

## Temas e Tendências de Reforma Política no Brasil

Maria do Socorro Sousa Braga  
UFSCar  
Brasil

Desde a redemocratização o Brasil vem passando por intenso debate sobre a viabilidade de uma reforma política. A agenda de reformas de lá para cá passou por muitas mudanças. No início dos anos 90 as discussões estavam mais voltadas para a forma e o sistema de governo. E o plebiscito ocorrido em 1993 decidiu que o Brasil continuaria sendo uma República Presidencialista. Em fins da década de 90 essa agenda voltou-se para diferentes aspectos relacionados às regras para as competições eleitorais periódicas e à organização dos partidos políticos. Tivemos a partir de então alterações pontuais nas regras do sistema político-eleitoral e na forma de financiamento de campanha, bem como na criação de novas instituições visando aumentar a participação popular no processo eleitoral e decisório.

Nesse sentido, o sistema eleitoral teve suas linhas gerais preservadas e a manutenção de uma dupla dinâmica: os Legislativos municipais, estaduais e a Câmara dos Deputados permaneceram sendo escolhidos por meio do princípio proporcional com lista aberta; as disputas para os Executivos em todos os níveis e para o Senado mantiveram o princípio majoritário. Para os legislativos subnacionais e para a Câmara, o eleitor pode tanto votar em um candidato diretamente quanto em uma legenda partidária. O presidente da República, os governadores estaduais e os prefeitos dos municípios com mais de 200 mil eleitores passaram a ter que obter mais de 50% dos votos para serem eleitos, acarretando a possibilidade de realização de um segundo turno entre os dois candidatos mais votados. Já nas cidades com menos de 200 mil eleitores e nas eleições para o Senado vigoram o sistema de maioria simples.

No que diz respeito ao calendário eleitoral, houve uma importante mudança nos anos 1990. A partir de 1994, o pleito presidencial passou a acontecer junto com as eleições estaduais e para o Congresso Nacional. Desde então as eleições para os Legislativos e Executivos estaduais e nacional são coincidentes e acontecem a cada quatro anos. Já os pleitos municipais ocorrem dois anos após as eleições gerais e a duração dos mandatos é também de quatro anos. A concomitância dos pleitos teve um impacto significativo na formação do legislativo nacional, pois as eleições para o Congresso passam a refletir um complexo jogo político de coordenação que envolve as disputas para a presidência da República e para os 27 governos estaduais.

Outro elemento importante no contexto eleitoral brasileiro que sofreu alterações no período foi a permissão para se realizar coligações partidárias tanto nas disputas majoritárias quanto nas proporcionais. As alterações ocorreram partir de 1994, quando, por legislação do Congresso, estabeleceu-se a obrigatoriedade da vinculação das alianças partidárias entre a eleição para o executivo estadual e para os cargos legislativos. Também em 2002, mas agora por regulamentação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), foi instituída a chamada verticalização das alianças, determinando que as coligações realizadas na eleição presidencial deveriam se repetir nos contextos estaduais. Essa regra valeu para os pleitos realizados em 2002 e 2006, sendo revogada naquele ano pelo Congresso Nacional.

No que diz respeito à organização interna dos partidos, a Constituição de 1988 iniciou processo de mudança crucial para a conformação dos princípios gerais que ordenam a legislação partidária atual. Desde 1988 os partidos no Brasil se tornaram entidades jurídicas de direito privado, com autonomia para criarem sua própria organização intrapartidária. No entanto, devido a ausência de regulamentação desse dispositivo constitucional as organizações partidárias se mantiveram, até 1995, subordinadas à rígida regulamentação da Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971. A Lei nº 9096, de 19 de setembro de 1995 promulgou novas regras para a estruturação dos partidos no Brasil, regulamentando os dispositivos constitucionais. Entre os quais destacamos aqueles com mais impacto na configuração e funcionamento dos agentes partidários. Primeiro, foi estabelecido que as organizações passavam a ter autonomia para definir sua estrutura, organização e funcionamento interno. As únicas exigências foram as de que todas as normas internas constassem de seus estatutos e que o processo de seleção dos candidatos a todos os cargos eletivos e a composição das listas para as disputas proporcionais obedecessem aos prazos estabelecidos por essa Lei.

Segundo, garantiu aumento substancial dos recursos públicos transferidos aos partidos por meio do Fundo Partidário, acompanhado por um reforço igualmente relevante dos mecanismos estatais de controle sobre o financiamento dos partidos e candidatos. A Lei dos Partidos Políticos de 1995 trouxe uma grande novidade para o fundo partidário: o acréscimo de dotações orçamentárias da união às demais fontes de recursos – que são multas e penalidades, doações e recursos destinados por lei. As dotações orçamentárias, que vinculam o montante total do fundo partidário ao número de eleitores, são responsáveis pela maior parte dos recursos do fundo partidário – nos últimos dez anos, o percentual de recursos provenientes de dotações orçamentárias variou de 78% a quase 95% dos recursos totais do fundo. Embora não tenhamos disponíveis dados a respeito dos montantes distribuídos pelo fundo partidário antes de 1995, fica claro que os recursos distribuídos pelo fundo a partir de 1995 devem ter sido bastante superiores aos distribuídos entre 1965 e 1994.

Quadro I  
Fontes de recursos do fundo partidário

Lei Orgânica dos Partidos Políticos – 1965 (lei n.4.740, de 15 de julho de 1965)	Lei dos Partidos Políticos – 1995 (Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995)
<p>Art. 60. É criado o fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos, que será constituído:</p> <p>I - Das multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;</p> <p>II - Dos recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;</p> <p>De doações particulares, inclusive com a finalidade de manter o instituto a que se refere o art. 75, inciso V</p>	<p>Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:</p> <p>I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;</p> <p>II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;</p> <p>III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;</p> <p>IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.</p>

Fonte: Braga, MSS & Bourdoukan A. (2009) Partidos Políticos no Brasil: Organização Partidária, Competição Eleitoral e Financiamento Público. Revista Perspectivas, São Paulo. Vol.35, jan. UNESP.

No que se refere ao financiamento privado, a regulamentação liberou a contribuição das empresas e pessoas físicas. Esses recursos passaram a ser entregues diretamente às esferas partidárias em qualquer nível (local, estadual e nacional). Por não haver um limite para as contribuições de pessoas jurídicas aos órgãos partidários muitas empresas passaram a usar esse caminho para burlar a legislação eleitoral, uma vez que esta impõe um teto para as doações às campanhas eleitorais. De todo modo, com a ampliação do aporte de recursos estatais o Fundo Partidário passou a ser a principal fonte de financiamento dos partidos brasileiros.

No que diz respeito a distribuição desses recursos entre Estado e órgão partidário não houve mudanças, ou seja, continuaram sendo entregues diretamente ao diretório nacional dos partidos, que então decide sobre as transferências às seções locais e estaduais e candidatos. Ocorreram alterações no critério de repartição desses fundos públicos baseado na força parlamentar, o que tem favorecido os partidos com maior representação na Câmara dos Deputados. Inicialmente, a legislação previa que somente os partidos que superassem uma cláusula de desempenho participassem da divisão dos 99%

María Socorro Sousa Braga. Tendencias y temas de reforma política en Brasil  
Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Washington, D.C. : Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA).

La información contenida en este artículo no representa necesariamente la opinión de la Organización de Estados Americanos (OEA), ni la de las instituciones colaboradoras.

dos recursos do Fundo. Mas outros dispositivos da Lei dos Partidos e outras leis criadas posteriormente acabaram adiando a implantação dessa regra para 2007. A partir de então começou a vigorar uma regra definitiva (Ley nº 11459, de março de 2007) que estipulou que 5% dos recursos do Fundo seriam divididos igualmente entre todos os partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), e 95% seriam distribuídos em proporção à votação recebida na última eleição para a Câmara. A consequência mais imediata dessa Lei foi a sustentação financeira de muitos partidos, especialmente dos micro partidos, que mesmo sem representação no Congresso garantiram acesso a significativos montantes dos recursos estatais.

Dois mecanismos institucionais relacionados à dinâmica do processo representativo instituídos nos anos 1990 exerceram ainda influência sobre a competição política. O primeiro foi o dispositivo da reeleição, por meio do qual, depois de 1997, todos os políticos eleitos para cargos executivos passaram a ter o direito de se candidatar para mais um mandato de quatro anos. O segundo dispositivo foi a homologação da política de cotas por gênero a partir de 1998, estabelecendo que os partidos devem reservar um mínimo de 25% e um máximo de 75% das vagas nas listas partidárias para as mulheres.

No que se refere ao dispositivo da reeleição, a viabilidade e continuidade desse dispositivo voltou a ser discutido pelo Senado em 2011. Na época, uma comissão especial criada para tratar da reforma política sugeriu o fim da reeleição, mas a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) discordou e rejeitou a Proposta de Emenda à Constituição 39/2011, do senador José Sarney (PMDB-AP). Depois disso, foram apresentadas outras propostas que mantêm a reeleição, mas obrigam o governante a se licenciar do cargo para concorrer novamente. São as PECs 48/2012, da senadora Ana Amélia (PP-RS), 73/2011, do ex-senador Wilson Santiago e 65/2007, do senador Jarbas Vasconcelos (PMDB-PE). As duas primeiras esperam decisão da CCJ. A primeira aguarda inclusão na ordem do dia do Plenário do Senado. Em 2011, a comissão especial que apresentou uma proposta de reforma política sugeriu acabar com a reeleição e ampliar os mandatos de cargos executivos para cinco anos. A CCJ rejeitou a ideia, mas a PEC 38/2011 continuou tramitando na forma de um substitutivo apresentado pelo senador Renan Calheiros (PMDB-AL) para alterar para dois anos os mandatos dos prefeitos eleitos em 2016, com o objetivo de, em 2018 e nas eleições seguintes, todos os cargos eletivos estejam em disputa. Essa PEC aguarda inclusão na ordem do dia do Plenário.

Do ponto de vista da extensão da cidadania política, foi nos anos 1980 que o sufrágio se universalizou de fato no Brasil, com a ampliação do direito de voto aos analfabetos (Reforma Constitucional de 1985). A Constituição de 1988 rebaixou a idade mínima para o voto de 18 para 16 anos. Hoje, são obrigados a votar todos os brasileiros alfabetizados que possuam entre 18 e 70 anos. O voto é facultativo para os brasileiros analfabetos, maiores de 16 e menores de 18 anos e para os que têm mais de 70 anos. O aproveitamento da ampliação dessa participação do eleitorado alargou-se a partir

das eleições de 2000 quando a urna eletrônica passou a ser usada em todo território nacional, facilitando o ato de votar.

As manifestações populares que aconteceram no Brasil em junho de 2013 colocaram a reforma política de volta ao centro dos debates. Mudanças nas práticas políticas, nas formas de representação e nas regras que regem os governos e as eleições voltaram a ser discutidas. Entre os pontos foram incluídos nessa mais recente proposta de reforma política: a duração dos mandatos, a possibilidade ou não de reeleição, o sistema eleitoral para eleição dos deputados, as formas de financiamento de campanha, a obrigatoriedade do voto, a possibilidade de candidaturas desvinculadas de partidos, a revogação de mandatos por meio do voto, a suplência de parlamentares, o fim das coligações partidárias e o voto secreto parlamentar no Congresso Nacional.

Mas quais são as propostas sobre cada um desses temas que poderão voltar ao debate pelo recente Congresso eleito nas eleições gerais de 2014? No que diz respeito ao princípio eleitoral que deve nortear a eleição para os cargos do Legislativo nos três níveis de poder, a mais importante polêmica está entre deixar de adotar o princípio proporcional, em vigor desde 1932, e passar a algum princípio alternativo. A principal crítica ao sistema proporcional é a de que ele permite a eleição de candidatos com poucos votos que estejam em partidos bem votados. Com isso, candidatos desconhecidos, ou mesmo rejeitados pelo eleitor, podem acabar sendo eleitos graças a um candidato considerado “puxador de votos”. Esse sistema ainda é criticado por supostamente distanciar o eleitor dos eleitos e por enfraquecer a identidade partidária. As principais propostas atualmente em discussão são o princípio distrital e o voto em lista fechada, além da combinação de ambos, ou seja, o voto distrital misto.

Outro assunto bastante polêmico na reforma política atual é o tipo de financiamento das campanhas eleitorais. Entre os problemas identificados sobre esse aspecto estão: os gastos excessivos; a influência que o poder econômico pode ter no resultado de uma eleição e as doações ilegais, o chamado “Caixa 2”. As propostas variam entre deixar tudo como está, apenas fiscalizando melhor as doações; proibir as doações de empresas, permitindo apenas as de pessoas físicas; ou proibir toda e qualquer doação privada, estabelecendo que o governo financiará sozinho todas as campanhas eleitorais. Os defensores do financiamento público argumentam que ele facilita a fiscalização, elimina a influência de grandes empresas nas eleições e permite que os partidos menores tenham mais recursos para fazer suas campanhas. No entanto, contra a ideia pesam os argumentos de que seriam favorecidos os partidos que hoje já são os maiores; ademais, alegam, o financiamento público não coibiria as doações ilegais.

No que se refere à candidaturas avulsas os defensores consideram que é preciso abrir espaço para outras formas de representação política que não são contempladas em partidos políticos. Já os opositores afirmam que é preciso fortalecer, e não enfraquecer os partidos. Em 2011, a

comissão para a reforma política apresentou a PEC 41/2011 contemplando essa possibilidade, mas a Comissão Constituição e Justiça a rejeitou. No entanto, depois disso foi apresentada a PEC 7/2012, do senador Cristovam Buarque (PDT-DF) abrindo essa possibilidade. Além dela, continua tramitando a PEC 21/2006, do senador Paulo Paim (PT-RS), com o mesmo conteúdo.

Também deve voltar à discussão o Recall, ou seja, a possibilidade de a população decidir revogar o mandato de um governante por meio de uma consulta. Hoje, apenas o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal (STF), em casos específicos, podem destituir um governante ou um parlamentar. Alguns parlamentares e grupos sociais defendem a tese de que a democracia pressupõe, em certas circunstâncias, o direito de a população ser consultada sobre a continuidade ou não de um governo. Já os críticos veem riscos para a governabilidade caso tal instituto exista. No Senado, tramita a PEC 73/2005, do senador Eduardo Suplicy, tratando dessa questão.

Outro tema muito importante é a Suplência de senador. Atualmente, cada senador é eleito com mais dois suplentes nomeados pelo próprio parlamentar ou coalizão. Esses suplentes substituem o senador em caso de licenças longas ou de renúncia, cassação ou morte. Uma das críticas feitas ao sistema atual é o fato de que os suplentes não eleitos e, muitas vezes nem são conhecidos pelo eleitor. Além disso, às vezes, são parentes do titular, alimentando o nepotismo. Tramita no Senado uma proposta (PEC 37/2011) da comissão da reforma política estabelecendo que haverá apenas um suplente, o qual não poderá ser parente próximo do titular. A matéria aguarda inclusão na ordem do dia do Plenário.

Reclamada pelos manifestantes, a reforma foi prometida pela presidente Dilma Rousseff (PT), que encaminhou ao Congresso Nacional a proposta de consultar a população sobre o tema. Os parlamentares a rejeitaram com o argumento de que teria que ser discutida e votada pelo Legislativo, tirando a participação direta da população. O atual governo inicia seu segundo mandato colocando entre suas prioridades a Reforma Política e o ajuste fiscal.