinte, em 1933, o presidente foi eleito por voto indireto dos congressistas.

A questão das finanças eleitorais não aparece na legislação da época, nem na Constituição de 1934.

Desde o fim do Estado Novo ao golpe de 64, ao longo deste período, ocorre um grande crescimento da participação popular nas eleições. Estas crescem em importância, passando o presidente da República a ser eleito pelo voto direto dos brasileiros, num processo em que participa um percentual cada vez maior da população. As disputas eleitorais ganham novas dimensões, com o que cresce a importância do dinheiro nas campanhas. A legislação começa a se ocupar do problema do financiamento de campanhas.

O Código Eleitoral de 1950 (Lei 1164, de 24 de julho de 1950) traz um título II: “Dos Partidos Políticos”, no qual existe o capítulo V, “Da contabilidade e das finanças dos partidos políticos”, que estabelece: a obrigatoriedade de os partidos estabelecerem parâmetros para controlarem suas finanças, com escrituração rigorosa de receitas e despesas; a fiscalização das contas por parte da Justiça Eleitoral; vedações para contribuições (são impedidos de doar as entidades estrangeiras, as autoridades públicas e empresas de economia mista ou concessionárias).

Uma resolução do TSE (nº3988) determina que o Tribunal Superior e os Tribunais Regionais Eleitorais (TRE`s), mediante denúncia investigarão atos que violem as prescrições legais. Não encontramos dados a respeito da efetividade destas normas no controle das finanças, mas tudo indica que eram inócuas. Não há penalidades previstas, e nem eram estabelecidos mecanismos que viabilizassem a fiscalização por parte da Justiça.

Durante o regime militar houve eleições, ainda que fortemente restringidas pela legislação autoritária, que impedia o livre funcionamento e organização dos partidos políticos. Os partidos eram vistos como órgãos da esfera pública, e não privada, sendo por isto regulamentada por lei toda sua organização interna. Surgem sinais muito claros da

preocupação com controlar o poder do dinheiro nas eleições. Em 1965, uma emenda constitucional, a de nº14, introduz a noção de abuso do poder econômico, tornando inelegíveis os que nesse abuso incorressem.

O Código Eleitoral de 1965 (lei, de 15 de julho de 1965), ainda em vigor, dispõe no art. 237 que os abusos do poder econômico e de autoridade serão coibidos e punidos. Não são estabelecidas penalidades, contudo. O que o Código penaliza é a compra de votos (art.299) e o fornecimento gratuito de alimento e transporte no dia da eleição, com o fim de fraudar o exercício do voto (art.302), ambos considerados crimes eleitorais e punidos com pena de reclusão e multa.

A lei orgânica dos partidos políticos (lei nº5682, de 21 de julho de 1971) dispunha sobre a criação e a organização interna dos partidos, com normas sobre finanças e a contabilidade dos partidos (título VII).

Os dispositivos são basicamente semelhantes aos do Código Eleitoral de 1950 (obrigatoriedade de os partidos estabelecerem parâmetros para controlarem suas finanças, com escrituração rigorosa de receitas e despesas; a fiscalização das contas por parte da Justiça Eleitoral; vedações para contribuições). Foram introduzidas novas vedações: os partidos foram proibidos de receber recursos de empresas privadas de finalidade lucrativa e de entidades de classe ou sindicais.

A lei inovou ao estabelecer a necessidade de limites de gastos para as campanhas eleitorais. Deixou, contudo, o estabelecimento dos limites a cargo de cada partido (art.89).

Surge pela primeira vez a menção a financiamento público dos partidos: a lei criou o Fundo Partidário (Título VIII), composto de multas, doações privadas e de dotações orçamentárias. Este fundo, contudo, durante todo período, teve um valor baixo.

A partir da década de 80, constata-se um grande crescimento do eleitorado brasileiro, que ultrapassa a marca de 50% da população. Com a extensão aos analfabetos do direito de sufrágio, em 1996 chegamos a um eleitorado de 65% da população (hoje mais de cem milhões de eleitores). As eleições cresceram em magnitude e em importância para a vida nacional.

A Constituição de 1988 manteve a inelegibilidade por abuso do poder econômico (art. 14, § 9º), e avançou, definindo o procedimento para a impugnação de mandato eletivo nos casos de abuso comprovado (art. 14, § 10).

Foi incluído um Capítulo destinado aos Partidos Políticos (Cap. V), no qual se assegura a livre criação e funcionamento dos partidos políticos, bem como sua autonomia para definir sua organização interna. Os partidos deixaram de ser concebidos como órgãos públicos. A Constituição passou a assegurar aos Partidos o direito a recursos do fundo partidário (art. 17, § 3º).

As primeiras eleições presidenciais ocorridas no período revelaram a necessidade de mudanças na legislação sobre finanças partidárias. Especialmente importante neste processo foi a CPI que levou ao *impeachment* do Presidente Collor, pois no centro das investigações estavam as atividades de seu tesoureiro de campanha, as doações ilegais e o tráfico de influência entre doadores e governo.

Foram então muito debatidas as causas do aumento dos gastos eleitorais, bem como as deficiências da legislação. O relatório da CPI traz um Capítulo destinado à análise das deficiências, bem como propostas destinadas a saná-las.

A primeira lei eleitoral posterior à CPI, uma lei temporária, destinada a regulamentar apenas as eleições de 1994 (lei 8713, de 30 de setembro de 1993), acolheu

algumas propostas da CPI, e criou vários dispositivos novos, revelando uma preocupação do Congresso com o tema.

No título “Da Arrecadação e da aplicação de recursos nas campanhas eleitorais” foram introduzidos vários mecanismos visando possibilitar maior fiscalização dos gastos, bem como definir melhor as penalidades. Empresas passaram a poder doar recursos, sendo estabelecidos limites para as doações (art.38). Doar e gastar recursos acima do definido em lei passou a ser considerados crime eleitoral, com penas de detenção e multa (art. 57).

A lei manteve e aperfeiçoou mecanismos de fiscalização sobre as finanças por parte da Justiça Eleitoral (art.30). O fundo partidário foi reformulado: a lei estabeleceu um parâmetro para as dotações orçamentárias (35 centavos para cada eleitor), com o que o fundo atingiu novos patamares; mudaram também os critérios de distribuição dos recursos. Em 1997, foi votada uma lei permanente, estabelecendo normas para as eleições (lei 9504, de 30 de setembro de 1997). Lei esta que manteve basicamente o que havia sido disposto na lei 8713, como por exemplo a permissão para doações de pessoas jurídicas (art. 81). O título “Da prestação de contas” consolidou a importância da Justiça Eleitoral na fiscalização dos gastos, mantendo os mecanismos que lhe asseguram os poderes necessários para tanto. Alterou alguns itens das legislações temporárias que a antecederam: abandonou os bônus eleitorais, por terem se revelado ineficientes, as doações ou gastos acima do permitido em lei deixaram de ser crimes, ficando as penalidades restritas as multas ou proibições de contrato com o poder público.

Outra mudança na legislação foi introduzida por um projeto de lei de iniciativa popular, promovido pela Confederação Nacional de Bispos do Brasil (CNBB), que conseguiu coletar em torno de um milhão de assinaturas em 1999. A lei aprovada (lei 9840, de 28 de setembro de 1999) ampliou o conceito de compra de voto, proibindo também o

oferecimento de emprego público para obter votos; aumentou muito a multas e definiu a pena de perda do registro da candidatura ou do diploma para os que infringissem as proibições.

Apesar das mudanças introduzidas ainda existe uma grande defasagem entre a realidade das finanças partidárias e a legislação, que não consegue coibir o abuso do poder econômico nem definir parâmetros claros para os partidos ou para a Justiça Eleitoral.

5.2. Propostas da Reforma Política: Financiamento Público

- ✓ Projeto de lei alterando dispositivos da Lei 9.096 (Lei dos Partidos Políticos) e da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições);
- ✓ Veda qualquer doação privada às campanhas eleitorais;
- ✓ Todo o financiamento virá de dotação do Orçamento Geral da União ao Tribunal Superior Eleitoral, que distribuirá os recursos na forma da lei;
- ✓ O Tribunal Superior Eleitoral fará a distribuição dos recursos aos órgãos de direção nacional dos partidos políticos, da seguinte forma: – um por cento, dividido igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; dezanove por cento, divididos igualmente entre os partidos com representação na Câmara dos Deputados; oitenta por cento, divididos entre os partidos, proporcionalmente ao número de eleitos na última eleição para a Câmara dos Deputados.

5.3. Análise da proposta:

O conflito entre público e privado mais uma vez é retomado quando o ponto em questão é o Financiamento de Campanha, outro trecho polêmico da Reforma. Entende-se por financiamento de campanha a utilização de recursos financeiros empregados pelos competidores durante a campanha eleitoral.

Como podemos discutir financiamento de campanha sem antes não levarmos em consideração a problemática relacionada à corrupção, principalmente quando existe o entendimento de que a prestação de contas pode facilitar o desvio. No art. 26 da legislação eleitoral está estabelecido que diversos tipos de gastos podem ser incorporados como gasto de campanha, por exemplo: confecção de material impresso, despesas com transporte ou deslocamento de pessoal a serviço das candidaturas, produção de programas de rádio e televisão, entre outros.

Ademais, quando a discussão se dá entre financiamento do setor público e financiamento do setor privado tem-se presente um outro enfoque: O processo eleitoral, uma das características de definição do conceito de democracia, se estiver relacionado com determinados setores diretamente inseridos no processo compromete a sua legitimidade.

Sem um financiamento amplamente público das candidaturas, essas tenderão a ser reféns dos grupos de interesse que as apóiem. O custo social pode ser maior do que a economia no gasto público resultante do financiamento privado. Grupos de interesse cobrarão, depois, com forte ágio, o que pagaram. (Ribeiro, p. 80).

É mister abordar que democracia, na concepção do Estado liberal, significa liberdade de participação política e como tal a escolha de representantes ocorrerá em um cenário de eleições limpas e igualitárias. Nesse sentido, o fundo partidário e o financiamento de campanha podem significar o estabelecimento ou o retrocesso da experiência democrática. O processo eleitoral é um jogo entre partes iguais, e a igualdade no processo permite que a escolha se dê em um cenário com uma legislação em que a igualdade e a transparência sejam um critério.

Rousseau, filósofo contratualista do século XIX, ao analisar o Contrato Social definiu que o povo, o verdadeiro soberano, institui aquilo que é de interesse geral, definindo valores de interesse coletivo e expresso em lei. Os interesses pessoais pertencem à esfera privada e não devem ser diluídos quando o assunto for coletivo.

Portanto, quando se coloca que setores privados possam financiar determinados partidos no processo eleitoral reconhece-se também que ao financiar, esse mesmo setor irá cobrar. Como se percebe na citação abaixo, a resistência é equivalente ao grau de interesse nas vantagens obtidas e não com o ganho no processo decisório, já que o financiamento público da campanha eleitoral permite mecanismos de igualdade no processo e melhor controle contra a corrupção.

O financiamento exclusivamente público de campanha, uma medida que visa a dar maior equidade à disputa eleitoral e evitar abuso de poder econômico, também encontra resistência, tanto de setores do governo quanto de alguns partidos políticos. A preocupação da equipe econômica do governo é com o volume de recursos que deverá ser destinado às campanhas eleitorais a cada dois anos, na

razão de R\$ 7,00 por cada eleitor, num valor estimado de R\$ 1 bilhão de reais por eleição. A preocupação dos partidos em geral é com o risco de burla da lei e, especificamente, no caso do PL e PTB, que praticamente dobraram suas bancadas, a possibilidade de perda de recursos do financiamento de campanha. A regra de distribuição dos recursos para o financiamento das campanhas irá considerar o número de votos obtidos na última eleição, favorecendo, portanto, financeiramente os partidos que perderam parlamentar e, não os que ampliaram suas bancadas com o troca-troca partidário. (Queiroz, artigo publicado).

Entretanto, o projeto de reforma política mantém a desigualdade na distribuição dos recursos do Fundo Partidário e penaliza os pequenos partidos e principalmente os médios⁴⁴, que a partir da mesma lógica de distribuição desigual acentua como um fator de relação que perpetua as diferenças entre os partidos e competidores. Veja na tabela 10 como os recursos foram distribuídos no ano de 2006:

⁴⁴ Como já dito anteriormente, partidos como o PTB e o PL, que quase dobraram as suas bancadas com migrações após pleito de 2002, com esta distribuição em 2006 seriam prejudicados.

Tabela 10**Distribuição do Fundo Partidário/ 2006**

Partido	2006	%
PSDB	890.703,24	15,8
PFL	824.045,52	14,7
PMDB	830.941,31	14,8
PT	1.143.089,91	20,3
PP	486.885,10	8,6
PDT	319.711,96	5,7
PTB	321.251,12	5,7
PSB	329.224,36	5,8
PL	319.356,42	5,7
PC do B	40.492,34	0,72
PMN	1.805,52	0,03
PSC	1.274,90	0,02
PPS	54.522,28	0,97
PRP	478,24	0,01
PV	27.257,98	0,49
PT do B	-	-
PTC	1.327,94	0,2
PRONA	1.852,28	0,03
PTN	-	-
PSTU	1.522,28	0,03
PSL	-	-
PCB	1.055,65	0,02
PRTB	1.327,94	0,02
PHS	1.852,28	0,03
PSDC	1.852,28	0,03
PCO	797,32	0,01
PAN	1.044,70	0,02
PMR	750,56	0,01
PSOL	750,52	0,01

Fonte: CEOF/ SAD/ TS

O poder e o peso dos recursos financeiros em uma relação desigual ferem o princípio de igualdade estabelecido na escolha do cidadão com aquele que irá representá-lo, reproduzindo as distorções que o próprio mecanismo do sistema impõe, pois permanecem

os critérios de legitimação da distribuição desigual baseada na quantidade de representantes eleitos por sigla, como já visto. Entendendo que a eleição é um elemento de interesse coletivo e, como tal, deve representar as diversas opções sociais existentes na sociedade e não interesses privados dos grupos que a financiaram.

O poder econômico dos candidatos que autofinanciam as suas campanhas; o abuso de recursos do Estado para financiar unilateralmente candidatos ou partidos governistas; e o acesso desigual ao financiamento privado. (Speck, p. 154).

Em caso de financiamento público exclusivo, que é o que o projeto de reforma política se propõe a fazer, os critérios de distribuição deverão ser estudados com muito cuidado. Caso o financiamento público substitua o mercado das contribuições e doações por um sistema regulatório de acesso pré-definido a recursos, o modelo de distribuição dos recursos influencia diretamente as chances de competição política no curto e no longo prazo. Sob esta ótica, a adoção do sistema de distribuição de recursos para a campanha em proporção igual aos resultados na eleição anterior é questionável, pois representa a extrapolação desses resultados para a atual eleição.

Em relação ao aspecto da fiscalização, o peso sobre os ombros da Justiça Eleitoral diminuiria em função do reduzido número de contas a serem fiscalizadas. Por outro lado, o peso político multiplicaria enormemente. Diante da possibilidade de detecção de erros ou problemas na prestação de contas, não seriam mais candidatos individuais os adversários a serem questionados. Ao contrário, a Justiça Eleitoral lidaria com os partidos políticos, defendendo a sua própria sobrevivência, uma vez que, no caso de irregularidades, correriam

risco de perder o fundo partidário e, portanto, qualquer apoio pecuniário para as próximas eleições. Resta a grande dúvida, será que a “classe política hegemônica” dotaria a Justiça Eleitoral de recursos (financeiros, humanos e principalmente legais) para efetivamente fiscalizar e punir a continuação do financiamento do “caixa dois”?

Angelo Panebianco, um estudioso dos partidos, aponta que o dinheiro dos partidos é um assunto relevante, não só pelas quantias envolvidas ou por suas fontes de origem, mas porque estes se tornaram a coluna vertebral do Estado Democrático. Utilizando uma fórmula publicitária da moda, podemos dizer que, apesar de a democracia não ter preço, ela tem um custo de funcionamento, e isso ressalta a necessidade de controlar o dinheiro usado para fazer funcionar o sistema democrático, para que o dinheiro não controle o sistema. Contudo a democracia não está ameaçada pelo regime de partidos, mas sim pelo financiamento destes.

Há, entretanto, problemas significativos nas propostas existentes de financiamento público de campanha no Brasil, dado que as conseqüências positivas que ele traria para o País se baseiam numa suposição muito problemática, a saber, que ele eliminaria o uso do “caixa dois”. O financiamento público de campanha não eliminará o uso do “caixa dois” sem uma séria reforma e fortalecimento do TSE, nem enquanto não se prestar a devida atenção às reformas do sistema bancário e da legislação tributária. Isso nos leva a questionar os motivos de muitos defensores do financiamento público de campanha. Uma interpretação cínica das propostas de financiamento público de campanha é a de que muitos políticos o prefeririam contanto que o TSE continuasse sendo incapaz de vigiar e castigar os abusos.

VI. INELEGIBILIDADE

6.1. Propostas da Reforma Política: Inelegibilidade.

- ✓ Projeto de Lei Complementar nº390/05 alterando dispositivos da Lei Complementar 64/90 (Lei das Inelegibilidades);
- ✓ Estabelece, nos termos do art. 14, § 9º da Constituição de 1988, que autoriza Lei Complementar a definir casos de inelegibilidade considerando a vida pregressa dos candidatos;
- ✓ Torna inelegíveis os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão colegiada, em processo de apuração de abuso de poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem 3 (três) anos seguintes.

6.2. Um breve histórico:

Historicamente, não somente a inelegibilidade, mas, a própria capacidade de votar, teve como critério elementos sociais que tornavam não capazes atributos como renda e alfabetização.

As eleições no Império, por exemplo, primavam pela renda para se ter direito ao voto, e como a legislação exigia a assinatura na cédula eleitoral, isso servia também como impedimento ao voto dos analfabetos.

Votava-se ainda para a Assembléia Provincial (Poder Legislativo das Províncias), para a Câmara dos Deputados e para o Senado. Neste último caso, os três nomes mais votados eram submetidos ao imperador, que escolhia um. O cargo de senador era vitalício. (Nicolau, 2004, p.10).

Durante a República Velha, não se exigia mais a renda, entretanto a alfabetização ainda era relevante critério, que na prática mantinha a mesma porcentagem de eleitores e candidatos que existia no Império. Para ilustrar essa análise convém citar CARVALHO (1987) ao observar o eleitorado do estado do Rio de Janeiro em 1890.

Eleitorado potencial do Rio de Janeiro, 1890

População fixa total	515 559
Excluindo menores de 21 anos, ficam	299 827
Excluindo as mulheres, ficam	174 565
Excluindo os analfabetos, ficam	118 704
Excluindo as praças de pré e frades, ficam	109 421

Fonte: CENSO de 1890, quadro extraído do livro “Os bestializados” de José Murilo de Carvalho

Somente após a ditadura militar, com a promulgação da nova Constituição, permitiu-se que analfabetos tivessem direito ao voto, ainda que de forma facultativa, mas mantém-se a regra da inelegibilidade, ou seja, analfabetos não possuem o direito de disputar o pleito eleitoral. Segundo regras constitucionais, os analfabetos já são considerados inelegíveis. A atual proposta inclui aqueles que foram condenados em decisões judiciais.

Entretanto, o que se coloca no projeto de reforma política é a inclusão daqueles que foram condenados em decisões judiciais de não poderem disputar o pleito eleitoral. Salientando-se que a legislação atual visualiza essa possibilidade.

6.3. Análise da proposta.

O Senado Federal, em meio à pressão popular para barrar a candidatura de políticos com “fichas sujas” iniciou a discussão do Projeto de Lei Complementar nº 390/05 com a emenda substitutiva apresentada, para complementar a regulamentação do disposto no § 9º do art. 14 da Constituição Federal:

*“§ 9º Lei complementar **estabelecerá** outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a **probidade administrativa**, a **moralidade** para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício da função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.*

Com o intuito de atender ao comando constitucional acima, foi aprovada a Lei Complementar nº 64, de 1990 (Lei de Inelegibilidade), interessando para o presente debate destacar a alínea e do inciso I do art. 1º:

Art. 1º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

e) os que forem condenados criminalmente, com sentença transitada em julgado, pela prática de crime contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e por crimes eleitorais, pelo prazo de 3 (três) anos, após o cumprimento da pena;

O problema que existe nessa legislação é que, dada a lentidão da justiça e a possibilidade de interposição de recursos protelatórios, uma sentença condenatória definitiva pode demorar anos. Por isso, um indivíduo que seja efetivamente um criminoso não só consegue candidatar-se, como também exercer um ou mais mandatos antes que isso ocorra.

Ademais, dada a existência do instituto da imunidade parlamentar e o poder que adquire um indivíduo detentor de mandato, uma vez eleito o criminoso, torna-se muito mais difícil imputar-lhe a merecida pena.

Assim, não só existe uma brecha para a eleição de criminosos, como também há o estímulo para que esses infratores busquem a política como um caminho para reduzir a probabilidade de punição. A coletividade passa, então, a viver a ameaça de que a coisa pública seja gerida por pessoas de má índole, moralidade duvidosa e vida pregressa maculada. De forma alguma, a probidade administrativa está garantida. De modo que a atual redação da Lei de Inelegibilidade não garante o cumprimento do preceito constitucional citado.

A gravidade da situação pode ser ilustrada por matéria publicada pelo jornal O Globo em setembro de 2004:

(...) 20% dos candidatos às eleições municipais do Rio de Janeiro respondem a processos, alguns por crimes graves, como homicídio e tráfico de drogas. Como os processos não haviam transitado em julgado, com sentença definitiva, os candidatos se valiam do princípio da presunção de inocência para permanecer na disputa. Mas o presidente do Tribunal Regional Eleitoral (TRE), Marcus Faver, alegando que a Constituição estabelecia o princípio da moralidade como requisito à candidatura, anunciou no início da semana a impugnação de todos os candidatos com processos criminais e a

divulgação da lista com os nomes. Mais tarde, pressionado pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelos colegas do próprio TRE, voltou atrás e divulgou uma lista somente com três candidatos impugnados por processos criminais. (O Globo, 12/09/2004).

O objetivo do referido projeto é tornar eficaz o estatuto da inelegibilidade de pessoas condenadas por crime contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, por tráfico de entorpecentes ou por crimes eleitorais.

Argumenta-se, pois, que impedir o registro da candidatura de um indivíduo condenado em primeira instância fere um direito fundamental do indivíduo, pois a ele é imputada culpa antes do trânsito em julgado de sentença penal.

Nosso entendimento é que não se constituiria uma violação dos direitos individuais, nos termos do art. 5º, inciso LVII da Constituição, porque o inciso determina que não seja considerado culpado o indivíduo que não tiver sentença transitada em julgado. E vetar o acesso a uma eleição não é atribuição de culpa nem estipulação de pena a ser cumprida.

Já está estabelecido, em acórdão do Supremo Tribunal Federal, que inelegibilidade não é pena, como se depreende do voto do Ministro Carlos Veloso contrário ao Mandato de Segurança nº 22087-2, de 1996:

(...) inelegibilidade não constitui pena. Destarte, é possível a aplicação da lei de inelegibilidade, Lei Complementar nº 64, de 1990, a fatos ocorridos anteriormente a sua vigência. No acórdão 12.590, Rec. 9.797-PR, do TSE, o Relator, eminente Ministro Sepúlveda Pertence, deixou claro expresso que ‘a inelegibilidade não é pena, sendo-lhe impertinente o princípio da anterioridade da lei penal’. (Diário da Justiça, 10/05/1996. Ementário nº 1827-03)

O fato é que a inelegibilidade não é a punição de um crime, mas sim uma atitude preventiva de preservação do interesse público. Por exemplo, são inelegíveis os cônjuges de governadores no exercício de segundo mandato consecutivo, e essa situação jamais poderia ser caracterizada como crime.

Outro argumento contra a proposta de reforma e a favor da inconstitucionalidade da mesma está na alegação que a proposta fere ao art. 15, inciso III da Constituição:

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

III – condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

Por esse argumento, tornar uma pessoa inelegível equivale a cassar os seus direitos políticos, e tal cassação só pode ocorrer quando do trânsito em julgado da condenação criminal.

Ocorre que já há jurisprudência no STF estipulando que cassação de direitos políticos não é o mesmo que inelegibilidade, como disposto no voto do Ministro Sydney Sanches relativo à ADIN nº 1.493-5⁴⁵ Distrito Federal:

Não procede, também, a um primeiro exame, a alegação de ofensa ao art. 154 e seu inciso III da C.F., segundo os quais ‘é vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos’.

É que os textos impugnados não tratam de cassação de direitos políticos, de sua perda ou suspensão, mas, sim, de inelegibilidades.

⁴⁵ Ver íntegra da petição em anexo.

Em suma, os argumentos listados não são capazes de sustentar a tese de inconstitucionalidade de uma proposição visando à inelegibilidade de condenados em primeira instância.

Os opositores a esta alteração alegam também que não há a necessidade de se criar uma lei vetando a candidatura de indivíduos condenados, pois cabe ao eleitor fazer a seleção e excluir os maus candidatos. Argumentam também que caberia aos partidos políticos fazer uma seleção rigorosa de seus filiados, impedindo, com isso, a candidatura de indivíduos de probidade duvidosa. E que tentar legislar a respeito seria a manifestação de um cacoete brasileiro, de origem lusitana, de querer resolver os problemas através da edição de leis.

Tais argumentos seriam válidos em uma situação ideal. Contudo, é bastante dispendioso para o eleitor ter informações sobre a vida pregressa (e sobre a capacidade administrativa) de cada candidato. Esse problema se acentua nos casos em que é alto o percentual de eleitores pobres ou pouco instruídos.

Ou seja, quanto maior a desinformação do eleitor (que tende a ser alta em um país no qual grande parte da população tem baixa escolaridade), maior é a probabilidade de corruptos, criminosos e mal-intencionados prosperarem no cenário político. Não se pode confiar apenas na capacidade de seleção do eleitor médio, porque em muitos casos ele não tem informações suficientes para isso. E mais, os recursos financeiros amealhados em atividades criminosas podem ser utilizados com vistas a enviesar, via propaganda eleitoral, a decisão do eleitor na “direção errada”. Assim, a restrição legal à candidatura dos condenados seria um aperfeiçoamento institucional visando a amenizar essa lacuna do processo eleitoral.

E quanto aos partidos políticos estes precisam de dinheiro para financiar campanhas eleitorais. A aceitação da filiação de um criminoso bem-sucedido e, portanto, rico, pode ser um caminho para obter recursos para campanha. Ademais, um candidato criminoso e rico, que faça uma campanha em eleições proporcionais com forte base financeira, pode obter votos para eleger a si próprio e a mais alguns candidatos do partido.

Portanto, não se pode entregar aos partidos a tarefa de filtrar os candidatos às eleições, pois estas organizações vivem o dilema entre a credibilidade da legenda e a ampliação da sua capacidade financeira.

Frente ao exposto, nos parece que constitui um aperfeiçoamento institucional salutar uma alteração na Lei de Inelegibilidade, visando a tornar inelegíveis os indivíduos condenados, em primeira instância, pelos crimes já especificados naquela lei (contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, tráfico de entorpecentes e crimes eleitorais).

Dessa forma, seria possível filtrar previamente os indivíduos com direito a ter acesso a cargo eletivo, o que possibilitaria corrigir uma falha do sistema eleitoral, causada pela informação imperfeita sobre as características dos candidatos, pelos interesses diversos dos eleitores e pela incredibilidade das promessas eleitorais.

A medida parece urgente, frente à necessidade de conter os atos de corrupção na gestão da coisa pública e de evitar a infiltração do crime organizado nas instituições públicas. Constitui, portanto um complemento à reforma política, que, por meio de alterações no processo eleitoral, pretende reduzir os incentivos ao uso da corrupção como instrumento de barganha política.

No entanto análise mais acurada desta questão caberá ao Supremo Tribunal Federal se esta proposta vier a ser aprovada após o devido processo legislativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo demonstrou inicialmente que a reforma do arranjo político-institucional brasileiro é um tema polêmico, necessário e recorrente na vida dos brasileiros. Presente na agenda política do Congresso Nacional desde o período da redemocratização, ainda em 1946. Vimos que nosso País, como poucos no mundo ocidental, passou por experiências que nos mostraram ao longo de quase dois séculos de vida independente, as diversas crises agudas de natureza política e institucional. E que o advento da Constituição de 1988 representou a conclusão de um longo processo de transição para o Estado Democrático de Direito, que ainda nos assegura a possibilidade de aperfeiçoamentos em prol da radicalização da democracia no País.

A necessidade da reforma se impõe com o grande desafio de radicalizar a democracia, fomentar a maior participação cidadã, reduzir a desconfiança da sociedade em relação aos políticos, aproximar o cidadão de bem da vida partidária, permitir que o Congresso consiga se modernizar, corrigir suas eventuais distorções, dar transparência ao processo eleitoral e ao sistema partidário.

Vimos que a estruturação do sistema eleitoral brasileiro não foi muito diferente da história dos sistemas eleitorais no mundo. Ou seja, as mudanças que sofreram resultaram de conflitos e de negociações entre as várias forças políticas, cada qual buscando, nas fórmulas eleitorais, as que melhor satisfaziam suas ambições de crescimento e influência política. E que o sistema atual acabou resultando de acordos precários, reavaliados de tempos em

tempos, quando os grupos hegemônicos se julgam permanentemente prejudicados pelas regras em vigor.

Citamos como exemplo, que foi analisado nesta dissertação, a alteração na lei eleitoral pós-regime militar que tinha por objetivo a proliferação dos partidos políticos para a manutenção do grupo pró-governo. Exemplo típico de alterações das regras do jogo político com fulcro na adaptação de grupos políticos hegemônicos na nova ordem.

Constatamos que no sistema eleitoral brasileiro existem vários incentivos ao individualismo. O sistema de lista aberta, por exemplo, só encontrado no Brasil, Panamá e na Finlândia, é o principal deles. E que a proposta de reforma política do sistema eleitoral brasileiro que propõe outro sistema eleitoral (lista fechada) tem um dado positivo no sentido de fortalecimento do partido político e, por conseguinte o fortalecimento institucional. Contudo carece no bojo da reforma e em nosso arcabouço jurídico instrumentos de democratização e de controle dos partidos políticos, o que nos leva a compreensão que a proposta, de forma temerária, contribuiria para a oligarquização da vida partidária.

Por sua vez a chamada cláusula de barreira, ou cláusula de exclusão, ou ainda cláusula de desempenho, tiveram ensejo, entre nós, apenas durante os governos militares ou de transição. Deixando transparente que tais exigências se mostravam inteiramente coerentes com o bipartidarismo e a concepção autoritária dos regimes vigentes à época.

Este foi um dos poucos pontos da reforma política onde se tentou efetivamente colocar em prática a alteração em nosso arranjo político-institucional, isto porque obviamente criaria um cenário de afunilamento do sistema político brasileiro, ao se estabelecer a permanência de poucos e dos grandes partidos e permitiria também a

formação de governo de maioria estável que, por conseguinte, possibilitaria uma adequada e desejada, governabilidade.

No entanto, em decisão unânime, o Plenário do Supremo Tribunal federal declarou inconstitucional o dispositivo da Lei Eleitoral que estabelecia restrições ao funcionamento parlamentar para os partidos com baixo desempenho eleitoral. Prevaleceu na decisão do plenário do Supremo a posição do relator Ministro Marco Aurélio, onde para ele resumidamente, num Estado Democrático de Direito, a nenhuma maioria, organizada em torno de qualquer ideário ou finalidade – por mais louvável que se mostre –, é dado tirar ou restringir os direitos e liberdades fundamentais dos grupos minoritários dentre os quais estão 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, inclusive fiscalizando os atos determinados pela maioria. Prevalendo, portanto o respeito ao direito de existência das minorias.

Analisamos ao longo da dissertação que a fidelidade partidária é indispensável para a existência e fortalecimento dos partidos e, por conseguinte para a democracia. Os desafios da Reforma Política exigem mecanismos que garantam a construção de um Estado capaz de estabelecer a ponte entre os anseios da sociedade civil consubstanciada por instituições políticas que representem, de fato, esses interesses. As debilidades partidárias e a sua reconstrução têm uma particularidade nesse debate: o partido é a personalidade de uma classe e, portanto, fortalecer a sua estrutura condiz com a verdadeira representatividade. Contudo pelas propostas de reforma política ter-se-ia, ao contrário do esperado, o fortalecimento partidário. Pois uma flexibilização dessa interpretação jurídica seria a manutenção e o fortalecimento de determinados partidos e grupos políticos na esfera do poder, o que referenda a análise da dissertação que o objetivo da reforma se presta mais ao

mero casuísmo eleitoral e de permanência do poder na mão dos mesmos que ao fortalecimento institucional.

Tanto a Fidelidade Partidária quanto a Cláusula de Barreira entram como elementos de governabilidade. Pois, se democracia implica aumentar o grau de participação dos cidadãos, ao mesmo tempo se torna um bloqueio na maior capacidade de governabilidade, conferindo um entendimento para que se aumente o movimento em prol de partidos favoráveis ao governo instalado.

Nesse sentido, essa lógica fortalece a construção de um governo de coalizão, que favorece as concessões partidárias como troca para garantir a governabilidade.

Porém nesse ponto mais uma vez, foi necessária a interferência do Poder Judiciário, no sentido de reconhecer aos partidos políticos, que estavam perdendo seus representantes para a base de sustentação do governo, pela força de cooptação governista, o direito de postular o respeito ao princípio da fidelidade partidária perante o mesmo, e de, a fim de conferir-lhes um meio processual para assegurar concretamente as conseqüências decorrentes de eventual desrespeito ao referido princípio, declarou a competência do TSE para dispor sobre a matéria durante o silêncio do Legislativo. Argumentando que de pouco adiantaria a Corte admitir a existência de um dever, qual seja, a fidelidade partidária, mas não colocar à disposição um mecanismo ou um instrumental legal para garantir sua observância. Enfim foi necessária a interferência do Supremo Tribunal Federal no curso da reforma, para fazer valer o fortalecimento das instituições contrariando o casuísmo eleitoral.

Quanto ao financiamento público das campanhas há, entretanto, problemas significativos nas propostas existentes no Brasil, dado que as conseqüências positivas que ele traria para o País se baseiam numa suposição muito problemática, a saber, que ele

eliminar o uso do “caixa dois”. Restou comprovado que o financiamento público de campanha não eliminará o uso do “caixa dois” sem uma séria reforma e fortalecimento do TSE, nem enquanto não se prestar a devida atenção às reformas do sistema bancário e da legislação tributária. Ainda assim, o projeto de reforma política mantém a desigualdade na distribuição dos recursos do Fundo Partidário e penaliza os pequenos partidos e principalmente os médios, que a partir da mesma lógica de distribuição desigual acentua como um fator de relação que perpetua as diferenças entre os partidos e competidores.

Notamos que a alteração na lei das inelegibilidades visando a tornar inelegíveis os indivíduos condenados, em primeira instância, pelos crimes já especificados naquela lei (contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, tráfico de entorpecentes e crimes eleitorais) constitui um aperfeiçoamento institucional salutar.

Frente à necessidade de conter os atos de corrupção na gestão da coisa pública e de evitar a infiltração do crime organizado nas instituições públicas, a medida parece urgente. Pode ser vista como um complemento à reforma política, que, por meio de alterações no processo eleitoral, pretende reduzir os incentivos ao uso da corrupção como instrumento de barganha política.

No entanto os opositores a esta medida alegam que impedir o registro da candidatura de um indivíduo condenado em primeira instância fere um direito fundamental do indivíduo, pois a ele é imputada culpa antes do trânsito em julgado de sentença penal. E que para cassar os seus direitos políticos, somente seria possível após o trânsito em julgado da condenação criminal. Certamente, se esta proposta de reforma vir a se converter em lei, esta questão necessitará da palavra final do Poder Judiciário a quem cabe julgar a

constitucionalidade das leis. Portanto a questão ainda paira no “mundo das idéias”, sem a mínima exequibilidade.

O estudo procurou mostrar, a partir do material empírico, duas análises a respeito do projeto de Reforma Política em curso no Congresso Nacional. A primeira se enquadra na importância que as novas configurações na estrutura política dariam como organização e estruturação às respostas que porventura a sociedade requer, que são: os instrumentos balizadores das instituições representativas da democracia. Por outro lado, tem-se a perspectiva de adaptação que essas novas regras conferem para os atores políticos, demarcando a estrutura de governo.

Ao mesmo tempo em que a democracia significa a extensão no direito de participação e, neste sentido, a voz de setores da sociedade presentes no Parlamento através de seus representantes eleitos, ela também pode significar um obstáculo na ação de governo na implementação de políticas.

Porém, o objetivo desse ensaio foi observar o comportamento dos setores localizados na órbita do poder decisório. No quadro dessas análises é que o estudo aqui finalizado pretendeu desvendar o significado da hipótese inicial e, portanto, referendá-la: por ser um governo de coalizão, o conseqüente objetivo da proposta de Reforma Política é minimizar a ação da oposição, diminuir a quantidade de partidos, além de permitir uma flexibilização da fidelidade partidária.

Alteram-se as regras do jogo político para adaptar o grupo político que está na órbita governamental. O afunilamento do cenário político brasileiro articula o mecanismo da governabilidade. Portanto, consolida o governo de coalizão em detrimento da representação política, objetivo do sistema proporcional.

A reforma política pode ser vista até como a “mãe de todas as reformas”, devido ao seu grau de importância e por ser tão reclamada pela sociedade. Está presente na agenda dos congressistas há vários anos, mas sempre orientada pelos interesses eleitorais e partidários. É o chamado “casuísmo eleitoral”, apresentam propostas muito boas, mas geralmente as alterações que de fato se materializam são pequenas, de curto prazo e curta duração.

Deveria por tanto ser inserida em um contexto mais amplo, que necessariamente fosse em todos os espaços de expressão política, no âmbito do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), no campo partidário e da sociedade civil organizada. Ou seja, deveria versar sobre mudanças no próprio sistema político, na cultura política e no próprio Estado. A reforma política deveria ser entendida como a reforma do próprio processo de decisão, portanto, a reforma do poder e da forma de exercê-lo. Pois a política não é monopólio exclusivo dos detentores de mandatos e nem dos partidos, mas do conjunto da sociedade, sendo, portanto fundamental a ampliação dos espaços de participação e o estabelecimento de políticas públicas de educação para a cidadania.

7- BIBLIOGRAFIA:

ABRANCHES, Sérgio Henrique. "*Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro*". Dados, vol. 31, nº 1, pp. 5-33, 1988.

ABRANCHES, Sérgio; FLEISCHER, David (Org.) *Reforma Política: agora vai?* Cadernos Adenauer, Ano VI, nº02, Rio de Janeiro: fundação Konrad Adenauer, Setembro 2005.

AIETA, Vânia Siciliano, "*Partidos Políticos – estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro*", Tomo IV, Coleção Tratado de Direito Político, Lúmen Juris Editora, Rio de Janeiro, 2006.

AMES, Barry. Os Entraves da Democracia no Brasil. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2003.

BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. Editora UnB, Brasília.

_____. Direita e Esquerda – Razões e significados de uma distinção política. Editora Unesp, 1995.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. *Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias*. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, 2002.

AYDOS, Eduardo Dutra. Democracia Plebicitária – Utopia e Simulacro da Reforma Política no Brasil. Editora da Universidade, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1995.

BARROSO, Luís Roberto, *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*, 5ªed. – Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. *Temas de direito constitucional*, Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BAUMAN, Zygmunt; *Em busca da Política*, tradução, Marcus Penchel – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Org.) *Reforma Política e Cidadania*. 1ª ed. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. 3 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1991. V. 1 e 2.

_____. *O futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira – São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Tradução Maria Celeste C. J. Santos – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 10ª edição, 1999.

_____. *A Teoria das Formas de Governo*. Tradução Sérgio Bath, 10ª ed. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neocolonial (a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional)*. 3ª ed. Malheiros Editores – São Paulo, 1999.

_____. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa (Por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica e por uma repolitização da legitimidade)*. 2ª ed. Malheiros Editores – São Paulo, 2001.

BOTTOMORE, Tom (edit.). *Dicionário do pensamento Marxista*. Jorge Zahar Editor, RJ, 1988.

CARDOSO, Fernando Henrique; LAMOUNIER, Bolívar (Org.). *Partidos Políticos e Eleições no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CANETTI, Elias. *Massa e Poder*. Ed. Universidade de Brasília, Brasília.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. *Crise ou Falência: Partidos Políticos ontem e hoje*. In CARVALHO, Maria Izabel Valladão de & RUA, Maria das Graças (orgs). *O Estudo da Política – Tópico selecionados*. Ed. Paralelo 15, Brasília, 1998.

CASTRO, Mônica Mata Machado de. *Cláusula de Barreira*. In AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma Política no Brasil*. Ed. UFMG, Belo Horizonte, 2006.

CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva – elementos da filosofia constitucional contemporânea*. 2ª ed. Editora Lúmen Juris – Rio de Janeiro, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu, *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 20ª ed. – São Paulo: Saraiva, 1998.

DINIZ, Simone. *Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial*. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, 2005.

DINIZ, Eli. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade. Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora 1997.

DUVERGER, Maurice. Os Partidos Políticos. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1970.

FAUCHER, Philippe. *Restaurando a Governabilidade: O Brasil (afinal) se Acertou?* Dados, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, 1998.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *O Poder Constituinte*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FLEISCHER, David. Além de Colligate: perspectivas de consolidação democrática no Brasil via Reforma Política. In ROSENN, Keith S. & DOWNES, Richard (org.). *Corrupção e Reforma Política no Brasil*. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2000.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História dos Partidos Políticos Brasileiros*. Alfa-Ômega, SP, 1980.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 6ª ed. Malheiros Editores – São Paulo, 2001.

KECK, Margaret E. *PT – A Lógica da Diferença – O Partido dos Trabalhadores na Construção da Democracia Brasileira*. Ed. Ática, SP, 1991.

KUCINSKI, Bernardo. *Abertura, a história de uma crise*. Ed. Brasil Debates, SP, 1982.

LAMOUNIER, Bolívar e SOUZA, Amaury de. *O Congresso Nacional e as Reformas. Relatório de Pesquisa*. IDESP, São Paulo, 1995.

LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. *Partidos Políticos e Consolidação Democrática – O Caso Brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LESSA, Renato. *Presidencialismo de Animação e outros ensaios sobre apolítica brasileira (1993-2006)*.- Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2006.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *A Reforma das Instituições políticas: a experiência brasileira e o aperfeiçoamento democrático*.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de, Org. *O Sistema partidário Brasileiro: Diversidades e tendências – 1982-94*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

MACIEL, Marco. *Reformas e governabilidade*. Brasília: Senado Federal, 2004

MAINWARING, Scott. *Sistemas Partidários em novas democracias. O caso do Brasil*.

MARENCA, André. Migração Partidária. In AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima (org.). Reforma Política no Brasil. Ed. UFMG, Belo Horizonte, 2006.

MENEGUELLO, Raquel. Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997). Ed. Paz e Terra, RJ, 1998.

MICHELS, Robert. Sociologia dos Partidos Políticos. Ed. Universidade de Brasília, Brasília, 1982.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

MUNIZ, Cássio da Silva. Reforma eleitoral: Governabilidade e Representação política no Brasil (1995-2002). Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília.

NICOLAU, Jairo M. *Sistema Eleitoral e Reforma Política*. Rio de Janeiro, FGV, 2004.

_____. *Multipartidarismo e Democracia: Um Estudo sobre o Sistema Partidário Brasileiro (1985-94)*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora, 1996.

NOGUEIRA, Octaciano. Sistemas Eleitorais e seus efeitos políticos. In CARVALHO, Maria Izabel Valladão de & RUA, Maria das Graças (orgs). O Estudo da Política – Tópicos selecionados. Ed. Paralelo 15, Brasília, 1998.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. Dados, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000.

PRZEWORSKI, Adam. Capitalismo e Social-Democracia. Companhia das Letras, São Paulo, 1989.

RODRIGUES, Leôncio Martins. Partidos, Ideologia e Composição Social: Estudo das Bancadas Partidárias na Câmara dos Deputados. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

RODRIGUES, P. P. A falência da democracia representativa formal. SINASEFE, Goiânia, 1998.

ROSENN, Keith S.; DOWNES, Richard (Org.). *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto de Collor*. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

SANTOS, Fabiano. *Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão*. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002.

SANTOS, Maria Helena de Castro. *Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte*. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 3ª ed. Malheiros Editores – São Paulo, 1999.

SKDMORE, Thomas. A queda de Collor: Uma perspectiva histórica. In ROSENN, Keith S. & DOWNES, Richard (org.). *Corrupção e Reforma Política no Brasil*. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2000.

TEIXEIRA, Rodolfo Marcílio. *Partidos, Verticalização das Eleições e Reforma Política no Brasil Pós-85*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

TRINDADE, Hélio (org.). *Reforma Eleitoral e Representação Política – Brasil anos 90*. Editora da Universidade, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1992.

UNGER, Roberto Mangabeira. *O direito e o futuro da democracia*. Tradução de Caio Farah Rodrigues, Marcio Soares Grandchamp, com consultoria do autor. – São Paulo: Boitempo, 2004.

VIANA, Gilney Amorim. *Perspectivas da Social Democracia do Brasil*. Edições Opção, RJ, 1980.

VIANNA, Luiz Werneck. *Esquerda brasileira e tradição republicana: estudos da conjuntura sobre a era FHC-Lula*. – Rio de Janeiro: Revan, 2006.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Editora UnB, Brasília, 2000.

WEFFORT, Francisco C. *Formação do Pensamento Político brasileiro: idéias e personagens*. – São Paulo: Ática, 2006.

