



SENADO FEDERAL  
SENADOR FERNANDO COLLOR

# RECONSTRUÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA

**Bases e Componentes para a Reforma Política**

BRASÍLIA – DF

Senado Federal - Março de 2015

# REFORMA POLÍTICA

## **TOMO I**

### **BASES PARA UMA RECONSTRUÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA**

**Ampla Reformulação dos Sistemas Eleitoral e  
Partidário e da Geopolítica, baseada na opinião  
especializada e nas aspirações da sociedade.**

## **TOMO II**

### **COMPONENTES DA REFORMA POLÍTICA A Palavra de Especialistas e da Sociedade Opiniões e Citações.**

## **TOMO III**

### **REVIGORAMENTO E VALORIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO**

**Proposta de Reformulação Regimental da atual  
formatação e funcionamento das comissões  
temáticas do Senado Federal e propostas  
complementares.**

**Senador FERNANDO COLLOR**

Collor, Fernando, 1949-

Reforma política / Fernando Collor. – Brasília : Senado Federal, Gabinete do Senador Fernando Collor, 2015.

288 p.

Conteúdo: t. 1. Bases para uma reconstrução política brasileira – t. 2. Componentes da reforma política – t. 3. Revigoramento e valorização do Poder Legislativo.

1. Reforma política, Brasil. 2. Poder legislativo, Brasil. I. Título.

CDD 320.981

**TOMO I - BASES PARA UMA RECONSTRUÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA**

I – PREMISSAS .....	7
1. O que se deve responder	
2. O que se deve conceituar	
3. O que se deve definir como parâmetros	
II – ENTRAVES .....	15
III – CERTEZAS .....	19
IV – PONTOS-CHAVES .....	23
V – PROPOSTAS.....	29
VI – OBJETIVOS E EFEITOS DAS PROPOSTAS .....	37
VII – ANEXOS.....	41
1. Simulação de Calendário Eleitoral de Adaptação e Consolidação	
2. Proposta de Novos Limites de Composição das Câmaras Municipais	
3. Proposta de Composição da Câmara Federal e Assembleias Legislativas	

**TOMO II - COMPONENTES DA REFORMA POLÍTICA**

I – MANIFESTAÇÕES POPULARES DE JUNHO DE 2013 .....	49
II – DEMOCRACIA E PODERES DO ESTADO .....	57
III – REFORMA POLÍTICA .....	69
IV – PARLAMENTARISMO X PRESIDENCIALISMO .....	93
V – POLÍTICA, POLÍTICOS E PODER.....	97
VI – ASSEMBLEIA EXCLUSIVA, PLEBISCITO E REFERENDO .....	109
VII – REPRESENTAÇÃO POLÍTICA; CRISE DE REPRESENTATIVIDADE; GOVERNABILIDADE; DESPOTISMO INDIRETO .....	119
VIII – GOVERNO, SISTEMA POLÍTICO E SISTEMA ELEITORAL .....	129
IX – PARTIDOS/SISTEMA PARTIDÁRIO; FRAGMENTAÇÃO.....	137
X – VOTO FACULTATIVO/OBRIGATÓRIO .....	151
XI – MODELO DE VOTO: PROPORCIONAL, MAJORITÁRIO, DISTRITAL, MISTO .....	157
XII – SISTEMA DE VOTO EM LISTA FECHADA .....	173
XIII – FINANCIAMENTO DE CAMPANHA, PROPAGANDA E PESQUISA ELEITORAL.....	177
XIV – COLIGAÇÕES .....	197
XV – FIDELIDADE PARTIDÁRIA.....	205
XVI – REELEIÇÃO, MANDATOS E RENOVAÇÃO.....	211
XVII – REDUÇÃO DOS ATORES POLÍTICOS E DOS CANDIDATOS; PROPORCIONALIDADE NA CÂMARA.....	219
XVIII – SUPLÊNCIA E DURAÇÃO DO MANDATO DE SENADOR.....	225
XIX – CLÁUSULA DE BARREIRA, DE DESEMPENHO OU DE EXCLUSÃO .....	229
XX – VOTO DESTITUINTE ( <i>RECALL</i> ).....	235
XXI – REESTRUTURAÇÃO POLÍTICA DO DISTRITO FEDERAL E REFORMA GEOPOLÍTICA.....	241

## **TOMO III - REVIGORAMENTO E VALORIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO**

I – INTRODUÇÃO .....	255
1. Um diagnóstico das distorções observadas no Processo Legislativo;	
2. Conceitos;	
3. O Parlamento contemporâneo.	
II – PREMISSAS .....	259
III – ENTRAVES .....	265
IV – PROPOSTAS.....	269
VII – ANEXOS.....	277
1. PROPOSTA DE REVITALIZAÇÃO DAS COMISSÕES DO SENADO .....	279
2. PROPOSTAS COMPLEMENTARES PARA REVIGORAMENTO DO PODER LEGISLATIVO .....	285

Senado Federal - Março de 2015

# **BASES PARA UMA RECONSTRUÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA**

**Ampla Reformulação dos Sistemas Eleitoral e  
Partidário e da Geopolítica, baseada na opinião  
especializada e nas aspirações da sociedade.**

**TOMO I**

**Senador FERNANDO COLLOR**

# I – PREMISSAS

- I - PREMISSAS: (1) o que se deve **responder** antes de se tentar reformar o sistema político;
- (2) o que se deve **conceituar**; e
- (3) o que se deve definir como **parâmetros**.
1. São quatro as perguntas básicas que devem ser **respondidas** como premissas para uma reforma política de profundo alcance, de resultados visíveis e capaz de resolver, de fato, os principais problemas identificados e sentidos pela sociedade.
- a) Quem faz a reforma?
- Constitucionalmente, cabe exclusivamente ao Congresso Nacional proceder a reforma política, pois trata-se de alterações de leis e do próprio texto constitucional. Por isso, a proposta de uma assembléia exclusiva gera questionamentos de ordem constitucional e de legitimidade. Além do mais, a própria criação de uma assembléia depende da aprovação do Congresso Nacional. A opção de uma comissão de especialistas, sem mandato parlamentar, pode até ser viabilizada por iniciativa de criação da instância pelo próprio Legislativo. Contudo, as propostas oriundas da comissão serviriam tão somente de base inicial, uma espécie de anteprojeto a ser discutido e votado posteriormente pelas duas Casas do Congresso.
- Qualquer outra opção, seja de iniciativa do Executivo, do Judiciário ou mesmo popular, fatalmente deverá tramitar e ser deliberada pelo Congresso.
- A exceção recai nos casos em que, pela omissão do Legislativo, recorre-se ao Judiciário para dirimir dúvidas levantadas acerca da interpretação de determinados pontos legais ou constitucionais, via de regra pela falta de regulamentação. Ao se manifestar, o Judiciário – normalmente o Supremo Tribunal Federal – cria jurisprudência e interpretação definitiva. É o que vem ocorrendo nos últimos anos em várias questões de cunho eleitoral e partidário.
- b) O que reformar?
- A efetivação de uma reforma política passa necessariamente pela alteração de leis ordinárias (por maioria simples), leis complementares (por maioria absoluta) e de vários dispositivos constitucionais (pelo voto favorável de 3/5 dos deputados e senadores).
- No nível infraconstitucional, a principal legislação a ser reformada é composta pela:
- Lei nº 4.737/65 - Código Eleitoral;
  - Lei Complementar nº 64/90 – Lei das Inelegibilidades;
  - Lei nº 9.096/95 – Lei dos Partidos Políticos;
  - Lei nº 9.504/97 – Lei das Eleições;

- Lei Complementar nº 135/10 – Lei da “Ficha Limpa”

No âmbito constitucional, os Capítulos IV e V (arts. 14 a 17) são dedicados aos direitos e partidos políticos, e constitui parte do sistema eleitoral e partidário. Contudo, vários outros dispositivos podem ser objeto de modificações para atender a uma profunda reforma política, a começar pelo Título III – Da Organização do Estado –, dividido em sete Capítulos e composto pelos arts. 18 a 43. Mais importante ainda é o Título IV – Da Organização dos Poderes, especialmente seu Capítulo I – Do Poder Legislativo (arts. 44 a 75). O Capítulo II trata do Poder Executivo (arts. 76 a 91) e o Capítulo III, do Poder Judiciário (arts. 92 a 126).

Observa-se que o art. 60, em seu §4º dispõe que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: a) a forma federativa de Estado; b) o voto direto, secreto, universal e periódico; c) a separação dos Poderes; e d) os direitos e garantias individuais. São as chamadas cláusulas pétreas.

Uma opção, além das modificações constitucionais, seria consolidar toda a legislação eleitoral e partidária em um ou dois novos códigos, aos quais seriam também agregadas eventuais leis paralelas existentes, bem como revogadas as atuais.

c) Como reformar?

A alteração da legislação eleitoral e partidária, além da Constituição Federal, demanda necessariamente a apresentação, discussão e aprovação de projetos de lei ordinária e complementar (PLs) e de propostas de emenda à Constituição (PECs). Se aprovados, os projetos de lei devem ainda ser sancionados pelo Presidente da República, ao contrário das PECs que, se aprovadas pelo Congresso Nacional, serão promulgadas pelas Mesas Diretoras das respectivas Casas, sem nenhuma interferência do Poder Executivo.

Os projetos de lei podem ser apresentados por qualquer parlamentar individualmente, assim como por qualquer comissão, pelo Presidente da República, pelo STF, pelos Tribunais Superiores, pelo PGR e pelos cidadãos, na forma e nos casos previstos na própria Constituição (iniciativa popular).

Já o texto constitucional pode ser emendado por proposta de: a) 1/3, no mínimo, dos membros da Câmara ou do Senado; b) do Presidente da República; e c) de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação.

d) Quando reformar?

Talvez a melhor resposta seja inverter a pergunta, ou seja: quando não se deve reformar? De preferência, em ano eleitoral e fim de legislatura (como é o caso de 2014), quando os esforços e atenções estão todos voltados para as eleições, especialmente pelos congressistas, cuja grande maioria concorrerá nos pleitos.

Reformar implica também abrir mão de algo, mexer em regras, benefícios e vantagens, o que gera um custo político inaceitável por qualquer político, ainda mais quando candidato.

Por outro lado, sabe-se que dificilmente uma ampla reforma se concretiza em apenas um ano. Portanto, das quatro perguntas, esta é a que tem menor significado e importância.

A rigor, a reforma política – a depender de quem de fato a fará e em que profundidade se dará –, deve ser feita em qualquer ocasião. O momento de início dela, sim, é que deve ser objeto de maior reflexão, de modo a não esvaziá-la antes de começar de fato.

Mesmo em ocasiões mais favoráveis, como no início de legislatura coincidindo com o início do mandato de um novo presidente da República, a história mostra que as tentativas não tiveram sucesso.

Contudo, se houver amplo apoio da sociedade e coincidência de propostas, a reforma pode se dar a qualquer tempo, por meio de um abrangente acordo político.

2. O principal **conceito** que se deve ter em mente para uma reforma política é a distinção entre ‘reforma política’ e ‘reformas eleitoral e partidária’, especialmente aquelas ‘de ocasião’, em que, na prática, só se vislumbra a próxima eleição ou quando se assume o discurso de ‘mudar para deixar tudo como está’.

O próprio Congresso acaba por assumir posturas desse tipo, assumindo a natureza de pequenas alterações das regras como “mini-reforma eleitoral”, por exemplo.

Reforma política abrange aspectos da organização institucional do país que vão além das regras eleitorais e partidárias, a começar pelo sistema de governo, passando pela estrutura, independência e relação entre os poderes e alcançando a própria organização do Estado, em nosso caso a organização federativa.

Contudo, outros conceitos devem ser levados em conta para melhor conceber uma reforma política: o conceito de sistema e o de instituição.

SISTEMA é entendido como o “conjunto de elementos de tal modo coordenados que constituem um todo científico unitário ou um corpo doutrinário” e, ainda, que “o todo não é constituído pela soma das partes, mas pela função específica de cada elemento dentro do conjunto”<sup>1</sup>.

Em outra vertente, por sua importância e continuidade, sempre se considerou que a deliberação política deveria ser cuidadosamente institucionalizada. Por INSTITUIÇÃO entende-se a “coleção ordenada e mais ou menos formal de funções e hábitos humanos – isto é, de expectativas encadeadas de comportamento – que redundam numa organização ou prática estável, cuja ação pode ser prevista com certa margem de segurança. Governos, universidades, hospitais, tribunais e firmas comerciais são organizações desse tipo; as votações, o casamento, a propriedade e a lei representam algumas dessas

*práticas. Institucionalizar uma prática, um processo ou serviço é mudá-los de uma atividade informal e insuficientemente organizada, para outra altamente organizada e formal.”*<sup>2</sup>

3. Os **parâmetros** para uma reforma política devem ser definidos a partir daquilo que se tem certeza que é de plena concordância (para ser mantido ou instituído) e discordância da população (para ser revogado ou alterado). Somente com o amplo apoio da sociedade e suas entidades representativas, é que se terá uma chance de avançar na reforma política. A própria mídia tende a seguir ou refletir os anseios mais contundentes da população, e dificilmente se colocará contrária a alguma medida naquele sentido.

Ademais, é imprescindível condicionar a reforma política aos parâmetros da coesão, integralidade e coerência. Assim, de acordo com o conceito de ‘sistema’, conclui-se que a estrutura política (ou o sistema político), a partir das regras eleitorais e partidárias, não deve ser modificada pontualmente e menos ainda sem correlação e coordenação entre seus institutos e componentes, sob o risco de haver conflitos e contradições ou até mesmo inaplicabilidade. Necessita-se, assim, de uma unidade lógica entre todas as propostas.

Desse modo, como os sistemas são compostos de instituições que cumprem diferentes funções, pode-se concluir que, da compatibilidade entre eles depende a estabilidade de ambos, assim como de sua incompatibilidade decorrem, necessariamente, a entropia e as crises que os afetam. Em relação aos sistemas

<sup>1</sup> A.L. de Souza Franco, *Enciclopédia Luso Brasileira de Cultura*.

<sup>2</sup> Karl Deutsch, *Política e Governo*.

políticos, a incompatibilidade de seus componentes afeta dois de seus requisitos: a governabilidade e a legitimidade dos regimes a que se referem.

Por fim, a combinação entre sistemas e entre eles e as instituições constitui o que Thomas Kuhn definiu como “paradigmas” que podem ser classificados por suas características. Portanto, a identificação desses paradigmas referentes ao sistema político desejado é o principal parâmetro a ser analisado e perseguido.

## **II – ENTRAVES**

II - ENTRAVES: que condicionantes impedem ou dificultam a conclusão de uma verdadeira e profunda reforma do sistema político?

A resposta passa necessariamente pelos termos ‘excesso’ e ‘diversidade’. Excesso de agentes políticos e excesso de partidos, conjugados com a diversidade de interesses e a diversidade de propostas.

Lembre-se que tais condicionantes não se restringem à arena federal responsável pela promoção e execução da reforma política, ou seja, os três poderes da União. Os atores políticos, especialmente os parlamentares federais, terão sempre em mente os interesses regionais, estaduais e municipais, pois deles depende sua sobrevivência política.

Assim, sempre haverá a participação e a pressão de governadores, prefeitos, deputados estaduais e vereadores em qualquer que seja a proposta de reforma política, notadamente no que tange ao sistema eleitoral.

Considerando que o Brasil hoje possui mais de 30 partidos políticos em funcionamento e quase 70 mil agentes políticos só de parlamentares nos três níveis federativos, percebe-se a dimensão do problema. O mesmo se repete quanto à diversidade de interesses e propostas, sempre a reboque exatamente do excesso de partidos e de agentes políticos. Em resumo, com tantas ingerências e interesses em jogo, não há pacto federativo, menos ainda político, que viabilize uma reforma política profunda.

Existem ainda neste palco de conflitos os inúmeros setores da sociedade organizada. Os chamados grupos de pressão representativos, em menor ou maior escala, dos diversos segmentos (econômicos, sociais, profissionais, religiosos etc) sempre terão voz ativa e influência no debate e definição das reformas desejadas, sem falar da própria mídia formadora de opinião, mesmo que difusa e distorcida.

Em suma, é uma rede de atores e interesses que, na prática, acabam por inviabilizar qualquer acordo consensual ou ao menos majoritário. Daí a relevância dos integrantes do Congresso Nacional, não só como os responsáveis pela deliberação das reformas, mas também como representantes e espelho dos entes federativos e da sociedade em geral.

Sabe-se que quanto maior o número de atores (hoje em 513 deputados e 81 senadores), maior a representatividade e legitimidade; porém, menor é a governabilidade e a capacidade de negociação e, conseqüentemente, de um acordo político factível.

Contudo, o principal entrave está na máxima de que ninguém altera uma regra para prejudicar a si mesmo, bem interpretada nas palavras do ex-primeiro ministro de Luxemburgo, Jean-Claude Juncker, acerca da crise econômica europeia: *“Todos sabemos como*

*superar a crise; apenas não sabemos como fazer isso e ganhar a próxima eleição.*” Isso porque a legislação eleitoral brasileira é a única em que o beneficiário é o próprio legislador.

Ao transportar o raciocínio para a seara eminentemente política, fica clara a comparação: nenhum político se propõe alterar as regras pelas quais ele chegou ao poder, em qualquer que seja o nível. Daí a descrença de se ter um corpo de parlamentares, sofrendo todas as influências possíveis e sempre pensando em sua sobrevivência política, capaz de modificar regras que poderão lhe trazer prejuízos. Ou, como diz o cientista político Leôncio Martins Rodrigues, *“ninguém faz reforma política para beneficiar o adversário.”*

Desse raciocínio, extraem-se apenas duas soluções factíveis para se aprovar uma reforma política ampla e autêntica: ou se institui um corpo deliberativo exclusivo e alheio aos mandatos parlamentares, ou seja, um grupo que legalmente não poderá se candidatar a nenhum cargo após a reforma; ou que as regras modificadas somente entrem em vigor depois de um determinado tempo (ou legislaturas), de modo que não atinjam os atuais e os subsequentes mandatos eleitorais.

Diante das restrições constitucionais e mesmo de legitimidade que a primeira hipótese enfrentaria – como uma assembleia exclusiva para reforma política –, resta apenas a segunda hipótese: uma espécie de ‘quarentena’ para as novas regras, que pode ser de uma, duas ou até três legislaturas.

Somam-se a isso tudo a complexidade, a diversidade e as dificuldades da matéria que, via de regra, impedem um debate qualificado, sistêmico – até mesmo de especialistas e agentes políticos interessados – e, mais ainda, uma efetiva participação popular.

## **III – CERTEZAS**

III - CERTEZAS: o que já se sabe sobre o que a população quer e o que ela não quer.

Alguns aspectos e características do sistema político brasileiro são, de há muito, notoriamente questionados ou mesmo rejeitados pela sociedade, não somente como mostram diversas pesquisas, mas, sobretudo, pelas manifestações de rua mais recentes.

Contudo, mais do que uma reformulação das regras do sistema eleitoral e partidário, o que a população espera e almeja é principalmente uma mudança nas práticas políticas e, mais ainda, nas condutas dos políticos. Trata-se de um objetivo inalcançável simplesmente com a chamada reforma política, pois é um fim que requer um processo de amadurecimento político-institucional, e cultural, em que o Brasil apenas engatinha, mesmo depois da consolidação democrática.

Porém, a simples alteração de algumas regras, instrumentos e mecanismos pode ser, ao mesmo tempo, um início e um meio facilitador para se atingir a melhoria do universo de nossas instituições políticas, suas relações e seu funcionamento.

Assim, algumas certezas (pesquisas e formadores de opinião) devem ser elencadas como forma de torná-las parâmetros para solucionar os problemas delas decorrentes.

1. A população considera excessivo(a):
  - 1.1. O número de partidos políticos.
  - 1.2. A quantidade de atores políticos, notadamente aqueles com mandato.
  - 1.3. A estrutura administrativa em geral (excesso de ministérios e secretarias no plano federal, p.ex.).
  - 1.4. O número de cargos políticos de livre nomeação (comissionados).
  - 1.5. A quantidade de eleições (uma a cada dois anos) e de candidatos.
  - 1.6. O tempo de campanha eleitoral.
  - 1.7. A quantidade de recursos midiáticos e financeiros nas propagandas eleitorais.
  - 1.8. A quantidade de propaganda partidária ao longo do ano.
  - 1.9. A quantidade das chamadas “mordomias” políticas.
  - 1.10. O pragmatismo e o fisiologismo nas coligações partidárias, ou seja, sem qualquer coerência política ou ideológica.

2. A população rejeita:
  - 2.1. O “político profissional”<sup>3</sup> (perpetuação no poder, com vários mandatos consecutivos, utilizando-se da política como meio para fins particulares).
  - 2.2. O deputado eleito com poucos votos, fruto do atual sistema proporcional e de coligações partidárias.
  - 2.3. Ser taxada para financiar campanha política (financiamento público, além dos já existentes, como o fundo partidário, o tempo de rádio e TV e a estrutura política disponível advinda dos mandatos).
  - 2.4. O financiamento político por parte de empresas (pessoas jurídicas).
  - 2.5. O partido escolhendo a ordem dos nomes que serão eleitos.
  - 2.6. O uso de parlamentares em cargos executivos.
  - 2.7. O nepotismo na política.
  - 2.8. A mudança de domicílio eleitoral de políticos visando novos mandatos.
  - 2.9. A mistura de eleições regionais (estados e municípios) com as federais.
  - 2.10. Políticos e agentes públicos despreparados e inexperientes para o exercício de cargos e mandatos.
  
3. A população deseja:
  - 3.1. Maior renovação dos quadros políticos.
  - 3.2. Maior fidelidade partidária.
  - 3.3. Maior compromisso dos políticos e dos partidos com o eleitor e as promessas de campanha.
  - 3.4. Maior poder para fiscalizar os governos e a atuação dos políticos eleitos (*accountability* e transparência), com maior participação nas decisões políticas.
  - 3.5. Maior clareza nas propostas e ideologias partidárias.
  - 3.6. Regras mais claras e simples quanto ao sistema eleitoral, experimentando ainda o voto distrital.
  - 3.7. Candidatura avulsa, em decorrência do descrédito dos partidos políticos.
  - 3.8. Possibilidade de cessar o mandato parlamentar antes de seu término (voto destituente).
  - 3.9. Maior representatividade, sentido e conseqüências do voto em branco (que hoje se equivale ao voto nulo, fruto de erro ou simples protesto).
  - 3.10. O voto facultativo.

---

<sup>3</sup> Diferente do “profissional da política”, que faz da política o próprio fim da sua atuação.

## **IV – PONTOS-CHAVES**

IV - PONTOS-CHAVES: principais institutos a serem modificados, por meio de emendas constitucionais e alterações na legislação complementar e ordinária pertinente.

1. Voto obrigatório
2. Reeleição
3. Sistema eleitoral
4. Sistema partidário
5. Mandato/Legislatura
6. Representação parlamentar
7. Campanha e financiamento eleitoral
8. Configuração dos Estados, DF e Municípios
9. Pacto federativo
10. Metodologia de aprovação e aplicação das reformas

## **LEGISLAÇÃO**

### **Dispositivos constitucionais pertinentes**

Constituição da República Federativa do Brasil

### **Código Eleitoral**

Lei nº 4.737/1965

### **Leis complementares**

Lei Complementar nº 35/1979 (Lei orgânica da Magistratura - TSE)

Lei Complementar nº 64/1990 (Lei de Inelegibilidade)

Lei Complementar nº 75/1993 (Estatuto do Ministério Público - Eleitoral)

Lei Complementar nº 78/1993 (Disciplina fixação do nº de Deputados)

Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa)

### **Leis ordinárias**

Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos)

Lei nº 9.259/1996 (Altera Lei 9.096/95)

Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições ou Lei Eleitoral)

Lei nº 11.300/2006 (Lei das Eleições – regula propaganda e financiamento das campanhas)

Lei nº 12.034/2009 (Minirreforma Eleitoral de 2009)

Lei nº 12.875/2013 (Altera Leis dos Partidos e das Eleições)

Lei nº 12.891/2013 (Lei da Minirreforma Eleitoral de 2013)

**Outras normas correlatas**

Lei nº 1.207/1950 (Lei João Mangabeira – Direito de Reunião)

Lei nº 4.410/1964 (Prioridade dos fatos eleitorais na justiça)

Lei nº 5.782/1972 (Prazo para filiação partidária)

Lei nº 6.091/1974 (Lei Etelvino Lins – Transporte de eleitores)

Lei nº 6.236/1975 (Exigência de alistamento pela rede de ensino)

Lei nº 6.996/1982 (Utilização de processamento eletrônico)

Lei nº 6.999/1982 (Requisição de servidores públicos)

Lei nº 7.444/1985 (Lei do Processamento Eletrônico do Eleitorado)

Lei nº 8.429/1992 (Sanções por enriquecimento ilícito)

Lei nº 9.709/1998 (Lei da Soberania Popular)

Decreto-Lei nº 201/1967 (Responsabilidade de prefeitos e vereadores)

Decreto nº 4.199/2002 (Informações institucionais a partidos e candidatos)

Decreto nº 7.791/2012 (Compensação fiscal – art. 52 Lei 9.096/95)

Resolução TSE nº 21.538/2003 (Alistamento eleitoral)

Resolução TSE nº 21.634/2004 (Ação de impugnação de mandato eletivo)

Resolução TSE nº 22.142/2006 (Processamento de reclamações e representações)

Resolução TSE nº 22.408/2006 (Registro em urna e destino de votos de candidatos impugnados/inelegíveis)

Resolução TSE nº 22.503/2006 (Acesso gratuito ao rádio e TV)

Resolução TSE nº 22.526/2006 (Vaga obtida em eleição proporcional do Partido)

Resolução do TSE nº 23.282/2010 (Criação/Fusão/Extinção de partidos)

Resolução do TSE nº 23.390/2013 (Calendário Eleitoral)

Resolução do TSE nº 23.396/2013 (Apuração de crimes eleitorais)

Resolução do TSE nº 23.398/2013 (Direito de resposta)

Resolução do TSE nº 23.400/2013 (Pesquisas eleitorais)

## **V – PROPOSTAS**

## V - PROPOSTAS:

**A) Reforma política, eleitoral e partidária**

1. Instituição do voto facultativo e da candidatura avulsa para os mandatos executivos, sendo esta a ser regulamentada por lei ordinária.
2. Instituição da legislatura e do mandato de seis anos para todos os cargos eletivos, tanto nos executivos quanto nos legislativos.
3. Fim do instituto da reeleição para os cargos executivos (prefeito, governador e presidente da República) e permissão de uma única reeleição para o mesmo cargo de mandato parlamentar (vereador, deputados e senador), vedado o exercício total de mais de seis mandatos parlamentares, consecutivos ou não, em qualquer nível.
4. Eleições a cada três anos, sendo, alternadamente, federais (presidente da República, senadores e deputados federais) e estaduais (governadores, prefeitos, deputados e vereadores).
5. Redução e fixação definitiva do número total de deputados federais em 307, com o mínimo de 3 por estado, sendo a definição do número de cadeiras por unidade federativa com base na proporcionalidade possível dentro desse universo, e de senadores para dois por estado e DF. Em consequência, pela proporcionalidade, o mesmo para deputados estaduais, mantida a atual regra: 3 vezes o número de deputados federais, com redutor a partir do 12º – CF, art. 27 (*ver Anexo III*). No caso de vereadores, adoção do mínimo de 9 (para municípios até 25 mil habitantes) e máximo de 35 (mais de 5 milhões de habitantes), conforme *Anexo II*, dentro de uma nova composição estadual e municipal proposta (reforma geopolítica). Em caso de Territórios, (CF, art. 45, §2º) o número de deputados federais passa a ser de 2.
6. Eleição mista em dois turnos para deputados federais, sendo no 1º turno a votação no partido (eleição proporcional) e, no 2º turno, votação no nome do candidato com base em lista aberta partidária (eleição majoritária), de acordo com a proporcionalidade de vagas de cada partido alcançada no 1º turno. No caso, a lista partidária poderá conter no máximo três vezes o número de cadeiras alcançadas. Na hipótese de no 1º turno um ou mais partidos não alcançarem o coeficiente eleitoral, e ainda houver cadeiras disponíveis, prevalecerá o sistema de maioria relativa na ordem decrescente do número de votos obtido por cada agremiação.
7. Eleição distrital (majoritária) em turno único (maioria relativa) para deputados estaduais, podendo cada partido concorrer com um candidato por distrito. O segundo candidato mais votado em cada distrito fica como suplente do candidato mais votado do mesmo distrito.
8. Eleição majoritária em turno único (maioria relativa) para vereadores, sendo o dobro do número de vagas o limite máximo de candidatos por partido ou coligação, e

- possibilidade (por lei estadual) de adoção do voto distrital em municípios com mais de 250 mil habitantes.
9. Eleição majoritária em dois turnos para senador, sendo no 1º turno, por maioria relativa, para escolha dos quatro mais votados e, no 2º turno, também por maioria relativa, para definição dos dois titulares e dos dois suplentes (1º e 2º suplentes, de acordo com a votação recebida), ficando estes livres para concorrer a outras eleições. No 1º turno o eleitor pode votar em até dois candidatos e, no 2º turno, em apenas um. Em caso de um suplente assumir o mandato de senador, poderá ele concorrer à reeleição. Não havendo suplentes para assumir o restante do mandato de senador (hipótese, p. ex., de os suplentes se elegerem a outro cargo eletivo durante o mandato do titular), assumirá o suplente de deputado que tenha recebido o maior número de votos na eleição anterior.
  10. Instituição do direito à não-representação mediante a consideração do voto branco para efeito de definição da proporcionalidade partidária na eleição de deputados federais, instituindo, assim, a possibilidade de não se preencher cadeiras, de acordo com o percentual de votos brancos no 1º turno das eleições proporcionais. Assim, neste caso (deputados federais), para efeito de votos válidos serão considerados o total de votos dados menos os votos nulos. *(Obs: o que a primeira vista pode parecer um perigo à representação parlamentar, será bastante minimizado com a adoção do voto facultativo, que tende a reduzir bastante o número de votos brancos e nulos).*
  11. Perda do mandato, por meio de renúncia obrigatória, no caso de parlamentar assumir cargo executivo. Nesta hipótese, o respectivo mandato renunciado continuará contando para as limitações previstas quanto à reeleição (uma única vez) e ao número máximo de mandatos exercidos (seis).
  12. Instituição do voto destituente (*recall*), sempre durante as eleições, a cada três anos, para os mandatos parlamentares (vereadores, deputados e senadores), constituído de três fases: (1) requerimento de intenção com justificativa (nos doze meses anteriores à eleição correspondente à metade do mandato, até dois meses antes da eleição) perante a justiça eleitoral, por iniciativa de 3% do eleitorado (municipal ou estadual); (2) defesa por escrito por parte do parlamentar; e (3) em caso de validação das assinaturas e recusa da justificativa pela justiça eleitoral, inclusão do nome do parlamentar para votação destituente na eleição correspondente à metade do mandato, necessitando de maioria absoluta dos votos para confirmar a destituição. Se confirmada a destituição, a respectiva cadeira fica vaga até a próxima eleição para o cargo. No caso de voto destituente, é proibida qualquer campanha oficial a favor ou contrária. Em caso de renúncia do parlamentar antes da votação destituente, assume o mandato o suplente, para o qual, nesta condição, não são aplicadas as regras limitadoras de reeleição e exercício do mandato.
  13. Fixação de novas idades mínimas para assunção de mandatos públicos, da seguinte forma: 40 anos para presidente e vice-presidente da República e senador; 35 anos

- para governador e vice-governador; 30 anos para deputado federal, prefeito e vice-prefeito; 24 anos para deputado estadual; e 21 anos para vereador.
14. Filiação a outro partido somente após cumprida metade do mandato, com proibição de mudança no período de um ano antes da eleição, sendo permitida a nova filiação na 'janela' de dois anos somente nos casos de incompatibilidade ideológica comprovada perante a justiça eleitoral e de fusão, incorporação ou extinção de partidos. Na hipótese de expulsão do partido, a transferência poderá se dar a qualquer momento.
  15. Fim das coligações partidárias nas eleições proporcionais (deputados federais).
  16. Proibição de participação na eleição subsequente no caso de mudança de domicílio eleitoral de candidato.
  17. Obrigatoriedade de renúncia ao mandato do candidato que decidir concorrer à eleição na metade de seu mandato.
  18. Proibição de novo partido de participar da eleição subsequente ao seu registro, não atingindo a hipótese de fusão de partidos existentes.
  19. Campanha eleitoral restrita às quatro semanas anteriores ao 1º turno e três semanas para o 2º turno.
  20. Proibição, no horário e propaganda eleitorais, de manifestação e exibição de materiais de ataques, acusações, difamações, injúrias, calúnias ou ofensas de natureza pessoal ou partidária que visem a desmoralizar os adversários, e proibição de campanha com programação em escala e molde publicitários e de marketing no rádio e TV, permitindo-se apenas a gravação, de conteúdo propositivo, de imagens e áudios do candidato, aliados políticos ou do partido (no caso das eleições proporcionais no 1º turno) e debates ao vivo promovidos pelas emissoras de rádio e TV.
  21. Igualdade no tempo de rádio e TV para as campanhas majoritárias e proporcionais no 1º turno (partidos) e proporcional ao percentual obtido para o 2º turno das eleições de deputados federais, e fim do horário político gratuito no rádio e TV nos anos não eleitorais.
  22. Financiamento (1) público restrito ao fundo partidário devido às legendas com representação parlamentar federal e (2) privado, exclusivo a doação de pessoas físicas, limitada individualmente a 10 salários mínimos. Os valores do fundo partidário destinados a cada partido e da arrecadação de pessoas físicas deverão ser disponibilizados e divulgados anualmente em rede nacional de rádio e TV para fins de conhecimento e controle por parte do eleitor.
  23. Instituição de tetos para gastos de campanhas eleitorais, de acordo com os cargos, a ser regulamentada por lei. Partidos que extrapolarem o teto fixado ou receberem recursos de qualquer ordem na forma não prevista na lei ("caixa 2"), fica impedido de participar das eleições subsequentes.
  24. Instituição de penas pecuniárias (multas) e administrativas (proibição de participação de contratos e convênios com a administração pública) para pessoas jurídicas

- condenadas, com sentença transitada em julgado, por doação ilegal de campanha política.
25. Cassação definitiva dos direitos políticos de quem for condenado em sentença transitada em julgado, incluindo a proibição do exercício de qualquer cargo ou função públicos, sem prejuízo da Lei da Ficha Limpa (impedimento eleitoral durante 8 anos por condenação em colegiado).
  26. Fim da prerrogativa de foro para crimes comuns praticados por autoridades públicas.
  27. Aplicação das novas regras eleitorais e partidárias de forma progressiva, sistêmica e adaptativa, com início de vigência a partir de duas legislaturas (8 anos) após a aprovação das reformas pelo Congresso Nacional (exemplo de calendário no *Anexo I*).
  28. Restrição da edição de medida provisória somente para os casos de abertura de créditos extraordinários para atender despesas imprevisíveis e urgentes decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, facultado ao Executivo, nos demais casos de relevância e urgência, o uso do instituto da lei delegada ou o pedido de urgência constitucional a projetos de lei de sua autoria.

## **B) Reforma geopolítica**

1. Aumento do número de estados (de 26 para 34), com a divisão, pelos critérios de extensão territorial e concentração populacional, dos seguintes estados, p.ex.: PA/AM, PA, MA, PI, BA, MG e MT, incluindo a criação do Estado do Planalto – PN (parte do atual DF e entorno contido em GO e MG).
2. Redução do número de municípios, adotando-se o critério de um mínimo populacional (entre 10 e 15 mil habitantes, de acordo com a região) para constituir município, devendo os atuais municípios que não atenderem ao critério ser incorporados a outro(s) fronteiro(s) de maior identidade quanto ao perfil socioeconômico, até atingir a população mínima.
3. Redução do DF, mediante parte a ser anexada ao entorno (GO/MG) para formar o estado do Planalto (PN). O DF passaria a ser constituído apenas pelas regiões administrativas do Plano Piloto (incluindo os setores Sudoeste e Noroeste), Parkway, Lagos Sul e Norte, Cruzeiro, Octogonal, Candangolândia e Núcleo Bandeirante, p.ex.
4. Extinção da representação parlamentar distrital (Câmara Legislativa do DF) e da figura do governador, e criação da prefeitura do DF (escolha do prefeito por eleição direta) e manutenção das representações no Senado (2) e na Câmara dos Deputados (3), que constituirão a Comissão Mista do Distrito Federal, no âmbito do Congresso Nacional, para tratar das questões legislativas e orçamentárias atinentes ao DF, bem como da fiscalização e do controle do executivo local e federal.

5. Repactuação federativa quanto à repartição das receitas tributárias (arts. 157 a 162 da CF), de modo a promover melhor a descentralização das políticas fiscais e administrativas, por meio da diminuição da dependência de estados e municípios em relação à União, e dos municípios em relação aos estados (ex. novos percentuais para repartição de receitas, com aplicação progressiva ao longo de 10 anos - União: de 60 para 40%, Estados: de 24 para 30% e Municípios: de 16 para 30%).

## **VI – OBJETIVOS E EFEITOS DAS PROPOSTAS**

## VI - OBJETIVOS E EFEITOS DAS PROPOSTAS:

1. Redução da quantidade de cargos, agentes e atores políticos e de candidaturas em geral, em todos os níveis.
2. Aumento da alternância do poder e da renovação dos quadros políticos em todos os níveis.
3. Redução do número de partidos políticos (cláusula de barreira natural).
4. Desestímulo à criação de novos partidos e incentivo à fusão e à incorporação entre os existentes.
5. Aumento da governabilidade.
6. Aperfeiçoamento da democracia representativa e direta.
7. Maior dinâmica e celeridade no processo legislativo.
8. Valorização dos partidos e ideologias políticas, especialmente no nível federal para debate de questões globais, sem prejuízo da preferência pela escolha majoritária e da proporcionalidade partidária.
9. Aproximação do eleitor com o eleito no âmbito regional (estados e municípios), com maior controle do mandato e valorização do debate de questões locais.
10. Diminuição do personalismo nas eleições, do fisiologismo político e do clientelismo de um modo geral.
11. Maior responsabilidade e compromisso público por parte da classe política e dos partidos.
12. Valorização e incremento da fidelidade partidária.
13. Melhoria na proporcionalidade da representação dos estados na Câmara dos Deputados (nos extremos – SP e RR, p. ex. – de 70/8 de hoje para 66/3, ou seja, de 1/8,75 para 1/22).
14. Maior clareza e entendimento das regras eleitorais por parte do eleitor, especialmente quanto às eleições proporcionais: voto no partido e depois voto no candidato (a dificuldade de compreensão do atual modelo é que o voto no partido está embutido, quase que escondido, no voto dado ao candidato).
15. Maior interferência, participação e controle por parte da sociedade, em todos os níveis e sentidos, em relação à atividade política em geral e do financiamento e gastos de campanha em particular.
16. Aumento do intervalo entre as eleições, gerando menor custo e maior produção legislativa.
17. Maior equilíbrio entre candidatos e partidos nas disputas eleitorais
18. Redução do tempo e dos gastos de campanha eleitoral.
19. Aperfeiçoamento das campanhas eleitorais com aumento da qualidade dos debates (prevalência do cunho propositivo sobre o modelo de ‘desconstrução’ de adversários e partidos).

*VI - Objetivos e efeitos das propostas*

20. Racionalização do debate eleitoral (separação das discussões de temas de nível federal em relação às de temas de níveis estaduais e municipais).
21. Racionalização das administrações estaduais e municipais com uma melhor redefinição geopolítica das unidades federativas, com real potencial de desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas.
22. Economia nas despesas públicas e maior racionalização da distribuição tributária entre os entes federativos.
23. Racionalização da representação, configuração e administração do Distrito Federal.
24. Maiores chances de aprovação das propostas pelo Congresso Nacional, tanto pelo intervalo para início de vigência das novas regras, como pelo maior entendimento, aceitação e pressão da sociedade.
25. Melhor entendimento, divulgação e adaptação às novas regras em função da aplicação por etapas e a médio e longo prazos.

## VII – ANEXOS

1. Simulação de Calendário Eleitoral de Adaptação e Consolidação
2. Proposta de Novos Limites de Composição das Câmaras Municipais
3. Proposta de Composição da Câmara Federal e Assembleias Legislativas

## ANEXO I – SIMULAÇÃO DE CALENDÁRIO ELEITORAL DE ADAPTAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO

### Cargo (anos de mandato)

2014	2016	2018	2020	2022	2023	2026	2029	2031
PR (4)	Pref (4)	PR (5)	Gov (6)	(Fim Sen 1/3)	PR (6)	Gov (6)	PR (6)	Gov (6)
Gov (4)	Ver (4)	Gov (2)*	Dep E. (6)		Sen (6)	Dep E. (6)	Sen (6)	Dep E. (6)
Sen 1/3 (8)		Sen 2/3 (5)	Pref (6)		Dep F. (6)	Pref (6)	Dep F. (6)	Pref (6)
Dep F. (4)		Dep F. (5)	Ver (6)			Ver (6)		Ver (6)
Dep E. (4)		Dep E. (2)*	(Fim Gov DF)					
Dep D. (4)		Dep D. (2)*	(Fim Dep D.)					

*(\*) ou prorrogação dos atuais mandatos (4 + 2)*

- Eleições, a partir de 2020, de 3 em 3 anos (federais e estaduais/municipais).
- Eleições em 2018 de ajuste (mandatos de 5 e 2 anos), com possibilidade de reeleição do presidente da República e governadores, sem incidência das novas regras para os cargos legislativos (limitação do número de mandatos e uma única reeleição para o mesmo cargo).
- Eleições em 2020 e 2023 de consolidação (mandatos de 6 anos), sem possibilidade de reeleição para presidente da República, governadores e prefeitos. Em 2020 passa a valer a nova composição das assembleias legislativas e câmaras de vereadores.
- Em 2020 é o último ano de mandato dos deputados distritais (extinção da Câmara Legislativa do DF) e do governador do DF. Nesse ano, o DF passa a contar com prefeito, eleito diretamente pela população. Também em 2020 os prefeitos e vereadores serão eleitos já com a nova conformação municipal (redução do número total de municípios em função das incorporações e fusões para atenderem ao mínimo de 10 a 15 mil habitantes), e os deputados estaduais dentro da nova composição reduzida.
- A partir de 2022, o Senado passa a contar com 2 senadores por unidade federativa (fim do mandato dos senadores do 1/3), sendo que em 2023 passa a ter eleição única sempre de 2 senadores por estado e DF. Em 2023 também passa a valer a nova composição da Câmara dos Deputados (redução do nº de cadeiras por estado e DF).

## ANEXO II

### LIMITES COMPOSIÇÃO CÂMARAS MUNICIPAIS

População	Nº Vereadores
Até 25 mil	09
De 25 a 50	11
De 50 a 100	13
De 100 a 200	15
De 200 a 350	17
De 350 a 500	19
De 500 a 750	21
De 750 a 1000	23
De 1000 a 1500	25
De 1500 a 2000	27
De 2000 a 3000	29
De 3000 a 4000	31
De 4000 a 5000	33
Acima de 5000	35

## ANEXO III

### COMPOSIÇÃO CÂMARA FEDERAL E ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS

(considerando a atual configuração federativa)

UFs	Deputados Federais		Deputados Estaduais <sup>4</sup>	
	Atual	Proposta	Atual	Proposta
AC	08	03	24	09
AL	09	05	27	15
AM	08	05	24	15
AP	08	03	24	09
BA	39	21	63	45
CE	22	13	46	37
DF	08	05	24	15
ES	10	06	30	18
GO	17	09	41	27
MA	18	09	42	27
MG	53	32	77	56
MS	08	03	24	09
MT	08	05	24	15
PA	17	11	41	33
PB	12	06	36	18
PE	25	13	49	37
PI	10	05	30	15
PR	30	16	54	40
RJ	46	25	70	49
RN	08	05	24	15
RO	08	03	24	09
RR	08	03	24	09
RS	31	18	55	42
SC	16	11	40	33
SE	08	03	24	09
SP	70	66	94	90
TO	08	03	24	09
<b>Totais</b>	<b>513</b>	<b>307</b>	<b>1059</b>	<b>705</b>
<b>Diferenças</b>	<b>-206 (-40,15%)</b>		<b>-354 (-33,42%)</b>	

<sup>4</sup> Para o cálculo do número de deputados estaduais, manteve-se a atual regra constitucional de três vezes o número de deputados federais, com redutor a partir do 12º (36) – CF, art. 27.

Senado Federal - Março de 2015

# **COMPONENTES DA REFORMA POLÍTICA**

**A Palavra de Especialistas e da Sociedade  
Opiniões e Citações**

**TOMO II**

**Senador FERNANDO COLLOR**

# **I – MANIFESTAÇÕES POPULARES DE JUNHO DE 2013**

## I – Manifestações populares de junho/2013

A voz das ruas não é uníssona. Trata-se de um concerto dissonante, múltiplo, com elementos progressistas e de liberdade, mas também de conservadorismo e brutalidade, aliás presentes na própria sociedade brasileira.

As propostas alternativas ao modelo dominante precisarão ter seu tempo de formulação e experimentação. E como diz Mauro Luis Iasi: “Devemos apostar na rebelião do desejo. Aqueles que se apegarem às velhas formas serão enterrados com elas”.

*Raquel Rolnik (arquiteta e urbanista)*

As jornadas de junho podem indicar o esgotamento do ciclo político da transição democrática, iniciado em fins dos anos 1970. Depois de junho, é possível que estejamos perante uma zona cinzenta, politicamente indecisa. Ou consolidamos um regime democrático, ou recuamos para formas semiditatoriais, como no período de 1946 a 1964.

Enquanto os protestos desmaiavam nas ruas já cansadas no fim do mês, algo se insinuava no ar. O roteiro previsível do teatro da política brasileira se tornou incerto.

*Lincoln Secco (historiador)*

Há um déficit de democracia participativa que precisa ser resolvido. Só votar e esperar quatro anos não adianta mais. Uma reforma política que se concentre em ferramentas de participação popular pode ser a saída. Muitos desses jovens estão descontentes, mas não sabem o que querem. Apenas o que não querem. Neste momento, por mais agressivos que sejam, boa parte deles está em êxtase, alucinada com a diversão que é estar na rua e com o poder que acreditam ter nas mãos. Mas, ao mesmo tempo, com medo. Pois, cobrados de uma resposta sobre insatisfação, no fundo, no fundo, conseguem perceber apenas um grande vazio.

*Leonardo Sakamoto (jornalista e cientista político)*

## I – Manifestações populares de junho/2013

As manifestações do meio do ano são índice claro de que o povo brasileiro considera insatisfatória a forma como seus representantes enfrentam essa tarefa. Elas condenam a aparente desconexão que eles têm com as demandas complexas da heterogênea sociedade brasileira. O resultado perigoso é o desgaste generalizado das instituições de governo e da crença no valor da política, fundamentos da democracia.

*José Garcez Ghirardi (professor de Direito da FGV-SP)*

No já histórico junho de 2013, as ruas foram ocupadas pelos cidadãos. Foi um grito contra tudo que está aí. Contra os corruptos, contra os gastos abusivos da Copa do Mundo, contra a impunidade, contra a péssima gestão dos serviços públicos, contra a violência, contra os partidos políticos.

Dois poderes acabaram concentrando a indignação popular: o Executivo e o Legislativo. Contudo, o Judiciário deve ser acrescido às vinhas da ira.

*Marco Antônio Villa (historiador e sociólogo)*

O rescaldo dos protestos (*de junho de 2013*) – e não esqueçamos que eles têm causas – foi antes a criação de um vago sentimento mudancista do que um movimento político com consciência sobre o que se quer mudar.

*Fernando Henrique Cardoso*

Houve um pouco de tudo nas ruas de junho, mas não houve quem dispusesse as diferentes reivindicações numa agenda que pudesse ser traduzida politicamente e determinasse as ações governamentais.

Na ausência de respostas do sistema político, de providências governamentais e de ganhos organizacionais dos próprios manifestantes, as ruas refluíram e hibernaram. Mostraram sua juventude, sua forma política surpreendente, seu ativismo midiático que se vale de redes sociais e celulares. Não encontraram pontes e braços que as projetassem para o centro do Estado, porque os que os que estão no Estado não conseguem sentir as ruas e

## I – Manifestações populares de junho/2013

quem está nas ruas não acredita que o Estado esteja interessado em ouvir ou dialogar. As ruas hibernaram, mas permanecem vivas, em condições de mobilização latente, fiéis ao mix de hipermodernidade, injustiça e caos que as qualifica.

É ilusório achar que a bonança prevalecerá depois da inesperada tempestade. A insatisfação de parte expressiva da população mistura-se hoje com a resignação tradicional e com um encantamento submisso ao poder do Estado. A combinação dessas três vertentes político-culturais – a insatisfação, a resignação, o encantamento – é nitroglicerina pura. Desaguará de algum modo nas eleições de 2014.

*Marco Aurélio Nogueira (professor de Teoria Política)*

Uma leitura das recentes mobilizações indica que o tema central da disputa é a desigualdade, como foco em seus mecanismos e processos de produção. E o principal campo das disputas não são mais as relações trabalhistas, como na época fordista, e sim a universalização e melhoria dos serviços públicos, o direito à cidade. (...) O clamor das ruas é para reinventar a democracia, criar novas institucionalidades, garantir o acesso público à informação e uma ampla e efetiva participação cidadã na gestão das políticas públicas, recuperar o sentido de representação que têm os mandatos parlamentares. Submeter a Justiça ao controle democrático.

*Silvio Caccia Bava (Associação Latino-Americana de Organizações de Promoção do Desenvolvimento – ALOP)*

Todas as manifestações dos últimos tempos, em que as pessoas sabem o que não querem mas não sabem o que querem, e o que pensam querer não sabem como fazer, são a prova inequívoca de que há algo que não vai bem, no governo e no país.

A maioria do povo que vai às ruas pede transparência, honestidade no trato da coisa pública e reformas. (...) Tanto o governo como o Congresso não perceberam a mensagem ou fingiram não perceber.

A presidente propôs um plebiscito, que o povo não pediu. O Congresso criou uma Comissão de Reforma Política sem consultar a sociedade.

*Ives Gandra da Silva Martins (jurista)*

## I – Manifestações populares de junho/2013

É difícil saber exatamente que mudanças eram buscadas, para além daquela questão inicial relacionada a serviços (redução da tarifa de transporte). Foi um fenômeno que se colocou com algo fútil, imitação de algo que ocorria pelo mundo afora e que acabou em uma retórica esquisita.

*Fábio Wanderley dos Reis (cientista social da UFMG)*

O quadro que temos a partir de 2013 é paradoxal. De um lado, o mundo político reafirmando as práticas que favorecem a política profissional e desconectada dos interesses do povo. De outro, uma mobilização na sociedade que pode desembocar em um projeto de lei com milhões de assinaturas que poderá incomodar o mundo político e, sobretudo, ampliar o interesse e a conscientização do eleitorado sobre a necessidade de aperfeiçoar nosso sistema político.

.....

As manifestações das ruas de junho de 2013 não foram suficientes para acelerar o processo de forma verdadeiramente consequente e a tempo de promover mudanças significativas no cenário a curto prazo. No entanto, sem a mobilização da sociedade – como provado na lei nº 9.840 (sobre compra de votos) e na Lei da Ficha Limpa - não iremos longe.

Nosso sistema político está doente e precisa de reformas urgentes. A médio prazo, a situação da política no Brasil poderá ser insustentável. Sua deterioração pode levar o país para uma solução autoritária ou, no mínimo, para uma performance econômica inferior ao nosso potencial. As manifestações de junho de 2013 já assustaram investidores e contribuem para a redução do ritmo de crescimento da economia do país. Pode ser pior no futuro.

Ao ver o Brasil de hoje, é inacreditável que possamos voltar a cair no buraco autoritário. No entanto, valem algumas observações. A primeira é que nem tudo evolui para melhor. O Brasil é uma prova de avanços e retrocessos dentro dos mesmos contextos políticos. Como na era Vargas e mesmo no período pós-regime militar. A segunda observação é a de que o autoritarismo não pode ser estereotipado. Um regime autoritário não significa ter um general no poder. Pode ter o apoio dos militares ou não. Depende das circunstâncias. O autoritarismo se revela no clientelismo, no nepotismo e no privilégio de uns em detrimento da maioria. São fatos corriqueiros no Brasil de hoje.

Em que pese o avanço da democracia no país, o Brasil ainda é terreno fértil para o autoritarismo, presente nos escândalos políticos e no tratamento que o cidadão recebe de servidores do Estado. Nosso viés autoritário é disfarçado por uma superficial cordialidade e por muitas palavras. O alerta presente nas dependências aeroportuárias de que o eventual

## I – Manifestações populares de junho/2013

desrespeito ao servidor público pode resultar em cadeia é emblemático. Somos inferiores, como cidadãos, aos cidadãos que servem ao Estado todo-poderoso.

O corporativismo e o clientelismo são formas de autoritarismo que estão incrustadas na vida nacional. O autoritarismo escorado em algum sucesso econômico e forte intervencionismo estatal pode transformar uma sociedade mal-educada e com baixa conscientização política em uma sociedade de bovinos. Portanto, todo cuidado é pouco. Vale lembrar um velho ditado irlandês: “O preço da liberdade é a eterna vigilância.” Não temos, infelizmente, vigiado adequadamente o pouco que temos de liberdade.

*Murillo de Aragão (advogado, mestre em Ciência Política e doutor em Sociologia)*

Não foi por meros 20 centavos de redução nas passagens de ônibus urbanos que milhões de pessoas tomaram as ruas em 2013. Há uma insatisfação generalizada com a má qualidade dos serviços públicos. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), entre os países com maior carga tributária do mundo, o Brasil é o último colocado (29º) no *ranking* de retorno de impostos do ponto de vista do bem-estar capturado pela sociedade. Ao não receber a contrapartida pelos tributos escorchantes que paga, o cidadão brasileiro é expropriado daquilo que é seu, e obrigado a pagar duas vezes pelo serviço que seria obrigação do poder público – plano de saúde, escola particular, transporte privado, segurança particular com alarmes e cercas altas, numa longa lista de serviços mal prestados ou nem prestados pelo poder público. Mas nem todos podem se dar ao luxo de pagar duas vezes. A maioria tem mesmo que se conformar com filas, apertos, sustos e descaso. (...)

A Pesquisa Nacional Datafolha/IA comprovou: o governo que o brasileiro quer é o governo que entrega **eficiência**.

*Paulo Rabello de Castro (economista)*

## **II – DEMOCRACIA E PODERES DO ESTADO**

## II – Democracia e Poderes do Estado

Considera-se a democracia uma espécie de paradigma, que está aí e acabou-se. E vamos seguindo com um regime absolutamente hipócrita, a chamar democracia a uma situação em que os cidadãos não têm outro papel senão o de votar. (...) O que chamamos de democracia começa a assemelhar-se tristemente ao pano solene que cobra a urna onde já está apodrecendo o cadáver. Reinventemos, pois, a democracia antes que seja demasiado tarde.

*José Saramago (escritor português)*

Superadas as restrições à liberdade e à diferença características do período militar, ganhou-se compreensível primazia em nosso discurso político a perspectiva que acentua o objetivo democrático da igualdade. O veículo privilegiado para promovê-la são, como se sabe, as políticas públicas, cuja consecução demanda agilidade decisória.

Decorre daí o perigo da impaciência de alguns setores com o funcionamento daquelas instâncias cuja lógica é dialogal, como são o Parlamento e o Judiciário. (...) Essa diferença em tempos e dinâmicas, no entanto, é essencial para a democracia. Legitimamente praticada, ela protege a pluralidade de idéias, aperfeiçoa a formulação de políticas e traça, no limite, a linha que separa modos democráticos e autoritários de promover a igualdade. O desafio das democracias é conciliar esses valores, garantindo eficiência de gestão e respeito à divergência.

O maniqueísmo tacanho que tem prevalecido em nosso debate político arrisca a fazer esquecer que tais valores são complementares, não excludentes, e devem ser conciliados. Produzir tal conciliação, sempre difícil e provisória, é tarefa primordial das instituições. Quando são incapazes de fazê-la, a democracia adoece.

As manifestações do meio do ano são índice claro de que o povo brasileiro considera insatisfatória a forma como seus representantes enfrentam essa tarefa. Elas condenam a aparente desconexão que eles têm com as demandas complexas da heterogênea sociedade brasileira. O resultado perigoso é o desgaste generalizado das instituições de governo e da crença no valor da política, fundamentos da democracia.

Os poderes da República têm por função promover e defender exatamente essas bases da vivência democrática. Seus conflitos recentes preocupam não pelas tensões que revelam, mas porque parecem muitas vezes motivados pela defesa de agendas e interesses cuja articulação com o bem coletivo nem sempre é evidente. Preocupam porque parecem contribuir muito pouco para a tarefa urgente de revitalizar a democracia brasileira.

*José Garcez Ghirardi (professor de Direito da FGV-SP)*

## II – Democracia e Poderes do Estado

As jornadas de junho podem indicar o esgotamento do ciclo político da transição democrática, iniciado em fins dos anos 1970. Depois de junho, é possível que estejamos perante uma zona cinzenta, politicamente indecisa. Ou consolidamos um regime democrático, ou recuamos para formas semiditatoriais, como no período de 1946 a 1964.

Carlos Mariguella denominava esse tipo de regime de “democracia racionada”. Uma idéia que merecia se tornar um conceito explicativo dos regimes brasileiros que não são exatamente uma ditadura aberta, mas também não se tornam democráticos. Assim, podemos definir democracia racionada como uma forma semilegal em que a violência contra os pobres e os opositores se combina com ações autoritárias dentro da legalidade, e os escassos direitos são distribuídos a conta-gotas para os setores mais moderados da oposição.

A história republicana do Brasil se resume, portanto, a ciclos em que a democracia racionada é substituída por ditaduras abertas que rasgam as garantias constitucionais quando o movimento popular aparece como ameaça à ordem.

A grande questão que junho nos propôs é a seguinte: a atual democracia racionada se esgotou? A resposta será crucial para o futuro democrático do Brasil. A regressão, tal qual em outras etapas de nossa história, não seria exatamente como antes.

O PT não tem mais o que apresentar de novo porque isso significaria dar o seguinte passo: desagradar ao capital financeiro e substituir a democracia racionada pelo regime da abundância de direitos. Também não pode continuar indefinidamente com sua política de conciliação de classes. A democracia racionada dos partidos não consegue mais comportar em seu estreito círculo as contradições sociais que ela mesma engendrou. Uma vez mais estamos diante do dilema: mais democracia ou mais um passo atrás.

*Lincoln Secco (historiador)*

Num texto escrito entre 1814 e 1820, Benjamin Constant contrapunha à genial formulação de Montesquieu uma nova questão. O problema, escreveu ele, não é a divisão dos Poderes, mas a quantidade de poder que se deve dividir entre eles. Hoje as prerrogativas de governo não podem ser mais divididas apenas entre os Poderes do estado, mas têm, para que a democracia sobreviva à poliarquia, de ser partilhada entre eles e a sociedade.

*Marco Maciel*

## II – Democracia e Poderes do Estado

A maioria das pessoas não sabe, por exemplo, que a missão institucional do Parlamento é organizar, democrática e pacificamente, as contradições que a sociedade não pode nem deve assumir, sob pena de retorno da barbárie, com estado permanente de guerra.

Em lugar de esclarecer e informar, no Brasil faz-se a opção pelo denunciismo, muitas vezes inconsequente, e midiático. A denúncia que não tenha caráter didático, identificando os problemas e apontando as soluções, vira luta política.

(...) Segundo Norberto Bobbio, a democracia é um conjunto de regras (as chamadas regras do jogo) para a solução dos conflitos sem derramamento de sangue, e o bom governo democrático consiste, acima de tudo, no rigoroso respeito a estas regras. Essas regras, amadurecidas ao longo de séculos de provas e contraprovas, encontram-se hoje, quase por toda parte, constitucionalizadas. Diz, ainda, que o “comportamento eleitoral não existe fora das leis que instituem e regulam as eleições”. Na democracia o respeito às regras é tão importante quanto o próprio resultado do jogo.

*Antônio Augusto de Queiroz (analista político – Diap)*

Estamos entrando no limiar de um novo século, que significa também o início de um novo milênio, com instrumentos como o voto, o princípio da separação dos poderes e instituições como os partidos que já completaram mais de duzentos anos e que, em boa parte do mundo, terminaram significando mais injustiça, mais opressão, mais indiferença e mais alienação, além de mais violência. Os beneficiários de tais e tantas distorções, que terminam nivelando a atividade política ao nível da criminalidade e da inobservância dos mais elementares princípios éticos, não põe em questão só a incapacidade dos sistemas, das instituições e das organizações políticas em se modernizar e se auto-limitar. Põe em dúvida a própria democracia como sistema imaginado um dia como o ideal do governo do povo, para o povo e pelo povo. Somos cada vez mais governados por decisões autocráticas, por bordões e jargões que não nos estimulam a pensar, ponderar e criticar. Mas que, sem dúvida, nos ensinam a contestá-los, a refutá-los e, inconscientemente, a não aceitá-los senão como instrumentos de opressão, injustiça e desigualdade. Parece fora de dúvida que os sistemas políticos tornam-se cada vez mais anacrônicos e incapazes de dar respostas às nossas inquietações, ante a indiferença do poder apegado aos formalismos de suas próprias contradições.

O que está em jogo não é apenas a eficiência, utilidade e racionalidade dos sistemas e das instituições políticas, mas os próprios princípios em que se baseia a democracia, como o constitucionalismo, concebido, essencialmente, como uma forma de controlar o poder que,

## II – Democracia e Poderes do Estado

pelo visto, já não se consegue controlar, nem mesmo quando se trata de contê-lo nos limites da lei e, menos ainda, da ética. Como reformar essas práticas, processos e instituições é o desafio com que nasce o novo século, se é que alguém quer mesmo reformá-las. (Texto de 1998)

.....

Aos momentos de humilhação e perda de protagonismo, o Congresso tem reagido sempre com uma ampliação nominal de poderes, que pode ser constatada pelo simples confronto das diferentes Constituições democráticas que se seguiram aos textos de cunho autoritário. São poderes nominais porque o Congresso, na maioria das vezes, não tem condições efetivas de materializá-los, nem de exercê-los. Em uma palavra, o Parlamento brasileiro, nos períodos de normalidade democrática, continua *antagonista* do poder, recusando-se, mesmo quando não controlado pelo Executivo, a assumir o papel de *protagonista*, que a maioria dos Parlamentos dos países desenvolvidos já exerce, graças a um sistema eleitoral e partidário compatível com as democracias de massa contemporâneas.

.....

Democracias podem conviver com oligarcas e autocratas. Mas é impossível que sobrevivam sem democratas. O resultado dessa síndrome, de que padecemos há quase dois séculos, é que produz aqui a abertura ao contrário. (...) Transitamos com mais desenvoltura da democracia para a ditadura, do que da ditadura para a democracia. Em outras palavras, como nossas democracias foram simples extensões das ditaduras que as geraram, terminam se transformando em portas abertas para novas aventuras. O que explica a permanente pendularidade entre autoritarismo e populismo. Uma velha e cansativa litania que se repete ao longo do tempo.

.....

Se a democracia continua a ser a “plantinha tenra” a que há algumas décadas se referiu Otávio Mangabeira, isto se deve menos à nossa cultura que à pequena tradição de cultivarmos hábitos e posturas típicos dos sistemas democráticos em que as leis e costumes são menos obra dos atores diretamente interessados no processo, do que do desejo e aspirações da opinião pública. Por isso é que andamos tão devagar, sempre que se trata de reformar hábitos, práticas e costumes. As eleições estão neste caso e o recurso de desqualificar os adversários, também. Aqui, já sabemos, temos que andar devagar para, segundo o velho ditado, não quebrar o santo democrático que, como se sabe, é de barro e, pelo visto, ainda mal cozido.

.....

## II – Democracia e Poderes do Estado

(...) A conclusão inevitável é que a licenciabilidade do regime militar se transformou na libertinagem do Estado Novo, em plena democracia. Como isto (medida provisória) não existe em nenhum outro país democrático do mundo, a conclusão fatal é que estamos contaminando a legitimidade da democracia brasileira, com instrumentos ilegítimos de nossa própria autocracia. (...)

A dúvida que persiste é se a ilegitimidade dos meios não contamina a legitimidade dos fins. Por melhor e mais pura que tenha sido a intenção dos constituintes de 1987, fica difícil explicar como um regime democrático pode conciliar as virtudes da democracia e dos instrumentos democráticos de governo, com os defeitos de origem dos mecanismos dos regimes autocráticos. Em nosso caso, o pior é que conseguimos juntar num mesmo instrumento, licenciabilidade e libertinagem perfeitamente compreensíveis nos sistemas que são contrafações democráticas, mas incompatíveis, sem dúvida, com toda e qualquer genuína democracia que pretenda ter este nome e adotar as suas práticas.

.....

(...) Continuamos um simulacro de democracia, recheada de práticas autoritárias que se incorporam à vida, à rotina e à cultura contemporânea de nosso país, ante o estupor de uns, a indiferença de alguns e o conformismo de todos. Adiamos as medidas que todos reclamam e contemporizamos com as deformações que terminam fazendo do que deveria ser uma democracia, um mero espasmo democrático. Poderíamos recorrer a dezenas ou centenas de exemplos que se transformaram na rotina do cotidiano. Dois, no entanto, parecem-me suficientes e bastantes para nos convenceremos dos riscos a que estamos sujeitos: o espetáculo mesquinho e desqualificado da disputa pela direção das duas Casas do Congresso de um lado, e a sobrevivência das medidas provisórias do outro.

*Octaciano Nogueira (cientista político)*

Democracias existem onde há governos ágeis e eficientes, atuando sobre sociedades livres e organizadas. Governos fortes agindo sobre sociedades fracas e desarticuladas são, via de regra, ditaduras ou autocracias. Governos lerdos e ineficazes, dirigindo sociedades frágeis e desorganizadas, geram democracias esclerosadas, as demoscrosis que é, justamente, o nosso caso. Nessas democracias, apenas formais e aparentes, não existem partidos, mas sim aquilo que os japoneses chamam de “zoku giin”, isto é, tribos políticas, aglomerados de interesses que só funcionam durante as eleições, para proveito dos donos e caciques. São ou não assim os nossos partidos?

*Alípio Severo (jornalista e professor)*

## II – Democracia e Poderes do Estado

As democracias operam melhor quando incluem um mercado razoavelmente eficaz de ideias, que só funciona quando os cidadãos têm informações seguras e existem altos níveis de transparência e honestidade.

*John J. Mearsheimer (professor de Ciência Política e teórico das relações internacionais norteamericano, em “Why Leaders Lie: the Truth about Lying in International Politics”)*

Num estado democrático, a moralidade pública não é apenas obrigação moral ou jurídica, mas também uma obrigação política por excelência imposta pelo princípio que regula a vida do governo democrático, e que o distingue de toda outra forma de governo até hoje existente, o princípio do ‘poder público’.

*Norberto Bobbio (jurista, filósofo político e senador vitalício italiano, em “L’Utopia Capovolta”)*

A crise dos Estados atuais manifesta-se sobretudo na falta de lideranças democráticas com sentido moral. Podem ser contados nos dedos os políticos, magistrados, parlamentares que merecem o título de estadista.

*Roberto Romano (professor de Ética e Filosofia Política)*

(...) nesse momento assistimos ao questionamento das instituições democráticas, partidos e governos. Não é o questionamento da democracia, como querem alguns, mas o questionamento dessa democracia, desses partidos políticos, desses governos que aí estão.

*Silvio Caccia Bava (Associação Latino-Americana de Organizações de Promoção do Desenvolvimento – ALOP)*

## II – Democracia e Poderes do Estado

Talvez a dimensão mais preocupante da recessão democrática tenha sido o declínio da autoconfiança, energia e eficácia democrática nos EUA e no Ocidente em geral. Após anos de hiperpolarização, impasse e corrupção por meio de financiamento de campanha, as principais democracias do mundo estão cada vez mais disfuncionais, com fechamento de governos e a incapacidade de aprovar coisas básicas como um orçamento.

*Larry Diamond (professor da Universidade de Stanford, especialista em democracia)*

Segundo o filósofo italiano Norberto Bobbio, para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático. Isso mostra a vida em sua dinâmica contra o eixo dominante em seu interesse. É o que torna a democracia uma escolha de modelo político vivo. Mas para isso o cidadão precisa votar. É um momento sagrado para o futuro democrático. Então, como explicar que, no Brasil, cerca de 20% da população não votou no primeiro turno das eleições (2014)? É uma questão para pensar.

Não há um modelo de governo perfeito. No entanto, dentre todos, a democracia é o melhor deles. Os modelos de dominância sempre se mostram capazes de despertar conflitos graves em face das diferenças de objetivos e de interesses pessoais, inevitáveis na natureza humana. Muito tempo no poder traz desgaste nas relações e o antagonismo, que se vão tornando insuportáveis.

Estamos vivendo no Brasil um longo período de dominância, centrado num espírito negativo da divisão de classes, em constantes ataques maniqueístas, que tem levado à manutenção do poder. O Brasil vive o perigo da dominância, que é o melhor para a situação, a qual lutará para mantê-lo. Os que têm maior discernimento ressaltam a importância das mudanças e, no caso democrático, o enfrentamento virá pela competência na defesa das convicções. Mas como fazer isso num país que tem regiões tão distintas em termos de desenvolvimento e culturas? (...) Sabe-se que a democracia dá expressão a dois valores que nos são caros: liberdade (certamente) e igualdade (difícil, em face das classes sociais tão distantes, mas aceita, mesmo a custo alto, para que seja concedida a todos). Somente a boa política permite amenizar os conflitos sociais.

Na lembrança do nascedouro dos modelos políticos, tem-se hoje a percepção de que a democracia venceu. E ela pressupõe a alternância.

*Luiz Carlos Corrêa Carvalho (presidente da Associação Brasileira do Agronegócio – ABAG)*

## II – Democracia e Poderes do Estado

As medidas provisórias deformam o regime democrático: o Executivo legisla e o Parlamento fica no discurso. As leis são da pior qualidade e as MPs recebem penduricalhos que nada têm a ver com elas para possibilitar negociações feitas por pequenos grupos a serviço de lobistas.

*José Sarney*

(...) o Brasil é um dos raros casos de regime presidencialista de governo em que um indivíduo – é indivíduo porque não pode se dividir – tem a curiosa e insustentável prerrogativa de pertencer a dois poderes ao mesmo tempo. No Brasil, o cidadão eleito pelo voto para representá-lo no Legislativo, com toda a naturalidade atravessa a Praça dos Três Poderes e segue para o Executivo, como ministro do Executivo, que lhe dá as ordens, que pode nomeá-lo e demiti-lo quando quiser. Não perde o mandato, usa do artifício formalista do pedido de licença e finca os pés em duas canoas.

(...) A promiscuidade institucional, verdadeiro insulto à vontade soberana do povo, esbulho praticado com a conivência geral, repetido à vontade nos estados e municípios, tem consequências perversas para a democracia, pois atenta contra a Constituição e o livre exercício dos poderes, que deverão de ter assegurada a independência recíproca caso desejem manter a legitimidade.

(...) Dir-se-á que essa é uma prática antiga, uma das peculiaridades do presidencialismo à brasileira, outra jabuticaba. Pois bem, trata-se de estelionato institucional, de charlatanice bem-sucedida, que urge revogar. Seria a primeira e mais importante medida de revitalização do Parlamento, testemunho de respeito à vontade do povo.

(...) (Assim), quando um deputado ou senador julgar que servirá melhor à República ocupando cargo no Executivo, ou no Judiciário, perderá *ipso facto* o mandato legislativo.

*Flavio Flores da Cunha Bierrenbach (ex-deputado, ex-ministro do STM e ex-procurador do estado de São Paulo)*

O sistema político brasileiro é caracterizado por graves distorções e que resultam em um simulacro de democracia. O Brasil, como democracia, ainda é um factóide. Tem elementos de uma democracia representativa, mas o seu funcionamento é precário e resulta em graves distorções para a cidadania. O mais evidente sintoma das distorções é a profusão de escândalos que assola o sistema político desde a redemocratização nos anos 1980.

.....

## II – Democracia e Poderes do Estado

Ao ver o Brasil de hoje, é inacreditável que possamos voltar a cair no buraco autoritário. No entanto, valem algumas observações. A primeira é que nem tudo evolui para melhor. O Brasil é uma prova de avanços e retrocessos dentro dos mesmos contextos políticos. Como na era Vargas e mesmo no período pós-regime militar. A segunda observação é a de que o autoritarismo não pode ser estereotipado. Um regime autoritário não significa ter um general no poder. Pode ter o apoio dos militares ou não. Depende das circunstâncias. O autoritarismo se revela no clientelismo, no nepotismo e no privilégio de uns em detrimento da maioria. São fatos corriqueiros no Brasil de hoje.

Em que pese o avanço da democracia no país, o Brasil ainda é terreno fértil para o autoritarismo, presente nos escândalos políticos e no tratamento que o cidadão recebe de servidores do Estado. Nosso viés autoritário é disfarçado por uma superficial cordialidade e por muitas palavras. O alerta presente nas dependências aeroportuárias de que o eventual desrespeito ao servidor público pode resultar em cadeia é emblemático. Somos inferiores, como cidadãos, aos cidadãos que servem ao Estado todo-poderoso.

O corporativismo e o clientelismo são formas de autoritarismo que estão incrustadas na vida nacional. O autoritarismo escorado em algum sucesso econômico e forte intervencionismo estatal pode transformar uma sociedade mal-educada e com baixa conscientização política em uma sociedade de bovinos. Portanto, todo cuidado é pouco. Vale lembrar um velho ditado irlandês: “O preço da liberdade é a eterna vigilância.” Não temos, infelizmente, vigiado adequadamente o pouco que temos de liberdade.

*Murillo de Aragão (advogado, mestre em Ciência Política e doutor em Sociologia)*

O País está acéfalo. O Executivo, atordoado e acuado, está aparentemente preocupado exclusivamente em minimizar as possibilidades de impeachment. Os quadros do serviço público estão desmoralizados e desmotivados. A percepção popular do Congresso nacional, envolvido no esquema da corrupção sistematizada pelo governo na Petrobras, nunca foi tão negativa. Desmoralizado com a população, o Legislativo corre ainda o risco de colisão com o Judiciário. Não há novas lideranças nem sinais de que possam surgir da política partidária, cujos canais estão entupidos. Dada a desmoralização da política, abre-se a possibilidade de lideranças externas a ela, populistas e inimigas das instituições.

*André Lara Resende (economista)*

## **III – REFORMA POLÍTICA**

O tempo é sempre certo para fazer o que é certo.

*Martin Luther King*

Quando se dá o caso da necessidade, ou quando aparece a urgência de uma medida, tudo se pode fazer, tudo se quer fazer e por fim nada se faz; toma-se uma medida interina, e essa fica para sempre, porque passada a crise, se esquece a urgência.

*Senador Melo Matos (em discurso no Senado, em 16/03/1846)*

As reforminhas eleitorais sempre foram a via inerte da caminhada brasileira.

*José Honório Rodrigues (historiador)*

O enigma decifrado brasileiro é que aqui tudo se reforma e nada muda.

*Maurício Tragtenberg (historiador e cronista brasileiro)*

A verdadeira dificuldade não está em aceitar ideias novas. Está em escapar das ideias antigas.

*John Maynard Keynes (economista inglês)*

Estes esquemas de reforma atacam antes os sintomas do que a raiz da doença, na indiferença ou subserviência ao partido, de uma grande parte dos votantes. Elevar o nível da consciência cívica é uma tarefa mais difícil e mais longa do que alterar as instituições.

*Quentin Bryce (política australiana)*

## III – Reforma Política

É fundamental que o estamento político realize sua missão. Por exemplo, a reforma política não pode ser obra de tribunal.

*Gilmar Mendes (ministro do STF)*

A reforma política é como o paraíso. Todos o desejam. Mas ninguém quer ir para lá agora.

*José Múcio Monteiro (ex-deputado e ex-ministro de Estado)*

A reforma política diz respeito à revisão das nossas instituições políticas, especialmente aquelas vinculadas à democracia representativa, fundamentada na existência dos partidos e na forma de escolha das lideranças políticas.

(...são) características permanentes do debate sobre reforma política: a diversidade de opiniões e a pluralidade de alternativas que visam aprimorar as escolhas e o desenvolvimento de lideranças partidárias. (...)

Outro aspecto relevante é o de que as propostas são formuladas para combater problemas específicos. A solução desses problemas é que enseja os desenhos de cada proposta de reforma política. Mas, afinal, qual deve ser o mal a ser combatido? A corrupção? A ameaça à governabilidade? A fraqueza dos partidos? A falta de legitimidade da classe política? O distanciamento entre representantes e representados? Boa parte das propostas está centrada em uma ou no máximo duas perspectivas, deixando as demais à margem da discussão. Cada intenção de mudança está respaldada numa motivação ou naquilo que cada grupo social imagina ser o problema mais relevante. O afunilamento dos objetivos tem afastado as propostas e dificultado o consenso, estratificando propostas que deveriam dialogar entre si, dado que os temas se interligam. Além disso, perde-se a oportunidade de aplicar soluções graduais ou que contemplem uma noção intertemporal negociada que viabilize a formação de maiorias ou mesmo de consensos.

(...) Ao contrário do que se supõe, a falta de soluções e consensos não está especificamente na demora do consenso, mas justamente na ausência da participação da sociedade nas arenas decisórias, o que, por sua vez, estimula a descontinuidade das discussões.

*Rafael Silveira e Silva, Fernando B. Meneguim e Gabrielle T. Pereira (consultores legislativos do Senado, organizadores da coletânea “Resgate da reforma política – Diversidade e Pluralismo no Legislativo” – 2015)*

Na reforma política, como em todas as demais, é que estão todos de acordo com **o que** é preciso fazer. As discórdias começam quando se tem que definir **como** fazê-lo.

.....

É ingenuidade esperar que os beneficiários do sistema que está aí sejam capazes de fazer mudanças que modernizem o sistema político. Se depender deles, fica tudo como está para sempre.

.....

Reforma política é promessa que nunca saiu e dificilmente sairá do papel e do rol de boas intenções. (...)

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

A dissemântica é evidente: enquanto falamos em reforma política, os congressistas discutem reforma eleitoral. Listas fechadas e bloqueadas, financiamento público das campanhas, arremedo de cláusula de desempenho e fim das coligações nas eleições proporcionais nada mais são que remendos, que, já em 1962, José Honório Rodrigues chamava de “reforminhas de ocasião”. Hoje diríamos, “reforminhas de conveniência”.

## III – Reforma Política

Num Congresso cuja composição tem oscilado nas últimas legislaturas entre 16 e 19 legendas, a busca do consenso se faz sempre pelo caminho estreito da cooptação. (...) Se as reformas eleitorais sempre trazem prejuízo para o eleitor ou para o contribuinte, a busca do consenso no Congresso sai até mais cara, pois quem paga a conta é todo o país.

*Octaciano Nogueira (cientista político e historiador)*

Reformas políticas não são inocentes. Como já mostrou Douglas Era em seu magistral *The Political Consequences of Electoral Laws*, as regras eleitorais prejudicam alguns partidos, geralmente os pequenos, e beneficiam os grandes. Ninguém faz reforma política para beneficiar o adversário.

*Leôncio Martins Rodrigues (cientista político)*

Alterações ou mudanças num ou noutra componente do sistema político, como tem sido tradição brasileira, não chegam a constituir uma reforma. Para usar a expressão clássica do filósofo Thomas Kahn, podem até mudar o componente de um sistema, mas não mudam nem o sistema nem seu paradigma. Por isso, corremos o risco daquilo que, depreciativamente, porém com certa dose de razão, o historiador José Honório Rodrigues chamou de “reforminhas de conveniências”.

*Marco Maciel*

Passou da hora de enfrentarmos de vez uma profunda, radical e definitiva reforma política. E se é para fazê-la, que a façamos com abrangência e organicidade, e não apenas baseada em pequenos tópicos de alteração do sistema eleitoral e partidário.

*Fernando Collor*

## III – Reforma Política

Perderam e erraram todos, sem exceção<sup>5</sup>, a provar que o sistema político ruiu e novos arranjos partidários se tornaram urgentes. Sem ele e sem uma boa reforma a política continuará colonizada pelo econômico e ainda mais exposta a escândalos, os governos permanecerão medíocres e as oposições democráticas, impotentes. (...) Vença quem vencer, a vida continuará, mais forte do que a indignação dos políticos, a frouxidão dos partidos, a vacuidade dos discursos, a caça às bruxas. Seguirá mostrando que a política precisa mudar. Com reformas institucionais, renovação cultural e refundação partidária, mas também com um gigantesco esforço de educação política, que dê aos jovens sobretudo, mas não somente a eles, uma chance de entrar com o pé direito no fascinante e perigoso universo do poder e do Estado.

(...)

É com os cidadãos e as forças vivas da sociedade que os políticos precisam pactuar, pois o Estado só faz sentido se tiver na base um pacto social consistente.

*Marco Aurélio Nogueira (professor de Teoria Política)*

Os costumes políticos não acompanharam a dinâmica social. Daí a necessidade de alterar o calibre eleitoral.

Reforma política: por onde começar? Um bom exercício seria iniciar pela redução da força do nosso superpresidencialismo (revisão do instituto da Medida Provisória; nova repartição da arrecadação tributária entre União, Estados e Municípios; maior participação de discussão e poder decisório da sociedade por meio de suas entidades; voto facultativo).

*Gaudêncio Torquato (jornalista e consultor político)*

Desde a redemocratização, na década de 1980, o sistema político brasileiro tem sido alvo de pesadas e reiteradas críticas a respeito de seu funcionamento. Muitos são os defeitos atribuídos – justa ou injustamente – às suas instituições. Entre as principais mazelas apontadas por observadores, nativos ou estrangeiros, figuram: 1) um sistema partidário fragmentado que ameaçaria a governabilidade e a estabilidade do regime democrático; 2) a ausência de partidos fortes, isto é, disciplinados, coesos, programáticos e, logo, capazes de estruturar as preferências políticas dos eleitores; 3) a falta de vínculos estreitos entre os parlamentares e seus representados; 4) a proliferação de políticos individualistas, que,

---

<sup>5</sup> *sobre as eleições de 2014*

quando se aproximam dos eleitores, cultivam uma relação clientelista, oferecendo bens e serviços particularistas em troca de votos; 5) a corrupção, estimulada pelas regras de financiamento de campanha.

Embora esse diagnóstico já não encontre tantos defensores entre os acadêmicos, sobretudo depois da publicação dos resultados da pesquisa empírica feita por Figueiredo e Limongi (1999), a visão extremamente negativa sobre o arcabouço institucional brasileiro ainda é compartilhada pela imprensa e pela opinião pública, atores fundamentais que têm exercido pressão por mudanças, algumas radicais do ponto de vista da estrutura institucional vigente. A palavra de ordem, que nos anos 60 havia sido revolução e nos 80 foi redemocratização, hoje é, cada vez mais, reforma.

O argumento de Shugart – como o de boa parte dos especialistas em reformas institucionais – é o de que apenas o irrompimento de fatores extraordinários é capaz de abalar a inércia natural dos políticos, pois esses seriam refratários às mudanças das regras do jogo, já que foram eleitos e se beneficiam dessas mesmas regras.

O problema, no caso brasileiro, é que a erupção de fatores contingentes acontece num momento em que fatores inerentes estão numa fase de questionamento. Antigas teses são revistas e muito ainda há que se pesquisar, antes que visões impressionistas pautem uma reforma de afogadilho.

Instituições políticas não são perfeitas. Essa é uma das principais razões para que tantos países tenham passado por reformas nos últimos anos. Por outro lado, essa afirmação também explica por que muitas reformas não produziram o efeito esperado. Não há um sistema ideal. Experiências internacionais mostram os riscos de se adotar uma instituição e trocar defeitos antigos por novos, como ocorreu na Venezuela e na Nova Zelândia.

Essas lições, contudo, não implicam acomodação, paralisia ou rendição diante dos males percebidos, e sim apenas a necessidade de se manterem princípios de racionalidade, mesmo quando e, principalmente, se o ambiente estiver tomado pelo clima emocional que cerca as grandes crises. Nesses contextos, discursos exaltados chegam a defender que a situação, “pior do que está, não pode ficar”. Sim, pode.

Soares e Rennó (2006, p.10) ressaltam que toda reforma institucional deve envolver dois questionamentos indispensáveis: 1) se as mudanças são necessárias ou não; e 2) quais são os custos e benefícios da mudança. “O diagnóstico dos problemas existentes é importante, mas também é fundamental fazer uma simulação das conseqüências das mudanças. É exatamente nesse momento que a contribuição dos analistas da política se torna imprescindível.

*Cristian Klein (jornalista, mestre e doutor em Ciência Política)*

## III – Reforma Política

Há um déficit de democracia participativa que precisa ser resolvido. Só votar e esperar quatro anos não adianta mais. Uma reforma política que se concentre em ferramentas de participação popular pode ser a saída. Muitos desses jovens (*das manifestações de junho/2013*) estão descontentes, mas não sabem o que querem. Apenas o que não querem. Neste momento, por mais agressivos que sejam, boa parte deles está em êxtase, alucinada com a diversão que é estar na rua e com o poder que acreditam ter nas mãos. Mas, ao mesmo tempo, com medo. Pois, cobrados de uma resposta sobre insatisfação, no fundo, no fundo, conseguem perceber apenas um grande vazio.

*Leonardo Sakamoto (jornalista e cientista político)*

Os problemas relacionados à reforma política no Brasil se enfrentam com dilemas quanto a dois aspectos importantes. Em primeiro lugar, quanto aos objetivos que cabe perseguir, é preciso que as instituições a serem construídas ou reformadas se mostrem capazes de conciliar o desiderato de *representatividade democrática* com o de *eficiência*. Enquanto a eficiência supõe fins dados para que se possam dispor de modo adequado os meios a serem empregados, a democracia supõe justamente fins múltiplos de diferentes atores e de conciliação problemática. É claro que a democracia é uma consideração crucial, em especial diante das muitas turbulências da história política brasileira de várias décadas recentes, culminando na penosa experiência da ditadura de 1964. É indispensável, porém, que o empenho de assegurar instituições capazes de operar de maneira plenamente democrática se mostre compatível, sobretudo nas condições da nova dinâmica econômica mundial e das imposições da “austeridade permanente”, não só com o estímulo à eficiência dos agentes privados e dispersos na busca dos legítimos objetivos próprios que possam ter em diferentes áreas, mas também com a agilidade e a eficiência da aparelhagem estatal ao perseguir os fins comuns da coletividade.

Mas há um segundo dilema correlato. Ele aponta para o fato de que, além da necessidade de que as instituições como tal sejam eficientes, a própria implantação de instituições democráticas envolve considerações de eficiência. Surge, assim, a indagação sobre como agir para tornar efetiva a reforma, e vê-se que a dificuldade diz respeito, na verdade, à natureza mesma das instituições políticas. Será suficiente o esforço de “engenharia política” que busque alterar os dispositivos legais relevantes – vale dizer, as instituições se reduzirão a tais dispositivos? Ou esse “artificialismo” legal se verá fadado a esbarrar na viscosidade de um contexto ou mesmo uma cultura resistente, que talvez impregne o dia-a-dia e impeça a “decantação” em que as leis “pegam” e se tornam parte real do contexto

relevante? As instituições verdadeiras não dependerão justamente de que os dispositivos legais se enraízem no substrato social e cultural?

No plano mais geral, o problema das reformas institucionais se vê diante de desafios complicados, que estão longe de ser adequadamente tidos em conta na afirmatividade de certos simplismos ideológicos antigos ou novos. Esses desafios se traduzem, em particular, em como produzir a aparelhagem institucional capaz de responder à perplexidade que cerca as relações entre a política econômica realista e eficaz que as condições mundiais exigem, de um lado, e, de outro, a política social ambiciosa e efetivamente incorporadora de que o país necessita.

*Fábio Wanderley Reis (cientista político)*

A verdadeira reforma política não se reduz à reforma do voto, dos partidos ou da representação, mas representa, sim, a reforma das instituições políticas, do estado e da própria sociedade, criando uma nova forma de se pensar e fazer política e, portanto, realizar o exercício do poder.

A verdadeira reforma política devia partir da necessidade de ampliação dos espaços de participação cidadã e dos sujeitos políticos. Enfim, um novo modelo de democracia, que reconhece as diferentes formas de se fazer política e os seus diferentes sujeitos.

O que pensam os/as parlamentares sobre reforma política? Que tudo deve ficar como está, que não se pode pensar em novos mecanismos que possibilitem a representação de segmentos nunca representados, que a democracia direta é inviável e que eles/as querem recursos públicos para manter as coisas como estão.

A pesquisa (*Reforma política: a opinião dos Parlamentares*, do Inesc, 2009) procurou dar luz a um aspecto da reforma política, mas os seus resultados foram sombras. Isso reforça a idéia de que todas as conquistas só são possíveis com muita mobilização da sociedade.

*Inesc (Instituto de Estudos Socioeconômicos)*

Entendemos que os seguintes tópicos são elementos estruturantes do atual sistema político brasileiro que queremos transformar: (a) o patrimonialismo e o patriarcado a ele associado; (b) o clientelismo e o nepotismo que sempre o acompanha; (c) a relação entre populismo e o personalismo, que eliminam os princípios éticos e democráticos da política; e

## III – Reforma Política

(d) as oligarquias, escoltadas pela corrupção e sustentadas em múltiplas formas de exclusão (pelo racismo, pelo etnocentrismo, pelo machismo, pela homofobia e por outras formas de discriminação).

A construção de uma verdadeira reforma do sistema político precisa estar alicerçada em cinco eixos: (1) fortalecer a democracia direta; (2) fortalecer a democracia participativa; (3) aprimorar a democracia representativa: o sistema eleitoral e os partidos políticos; (4) democratizar a informação e a comunicação; e (5) democratização e a transparência do Poder Judiciário.

Assim, precisamos aprimorar e fortalecer a democracia representativa, priorizando a democratização dos partidos e a qualificação dos processos eleitorais. A fidelidade partidária, o financiamento público exclusivo de campanha, a votação em lista fechada e a possibilidade de revogação de mandatos pela população devem ser prioridades.

*José Antônio Moroni (membro do Inesc e da Abong)*

Ainda que indissociáveis, a descrença no Poder (Legislativo) preocupa mais do que a ganância exacerbada. Um Congresso forte, a serviço do interesse público, não tem preço, pois refletirá positivamente em toda a vida nacional, com o aperfeiçoamento do Estado e da própria democracia. O oposto – como se vê hoje – é o retrocesso. E não haverá luz no fim do túnel sem uma reforma política verdadeira, único instrumento capaz de cavar a saída do buraco, para iluminar e arejar o ambiente.

*Correio Braziliense – Editorial*

Soberania popular, sufrágio universal, regras eleitorais, eleições periódicas, separação de poderes, são componentes indispensáveis da democracia, tal como ela é percebida e desejada no mundo contemporâneo. Tais instituições podem e devem, sempre, ser aperfeiçoadas para que a qualidade da democracia seja crescente. Isso requer, por exemplo, que a Câmara dos Deputados reflita, seja o espelho da Nação, de seus vários segmentos sociais, das várias tendências políticas que a integram, pois o princípio da proporcionalidade se presta precisamente para cumprir, da melhor maneira possível, essa função. A representatividade do órgão será tanto maior quanto mais essa função for adequadamente preenchida. Afinal, os Legislativos têm atribuições e funções extremamente importantes.

*Olavo Brasil de Lima Júnior (professor e doutor em Ciência Política)*

Todos sabemos como superar a crise (europeia); apenas não sabemos como fazer isso e ganhar a próxima eleição.

*Jean-Claude Juncker (ex-primeiro ministro de Luxemburgo)*

Raciocínio válido para implantar reformas institucionais e políticas. Ver entrevista do cientista político e especialista em gestão pública Luiz Felipe D'Ávila (Revista Veja de 5/2/14) acerca da falta de estadistas no Brasil. Ao citar a frase de Juncker, ele diz: “As grandes reformas estruturais da história contemporânea sempre foram lideradas por estadistas. A liderança faz falta hoje ao mundo, e não apenas ao Brasil, diante da complexidade dos problemas. (...) Esse parece ser, tristemente, o espírito do tempo atual na política. As pessoas esclarecidas sabem o que deve ser feito, mas ninguém parece disposto a comprar a briga política. Daí a necessidade do verdadeiro estadista.”

P - Como escapar da ‘maldição de Juncker’ quando fala em fazer o que é preciso e não perder votos?

“As pessoas, de fato, temem reformas. Para elas, reforma significa perder algo – e ninguém que perder nada. Ninguém aceita perder privilégios, benefícios, subsídios. É preciso criar uma narrativa e mostrar os ganhos futuros para a maior parte da população. No Brasil falta uma narrativa que convença as pessoas a se envolver com as mudanças necessárias. As pessoas só estarão dispostas a fazer certo sacrifício se for criada essa narrativa. Daí a necessidade de um estadista. Existem os líderes que usam o poder apenas para fortalecer o mando pessoal, e existem aqueles que buscam reformar e fortalecer as instituições. Vivemos, hoje, de reformas feitas no passado. As instituições, porém, não suportam dasafos por muitas décadas. Precisamos de uma nova safra de estadistas virtuosos para dar sequência às reformas.

Estamos há mais de uma década sem nenhuma grande reforma institucional no país. Estamos consumindo um capital importante que vai faltar. Fica evidente o descrédito das instituições, algo muito ruim, porque corrói os valores da democracia.”

*Luiz Felipe D'Ávila (cientista político)*

## III – Reforma Política

A reforma política é, por natureza, um tema complexo, polêmico e gerador de tensão. E, nesse terreno, não existe solução teórica ou “desenho” institucional ideal ou ótimo.

(...)

A reforma política, tida como a mais importante das reformas, parece uma história sem fim. A percepção geral é de que ela é fundamental para o aperfeiçoamento das regras sobre disputas eleitorais, para a formação e o exercício do poder, para aproximar os representantes dos representados, para reduzir a corrupção e para ampliar a transparência, o controle e a participação popular.

Assim, a reforma política tem sido vendida como solução para todos os problemas do País. Com essa supervalorização, cria-se em torno dela uma expectativa exagerada, a ponto de atribuírem todas as mazelas da vida pública à ausência de uma reforma política moralizadora.

E todos sabemos que não basta reformar a legislação eleitoral e partidária. É preciso também mudança cultural e mais formação política, sem as quais as mudanças na legislação pouco importam.

Essa expectativa exagerada quanto aos efeitos positivos de uma reforma política, portanto, pode levar à frustração, inclusive na hipótese de uma reforma ampla.

Uma verdadeira reforma política pressupõe, além da participação popular, um escopo que não se limite aos aspectos eleitorais e partidários. Deve ser ampla o suficiente para modificar estruturalmente os processos decisórios e mudar o modo de exercício do poder político. Só assim haverá real reforma no sistema político brasileiro.

A reforma política pode modificar as regras de escolha dos governantes e legisladores, daí a sua importância para o aperfeiçoamento das instituições. E é por intermédio das instituições políticas que os detentores do poder tomam decisões sobre conflitos sociais, econômicos e de interesses. Por isso a necessidade de boas regras não apenas para a qualidade dos escolhidos, mas também para o processo de tomada de decisão.

*Antônio Augusto de Queiroz (analista político – Diap)*

## III – Reforma Política

O enfrentamento e a resolução desses problemas (*do sistema político*) envolvem a elaboração de consensos mínimos, que, por sua vez, requerem laboriosos convencimentos, permanentes negociações e alta dose de transigência. Isso porque as divergências e os interesses representados são muitos e vastos. Portanto, o debate e a deliberação sobre a reforma política – qualquer que seja sua dimensão, extensa ou restrita – não podem ser encaminhadas de maneira açodada e muito menos facciosa e ardilosa.

Há pelo menos três grandes vertentes com concepções e propostas diferentes. Uma que não deseja mudança alguma; diante do imponderável, prefere manter tudo como está. Considera o atual sistema político-partidário e eleitoral eficiente, funcional e conveniente. Outra que julga necessária uma reforma substancial, capaz de eliminar os elementos perturbadores que causam instabilidade e paralisia decisória, para garantir a governabilidade. E a terceira, que concebe o sistema em vigor como sendo, embora não ideal, bastante razoável. Ele necessitaria, sim, de aperfeiçoamentos específicos que eliminem determinadas distorções.

Pelo exposto, é possível aquilatar que a questão da reformar política não é tão patente ou indiscutível como muitos apregoam, muito menos uma panaceia para todos os males da política brasileira.

*José Antônio Segatto (professor de Sociologia da UNESP)*

É importante, para o início das mudanças, que o Legislativo não incorra na tentação de ampliar desmedidamente os próprios poderes, para numa inútil queda de braços com o Executivo. Criar mais um poder com feições imperiais e mandonistas está fora da necessidade da nação. De saída, qualquer proposta de reforma política respeitável deve mirar diretamente e apenas nos interesses da cidadania, desprezando, por completo, quaisquer outras medidas de cunho cartorial. Se for para atender aos anseios da sociedade, uma reforma pra valer obrigará os Poderes a uma lipoaspiração profunda, extirpando mazelas e vícios antigos.

Para início de conversa, devem ser eliminadas todas e quaisquer prerrogativas que induzam à blindagem das autoridades, pondo fim à execrável imunidade política de parlamentares, governadores, ministros, presidentes e outros próceres do Estado. No caso das instituições brasileiras, uma reforma pra valer terá, como tarefa maior, de enxugar, reduzir e racionalizar os Poderes da República, de modo a não só igualar todos perante a lei, mas tornar o aparato e o poderio estatal mais barato e mais próximo à realidade do contribuinte cidadão.

A cada eleição, o que se espera de fato é Estado eficiente e de baixo custo. Para tanto, toda e qualquer reforma política deve ter como premissa aliviar o bolso do contribuinte, pondo fim aos inúmeros penduricalhos embutidos nos altos salários das excelências. Só assim será pra valer.

.....

A reforma política que a população quer é bem simples e clara: fim da reeleição, fim dos suplentes, ficha limpa, deputado ou senador que ocupar cargos no Executivo perde o mandato para qual foi eleito, *recall* de políticos, transferência dos tribunais de contas para a esfera da Justiça, fim das nomeações políticas para o STF, fim das medidas provisórias, enxugamento da máquina pública, transparência total dos poderes e outras tantas que não cabem neste espaço.

*Ari Cunha, com Circe Cunha (colunista do Correio Braziliense – Visto, Lido e Ouvido)*

Talvez essa seja a hora<sup>6</sup> de sairmos da anestesia geral da nação e jogar o jogo institucional, forçando o Congresso a votar não a sua reforma política, mas a reforma da sociedade que cada vez ele menos representa.

*Luís Maximiliano Telesca (advogado e escritor)*

Mudar o sistema atual é uma responsabilidade coletiva. Repito o que disse, em outra oportunidade, a todos os que exercem ou exerceram a Presidência: por que não assumimos nossas responsabilidades, por mais diversa que tenha sido nossa participação individual no processo que nos levou a tal situação (presidencialismo de coalizão/cooptação) e nos propomos a fazer conjuntamente o que nossos partidos, por suas impossibilidades e por seus interesses, não querem fazer – mudar o sistema? Sei que se trata de um grito um tanto ingênuo, pedir grandeza. A visão de curto prazo encolhe o horizonte para o hoje e deixa o amanhã distante. Ainda assim, sem um pouco de quixotismo, nada muda.

*Fernando Henrique Cardoso*

---

<sup>6</sup> O autor se refere à Legislatura de 2015-2019, iniciada pelo Legislativo de forma mais independente em relação ao Executivo.

## III – Reforma Política

A reforma política não pode reduzir-se às regras eleitorais e ao financiamento das campanhas. O Poder Judiciário merece reflexões. Precisamos viver um pluripartidarismo real, proibidas as coligações, que são próprias do parlamentarismo. O presidencialismo de coalizão é a maior desgraça política da nação, fonte perene de corrupção. A reforma política, dizíamos, vai além, implica novo pacto federativo e redução do Estado para que possa prestar bons serviços públicos, saindo totalmente da economia. A tripartição dos poderes deve ser repensada e modernizada. As instituições estão arcaicas e disfuncionais.

O Poder judiciário, portanto, merece ser repensado. Essas queixas sobre sua “morosidade” são mantras inúteis. A reforma do Estado é a mãe de todas as reformas.

*Sacha Calmon (advogado, professor e presidente da Associação Brasileira de Direito Financeiro – ABDF)*

Esse complexo tema da reinvenção democrática da política tem um foco: que o centro das estratégias de desenvolvimento seja conquistar o bem-estar das maiorias e melhores condições de vida para todos. Para isso, as coisas não podem ficar como estão; precisamos promover a reforma política, não apenas uma reforma eleitoral.

*Silvio Caccia Bava (Associação Latino-Americana de Organizações de Promoção do Desenvolvimento – ALOP)*

A predominância de democracias instáveis devia-se, em grande parte, à persistência de uma ilusão - falsa, mas tentadora - a cegar os olhos dos líderes políticos: a falácia da imitação institucional, apoiada no falso pressuposto de que a democracia estável depende fundamentalmente de uma boa Constituição democrática.

A expressão política mais frequente dessa forma de pensar é a obsessão por reformas políticas, pela convocação de constituintes, pela atração por plebiscitos, referendos, práticas de ação direta e a judicialização da política, como forma de se evadir do desgaste da decisão, transferindo-a para o Judiciário.

Essa concepção de política, da forma como foi acolhida pelos políticos dos países "importadores de instituições", implicava alguns pressupostos logicamente necessários que implicitamente se insinuavam na forma de pensar a política: (1) As condições básicas para orientar o comportamento político são inatas; (2) Os fatos sociais são facilmente assimiláveis

pelas normas jurídicas promulgadas; (3) As instituições, formais, podem ser transplantadas de um sistema político para outro, produzindo invariavelmente os mesmos resultados.

Esse é o enfoque dominante no Brasil e nos países de forte tradição bacharelesca, o enfoque jurídico formal, em que a política é tratada sob um ângulo estritamente jurídico. Tão hegemônico que plasmou uma cultura política com esse viés, como ilustra nossa própria história política: tivemos 12 episódios de mudanças radicais e abruptas nas instituições políticas e governamentais em 58 anos, da Revolução de 1930 à Constituição de 1988, um a cada cinco anos.

Além de dominante, esse enfoque é também responsável por um círculo vicioso interminável de produção legislativa, por uma verdadeira "fábrica de democracias instáveis". Quando algo não está funcionando a contento, a causa alegada é ou a ausência de um regramento que discipline a matéria, ou que o regramento existente foi mal concebido. Em ambos os casos, "a falha é jurídica e a solução é jurídica (novo regramento) o que dará origem a uma nova falha que vai exigir outra nova norma, e assim sucessivamente", formando um círculo vicioso infundável.

Se o problema é de uma lei individual, faça-se outra lei. Se é de insatisfação generalizada com o sistema político, a "solução" é uma constituinte, inaugurando-se então o período do "bizantinismo político" cujo primeiro e emocionante tema de debate é: "Constituinte exclusiva ou parlamentar?".

O resultado dessa maneira de ver a política é a proliferação legislativa, uma teia normativa crescente que judicializa as relações sociais e onera, reduz, quando não impede, a eficiência administrativa.

O século 20 foi o auge da disseminação do enfoque jurídico formal e, com ele, da criação de democracias cronicamente instáveis, sempre institucionalmente fragilizadas e oscilando entre democracias "enlouquecidas" pela prática da ação direta e golpes de Estado, ditaduras, revoluções totalitárias.

Essas são as fragilidades das Constituições produto do exercício da razão pura, aquelas em que instituições políticas e regras constitucionais resultam de construções teóricas e abstratas, apoiadas em critérios de plausibilidade e na cópia acrítica de instituições políticas de outros países.

A grande lição que se extraiu da experiência da Constituição de Weimar é que as Constituições, e por extensão as leis, não têm o poder de estabelecer ou mudar os comportamentos que colidam com os valores individuais culturalmente consagrados pela organização social. E isso é verdadeiro, acima de tudo, com relação às Constituições que são produto da "razão pura".

## III – Reforma Política

Passado mais de meio século, as democracias que eram estáveis então continuam basicamente as mesmas em 2014 e as que eram instáveis seguem instáveis. Não encontro nenhuma razão, não visualizo nenhuma tendência pela qual essa realidade, que não mudou nos últimos 50 anos, deva mudar nos próximos 50.

*Francisco Ferraz (professor de Ciência Política na UFRGS e criador do site [politicaparapoliticos.com.br](http://politicaparapoliticos.com.br))*

Não há reforma sem impactos múltiplos. A questão central diz respeito à “desprivatização” da vida pública, no limite do que cabe à ação política, ao aumento da representatividade popular e ao fim da “democracia plutocrática” encoberta pela “democracia formal”.

*Francisco Fonseca (cientista político, historiador e professor da FGV e PUC-SP)*

A reforma política visa, em última instância, a contemplar o eterno desafio da democracia representativa: como fazer o representante votar segundo a vontade de seus representados, e não segundo os seus interesses escusos. As distorções da nossa ordem eleitoral e partidária são dolosas: não é falta de receita melhor, é consequência da intocável onipotência do político brasileiro depois de eleito. Para consertar isso é preciso atacar a causa, e não os efeitos. Não é o que vem sendo proposto.

Pra que começar a conversa das reformas, (...), se com plebiscito está jurado que levaremos gato por lebre e sem plebiscito o canal que sobra é o dos próprios beneficiários das perversões do sistema atual, que jamais se disporão a alterá-lo?

*Fernão Lara Mesquita (jornalista)*

A existência de uma Constituinte exclusiva para a Reforma Política, ainda que extravagante ao sistema constituinte nacional, não é absurda pelo sentido prático. Idealmente, o sistema político deveria ser definido por um processo constitucional exclusivo

com constituintes eleitos para o fim específico, que se tornariam inelegíveis para o mandato parlamentar subsequente.

Porém, a existência de uma Constituinte exclusiva está praticamente descartada em tempos de estabilidade política. A situação política do país teria que piorar significativamente para viabilizar tal processo. Assim, voltamos ao ponto anterior: fazer uma Reforma Política dentro do atual marco constitucional e legislativo em um ambiente político fragmentado e altamente dependente de elevadas doses de consenso. É uma tarefa complexa.

.....

(...*existem*) duas marcantes características do sistema político no Brasil: a primeira é que mudamos para acomodar e nunca para radicalizar; a segunda é que as mudanças terminam sempre sendo parciais por serem de consenso. (...) no âmbito, muda-se pouco para não ter que mudar tudo.

.....

Não basta o trabalho dos militantes da Reforma Política para fazer a captura da política pela sociedade. Há que existir a compreensão dos políticos de que o modelo vigente está esgotado e pode levar a uma situação de convulsão social. Há que se retomar o engajamento da imprensa na questão, não sob a ótica de preferência de um ou de outro grupo político, mas de se ter a Reforma Política como meta essencial, que deve ser alcançada com o engajamento de todas as forças políticas relevantes da sociedade.

.....

A má política gera atrasos e injustiças, num círculo vicioso. A degradação da política gera mais degradação. E o inacreditável é que a resposta de nossas instituições é lenta, muito lenta. (...) Falta-nos, nesta quadra (reforma política) de nossa história, um movimento como aquele em favor da anistia ampla e irrestrita do final dos anos 1970. E, sobretudo, falta sentido cívico a nossos líderes políticos para assumirem a necessidade de reformar o que não está funcionando bem. (...) Não devemos esperar piorar para fazer o que é certo. O caminho é a criação de um pacto em favor de uma reforma política que tenha a participação dos três Poderes e da sociedade civil. Os temas que devem ser debatidos são de conhecimento: financiamento de campanha, teto de despesas de campanhas, fidelidade partidária, cláusula de barreira, fim das coligações para eleições proporcionais, fiscalização pela sociedade civil do fundo partidário, limite à reeleição de presidentes de agremiações e ao nepotismo em partidos, entre outros. Sobram temas e urge a necessidade. Falta interesse e falta coragem.

## III – Reforma Política

(... *Entre*) as razões que justificam uma Reforma Política ampla, podemos apontar de pronto as seguintes: abuso de poder econômico; distorção na representação parlamentar perante a população; personalismo e ausência de debate programático; mau uso de recursos públicos na manutenção das máquinas partidárias; proliferação de partidos políticos; baixa rotatividade no comando dos partidos; precário controle dos recursos destinados aos partidos; mau uso da propaganda partidária no rádio e na televisão; entre outras.

(...) Devemos marchar para um modelo com menos partidos, em que a representação da população seja absolutamente proporcional; para que as eleições sejam justas sem a presença do poder econômico, da máquina pública ou sindical; onde o processo legislativo seja mais claro e transparente e onde, sobretudo, exista um equilíbrio entre os poderes da União. Isso nos leva à certeza de que a Reforma Política terminará sendo obra muito mais complexa do que a simples reforma do sistema eleitoral e partidário. Na prática, será um ponto de partida para a construção de uma democracia verdadeira.

.....

A Reforma Política deve ser vista de modo substantivo, como um processo inconcluso desse aperfeiçoamento que se desdobra ao longo do tempo e perpassa um largo período de nossa história. E isso ocorre, deve-se destacar, pelo simples fato de que não existe consenso sobre as normas que devem ser adotadas. (...) Uma Reforma estrutural deve abranger aspectos partidários, deve idealmente fortalecê-los institucionalmente. No âmbito eleitoral, deve buscar tornar a corrida mais justa possível. E no âmbito legislativo, deve buscar um Congresso mais atuante e sintonizado com os anseios do eleitorado.

(...) Em que pesem as inúmeras tentativas de se aprovar uma Reforma Política, o Legislativo se mostra paralisado por conta dos interesses paroquiais e dos caciques políticos. Uma Reforma (...) trafega na contramão dos interesses das oligarquias políticas que buscam se perpetuar na arena política nacional. Apenas em um ambiente de grave crise ou de grande exuberância econômica e estabilidade política deveremos ter o Legislativo motivado para uma ampla Reforma.

(...um dos obstáculos) é que não existe uma proposta pronta e acabada de Reforma Política. Muitos dos projetos são frutos de expressões de interesse ou de avaliações superficiais do que realmente precisamos. Enfim, falta um marco balizador do que almejar com a Reforma.

(...) a Reforma Política deve ser feita por partes, visando sua completa implantação a partir de 2018. Como já frisado, não é possível acreditar que o atual Congresso Nacional vai legislar contra os interesses eleitorais de seus membros. Assim, deve-se acordar que a

## III – Reforma Política

Reforma não será implantada inteiramente de forma imediata. O que tem apoio da maioria deve entrar em vigor logo. Já as mudanças mais estruturantes poderiam vir de modo gradual nos próximos anos.

(...) Enfim, as mudanças devem ser discretas e com tempo suficiente para que os *players* se adaptem às novas regras. É a nossa vocação para um reformismo discreto e de baixo impacto. O caminho que traçamos até hoje em termos de Reforma Política foi de avanços parciais e limitados.

*Murillo de Aragão (advogado, mestre em Ciência Política e doutor em Sociologia)*

Para que um sistema ganhe legitimidade, é preciso tempo. Quando mudam rapidamente as regras do jogo, enfraquece a Constituição democrática. É preciso cuidado e não alimentar ilusões. Políticos não vão deixar de ser corruptos só porque mudaram as regras do jogo. Não há sistema eleitoral perfeito.

*Leôncio Martins Rodrigues (especialista em representação política)*

(...) Sobre o tema (reforma política), podem-se fazer quatro afirmações: 1) ela não é a “a mãe de todas as reformas”, como se diz; 2) não é possível mudar completamente o sistema político de um só lance; 3) não faz sentido um plebiscito para a reforma, como quer a presidente (*Dilma Rousseff*); 4) dificilmente sairão grandes mudanças no atual governo. (...)

Em democracia, reformas políticas, especialmente as estruturais, não acontecem de uma só vez, principalmente se as mudanças aumentarem o risco de reeleição dos que devem aprová-las – os parlamentares –, salvo se houver pressão da opinião pública e liderança política, como ocorreu na Inglaterra no século XIX. (...)

Reformas políticas costumam ser lentas e incrementais. (...) Para efetuar tais reformas, exigem-se forte liderança política e capacidade de articulação do chefe do governo e de outros atores de excepcional qualidade. Por isso, elas começam por temas menos complexos e insuscetíveis de recusa parlamentar. (...)

## III – Reforma Política

Mesmo assim, reformas menos complexas não dispensam forte liderança no Executivo, no Legislativo e nos partidos. Tal ingrediente está infelizmente em falta neste momento.

*Maílson da Nóbrega (economista, ex-ministro da Fazenda)*

(...) Então, se o número excessivo de pequenos partidos se constitui num problema-chave da atualidade, qual a solução? Começar a reforma política o quanto antes.

O movimento social, a política, tem leis próprias. É um erro brutal tentar controlá-lo. (...)

Por tudo isso, a reforma política é para já. Precisa ser feita sem interesses menores, sem espertezas. Fiquemos em três únicos dispositivos: fim das coligações proporcionais, a cláusula de desempenho e o financiamento de campanha. Eles bastam para começar a eliminar os obstáculos políticos ao desenvolvimento do país.

*Moreira Franco (ministro, ex-governador do Rio de Janeiro)*

O Brasil possui uma tendência de propor grandes reformas – política, tributária, trabalhista e outras – que, pela força de imensos interesses contrariados e pouca clareza do almejado, redundam em falsas expectativas não atendidas. Muito mais prudente seria a via de pequenas e sucessivas reformas, que alcançam o seu objetivo, abrindo o caminho para novas iniciativas.

*Denis Lerrer Rosenfield (professor de Filosofia da UFRS)*

Muito se fala sobre a necessidade de se aprovar uma reforma política no país. Prefiro considerar que mais importante é a sociedade pressionar pelo avanço sistemático da transparência e dos mecanismos de controle de gastos público e licitações – tivemos excelentes avanços nesse campo, nos últimos 20 anos. A depender do que sair da tal “reforma política”, melhor ficar tudo como está. O problema da política brasileira é muito mais o político do que o modelo em si. Não adianta mudar a receita, se o problema são os ingredientes.

*Ivan Nunes (articulista do Correio Braziliense)*

## III – Reforma Política

*CONTRAPONTO: O raciocínio do articulista procede. Porém, dificilmente seria possível mudar os políticos sem mudar o modelo pelo qual são eleitos, a começar pelas campanhas eleitorais e seus financiamentos, até determinados instrumentos como as coligações partidárias e o voto partidário escondido no atual sistema proporcional.*

É difícil imaginar como temas tão complexos e cheios de nuances podem ser decididos em consultas populares. Assim como esperar que políticos eleitos pelo sistema atual tomem a iniciativa de modificá-lo.

*Lourival Sant'Anna (O Estado de São Paulo)*

O debate é complexo. Se você perguntar para 50 cientistas políticos qual a reforma mais adequada, você vai sair com 500 modelos nas mãos.

*Carlos Melo (Cientista Político e professor do Insper)*

## **IV – PARLAMENTARISMO X PRESIDENCIALISMO**

## IV – Parlamentarismo x Presidencialismo

O êxito dos regimes depende muito mais do espírito com que são aplicados e da correspondência com o meio social que pretendem governar, do que da sua própria estrutura jurídica.

*Afonso Arinos de Melo Franco (jurista)*

É o presidencialismo regime da “irresponsabilidade a prazo certo”, enquanto o parlamentarismo, de “responsabilidade a prazo incerto”.

Quando se diz que o Brasil não pode adotar o parlamentarismo por não ter partidos políticos, respondo, à luz da experiência mundial, que o Brasil não tem partidos políticos porque não tem o parlamentarismo.

A descrença do povo brasileiro no homem público e na política decorre do sistema presidencial, que não facilita uma participação maior do cidadão na condução dos negócios públicos.

*Ives Gandra da Silva Martins (jurista)*

O presidencialismo existe estável só nos EUA, graças ao bipartidarismo, ao Congresso forte, às eleições de congressistas no meio do mandato presidencial e ao federalismo, que torna independentes os estados. No resto das Américas, fracassou. Presidentes e ditadores se alternam. Estudos sobre o modelo presidencial (Canadá, Europa e Ásia são parlamentaristas), bem como sobre países nos quais o Executivo comanda significativas partes da economia, como na China e na Índia, levaram à conclusão de que tanto o presidencialismo como a presença do Estado na economia ensejam corrupção nos sistemas eleitorais e governativos. (...).

Precisamos viver um pluripartidarismo real, proibidas as coligações, que são próprias do parlamentarismo. O presidencialismo de coalizão é a maior desgraça política da nação, fonte perene de corrupção.

*Sacha Calmon (advogado, professor e presidente da Associação Brasileira de Direito Financeiro – ABDF)*

## IV – Parlamentarismo x Presidencialismo

O parlamentarismo, ao contrário, supõe, na maioria dos países em que é hoje praticado, especialmente na Europa, uma garantia de continuidade e estabilidade das diferentes orientações políticas. (...)

Propor e discutir uma proposta de adoção do sistema parlamentar de governo, no momento em que o país aguarda há quase duas décadas a materialização de uma reforma política, tão intensamente prometida, tão seguidamente discutida e tão ansiosamente esperada, como capaz de aprimorar nossa organização política, não me parece um ato gratuito. Pareceu-me, antes um dever, sem que isso signifique aprová-la antes de discuti-la, ou preconizá-la sem discuti-la.

*Fernando Collor*

Talvez a instauração do parlamentarismo no Brasil tenha de voltar a ser discutida, uma vez, que interpreto eu, o modelo atual foi uma solução dada para a vitória do presidencialismo, diante de uma significativa parcela de legisladores constituintes que desejavam a adoção do parlamentarismo.

*Murillo de Aragão (advogado, mestre em Ciência Política e doutor em Sociologia)*

Se, no passado, nosso sistema de governo foi chamado de ‘presidencialismo de coalizão’, agora ele é apenas um ‘presidencialismo de cooptação’.

*Fernando Henrique Cardoso*

*OBS: O debate sobre parlamentarismo x presidencialismo está, por enquanto, praticamente prejudicado, na medida em que já foram feitos dois plebiscitos (1963 e 1993) em que saiu vencedor o presidencialismo. Ademais, o Congresso Nacional tem se mostrado reiteradamente indisposto para ao menos discutir propostas de emenda à Constituição que instituem o parlamentarismo. O que seria de fato o primeiro e principal ponto de reflexão, discussão e decisão numa verdadeira reforma política, tornou-se praticamente letra morta no debate político*

*brasileiro.*

## **V – POLÍTICA, POLÍTICOS E PODER**

É quase inútil entrevistar um político. A mente dele está acostumada a perguntas políticas.

*Norman Mailer (escritor americano)*

Sobre as lideranças do país: os brasileiros se sentem mal representados pela classe política e até mesmo pelos representantes de bairros. Dos oito itens pesquisados, as notas médias para a representação política, de zero a dez, foram: blogueiros e jornalistas (6,0), presidente da República (5,1), governador (4,7), representantes de bairro (4,0), deputados estaduais (3,8), deputados federais (3,6), vereadores (3,6) e senadores (3,4).

*Paulo Rabello de Castro (ref. à Pesquisa Nacional Datafolha/Instituto Atlântico - fev/2014)*

Em muitos países, entre eles o Brasil, a política tem seguido o curso sagrado da perdição e da redenção. Sagrado no sentido de que guardamos respeitável distância dos acontecimentos inseridos em nossas relações de mando, obediência e lutas pela organização do todo social. Como se não quiséssemos nos imiscuir naquilo de sórdido que ela tem. Redenção no sentido salvacionista que muitos esperam da atividade política. Porém, ela – a política – segue inexorável, controlando nosso presente expandido. Manipulando os cordéis do tempo. Imperando com seus interesses. Condimentando a realidade com pitadas de satisfação para o povo.

.....

Não é difícil entender a dinâmica da política no Brasil. Ela é ancorada no imenso desinteresse da população pelo tema.

.....

A política opera com o reverso ligado. Não quer fazer reformas. Não quer reduzir direitos, alguns deles indevidos. Não quer limitar a liberdade dos políticos. Não querem dar o controle da política para a sociedade. (...) no âmago, muda-se pouco para não ter que mudar tudo.

Não estamos numa situação melhor porque a política limita nossos avanços. Para o bem e para o mal, esse é o jeitinho brasileiro de fazer as coisas. Nem barro nem tijolo, e segue o barco. No Brasil de hoje, nosso jeitinho continua a ser pitoresco e peculiar. Nos próximos anos deve continuar assim. Nossa configuração ainda não comporta grandes mudanças em condições normais. Dependemos de crises graves para mudar. Com a economia funcionando mais ou menos bem, as mudanças radicais ficam mais difíceis.

.....

Preocupante é constatar que, apesar de grave, essa situação causa pouca indignação e quase nenhum interesse. Como se a política fosse assim mesmo: uma arranjo em que o povo aparece apenas para votar e pagar a conta.

*Murillo de Aragão (advogado, mestre em Ciência Política e doutor em Sociologia)*

Vivemos um tempo sombrio, uma época do vale-tudo. Desapareceram os homens públicos. Foram substituídos pelos políticos profissionais. Todos querem enriquecer a qualquer preço. E rapidamente. Não importam os meios. Garantidos pela impunidade, sabem que se forem apanhados têm sempre uma banca de advogados, regamente pagos, para livrá-los de alguma condenação. (...) São anos marcados pela hipocrisia. Não há mais ideologia. Longe disso. A disputa é pelo poder, que tudo pode e no qual nada é proibido. O Brasil de hoje é uma sociedade invertebrada. Amorfa, passiva, sem capacidade de reação. É uma República bufa, uma República petista.

*Marco Antônio Villa (historiador e sociólogo)*

Imperadores, ditadores e profetas não nos faltam. Faltam, sim, estadistas e, sobretudo, bom senso e sinceridade de propósitos.

.....

(...) em meio a uma cultura política como a nossa que endeusa a dissimulação, aprecia a esperteza e valoriza a hipocrisia.

.....

(...) à direita e à esquerda, o personalismo terminou sendo o traço mais característico de nossa cultura cívica. Discutimos as pessoas e não as idéias. Preferimos o rótulo ao conteúdo e o resultado é que tudo termina “fulanizado”, neologismo cunhado pelo vice-presidente Marco Maciel para caracterizar essa forma simplificada de se discutir política.

.....

(...) Se não dá para desconstituir os governos, origens de quase todos os males, apela-se para a reação aparentemente menos radical: despolitizar a política. Mas essa não é a alternativa democrática. Os remédios da democracia são muitos e estão ao alcance de todos. Se a política vai mal, não é preciso mudar ou ignorar a política. Basta mudar os políticos.

*Octaciano Nogueira (cientista político)*

O ambiente político vai, progressiva e paulatinamente, se deteriorando e se desintegrando e as instituições que já não brilham pela eficiência, dão mostras de alheamento e de desprezo pela opinião pública. O que vale para a situação vale também para a oposição. São aliados que se desqualificam, enquanto disputas paroquiais pelas “boquinhas” disponíveis mostram que o país está sem rumo e os partidos sem prumo. A disputa pela publicidade tornou-se feroz e sem limites. Espetáculos grotescos de acusações de bandalheiras, corrupção e crimes dos menos aos mais nefandos, transmitidos ao vivo via satélite, tornaram-se o cotidiano de um país que, alheio ao mundo oficial, labuta, trabalha, sofre e tenta sobreviver em meio a tanta adversidade, largado ao léu das improvisações.(...)

Inverteram-se os papéis Somos um país em que o Executivo legisla, o Legislativo faz tudo para governar e julgar, enquanto o Judiciário, incapaz de corrigir os próprios vícios em que se atola, não se governa e quase não julga, às voltas com inquéritos, denúncias, obras e empreiteiros. Economistas dão pareceres jurídicos, bacharéis em Direito incursionam no campo da economia, cientistas tratam de política e políticos dão aulas de incompetência. Viraram o país de pernas para o ar!

*Alípio Severo (jornalista e professor) – em 17/11/99*

Estamos num deserto político. Precisamos de lideranças antes que apareça um “salvador da pátria”.

*João Saad (economista)*

Política (e governo) é correlação de forças e circunstâncias, não somente brilho pessoal ou capacidade de liderança. É com os cidadãos e as forças vivas da sociedade que os políticos precisam pactuar, pois o Estado só faz sentido se tiver na base um pacto social consistente.

.....

Sem metáforas: faltam lideranças políticas, bons articuladores, estadistas, e na falta deles o País gira em círculos, cambaleando, aprisionado por suas limitações. Estamos carecendo de “ideais morais” que fixem uma imagem de cidadania que possa servir de parâmetro para a sociedade. O nível da “moralidade pública”, entendida em sentido rigoroso, não moralista, está baixo demais e os desafios do País são enormes. O ceticismo social e as paixões reprimidas que nascem dessa discrepância não ajudam ninguém.

*Marco Aurélio Nogueira (professor de Teoria Política)*

Desde que a televisão se transformou em “mídia de massa” hegemônica, a cultura política que vem sendo construída e consolidada no Brasil tem sido a de permanentemente desqualificar não só a política em si como seus atores. E é no contexto dessa cultura política que as gerações pós-ditadura foram formadas, mesmo não sendo usuárias diretas da velha mídia. (...) Não se podem ignorar os riscos potenciais para o regime democrático quando é essa a cultura política que prevalece.

*Venício A. de Lima (jornalista e sociólogo)*

A despeito da evidente responsabilidade que cabe à imensa maioria da classe política pelo desenrolar sombrio do processo político brasileiro, os meios de comunicação a apresentam de modo homogeneizado e, em comparação com os dardos de sua crítica, poupam outros setores (...). Tem-se muitas vezes a impressão de que corrupção, cinismo e desmandos são monopólio dos políticos, dos partidos ou do Congresso.

*Maria do Carmo Campello de Souza (professora)*

O conservadorismo ortodoxo inspira a vida pública e explica a razão pela qual a política deixou de ser missão para ser profissão.

Os costumes políticos não acompanharam a dinâmica social. Daí a necessidade de alterar o calibre eleitoral.

É possível apostar uma quantia, mesmo mínima, na megassena política de 2014, tendo como base as derrotas em série que marcam a atividade política em matéria de reforma de costumes. A lei das probabilidades acolhe a hipótese de que ganhos são possíveis após sucessivas derrotas.

*Gaudêncio Torquato (jornalista e consultor político)*

Hábito ancestral e nefasto que só piora com os exemplos que vêm de cima, o despudor das autoridades brasileiras no trato da coisa pública afronta diariamente uma sociedade que só não reage com a indignação cabível porque – é a triste realidade – de algum modo ela se mostra desgastada pela deterioração dos valores morais e éticos que devem presidir a convivência social civilizada.

*(Há)* um princípio que orienta a carreira dos políticos bem-sucedidos “da hora”: salvar sempre as aparências.

O despudor é generalizado nos quadros da administração pública e o exemplo vem de cima.

*Estadão – Editorial*

(2013 foi) um ano em que o Congresso Nacional deu demonstrações seguidas de pouco caso com a pressão da sociedade por mudanças que se não vierem por virtude, virão por imposição.

A falta de limite na leitura do certo e do errado no manual da vida pública é que torna o Poder Legislativo o sujeito da ação conspiratória contra sua imagem, que o PT – primeiro da fila do ciclo de punição iniciado com o mensalão -, insiste em identificar na imprensa.

*João Bosco Rabello (jornalista)*

O Brasil sempre viveu mais ou menos à margem do mundo, descompassado com o tempo histórico, incapaz de absorver as idéias vivas mas pronto a recolher e cultuar com devoção necrófila os resíduos da sua decomposição tão logo o restante da humanidade as tivesse esquecido por completo.

A história da cultura brasileira – e da política brasileira – não passa (...) da história de uma prodigiosa alienação, de um divórcio completo entre experiência vivida e pensamento. A vacuidade, o sem-sentido, a impotência de lidar com a realidade condenam o país a uma sucessão de fracassos aparentemente sem explicação, que, de quando em quando, num paroxismo de revolta contra o destino incompreensível, ele tenta superar por meio de sobre-esforços de transformação ainda mais deslocados e inúteis.

*Olavo de Carvalho (filósofo)*

O que se espera do político não é a obediência à ética judaica-grega-romana e cristã, que poderia inscrevê-lo no hagiológico da humanidade, mas embaraçariam sua ação. Não se quer dizer, com isso, que o político deva abandonar os princípios daquela, nem medir suas ações unicamente pelas conseqüências. A ética das conseqüências, ou, como diz atualmente, a ética da responsabilidade, deixa em aberto quais as conseqüências que autorizam a ética dita absoluta, que Maquiavel banuiu da política. Entre os pólos da antinomia, basta que o político atue fundado em valores superiores, repelindo as motivações torpes, detendo-se diante do crime e do despotismo, que, no mundo atual, entram na categoria da patologia política e na patologia dos seus titulares.

*Raymundo Faoro (historiador)*

É no apoio à inoperância, na blindagem contra escândalos e na manutenção de vícios do Antigo Regime que se destacam alianças políticas oportunistas e retrógradas. Mas já é hora de sairmos desse pântano em que se transformou a política brasileira.

.....

A inapetência por reformas é uma demonstração de obsolescência da agenda social-democrata em meio à grande crise contemporânea. (...) Faltam ao Brasil as reformas de modernização. A classe política brasileira está perdendo não apenas a sua credibilidade, mas também uma oportunidade histórica. O mundo parou para conserto. Com as reformas<sup>7</sup>, seríamos a nova fronteira de crescimento global.

Estamos diante de uma transição ainda incompleta. A Nova República não se libertou do Antigo Regime. Não enfrentou interesses e privilégios da velha ordem centralizada. A possibilidade de reeleição agudizou o problema. Ocorreu uma simbiose degenerativa entre a social-democracia e o conservadorismo. É tempo de lançar uma agenda positiva de reformas.

*Paulo Guedes (jornalista)*

Enfrentar esses desafios<sup>8</sup> não será tarefa fácil num governo de ‘homens bons’ que renega a política e os partidos.

*Eduardo Fagnani (professor da Unicamp e pesquisador do Centro de Estudos Sociais e do Trabalho – Cesit)*

A flexibilidade política deixou de ser uma opção para se transformar num imperativo de sobrevivência.

*Fernão Lara Mesquita (jornalista)*

<sup>7</sup> O autor se refere às reformas estruturantes (administrativa, regulatória, tributária, fiscal, trabalhista e política).

<sup>8</sup> O autor se refere aos desafios do Brasil no campo político, social e econômico.

(...) em toda parte e toda vez que os políticos procuram maneiras de fugir de algumas verdades, o resultado é a confusão do debate e a trapaça com os eleitores.

*Carlos Alberto Sardenberg (jornalista)*

Quando desaparecem os objetivos estratégicos, quando o único alento é ganhar o poder, desaparece também a fronteira entre política e crime. Não se prendem mais em quartéis, mas na delegacia da esquina; já não se ergue o punho cerrado pelo futuro da humanidade, mas para garantir o banho de sol; não se comemoram grandes viradas históricas, mas o ingresso no regime de prisão albergue.

A transformação de uma força política num compacto muro de cinismo, o trânsito de ideias, aparentemente, generosas para a delinquência intelectual – tudo isso configura uma fascinante matéria de estudo.

*Fernando Gabeira (jornalista e ex-deputado federal)*

A economia é o transitório, o institucional é o definitivo. Julgava que o Brasil tinha atravessado esse gargalo. Depois do caos da política brasileira tenho receio de que tenhamos um grande impasse pela frente.

*José Sarney*

Acreditamos que há cidadãos que querem sinceramente prestar um serviço à comunidade por meio da política. Não nos surpreende, porém, que um grupo que é avaliado apenas a quatro anos e que dispõe de um elevado volume de recursos de terceiros para administrar, sem um plano claro de metas, acabe priorizando interesses pessoais. Daí a necessidade de reduzir o poder e o volume de recursos sob gestão do governo.

*João Dionísio Amoêdo (presidente e fundador do Partido Novo, é conselheiro do Banco Itaú-BBA e da João Fortes Engenharia)*

O País está acéfalo. O Executivo, atordoado e acuado, está aparentemente preocupado exclusivamente em minimizar as possibilidades de impeachment. Os quadros do serviço público estão desmoralizados e desmotivados. A percepção popular do Congresso nacional, envolvido no esquema da corrupção sistematizada pelo governo na Petrobras, nunca foi tão negativa. Desmoralizado com a população, o Legislativo corre ainda o risco de colisão com o Judiciário. Não há novas lideranças nem sinais de que possam surgir da política partidária, cujos canais estão entupidos. Dada a desmoralização da política, abre-se a possibilidade de lideranças externas a ela, populistas e inimigas das instituições.

*André Lara Resende (economista)*

O Brasil chegará a 200 anos de sua emancipação política sem conseguir fazer a emancipação de sua política. (...) Se quisermos emancipar a política, antes do segundo centenário da emancipação política, serão necessárias duas ações. A primeira é uma revolução educacional que permita emancipar o povo de dependência de auxílios, para que o eleitor possa votar sem dever favor ao partido no poder. A segunda é uma reforma radical na maneira como a política é feita, derrubando cada uma das amarras. A primeira depende de tempo, a segunda da vontade dos eleitos amarrados. Por isso, dificilmente haverá tempo para emancipar a política antes do bicentenário da emancipação política.

*Cristovam Buarque (senador)*

## **VI – ASSEMBLEIA EXCLUSIVA, PLEBISCITO E REFERENDO**

## VI – Assembleia exclusiva, Plebiscito e Referendo

A existência de uma Constituinte exclusiva para a Reforma Política, ainda que extravagante ao sistema constituição nacional, não é absurda pelo sentido prático. Idealmente, o sistema político deveria ser definido por um processo constitucional exclusivo com constituintes eleitos para o fim específico, que se tornariam inelegíveis para o mandato parlamentar subsequente.

Porém, a existência de uma Constituinte exclusiva está praticamente descartada em tempos de estabilidade política. A situação política do país teria que piorar significativamente para viabilizar tal processo. Assim, voltamos ao ponto anterior: fazer uma Reforma Política dentro do atual marco constitucional e legislativo em um ambiente político fragmentado e altamente dependente de elevadas doses de consenso. É uma tarefa complexa.

*Murillo de Aragão (advogado, mestre em Ciência Política e doutor em Sociologia)*

Não cabe “Constituinte” porque ela só pode ser convocada para reforma do regime. Por este motivo, elas coincidem, na História da República brasileira, com momentos de rupturas institucionais. Não é o caso atual. Ao contrário. Se se quiser fazer mudanças na Carta, que se atenda aos requisitos estabelecidos para tal: votação em dois turnos em cada Casa do Congresso, por quórum qualificado (3/5, 60%). Preservadas as cláusulas pétreas.

É assim em qualquer democracia efetiva, para que a necessária segurança jurídica seja garantida.

Mas o remendo do plebiscito também não é adequado a um assunto complexo como reforma política. Como o eleitorado poderá decidir com equilíbrio entre “lista fechada” ou “aberta”, por exemplo, se a grande maioria da população não tem idéia do que se trata? O risco de haver muita manipulação é incomensurável.

É ilusório, portanto, achar que apenas por ser um plebiscito o resultado da consulta terá uma “qualidade” maior que uma lei do Congresso. Um grande engano.

Na democracia representativa, cabe ao Congresso e às Casa legislativas em geral decidirem temas como este. Se alguma consulta vier a ser feita, que seja em referendo, no qual caberá ao eleitorado aceitar ou rejeitar aquilo que seus representantes decidiram. O grau de conhecimento do assunto já seria maior, devido ao longo debate entre os parlamentares.

*O Globo - Opinião*

*VI – Assembleia exclusiva, Plebiscito e Referendo*

O objetivo do plebiscito é o protagonismo popular na reforma política. Mas há o risco de manipulação do eleitor pela formulação das perguntas. Já no referendo o objetivo é encarregar o congresso de elaborar a reforma e dar a palavra final à população. Mas o risco é o de o eleitor ter de aceitar tudo ou de ficar sem a reforma política.

*O Estado de São Paulo (resumo de prós e contras)*

É difícil imaginar como temas tão complexos e cheios de nuances podem ser decididos em consultas populares. Assim como esperar que políticos eleitos pelo sistema atual tomem a iniciativa de modificá-lo.

*Lourival Sant'Anna (O Estado de São Paulo)*

Todas essas matérias (da reforma política) exigem reflexão de especialistas e de governantes e, à evidência, por sua complexidade, não podem ser objeto de plebiscito, no máximo podendo aceitar-se um referendo.

*Ives Gandra da Silva Martins (jurista)*

Para viabilizar uma reforma política ampla, a melhor solução seria uma constituinte exclusiva e soberana, mas essa hipótese não está prevista em nossa Constituição. Logo, de difícil viabilidade e possível apenas em momento de ruptura institucional ou fruto de amplo acordo político.

Outra forma seria a convocação de um plebiscito, com um conjunto de perguntas sobre temas centrais, para que a população forneça aos parlamentares os parâmetros ou balizas para a realização da reforma política, que deverão ser observados na votação da matéria.

Na alternativa do referendo – que acontece após a transformação dos projetos em lei – a população aprova ou rejeita a norma legal elaborada pelos parlamentares sem uma referência clara. Surge daí o risco de que fique muito aquém dos anseios e aspirações da população.

*VI – Assembleia exclusiva, Plebiscito e Referendo*

As consultas populares, sob a forma de plebiscito e referendo, só podem ser convocadas pelo Congresso Nacional.

Por fim, deve-se fortalecer e ampliar as propostas de iniciativa popular, outra forma de viabilizar a reforma.

*Antônio Augusto de Queiroz (analista político – Diap)*

(...) é sempre presente a tentação da “via rápida” para as reformas que farão a suposta redenção do povo. Trata-se de uma ilusão que costuma cobrar alto preço das liberdades. É caso exemplar o da proposta de uma Assembleia Constituinte apenas para tratar da tal reforma política, assunto tão amplo e intrincado quanto desconhecido pela absoluta maioria da população.

Para a convocação desta 113ª assembleia será preciso superar um inamovível obstáculo legal: constituintes só são convocadas em momentos de ruptura, para que o tecido político e social seja restaurado. Esta via rápida para mudanças casuísticas é, portanto, inconstitucional, alertaram juristas e até ministros do Supremo quando a ideia foi lançada pelo PT, no Planalto, nas manifestações de junho do ano passado (2013).

A pressão da rua é parte da democracia, mas deve se materializar em propostas encaminhadas pelos canais legais, submetidas ao devidos pesos e contrapesos do estado de direito. Entra-se em um beco sem saída se questões complexas como uma reforma política forem decididas sob achaque do “povo”, na verdade representantes de corporações e de organizações ditas sociais, cooptadas à base de generosas doações feitas com dinheiro do contribuinte.”

*O Globo (Editorial)*

## VI – Assembleia exclusiva, Plebiscito e Referendo

Os plebiscitos são usados exclusivamente para dirimir questões de formulação simples e sem mais implicações que a expressamente contida nessa formulação, passíveis de ser decididas por um *sim* ou por um *não* (...). Esse não é absolutamente o caso de uma reforma política, assunto que se desdobra em inúmeros subtemas, todos afetando diretamente o conjunto dos direitos e das liberdades de cada cidadão e, dependendo do modo como forem combinados entre si e até da ordem em que forem apresentados, podem ter seu significado e seus efeitos práticos simplesmente invertidos.

*Fernão Lara Mesquita (jornalista)*

(...) No que se refere à reforma política, há razões consistentes que inviabilizam o uso do plebiscito. Primeiro a extensa lista das questões a serem decididas, a multiplicidade das opções disponíveis e suas possíveis combinações – o que certamente dificultaria a capacidade cognitiva dos eleitores e a obtenção de uma efetiva deliberação. Segundo, o risco de uma consulta excessivamente genérica, que possa resultar numa espécie de cheque em branco assinado pelo povo. De fato, um plebiscito que aprove diretivas muito abstratas poderá facilmente se tornar mero argumento retórico para qualquer projeto de reforma política que se queira implementar.

No bojo dos argumentos em favor do plebiscito tem-se falado ainda na convocação de uma constituinte específica. O sistema jurídico-constitucional brasileiro oferece mecanismos suficientemente flexíveis para que, dentro das regras do jogo, sejam aprimoradas as nossas instituições políticas. Não há necessidade de convocação de uma assembleia constituinte, tampouco parece haver legitimidade para uma ruptura dos marcos constitucionais do Estado democrático de direito. (...)

Ao final, caso haja necessidade de um lastro maior de legitimidade a viabilizar a sua implementação, poderá o Congresso Nacional optar pela submissão das reformas ao crivo popular mediante convocação de um referendo. Aí, então, caberá ao povo julgar o trabalho entregue por seus representantes, e não lhes entregar previamente um cheque assinado e em branco.

*Gustavo Binenbojm (advogado)*

## VI – Assembleia exclusiva, Plebiscito e Referendo

A realização de plebiscito sobre sistema político volta a ser discutida. Plebiscitos servem para consultar os cidadãos sobre seu posicionamento acerca de um determinado assunto de caráter geral. Não é o caso do sistema político, que é estruturalmente complexo e somente serve como método de instrumentalização da democracia se estiver organizado de maneira funcional.

Fazer plebiscito para consultar a população sobre sistemas eleitorais é simplesmente não razoável pelo nível de minúcias e profusão de technicalidades que lhe são inerentes. (...)

Imaginem a situação dos programas de rádio e televisão necessários à divulgação dos temas do plebiscito. O mesmo grupo que apoia o voto em lista diverge em relação ao sistema eleitoral. O mesmo grupo que apoia o sistema distrital diverge em relação à suplência de senador. Como administrar esse problema?

O plebiscito seria assim ou um instrumento de consulta inadequado, porque cobriria um número insuficiente de temas e opções, ou ineficaz, já que os eleitores seriam submetidos a uma verdadeira avalanche de escolhas, sem instância de harmonização entre as mesmas, correndo o risco de se ter por resultado um monstro regulatório.

*Francisco Dornelles (ex-senador e ex-ministro de Estado)*

Os defensores de um referendo disseram que ele tende a ser mais viável porque a maioria do eleitorado não está preparada para uma discussão complexa como a da reforma política. Já os favoráveis a um plebiscito argumentaram que o Congresso caiu em descrédito e não há garantias de que uma reforma feita por ele venha a representar os anseios da sociedade.

- Acho que o plebiscito demandaria um esclarecimento da população muito além do que podemos conseguir. Como explicar a diferença de um voto distrital e distrital misto para um eleitor médio? Nosso histórico mostra que campanhas de esclarecimento não são tão esclarecedoras. Em 1993, quando eleitores tiveram que decidir entre presidencialismo e o parlamentarismo, tivemos campanha pregando que o voto acabaria no Brasil se vencesse o parlamentarismo – disse o cientista político Rubens Figueiredo.

Juiz eleitoral e membro do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), autor da proposta da Lei Ficha Limpa, Marlon Reis discorda e diz que o referendo não pode ser tratado neste caso como uma participação popular.

*VI – Assembleia exclusiva, Plebiscito e Referendo*

- O mais complicado desses mecanismos é o referendo, porque nele a sociedade é distanciada da discussão. Os parlamentares se reúnem e decidem o que é mais conveniente e compete a nós apenas dizer sim ou não. Isso não é participação popular – defendeu.

É grande o ceticismo em relação a uma reforma política ampla. O cientista político e professor do Insper Carlos Melo estuda o tema há 20 anos e diz que a forma como o assunto foi colocado à opinião pública é sinal de que pouco avançará.

- O debate é complexo. Se você perguntar para 50 cientistas políticos qual a reforma mais adequada, você vai sair com 500 modelos nas mãos – avaliou Melo.

*O Globo (Análise) – Silvia Amorim*

O povo não sabe o que está escrito na Constituição a respeito das instituições políticas. Temo por um clima plebiscitário que abrirá caminho para coisas inaceitáveis, como o controle do conteúdo da mídia.

*Bolívar Lamounier (cientista político)*

O apelo à soberania popular deve ser feito em momento de crise insolúvel. Usar plebiscito para resolver problemas que podem ser resolvidos no sistema de representação comum é abusar do plebiscito. Referendo não é a mesma coisa, mas é quase. Há risco de manipulação do resultado por meio da formulação das perguntas. Nem da parte dos dirigentes nem da população tem condição de se fazer uma coisa prudente. Praticamente todo o sistema poderá ser modificado por um cheque em branco.

*Roberto Romano (professor de ética da Unicamp)*

Podemos fazer plebiscito – e já fizemos – para perguntar ao povo e o povo respondeu: parlamentarismo, presidencialismo ou monarquia. Aí é uma resposta ‘sim’ ou ‘não’. Fizemos plebiscito sobre o armamento. ‘Pode ou não andar armado?’ Sim ou não? Agora, fazer plebiscito sobre reforma tributária, sobre pacto federativo, fazer um plebiscito das reformas políticas, ou se a eleição vai ser por voto distrital, é muito difícil, quase impossível.

*Pedro Simon (ex-senador)*

## VI – Assembleia exclusiva, Plebiscito e Referendo

A Constituição de 1988 venceu desafios que, em passado não tão distante, poderiam atrair intervenção militar. Fernando Henrique obteve dois mandatos consecutivos, o mesmo ocorreu com Lula e Dilma Rousseff. Não há melhor prova de que o país amadureceu, nem razão para perturbação do cenário de tranquilidade, com proposta de plebiscito ou referendo destinado a validar ou invalidar medidas de competência do Legislativo.

Noberto Bobbio escreveu, durante uma das habituais crises que sacodem a Itália, artigo com o título “A Constituição não tem culpa”. (...) Como tudo que há no mundo, diz o ilustre mestre, a Lei Maior não é perfeita. (...)

Sugiro aos petistas de todos os escalões que não subestimem a força do povo; que não planejem golpe branco contra as instituições; o resultado lhes será nefasto. Deixem em paz a Constituição e comecem a trabalhar.

*Almir Pazzianotto Pinto (advogado, ex-ministro do Trabalho e ex-presidente do TST)*

(...) Por implicarem difíceis negociações, reformas políticas não podem ser feitas por plebiscitos, que compreendem respostas binárias – sim ou não – a questões de fácil entendimento, tais como escolher entre monarquia e república, presidencialismo e parlamentarismo, e semelhantes. Essas consultas não servem para temas como voto proporcional ou distrital (puro ou misto), formas de financiamento de campanhas e outros que não podem ser traduzidos em perguntas simples.

*Maílson da Nóbrega (economista, ex-ministro da Fazenda)*

Nos estados da federação, plebiscitos e referendos poderiam ser uma boa alternativa para assuntos polêmicos e de difícil decisão, como o aborto. Entretanto, quando esse ímpeto acontece imediatamente após uma campanha eleitoral em que poucas idéias foram debatidas, a proposta parece mais uma manobra do governo para implementar medidas de seu exclusivo interesse, sem a participação das instituições democráticas.

*João Dionísio Amoêdo (presidente e fundador do Partido Novo, é conselheiro do Banco Itaú-BBA e da João Fortes Engenharia)*

## VI – Assembleia exclusiva, Plebiscito e Referendo

(...) pois é evidente que não é por aí (*plebiscito*) que se pacifica nem se unifica muito menos se mobiliza a população em torno de coisa alguma.

*Dora Kramer (jornalista)*

(...) Por outro lado, embora aumentem os controles judiciais sobre a política, os desvios de conduta de políticos e partidos não param de crescer, o que afeta visivelmente a sua credibilidade. Não é sem razão que um número cada vez maior de países recorre a meios como o referendo, como forma de reaproximar os cidadãos da política. Aos poucos, começam a compreender que o medo que a multidão infundia aos governos transformou-se na sua salvação. O fantasma atual é como reconquistá-la, sem ceder à tentação do populismo, pior fantasma da democracia.

.....

(...) Se plebiscitos e referendos podem ser manipulados, também é certo que, mesmo quando promovidos por quem está no poder, costumam causar dissabores e resultados imprevisíveis. (...)

A possibilidade de manipulação decorre da circunstância de que, nos referendos e plebiscitos, o eleitor não decide sobre políticas concretas, o que exige um grau mínimo de racionalidade, pois decisões irracionais são inaplicáveis, mas apenas manifesta uma opinião. E, de acordo com a mais clássica das definições, opinião é “a resposta a uma pergunta”. Logicamente, variando a pergunta, varia a resposta, circunstância que faz da resposta uma variável condicionada pela pergunta que é a variável condicionante. Por isso é um paradoxo que o mais democrático dos instrumentos decisórios possa ser também o mais perigoso para a própria democracia.

*Octaciano Nogueira (cientista política e historiador)*

**VII – REPRESENTAÇÃO POLÍTICA; CRISE  
DE REPRESENTATIVIDADE;  
GOVERNABILIDADE; DESPOTISMO  
INDIRETO**

*VII – Representação política; crise de representatividade; governabilidade; despotismo indireto*

Sobre as lideranças do país: os brasileiros se sentem mal representados pela classe política e até mesmo pelos representantes de bairros. Dos oito itens pesquisados, as notas médias para a representação política, de zero a dez, foram: blogueiros e jornalistas (6,0), presidente da República (5,1), governador (4,7), representantes de bairro (4,0), deputados estaduais (3,8), deputados federais (3,6), vereadores (3,6) e senadores (3,4).

Paulo Rabello de Castro (ref. à Pesquisa Nacional Datafolha/Instituto Atlântico - fev/2014)

A ciência do governo se resume no princípio da representação; base de que decorre toda a constituição do estado; raiz e tronco da organização política. Quando as nações atingirem o escopo de uma perfeita e justa delegação da soberania, será então a democracia uma bela realidade.

*José de Alencar (escritor)*

Não vejo por que os sentimentos e os interesses que organizam os homens segundo localidades seriam os únicos que se julgassem dignos de representação, ou por que indivíduos que têm outros sentimentos e interesses a que emprestam mais valor do que aos geográficos, a esses se limitassem como princípio único de classificação política.

*John Stuart Mill*

Elias Canetti (“Massa e Poder”) mostra que os deputados são emissários da paz no corpo social. Neste último, impera a guerra de todos contra todos. A função dos eleitos é garantir uma trégua no mundo dos negócios (em que todos se matam por interesse e concorrência), das lutas entre os setores profissionais, dos ódios entre as pessoas privadas. Se, em vez de empunhar a bandeira branca, os parlamentares se julgam adversários dos que “estão de fora” do poder, eles continuam naquele recinto – luta de todos contra todos – e se mostram indignos dos cargos. Esse é núcleo vital do necessário decoro parlamentar.

*Roberto Romano (professor de Ética e Filosofia Política)*

*VII – Representação política; crise de representatividade; governabilidade; despotismo indireto*

Cientistas políticos prevêem o incremento da abstenção, dos votos branco e nulo em 2014. Os protestos de junho teriam revelado um crescente inconformismo com a política. Os eleitores não aceitam o comportamento e os privilégios dos políticos. Na eleição (2012) para prefeito de São Paulo, esses votos foram de 32%. Em 2010, no pleito para presidente, foram de 25% (1º turno) e 28% (2º turno).

Esses cientistas políticos avaliam que o eleitor cansou de lero-lero e está à espera de gestos e atitudes. Um deles avalia: “Não há lugar para um salvador da pátria, mas para quem, como o Papa Francisco, dê exemplo.” O desafio dos políticos será o de encarnar esse político. “O eleitor vai escolher entre os nomes existentes. O índice dos que querem oxigenar o Legislativo costuma ser de 60%, mas a renovação média é de 30%”, diz o diretor de um instituto de pesquisa. Essa disparidade ocorre, explica, devido ao nível de conhecimento dos candidatos e à capacidade deles de se venderem à imagem e semelhança do que a população quer para dirigir seus destinos.

*Ilimar Franco (Panorama político – O Globo)*

A lógica é a Lei de Gérson – a de sempre levar vantagem em tudo. Discursos de austeridade só servem para tentar enganar o eleitor e embalar desmandos. Mas o eleitorado não se deixa iludir. Pelo contrário. Já em janeiro, a vergonha em forma de descrédito era estampada em pesquisa sobre confiança do brasileiro nas instituições, com o Congresso posicionado na rabeira do ranking, apenas à frente dos partidos políticos, conforme apurou a FGV, ao medir o Índice de Confiança na Justiça (ICJBrasil).

Um dos principais pilares da democracia, o Legislativo obteve 19% de menções positivas, contra, por exemplo, 75% conferidos às Forças Armadas, 56% à Igreja Católica, 53% ao Ministério Público, 46% à imprensa, 41% ao governo federal, 39% às emissoras de tevê e 7% - notem a coerência! – às legendas que compõem a Câmara e o Senado. As duas Casas também foram mal avaliadas pela população depois dos protestos de junho, com 56% e 55% de desaprovação, respectivamente, em pesquisa do Ibope encomendada pela CNI.

*Correio Braziliense - Editorial*

*VII – Representação política; crise de representatividade; governabilidade; despotismo indireto*

Em termos muito singelos, o despotismo indireto é a representação política tornada incapaz de se exercer no interesse dos representados, mas voltada exclusivamente ao dos próprios representantes. No fundo, é o fracasso da idéia mesma de representação, que só teria como funcionar em nível adequado se gerasse, nas palavras certas de Nadia Urninati, um “processo contínuo de circulação” entre sociedade e Estado, durante e entre embates eleitorais. Mas o contrário do governo representativo não é, necessariamente, uma forma política destituída dos institutos de representação.

Estamos falando de um conceito que resguarda o potencial semântico de lidar com experiências que vão além do campo do autoritarismo, podendo envolver regimes democráticos. Isto é, regimes que, apesar de conservarem os direitos e liberdades democráticas típicas, além do sufrágio universal, têm suas práticas de representação degradadas por um processo sutil de autorreferencialidade, vale dizer, de fechamento para a voz dos representados. Trata-se, portanto, de um conceito capaz de operar criticamente “por dentro” das práticas democráticas, distinguindo-as segundo o desenvolvimento, apropriado ou inapropriado, de seus institutos de representação.

Em princípio, todas as normas democráticas, assim como os direitos que as acompanham, podem remanescer intactas, enquanto o processo de degradação avança silenciosa e discretamente. O despotismo indireto, nesse sentido, é o ponto de chegada de um definhamento assintomático de qualquer variante saudável das democracias constitucionais.

A evolução recente dos acontecimentos políticos do país indica tudo o que há de paradoxal no balanço que se poderia fazer dos 25 anos das práticas calçadas em nossa atual Constituição Federal. Se, por um lado, há que comemorar, sim, esse período inédito de desfrute do consenso democrático e da estabilidade constitucional, por outro, é preciso examinar com mais cuidado se, através de que causas e a partir de quais circunstâncias históricas, nos interstícios desse mesmo consenso e estabilidade, o arcabouço do regime não começou de fato a se deixar contaminar pelo germe insidioso do despotismo indireto.

*Cícero Araújo (professor de Teoria Política da USP)*

*VII – Representação política; crise de representatividade; governabilidade; despotismo indireto*

A questão da representação não envolve apenas a crise dos partidos e da política e, portanto, a necessidade de uma reforma política, uma das principais agendas das ruas. Segundo Venício, “os jovens manifestantes se consideram ‘sem voz pública’, isto é, sem canais para se expressar”.

Os modelos de desenvolvimento e as formas de fazer política estão em questão. O velho modelo de república representativa, formulado no século XVIII e finalmente implementado como modelo único em praticamente todo o planeta, dá sinais claros de esgotamento.

*Raquel Rolnik (arquiteta e urbanista)*

Para conciliar governabilidade e representatividade e para reduzir os incentivos a comportamentos oportunistas, precisamos reduzir o número de atores na tomada de decisão e distribuir poderes de forma um pouco menos centralizada, tudo sem eliminar vozes discordantes.

Um sistema com menos atores tem algumas vantagens, como: facilitar a formação de alianças, o que, por sua vez, facilita a governabilidade; e aumentar a capacidade de fiscalização, seja da população, seja de mecanismos desenhados para regulação e fiscalização, o que constrange o comportamento oportunista durante eleições.

O segredo é fazer isso sem restringir a representação de interesses. Um multipartidarismo moderado talvez seja uma solução, junto com a manutenção de uma fórmula de representação proporcional, mas que restrinja o número de candidatos ou limite a campanha a partidos. Um aumento na capacidade alocativa do Poder Legislativo também reduziria sua dependência ante o Executivo, o que está na essência da crise. Finalmente, um número menor de atores na esfera eleitoral aumentaria sua visibilidade e a capacidade de fiscalização de suas campanhas eleitorais, dificultando o caixa dois. As fórmulas práticas para atingir essas linhas gerais são variadas, e podem ser obtidas tanto através de transformações abrangentes quanto por uma série de mudanças restritas.

*Lucio R. Rennó (PhD em Ciência Política) e Gláucio Ary Dillon Soares (doutor em Sociologia)*

*VII – Representação política; crise de representatividade; governabilidade; despotismo indireto*

Soberania popular, sufrágio universal, regras eleitorais, eleições periódicas, separação de poderes, são componentes indispensáveis da democracia, tal como ela é percebida e desejada no mundo contemporâneo. Tais instituições podem e devem, sempre, ser aperfeiçoadas para que a qualidade da democracia seja crescente. Isso requer, por exemplo, que a Câmara dos Deputados reflita, seja o espelho da Nação, de seus vários segmentos sociais, das várias tendências políticas que a integram, pois o princípio da proporcionalidade se presta precisamente para cumprir, da melhor maneira possível, essa função. A representatividade do órgão será tanto maior quanto mais essa função for adequadamente preenchida. Afinal, o Legislativo tem atribuições e funções extremamente importantes.

*Olavo Brasil de Lima Júnior (professor e doutor em Ciência Política)*

A atual crise do sistema partidário impõe limites ao presidencialismo de coalizão, que se torna refém de interesses fisiológicos e de partidos com posições ideológicas antagônicas.

*Eduardo Fagnani (professor da Unicamp e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho – Cesit)*

A representação política foi se ampliando, o eleitorado foi se expandido e o voto foi se universalizando. Uma conquista que só se consumou em 1985! As mulheres só adquiriram esse direito em 1932 e os analfabetos que gozavam da prerrogativa no Império, a perderam na República. Mudaram os métodos de escolha, mas as práticas continuaram as mesmas, quando não se deterioraram. Como era inevitável, a representação política, durante todo esse período, ganhou em autenticidade e perdeu em representatividade.

(...) Muitas das dificuldades do Congresso estão refletidas na ampliação da representação política que vem se acentuando nos últimos anos, tornando o processo decisório cada vez mais conflitivo e, por consequência, cada vez mais precário.

.....

*VII – Representação política; crise de representatividade; governabilidade; despotismo indireto*

Nos últimos quinze anos (*hoje, seriam trinta*), todas as pesquisas de opinião, sem exceção, colocam o Congresso, os políticos e os partidos, como as instituições de menor credibilidade em todo o Brasil.

.....

Quanto mais decide em causa própria, mais o Congresso perde legitimidade, credibilidade e seriedade.

.....

A grande dúvida que assalta a todos que têm um mínimo de bom senso é como os congressistas brasileiros não conseguem ver como aumenta, cada vez mais, e em progressão geométrica, a distância que os separa da realidade.

.....

A recente descoberta científica de que, o homem tem mais 4 bilhões de neurônios do que a mulher, serviu para mostrar apenas que quantidade não supre qualidade. O Congresso brasileiro devia aprender esta lição. Porque o que se tem feito até agora no processo político é trocar qualidade por quantidade, quando todos deviam estar preocupados exatamente como contrário.

O número de deputados cresceu de 100, em 1823, para os 513 atuais, um aumento de mais de cinco vezes. A área da Câmara, que era de 8 mil m<sup>2</sup> na antiga Cadeia Velha, passou para

160 mil em Brasília. Aumentou vinte vezes. E a quantidade de servidores de 325 para 10.000. Cresceu mais de trinta vezes. Em compensação, o número de sessões, que antes somavam 5 por semana, baixou para 3 e, na maioria das vezes, 2. O aumento da quantidade terminou resultando, fatalmente em perda de qualidade. O Senado, que antes tinha o papel de câmara revisora, assumiu o de câmara chanceladora, pois já não há mais tempo para revisar nada. E a Câmara, que devia decidir e discutir, quase não discute e nada decide. É a espiral que vai fazendo com que a perda de qualidade implique, fatalmente, na perda de legitimidade.

*Octaciano Nogueira (cientista político e historiador)*

*VII – Representação política; crise de representatividade; governabilidade; despotismo indireto*

(...) Esse pendore à personalização do poder e da escolha eleitoral nos países democráticos vem sendo constatado pelos estudiosos desde há muito e tem duas causas principais: os meios diretos de que hoje se utilizam os candidatos para se comunicarem com seus eleitores (como rádio, televisão e, ainda mais recentemente, internet), tornando dispensável a mediação de uma rede de relações partidárias e realçando, em contrapartida, a própria personalidade do comunicador; e o alargamento do âmbito de atuação dos governos, que, por demandar do governante maior poder discricionário, faz com que, nas campanhas, as qualidades e aptidões pessoais do candidato (supostamente) propícias à tomada de decisões sejam realçadas em detrimento de programas políticos elaborados na esfera das agremiações.

*Fábio Augusto Santana Hage (Consultor Legislativo do Senado Federal, especialista em Administração de Empresas e mestrando em Poder Legislativo)*

Legitimidade. Esta é a base que se assenta o sistema político. As manifestações globais dos últimos anos evidenciaram crise de representatividade, logo de legitimidade, generalizada. Reforma eleitoral é sempre a carta na manga proposta para diminuir a distância entre eleitos e eleitores. Seja lista fechada defendida pelo PT ou voto distrital defendido pelo PSDB, reforma política restringiu-se a mudanças nesta legislação. Os dilemas atuais da representatividade não serão resolvidos com a mudança do modelo proporcional para o majoritário ou vice-versa. Apesar de distintos na superfície possuem os mesmos pressupostos: partidos como ator, sistema eleitoral como método e legislativo como lócus da representação.

O mundo moderno é berço da representação política, que viabiliza a tomada de decisões no nascente (e territorialmente amplo) Estado nacional. As transformações tecnológicas recentes desafiam este modelo. No mundo interconectado e participativo das redes sociais as instituições que pretendem intermediar a soberania popular – caso das representativas – entram em crise profunda. No mundo real os representantes não agem de acordo com os interesses dos representados, por melhores que sejam as instituições de controle *e accountability*. Nossa sociedade pós-moderna exige uma política pós-representativa, já que as categorias estanques do séc. XVI inexistem no frenesi do mundo globalizado e colaborativo do séc. XXI. Dois elementos de fundo precisam ser considerados: quebrar o monopólio dos partidos como mediador eleitos-eleitores e ampliar o objeto da representação para além dos *interesses*. Se qualquer monopólio é péssimo na economia porque seria saudável na política?

No Brasil, diferentemente do ocorrido, por exemplo, com o prefeito Michael Bloomberg em Nova Iorque, para se candidatar a cargo eletivo é preciso se filiar a algum

*VII – Representação política; crise de representatividade; governabilidade; despotismo indireto*

partido. Estes cumprem papel importante ao organizar a distribuição ideológica da sociedade, facilitando a ação coletiva de grupos com ideias semelhantes. Porém, na vida real, os partidos tornaram-se meros cartórios que emitem licença necessária para candidatura. A sociedade em rede expressa suas preferências de forma mais veloz e plural do que as estruturas rígidas e hierárquicas dos partidos tradicionais. Apesar de necessários, os partidos não são mais suficientes.

A representação política consolidou-se como representação de interesses, daí a organização de grupos de interesse para defender pontos de vista. A estabilidade deles, fundada em identidades bem definidas, foi necessária para criar a clivagem esquerda *versus* direita, também em crise devido às mudanças constantes testemunhadas na contemporaneidade. Identidades estanques deram lugar à fluidez identitária, atingindo a âncora da representação moderna. Valores são permanentes e oferecem uma saída para a crise de representatividade, ao resgatarem a coerência tão valorizada pela sociedade. A sociedade admira políticos, de toda gama ideológica, coerentes com seus *ideais* e não apenas com suas *ideias*. A política clama por valores e que estes também possam ser objeto de representação.

A reforma (da) política precisa se livrar dos grilhões da reforma eleitoral. Além das candidaturas avulsas e da representação dos valores, outro caminho salutar é usar e abusar da tecnologia virtual que viabiliza a participação direta da população nos processos decisórios do Estado, tornando-nos menos dependentes dos dilemas da representação.

*João Francisco Araújo Maria (cientista político)*

# **VIII – GOVERNO, SISTEMA POLÍTICO E SISTEMA ELEITORAL**

## VIII – Governo, Sistema político/Sistema eleitoral

O sistema eleitoral e o partidário no Brasil são indutores da criminalidade.

*Luiz Roberto Barroso (ministro do STF)*

Entende-se por *sistema político* o conjunto de normas e instituições que regulam os conflitos por meio de canais de expressão e resolução. É constituído por – na falta de melhor denominação – “subsistemas”: partidário, eleitoral, os poderes constituídos e suas diversas instituições, o regime federativo, e mesmo a mídia (que atua como poder paraestatal). Trata-se, portanto, de institucionalidade formal que, contudo, (...) convive e se articula com mecanismos informais de natureza diversas. (...)

A arquitetura do sistema político brasileiro implica a proteção dos proprietários em detrimento da maior parte dos cidadãos. Afinal, tanto para se eleger como para governar os partidos políticos que chegam ao poder necessitam, inescapavelmente, negociar compromissos assumidos durante as eleições e o próprio ‘programa’ de governo. (...) As políticas públicas, isto é, o conteúdo da democracia, são, dessa forma, moldadas de acordo com essa estrutura inacabada do sistema político. (...) A lógica do sistema político tende a engolir os partidos institucionais num círculo vicioso assim constituído: sistema partidário/eleitoral privatizante; lógica institucional que veta grandes transformações; democracia formal e plutocrática. Os perigos desse sistema, cuja disfuncionalidade é igualmente sistêmica, apresentam-se tanto nas ruas como em aventuras eleitorais. (...) O sistema eleitoral é voltado tanto à desvalorização dos partidos – enquanto instituição, com a conseqüente personificação de indivíduos – quanto à pulverização e fragmentação da representação partidária. Ressalte-se que a personificação tem potencial desmobilizador da ação coletiva.

*Francisco Fonseca (cientista político, historiador e professor da FGV e PUC-SP)*

O federalismo brasileiro é um modelo falido que se resume a estadualizar as questões municipais, federalizar os problemas estaduais e municipalizar as dificuldades federais.

.....

O sistema político e o sistema eleitoral de qualquer democracia caminham juntos. Um não pode ser concebido e considerado sem o outro. Se forem coerentes e consentâneos,

## VIII – Governo, Sistema político/Sistema eleitoral

podem e devem ser levados em consideração. Caso contrário, não passam de promessas que seguramente nunca serão materializadas. (...)

A despeito de todo o dinamismo que caracterizou as transformações econômicas e sociais, o sistema político (brasileiro) continua álgido, distante e dissociado da realidade brasileira. Há uma evidente distonia entre a realidade política e a realidade social, como desde 1923 denunciou, em discurso antológico, o então deputado Gilberto Amado. (...)

Aos momentos de humilhação e perda de protagonismo, o Congresso tem reagido sempre com uma ampliação nominal de poderes, que pode ser constatada pelo simples confronto das diferentes Constituições democráticas que se seguiram aos textos de cunho autoritário. São poderes nominais porque o Congresso, na maioria das vezes, não tem condições efetivas de materializá-los, nem de exercê-los. Em uma palavra, o Parlamento brasileiro, nos períodos de normalidade democrática, continua *antagonista* do poder, recusando-se, mesmo quando não controlado pelo Executivo, a assumir o papel de *protagonista*, que a maioria dos Parlamentos dos países desenvolvidos já exerce, graças a um sistema eleitoral e partidário compatível com as democracias de massa contemporâneas.

.....

Os vícios e defeitos de nosso sistema político terminarão por inocular no eleitorado aquela sensação de cansaço, fastígio e indiferença que costuma ser fatal para toda e qualquer democracia.

*Octaciano Nogueira (cientista político)*

Do sistema eleitoral depende o sistema partidário. Este, de acordo com o que o professor Maurice Duverger já constatou empiricamente, há mais de meio século, é o resultado direto do sistema eleitoral adotado. Quando prevalece a modalidade majoritária, a tendência é a existência de poucos partidos ou de partidos chamados dominantes. Quando se utiliza a modalidade proporcional, o resultado usual é o aumento do número de partidos com a inexistência de partidos dominantes.

Temos que levar em consideração que os sistemas representativos devem cumprir, simultaneamente, duas funções essenciais: garantir a governabilidade (*ideal com poucos partidos*) e assegurar a diversidade (*pluripartidarismo*). Não se pode maximizar as duas funções, já que são capacidades concorrentes. De tal sorte que, quando se aumenta a diversidade, a governabilidade é afetada. Da mesma forma, se favorecemos a governabilidade, atingimos a diversidade. O ideal é que o conjunto do sistema representativo

## VIII – Governo, Sistema político/Sistema eleitoral

assegure o máximo de governabilidade possível com o máximo de representatividade desejável.

*Marco Maciel*

O que está em jogo é o sistema político, que tem no espectro eleitoral uma de suas partes componentes. O que está em jogo é, no fundo, a Federação, a representação dos Estados no Congresso, a existência do Senado, com quantos representantes, eleitos pelo voto direto ou pelas Assembleias.

*Oliveiros S. Ferreira (professor da USP e da PUC-SP, membro do Gabinete e Oficina de Livre Pensamento Estratégico)*

Somente um sistema eleitoral que permita muito menos partidos, mais disciplina e transparência partidárias e uma representação mais equânime das várias regiões do país permitirá ao Brasil sustentar um sistema que funcione. É preciso uma combinação de reformas e liderança política esclarecida para transformar o Brasil numa democracia funcional e para evitar o ressurgimento da opção autoritária frequentemente posta em prática.

*Thomas Skidmore (doutor em História e mestre em filosofia, política e economia)*

(...) é fácil apontar os vícios e defeitos de nosso sistema político. Difícil é encontrar bons exemplos que representem avanços concretos na direção do fortalecimento da democracia. Ainda bem que eles existem. Apenas são poucos.

.....

(...*existem*) duas marcantes características do sistema político no Brasil: a primeira é que mudamos para acomodar e nunca para radicalizar; a segunda é que as mudanças terminam sempre sendo parciais por serem de consenso.

.....

## VIII – Governo, Sistema político/Sistema eleitoral

Temos um processo eleitoral relevante e exemplar em muitos sentidos, mas o processo político que precede as eleições é doentio, viciado e carente de aperfeiçoamento.

.....

Historicamente, a legislação eleitoral e partidária trabalhou em duas direções nefastas ao nosso sistema político: o fortalecimento do político e o enfraquecimento dos partidos.

(...) Existem graves distorções em nosso sistema político e quase todas decorrem da precariedade do sistema eleitoral e do sistema partidário nacional.

(...) certos componentes essenciais do bom funcionamento do sistema político não operam adequadamente: o eleitorado brasileiro não é livre para se expressar; o resultado eleitoral é maculado pelo abuso do poder econômico; o livre fluxo de informação não é assegurado; a maioria da população sequer tem noções claras de seus direitos e deveres como cidadão; o Congresso, durante anos, foi refém do Executivo, por conta da inundação de medidas provisórias e pela inação em não votar os vetos por mais de 12 anos; o sistema partidário é fragmentado; a representação da população é distorcida no Congresso, entre outras disfunções.

(...) um sistema político inadequado produz graves distorções institucionais que, no limite, são a razão fundamental do fracasso das nações. Um sistema político perfeito que gere prosperidade em um ambiente democrático e de respeito aos direitos básicos ainda é uma utopia.

(...) O aperfeiçoamento de nosso sistema político é vital para que o Brasil avance na escala de desenvolvimento, pois, com isso, haverá instituições mais sólidas e um ambiente melhor de trabalho, para o investimento e para o desenvolvimento do cidadão. Considerando a situação do país, estamos muito longe, na prática, da situação ideal. O único caminho democrático para que se faça o que precisa ser feito é por meio de uma Reforma Política que mude as configurações de nossos sistemas partidário e eleitoral.

*Murillo de Aragão (advogado, mestre em Ciência Política e doutor em Sociologia)*

Está na hora de entendermos que não existem sistemas políticos perfeitos. Poderíamos obter melhores resultados se deixarmos de perder tempo com a miragem de grandes reformas e tentarmos medidas corretivas de mais fácil aplicação, como seriam a

## VIII – Governo, Sistema político/Sistema eleitoral

efetiva aplicação da Lei da Ficha Limpa, a redução do tempo de campanha e do horário eleitoral gratuito.

.....

Para que um sistema ganhe legitimidade, é preciso tempo. Quando mudam rapidamente as regras do jogo, enfraquece a Constituição democrática. É preciso cuidado e não alimentar ilusões. Políticos não vão deixar de ser corruptos só porque mudaram as regras do jogo. Não há sistema eleitoral perfeito.

*Leôncio Martins Rodrigues (cientista político, especialista em representatividade)*

Os governos, que têm seus déficits próprios – técnicos, políticos, operacionais –, são estruturas integradas ao sistema político, dependentes dele, não tendo como ser muito melhores do que ele. E no Brasil o sistema é ruim demais. Falta-lhe quase tudo o que se espera de um organismo que existe para funcionar como esteio da democracia política e ponte pela qual trafeguem e sejam processadas as demandas e aspirações populares. O sistema prejudica os governos, bloqueando eventuais predisposições que gestores possam ter de abrir canais de negociação com a sociedade.

O ano de 2013 mostrou que as relações entre o Estado (governo e sistema político), o mercado e a sociedade civil estão carentes de encaixes e coordenação. O poder de agenda de cada um desses pólos é desigual: sobra no mercado, falta no Estado e na sociedade civil. Há mais competição e luta pela vida que política. Não espanta que tudo pareça solto, sem rumo, fora de controle.

*Marco Aurélio Nogueira (professor de Teoria Política)*

As eleições estabelecem as regras da disputa política, num quadro em que a representação popular precisa cumprir-se independentemente da legislação eleitoral, que, isoladamente, não será capaz de resolver as mazelas do sistema democrático.

A legislação eleitoral certamente não é capaz, em lugar algum do mundo, de resolver sozinha os problemas que impedem que o nosso sistema político seja adequadamente definido como democrático. Porém, a legislação eleitoral é perfeitamente capaz de garantir que o processo de formação de governo e de representação política seja quase que

## VIII – Governo, Sistema político/Sistema eleitoral

perfeitamente democrático em todas as suas fases, da inscrição do cidadão como eleitor e dos partidos e políticos como candidatos até a posse nos poderes Executivo e Legislativo.

E é isto que deve ser objeto de discussão e de aperfeiçoamento, e não os interesses eleitorais de uma maioria que, eventualmente, nem democrática é. O fato de haver uma maioria eleita que decida é apenas pré-requisito da democracia; não esgota, de forma alguma, a democracia.

*Olavo Brasil de Lima Júnior (professor e doutor em Ciência Política)*

A legislação eleitoral brasileira tem várias características incomuns que institucionalizam uma estrutura de incentivo que autoriza e estimula os políticos a terem um comportamento antipartidário. Ela contribuiu decisivamente para o subdesenvolvimento partidário, e em última instância para a sustentação de um padrão altamente elitista de dominação e para a instabilidade democrática.

*Scott Mainwaring (professor americano)*

(...) temos que discutir o sistema eleitoral para saber qual é o modelo de financiamento. E não discutir o modelo de financiamento para definir o sistema eleitoral.

*Gilmar Mendes (ministro do STF)*

A legislação eleitoral é a única em que o beneficiário é o próprio legislador.

*(anônimo)*

## **IX – PARTIDOS/SISTEMA PARTIDÁRIO; FRAGMENTAÇÃO**

## IX – Partidos/Sistema partidário; fragmentação

O Brasil será uma grande potência no dia em que for uma grande democracia. E só será uma grande democracia no dia em que tiver partidos e um sistema partidário forte e estruturado.

*Maurice Duverger*

Os brasileiros que não têm preferência por nenhum partido chegaram a 71%, o maior patamar desde 1989, segundo o Datafolha (fev/2015).

*Coluna 'Sobe Desce' (revista Veja)*

Os partidos se multiplicam, se coligam, se confrontam, se contrapõem e o panorama político continua o mesmo.

.....

Os partidos que temos na representam ideologias, apenas os interesse de seus donos, condôminos e proprietários. Regra que vale para a direita, o centro e a esquerda.

.....

(...) há preocupação, debates e advertências para a rebelião das massas que vem se operando de forma silenciosa e sutil, com recursos como a abstenção e o desmesurado crescimento das ONGs que tendem a substituir os partidos como entidades de intermediação política entre o estado e a sociedade.

.....

Trocar de partido pode ser uma imposição das circunstâncias, mas não pode ser a rotina das democracias estáveis e consolidadas, onde os partidos têm vários e relevantes papeis a cumprir, entre eles o de disputarem o poder.

*Octaciano Nogueira (cientista político e historiador)*

*IX – Partidos/Sistema partidário; fragmentação*

O número de partidos existentes em cada país não é relevante só para a configuração dos sistemas de governo, mas também para a própria caracterização da discussão do poder político. Indica a medida em que o poder político está ou não fragmentado, disperso ou concentrado.

*Marco Maciel*

A criação de duas legendas, o Pros e o Solidariedade, que já nasceram com bancadas de porte médio, em torno de 20 deputados federais, ampliou a liderança do Brasil como campeão mundial de fragmentação partidária.

É o que mostra levantamento do Valor/Cebrap, que aponta como ficou a distribuição de poder na Câmara depois das trocas de legenda realizadas por 70 deputados até 5 de outubro – prazo final de filiação para a eleição do ano que vem. O cálculo leva em consideração apenas os deputados titulares.

Depois do troca-troca, a Câmara dos Deputados tem agora 11,5 partidos efetivos, o que dá ao Legislativo brasileiro o título de mais fragmentado do mundo. Num período de 15 anos, a fragmentação – que havia caído de 8,7, em 1990, para 7,1, em 1998 – aumentou 62%.

Depois do Brasil, o país com a câmara baixa com poder mais disperso entre os partidos é a Bélgica, cujo número efetivo é de 8,42, de acordo com o banco de dados do Trinity College de Dublin, que reúne informações de mais de 900 eleições em quase cem países.

Entre as causas da alta fragmentação brasileira está o sistema proporcional de votação – no qual os partidos têm facilidade de eleger deputados em grandes circunscrições eleitorais, que variam de oito até 70 vagas, como é o caso de São Paulo – e a ausência de uma cláusula de barreira que restrinja o acesso das pequenas legendas ao Legislativo.

*Valor Econômico*

Uma prática política que faz com que nomes se sobreponham a programas partidários e em que os políticos vão direto ao eleitor sem a mediação do partido tem levado muitos a perguntar se os partidos políticos ainda têm sentido em existir.

## IX – Partidos/Sistema partidário; fragmentação

Também a falta de institucionalização do sistema partidário brasileiro afeta os laços entre representante e representado. Para se consolidarem como representantes legítimos da sociedade, os partidos políticos precisam ser institucionalizados.

Amaury de Souza chama a atenção para a conexão entre a instabilidade partidária e as instituições eleitorais e legislativas. Segundo ele, no período pós-guerra, um sistema de representação proporcional, operando em distritos eleitorais excessivamente extensos, abrangendo Estados inteiros com listas abertas e uma enorme quantidade de candidatos, contribuiu significativamente para distorcer o voto e diluir o relacionamento entre representantes e representados. Além disso, uma legislação excessivamente permissiva tem levado à constante proliferação de partidos e ao crescimento da infidelidade partidária, estimulando trãnsfugas a deixarem seus partidos para criar novas legendas partidárias. (...) E, mais, o autor aponta o crescimento das alianças partidárias como produto da instabilidade do sistema partidário.

Como se vê, são muitas as indicações que colocam os partidos políticos e o sistema partidário brasileiro na berlinda. Em geral, as indicações são de problemas, e raramente se apontam os partidos como merecedores de apreço público: falta institucionalização, são descontínuos, fragmentados, fracos, populistas, fisiológicos, clientelistas, não existe fidelidade partidária, o eleitorado é muito grande e disperso, suscetível à política de clientela, e também há problemas com a representação. A história dos partidos políticos no Brasil deixa claro que eles se movem muito mais em função de ajustamentos de cúpula do que em função dos representados.

Os *surveys* realizados por Bolívar Lamounier, Fábio Wanderley e Hélgio Trindade mostram que existe, com relação ao eleitorado, uma certa continuidade no que diz respeito às escolhas, claramente divididas em dois blocos: o popular e o conservador. Os pesquisadores mostram que existe uma espécie de “consciência coletiva política”, que fica apenas silenciada, à espera de uma oportunidade para se manifestar. Como o fez nas eleições de 1974, ao garantir uma ampla vitória ao MDB, que representou uma escolha eleitoral dos mais pobres.

Precisamos dos partidos, embora a história deles esteja recheada de motivos para acharmos que sua existência pouco importa. Então, torna-se necessário ou mudar o sistema de recrutamento de candidatos a cargos públicos e de encaminhamento de políticas públicas, ou eliminar a política da clientela, o fisiologismo, o personalismo, e construir partidos com programas capazes de serem reconhecidos por todos e de serem cumpridos. Isto, sim, contribuiria para mudar, na opinião pública, o conceito de partido, que é formado, grosso modo, com base na premissa do que “é dando que se recebe”.

*Marili de Souza (jornalista e mestre em Ciência Política)*

*IX – Partidos/Sistema partidário; fragmentação*

Os partidos são inevitáveis. Nenhum país grande e livre passou sem eles. Ninguém mostrou como o governo representativo poderia funcionar sem eles.

*James Bryce*

Construir o Estado numa sociedade moderna é construir um sistema partidário capaz de estruturar a participação de novos grupos na política.

*Samuel Huntington*

Grandes partidos são os que se apegam mais aos princípios do que a suas conseqüências; à generalidade, e não aos casos particulares; às idéias, e não aos homens. Esses partidos, em geral, têm traços mais nobres, paixões mais generosas, convicções mais reais, conduta mais franca e ousada do que os outros.

*Alexis de Tocqueville*

O caminho para conseguirmos partidos mais fortes, com maior coerência ideológica e pragmática não é a uma imposição legislativa artificial, mas sim uma ampla e profunda reforma política na Constituição Federal e nas leis ordinárias que trate também da disciplina e da fidelidade partidária, de um sistema político-eleitoral mais moderno e de rígidas punições aos políticos infratores das regras eleitorais.

*Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis*

Enquanto os partidos apresentarem programas para ganhar a eleição e não para governar, dificilmente será aperfeiçoado o sistema de representação.

*Antônio Augusto de Queiroz (analista político – Diap)*

## IX – Partidos/Sistema partidário; fragmentação

Democracias existem onde há governos ágeis e eficientes, atuando sobre sociedades livres e organizadas. Governos fortes agindo sobre sociedades fracas e desarticuladas são, via de regra, ditaduras ou autocracias. Governos lerdos e ineficazes, dirigindo sociedades frágeis e desorganizadas, geram democracias esclerosadas, as demoscrosis que é, justamente, o nosso caso. Nessas democracias, apenas formais e aparentes, não existem partidos, mas sim aquilo que os japoneses chamam de “zoku giin”, isto é, tribos políticas, aglomerados de interesses que só funcionam durante as eleições, para proveito dos donos e caciques. São ou não assim os nossos partidos?

*Alípio Severo (jornalista e professor)*

A fragmentação partidária tem forte impacto negativo na governança e na qualidade da democracia. (A quantidade de partidos hoje na base de apoio do governo configura) obviamente uma situação *imanejável*, além de ser um sintoma de crise mais aguda do sistema partidário e de ausência de lideranças políticas capazes de aglutinar e mobilizar as forças políticas em torno de um mesmo projeto partidário consistente.

*Sérgio Abranches (cientista político)*

A posse do novo Congresso (2014) fez o Brasil ampliar sua liderança no ranking mundial de fragmentação partidária, que reúne dados de cerca de mil eleições em 132 países, compilados pelo Departamento de Ciência Política da Universidade Trinity, da Irlanda.

A eleição de 2014 foi marcada por um recorde no País: 28 partidos conquistaram vagas na Câmara dos Deputados, seis a mais do que em 2010. Mas o ranking não considera apenas esse dado, e sim a forma como as cadeiras são distribuídas. Para isso, uma fórmula estabelece o chamado número de partidos efetivos, conceito da ciência política que revela o quão concentrado ou difuso é o poder nas câmaras de deputados.

Com os dados de 2014, o número de partidos efetivos do Brasil passou de 10 para 13, segundo cálculos do Estadão Dados feitos de acordo com a metodologia utilizada no ranking. Isso indica que o poder, no Brasil, está tão fragmentado que quase metade dos partidos representados na Câmara tem peso político suficiente para se fazer notar nas votações.

## IX – Partidos/Sistema partidário; fragmentação

A principal decorrência da alta fragmentação partidária é a dificuldade de formar maiorias que deem condições de governabilidade aos chefes do Executivo. No Brasil, isso se reflete no elevado número de ministérios - atualmente são 39, que abrigam aliados de dez partidos diferentes.

(...) Há várias causas para o elevado índice de fragmentação no País. Uma delas, evidenciada pelo clichê "voto em pessoas, não em partidos", é a baixa identificação dos eleitores com as legendas. No fim do ano passado, uma pesquisa Ibope indicava que 72% dos brasileiros não tinham preferência ou simpatia por nenhum dos partidos do País.

Mas a principal razão é uma característica do sistema eleitoral brasileiro que beneficia as pequenas legendas em detrimento das grandes: a existência de coligações nas eleições para deputado.

Cálculos feitos pelo Estadão Dados mostram que, se as coligações tivessem sido proibidas na eleição passada, o número de partidos com assento na Câmara dos Deputados cairia de 28 pra 22. O número dos chamados partidos efetivos cairia de 13 para 8 - o Brasil ainda estaria em primeiro lugar no ranking da fragmentação, mas empatado com outros quatro países.

Além de reduzir o número de legendas representadas na Câmara, a proibição das coligações ampliaria o peso dos maiores partidos - os três principais (PMDB, PT e PSDB), que elegeram pouco mais de um terço dos deputados, ganhariam 84 cadeiras e passariam a controlar 53% da Casa. Nada menos que 18 partidos perderiam vagas sem a existência das coligações.

Os cálculos mostram que as alianças nas eleições para deputados sempre prejudicam os partidos maiores. Mas eles acabam fazendo acordos com os menores em troca de seu tempo de propaganda de televisão durante as eleições para cargos executivos - presidente, governador e prefeito.

Para os partidos pequenos, as coligações são um bom negócio porque, se concorressem sozinhos, muitos não alcançariam o quociente eleitoral - número mínimo de votos que uma legenda ou coligação precisa ter para eleger ao menos um deputado.

A fórmula idealizada pelos cientistas políticos Markku Laakso e Rein Taagepera para avaliar a fragmentação partidária é inspirada em equações utilizadas por economistas para medir a concentração de mercados.

*IX – Partidos/Sistema partidário; fragmentação*

Laakso, finlandês, e Taagepera, estoniano, propuseram o conceito do número de partidos efetivos em 1979, e desde então ele vem sendo adotada para comparar a fragmentação de sistemas políticos.

O cálculo pode ser feito com base no número de votos obtido por um partido ou pelo número de cadeiras conquistadas no Parlamento.

O número de partidos efetivos de um país só será igual ao número total de partidos se todos tiverem peso eleitoral igual ou muito similar. Quanto menor o índice, maior a concentração de poder em poucas legendas.

O ranking mundial de fragmentação dos partidos foi compilado pelo cientista político Michael Gallagher.

*Matéria de O Estado de São Paulo, por Daniel Bramatti*

Quanto maior e mais heterogênea a coalizão (de partidos de apoio ao governo), maiores os custos de sua gestão – verbas, cargos, gasto – e menor sua eficácia – apoio efetivo, boa legislação.

*Carlos Pereira (professor de Políticas Públicas da FGV)*

A atual crise do sistema partidário impõe limites ao presidencialismo de coalizão, que se torna refém de interesses fisiológicos e de partidos com posições ideológicas antagônicas.

*Eduardo Fagnani (professor da Unicamp e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho – Cesit)*

## IX – Partidos/Sistema partidário; fragmentação

(No Brasil) o multipartidarismo é extremamente flexível, pouco representativo e estimulador do “mercado da política”. (...) O multipartidarismo criado pelo general Golbery objetivava justamente a pulverização das forças políticas de oposição de tal modo que não tivessem poder suficiente para derrotar o *status quo* civil-militar. Consolidada a retirada dos militares da cena política, o multipartidarismo teve outros objetivos, para além da pluralidade político-ideológica expressa nos diversos partidos, tais como: a) a formação de alianças eleitorais, *em larga medida não programáticas*, tendo em vista a soma do tempo de rádio e TV referente à propaganda eleitoral; b) a coalizão – inclusive com vários partidos derrotados nas eleições – para a composição de maiorias após a vitória eleitoral, *igualmente não programáticas*, com vistas a constituir uma “base governista” ampla capaz de aprovar medidas de governo; e c) o chamado “balcão de negócios”, em que barganhas dos referidos tempos no rádio e na TV e na formação de alianças, assim como todo tipo de “varejo” parlamentar perante o Executivo, tornaram-se o *modus operandi* da vida política. (...) (*um problema do sistema político brasileiro é o*) acesso ao rádio à TV a todos os partidos com representação federal independentemente de sua representatividade social. Dessa forma, os chamados “partidos de aluguel” – jargão político trágico da vida institucional –, cuja representação parlamentar é minúscula, obtém todas as (diversas) benesses do sistema político, reforçando a pulverização e a privatização da política. (...) O sistema eleitoral é voltado tanto à desvalorização dos partidos – enquanto instituição, com a conseqüente personificação de indivíduos – quanto à pulverização e fragmentação da representação partidária. Ressalte-se que a personificação tem potencial desmobilizador da ação coletiva.

*Francisco Fonseca (cientista político, historiador e professor da FGV e da PUC-SP)*

Eles (os partidos) emanam do ou são constituídos, em grande parte, pelo Estado, e não pela sociedade civil – partidos da ordem, não exercem o papel de mediação entre o público e o privado, mas agem e se alimentam da apropriação e instrumentação da coisa pública. Fisiológicos, com projetos tênues, os partidos vivem de fatias, de migalhas ou à sombra do poder; usam o Estado como provedor de empregos, verbas, subsídios, favores, para atender a seus redutos eleitorais. Funcionam como meros intermediários entre o Executivo e os poderes locais.

Estão sempre próximos dos governos, sejam eles quais forem – é muito comum serem cooptados por eles ou aderirem a governos (central, estadual ou municipal) de que eram oposição até mesmo inimigos de véspera; são, acima de tudo, governistas e estatistas. Provincianos, sem identidade nacional, dependentes do poder central, privilegiam, no mais

## IX – Partidos/Sistema partidário; fragmentação

das vezes, os interesses e a dominação local ou estadual em detrimento das grandes questões do País, do que resulta que partidos formalmente nacionais assumam um caráter local.

O atual pluripartidarismo – vasto, mas ao mesmo tempo difuso, com mais de quatro dezenas de siglas, em grande parte de aluguel, de transação – parece expressar e sintetizar a herança política de dois séculos de fisiologismo, patrimonialismo, clientelismo; siglas que são criadas, extintas, que se fundem em função de circunstâncias imediatas e, com algumas exceções, com diminuta representatividade sociopolítica e nenhum compromisso ideológico. (...)

A contraposição foi a generalizada dissociação, ao longo da História, entre sociedade civil e política, entre os partidos políticos e as camadas e classes sociais. Propagou-se, com isso, uma forte indisposição da sociedade e o desencantamento do eleitorado em relação às organizações, às instituições e às representações políticas.

A perda da confiança nos políticos, o desprezo e a indiferença pela política levam à abstinência, ao afastamento da intervenção e participação, que só reforçam a exclusão e a dominação, criando barreiras à inserção do cidadão na vida pública ou à transformação do indivíduo em cidadão. (...)

Ficou manifesta a persistência dessa cultura e práxis política na composição do Congresso Nacional recém-eleito (2014). Ilustrativa foi a eleição de bancadas suprapartidárias, numericamente consideráveis, de pastores de rebanhos e tiriricas, da bala e da bola, dos pequenos e dos grandes negócios, do tráfico de influências, de corporações e confrarias, etc. nenhuma delas com o menor compromisso com a democracia e com os direitos de cidadania.

*José Antonio Segatto (professor de Sociologia da Unesp)*

Existe enorme distanciamento entre as legendas e os eleitores, induzidos, por esta realidade, a votar mais em nomes e menos em propostas. Partidos fracos fragilizam a própria democracia representativa.

*Editorial o Globo*

73% do eleitorado, a maior proporção desde 1988, quando começa a série histórica, afirma não ter preferência por nenhuma legenda.

*Ibope, em matéria do estado*

## IX – Partidos/Sistema partidário; fragmentação

Enquanto os partidos tiverem essa estrutura, não adianta pensar que um ou outro financiamento será a salvação da lavoura. (...) As oligarquias mandam nos grandes partidos. Controlam tudo: alianças, supostos programas, o cofre e o horário eleitoral, que usam como moeda. (...) É preciso impor eleições primárias e mandatos de dois anos para os dirigentes, sem reeleição. Além disso, é preciso mudar a Justiça eleitoral, leniente com o governo e rigorosa com a oposição.

*Roberto Romano (professor de ética da Unicamp)*

(...) muitos partidos são criados porque existem incentivos por parte do Estado, como o horário gratuito e o fundo partidário, em que a União distribui recursos entre as siglas. Ambos são exemplos da má utilização dos nossos impostos. O cidadão não deveria pagar para financiar uma legenda com a qual não tem afinidade. O orçamento de cada partido deveria vir exclusivamente de seus filiados e apoiadores. É deles que os partidos devem se aproximar, não do Estado.

*João Dionísio Amoêdo (presidente e fundador do Partido Novo, é conselheiro do Banco Itaú-BBA e da João Fortes Engenharia)*

Quando falamos em “eleitoral” não pensamos apenas no voto distrital ou proporcional – escolha em si difícil, pensando na “virtude” dos partidos e de seus quadros dirigentes. Há outras questões igualmente fundamentais. Os partidos devem existir? Como se devem comportar? E, mais relevante: quantos devem ser?

*Oliveiros S. Ferreira (professor da USP e da PUC-SP, membro do Gabinete e Oficina de Livre Pensamento Estratégico)*

Além da precariedade do sistema eleitoral e do uso de celebridades, a fragilização dos partidos políticos se deu em outras direções. A primeira, no total “descomprometimento” com ideais e programas partidários. Em geral, os programas partidários no Brasil são feitos para cumprir a regra e preencher discursos vazios. São letra morta. Poucas vezes existe um debate onde se relaciona a conjuntura política e econômica e os programas partidários. Até mesmo as propagandas partidárias na televisão terminam sendo mais mensagens de cunho

## IX – Partidos/Sistema partidário; fragmentação

eleitoral do que programática. Falta um regramento claro da justiça eleitoral no sentido do uso correto do espaço gratuito dos partidos na televisão.

(...) O pior dos mundos para os donos de partidos é uma boa Reforma Política. Por ser um bom negócio, muitos pensam na criação de novos partidos. Dizem que são mais de 30 legendas em constituição. Algumas poderiam estar seguindo a máxima: pequenos partidos, grandes negócios. (...) O certo é que ser dono de um partido insere o indivíduo que o comanda em uma privilegiada situação de corretor de vagas, distribuidor de tempo gratuito de rádio e TV de propaganda partidária e eleitoral e, ainda, contratador de serviços com dinheiro público do Fundo Partidário.

(...) O modelo de funcionamento da política brasileira tem vantagens e desvantagens. A divisão impede que exista uma maioria de poucos partidos que possa impor um controle autoritário do Congresso. Com um quadro fragmentado, a necessidade de negociação é mais intensa, e a construção de maiorias torna-se mais complexa. Por outro lado, as maiorias tendem a ser inconsistentes e muitas vezes limitadas a poucos temas de consenso. Por isso, é um modelo conservador, no sentido de que impede a existência de rupturas graves – mas também de avanços significativos.

*Murillo de Aragão (advogado, mestre em Ciência Política e doutor em Sociologia)*

Precisamos do partidarismo, não para dividir o país, mas para manter um debate saudável em nossa democracia. Se a situação e a oposição assumissem posições firmes e responsáveis, nosso sistema partidário ganharia vitalidade. Nos últimos tempos, por todos os motivos conhecidos, o mundo parlamentar tem sido um poder alheio aos interesses da população. Mas, se deixarmos de entender o importante papel que o político pode desempenhar, estaremos condenando à morte nossos partidos. Falta a eles o resgate ético fundamental para a igualdade entre os três Poderes.

Desafios sempre existem. E, se os partidos se pronunciarem seriamente a respeito dos assuntos relevantes ao país e lutarem nas eleições para fazer valer seus pontos de vista, adquirirão um novo significado aos olhos dos eleitores. Os políticos não devem ignorar o conhecido pensamento de Alceu Amoroso Lima: “O passado não é o que passou. É o que ficou do que passou.” O que ficou deles, até o momento, é muito ruim.

*Carlos Alberto Rabaça (sociólogo e professor)*

*IX – Partidos/Sistema partidário; fragmentação*

(...) Esse pendor à personalização do poder e da escolha eleitoral nos países democráticos vem sendo constatado pelos estudiosos desde há muito e tem duas causas principais: os meios diretos de que hoje se utilizam os candidatos para se comunicarem com seus eleitores (como rádio, televisão e, ainda mais recentemente, internet), tornando dispensável a mediação de uma rede de relações partidárias e realçando, em contrapartida, a própria personalidade do comunicador; e o alargamento do âmbito de atuação dos governos, que, por demandar do governante maior poder discricionário, faz com que, nas campanhas, as qualidades e aptidões pessoais do candidato (supostamente) propícias à tomada de decisões sejam realçadas em detrimento de programas políticos elaborados na esfera das agremiações.

*Fábio Augusto Santana Hage (Consultor Legislativo do Senado Federal, especialista em Administração de Empresas e mestrando em Poder Legislativo)*

**X – VOTO FACULTATIVO/OBRIGATÓRIO**

## X – Voto Facultativo/Obrigatório

O voto facultativo, significando a liberdade de escolha, o direito de ir e vir, de participar ou não do processo eleitoral, abriga a decisão da consciência, calibrada pelo amadurecimento. Se milhões de eleitores poderiam abster-se de votar, por livre e espontânea vontade, outros milhões compareceriam às urnas com discernimento para sufragar nomes e partidos previamente selecionados. O processo registraria, assim, índices bem menores de votos nulos e em branco, eis que a comunidade política, ativa e participativa, afluiria em peso aos locais de votação.

Não é o voto obrigatório que melhorará os padrões políticos. A elevação moral e espiritual de um povo decorre dos níveis de desenvolvimento econômico do país e seus reflexos na estrutura educacional.

Valorizar o voto dos mais interessados e envolvidos na política, pela via do voto consciente, pode evitar que conjuntos amorfos participem do processo sem convicção. Alguns poderão apontar nisso posição elitista. Ao que se contrapõe com a indagação: o que é melhor para a democracia, uma minoria ativa ou a maioria passiva? A liberdade para votar ou não causaria um choque de mobilização, levando lideranças e partidos a conduzir um processo de motivação das bases.

.....

Temas que outrora seria inimaginável que passassem pelo crivo de quadros fundamentalmente preocupados com a preservação de seu poder começam a ser palatáveis, como é o caso do voto facultativo. O surgimento de novos pólos de poder na sociedade, a partir da multiplicação de entidades de intermediação social, reforça a necessidade de acabar com a obrigatoriedade de votar.

O voto facultativo tende a ser a chave-mestra para abrir as portas da mudança política.

Os eleitores são induzidos a escolher representantes próximos aos seus ambientes físicos e sociais, identificando perfis mais confiáveis, aptos a cuidar de seus interesses e mais controláveis. Esse fator aponta para um voto consciente. O voto facultativo, sob esse prisma, não arrefecerá o ânimo das bases. Ao contrário.

Hoje só se pode garantir que o eleitor brasileiro desenvolveu um sentido agudo e sutil e quer exercitar seu direito, votando ou mesmo deixando de votar. Sem amarras e injunções.

E se as urnas exibirem um grande vazio, com uma enxurrada de votos nulos e em branco? Ora, a conta negativa também pode ser debitada no crédito da racionalidade política. Protestar contra o *status quo*, fincar o pé no terreno da contrariedade, deixar as urnas vazias constituem atos consoantes com nosso estágio civilizatório. O voto facultativo deverá ser

*X – Voto Facultativo/Obrigatório*

testado. Haverá oportunistas? Sim. Figuras e figurões poderão usar a arma do bolso para convencer eleitores do fundão do País. E, dessa forma, plasmar um voto “falcatruativo”. (Mas) Não terão a comodidade de outrora.

*Gaudêncio Torquato (jornalista e consultor político)*

(...) Aludida obrigatoriedade (do voto) também afronta sobremaneira certas garantias fundamentais do cidadão brasileiro (tidas de aplicação imediata). Dentre elas, ressalto: a) a que consagra a liberdade de manifestação de pensamento; b) aquela que dispõe sobre a liberdade de consciência e de crença; c) a que ressalta a liberdade de convicção filosófica ou política; e d) ainda, até mesmo a que sedimenta a liberdade de locomoção no território nacional em tempo de paz.

O princípio fundamental da democracia, referendado pelas garantias fundamentais (...), não permite mais que se imponha penalidade (multa) àquele que, por sua vontade, resolveu ausentar-se do processo eleitoral.

*Juiz Titular da 276ª Zona Eleitoral de Uberaba, que isentou, em 2006, todos os eleitores faltosos daquela Circunscrição do pagamento da multa.*

Se quem não sabe ler e escrever não precisa votar, por que aquele que lê, mas não discerne, deve ser obrigado ao sufrágio?

(...)

Participação política mediante constrangimento legal expressa apenas a tutela de um Estado que não se conforma em reconhecer a liberdade individual como direito natural intocável. A liberdade individual é maior, antecessora e mãe do direito político.

Um dos princípios basilares do Estado Democrático de Direito é a liberdade de expressão, nunca a obrigatoriedade de expressão. Ninguém poderia ser levado à urna pela força, por mais nobre que seja o ato de votar.

A compulsoriedade do voto é a mais límpida demonstração da tutela impressa pelas classes dirigentes sobre as massas e o conseqüente desvirtuamento do propósito do sufrágio, que é a livre expressão da consciência política.

*X – Voto Facultativo/Obrigatório*

Em suma, o voto obrigatório é uma mistura de resquícios do autoritarismo entranhado em nossa cultura política embebida pela vigarice de políticos profissionais que apostam na ingenuidade e na ignorância de milhões de eleitores Brasil afora.

*Martiniano Borges (cientista político e diretor do Instituto Brasileiro de Transformação pela Educação – IBTE)*

A ‘função’ de eleitor cedeu lugar ao direito de ser eleitor. (...) O voto não mais ‘pertence’ à Nação, mas a cada eleitor. A escolha dos dirigentes deixou de ser feita por cidadãos aos quais o Estado atribuiu uma tarefa. Passou a ser feita, em tese, por todos os cidadãos.

O eleitorado de ‘função’ era obrigado a exercer seu papel, exatamente como conscritos têm de servir nalguma das Armas. A obrigatoriedade do voto estava assim justificada. O atual ‘eleitorado de direito’ tem a faculdade de escolher seus representantes. Quem diz faculdade não diz obrigação. Se obrigação for, não será um direito.

No contexto atual, o voto obrigatório é contrassenso. Cidadão constrangido a praticar um ato qualquer não estará exercendo seu direito, mas cumprindo obrigação.

*José Horta Manzano (empresário e editor do site BrasildeLonge.com)*

O voto facultativo determinaria uma guinada de postura e de ação dos partidos políticos, pois, para votar, o eleitor deverá sentir-se motivado realmente convencido de que seu ato terá algum sentido prático. Isto, via de consequência, contribuiria como forma de melhoria da qualidade de atuação dos partidos.

*Justificação da PEC 115/03 (CD)*

*X – Voto Facultativo/Obrigatório*

Para os adeptos do voto facultativo, o voto obrigatório e as suas penalidades atuais são usados pelas elites políticas como “coação” para mobilizar “seus” eleitores “menos escolarizados”.

Pesquisas do Datafolha (...) mostram o contrário – que com o voto facultativo tanto os “ricos” como os “pobres” continuarão votando e quem deixaria de votar seria a chamada “classe média”.

*Antônio Augusto de Queiroz (analista político – Diap)*

O voto facultativo é, sem dúvida, mais democrático e aufere melhor a vontade do eleitor. Trata-se, aqui, da valorização do voto de qualidade.

*Comissão Especial de Reforma Política-Partidária do Senado Federal (Relatório Final - 1998)*

Voto obrigatório significa comparecimento obrigatório. Se você vai pensar no seu voto, é outra história. É importante ter essa distinção em mente.

*Acir Almeida (pesquisador do Ipea)*

Obrigatoriedade contraria a própria liberdade, essência da democracia. No caso do voto, trata-se, antes de tudo, de um direito a prevalecer sobre um dever.

*(anônimo)*

**XI – MODELO DE VOTO:  
PROPORCIONAL, MAJORITÁRIO,  
DISTRITAL, MISTO**

*XI – Modelo de Voto: proporcional, majoritário/distrital, misto*

Do sistema eleitoral depende o sistema partidário. Este, de acordo com o que o professor Maurice Duverger já constatou empiricamente, há mais de meio século, é o resultado direto do sistema eleitoral adotado. Quando prevalece a modalidade majoritária, a tendência é a existência de poucos partidos ou de partidos chamados dominantes. Quando se utiliza a modalidade proporcional, o resultado usual é o aumento do número de partidos com a inexistência de partidos dominantes.

*Marco Maciel*

Nenhum modelo de voto tem o monopólio das virtudes. Por isso mesmo, inexistem paradigmas internacionais. A solução adotada em cada legislação nacional é fruto de circunstâncias históricas complexas. Essa diversidade, contudo, não autoriza inconsistências, como a coligação partidária em eleições proporcionais – verdadeira jabuticaba eleitoral. (...)

A discussão sobre o tipo de voto (proporcional, distrital ou misto) é absolutamente improdutiva. Se o voto proporcional distancia o eleito do eleitor, o distrital tende a exacerbar as questões locais em um federalismo mais que imperfeito (no limite, os parlamentares federais se converteriam em vereadores federais).

Nenhum modelo de voto tem o monopólio das virtudes. Por isso mesmo, inexistem paradigmas internacionais. A solução adotada em cada legislação nacional é fruto de circunstâncias históricas complexas. Essa diversidade, contudo, não autoriza inconsistências, como a coligação partidária em eleições proporcionais – verdadeira jabuticaba eleitoral.

*Everardo Maciel (ex-secretário da Receita Federal)*

No Brasil, o voto distrital misto em nível nacional seria a conjugação de dois problemas: de um lado, permaneceria o risco, ainda que em menor escala, de deputados eleitos com poucos votos (sistema proporcional); de outro, criaria deputados federais compromissados com questões locais ou paroquiais (sistema majoritário distrital). E o pior: estaríamos criando duas espécies de deputados na Câmara Federal, ambas discutindo e votando as mesmas matérias de cunho nacional.

*Alípio Severo (jornalista e escritor)*

*XI–Modelo de Voto: proporcional, majoritário/distrital, misto*

(...) Com essa alternativa (*voto distrital misto*), para votar em todos os candidatos, você terá que pulsar as teclas das urnas eletrônicas 47 vezes!

Agora vem a questão principal. Você acha que essa mudança vai alterar o seu comportamento ou as suas chances de escolha? Sem dúvida esse sistema tem outras implicações, a primeira das quais será “distritalizar” a representação política federal, já que na maioria dos distritos, serão escolhidas as eminências locais, sejam elas líderes religiosos ou donos do poder econômico local. Será que isto interessa ao país? Para os candidatos, talvez. Para nós eleitores e para a democracia brasileira, certamente que não.

*Octaciano Nogueira (cientista político e historiador)*

A tentativa de estabelecer o voto distrital em municípios do interior, ainda que amplie a representação das cidades no Legislativo (federal), esbarra em vários problemas. Um deles é transformar o deputado federal em um despachante de pequenas causas. Além disso, você acaba eliminando as minorias.

O que está na pauta é o papel do deputado, que não é um vereador, para cuidar de problemas locais. Existe essa ideia de que se distritalizarmos o princípio que organiza a representação vamos ter uma relação mais próxima entre a população e políticos. Isso é algo bastante discutível. No caso, basta observar os países que adotam esse sistema para concluir que isso não é tão evidente assim.

*Milton Lahuerta (cientista político)*

Num país federativo da dimensão populacional e geográfica do nosso as situações podem ser muito diversas e as consequências, inesperadas. Em alguns Estados os distritos seriam forçosamente de grande dimensão geográfica e de pequena concentração eleitoral. Em outros, o contrário. Nas 27 unidades da Federação teríamos um leque variado de combinações que podem fazer os candidatos estar mais próximos ou distantes dos eleitores.

A defesa do voto distrital, porém, parte de um pressuposto que necessitaria ser comprovado: o de que o eleitorado é um poço de virtudes cívicas e éticas e tende a punir os políticos de má conduta. Nossa história política mostra que não é bem assim. Políticos corruptos e demagogos, dos que “roubam, mas fazem”, são frequentemente reeleitos.

*XI–Modelo de Voto: proporcional, majoritário/distrital, misto*

O sistema distrital tem como um de seus efeitos um veneno mortal para os pequenos partidos, que tendem a ser os mais ideológicos. Se fosse implantado (especialmente na modalidade de maioria simples), tenderia a resultar num sistema partidário de dois ou três partidos. Seria positivo para a governabilidade, mas reduziria o coeficiente de representatividade.

*Leôncio Martins Rodrigues (cientista político)*

A escolha de um sistema eleitoral é consequentemente determinada por fatores concretos, depende, sobretudo, da função que os representantes eleitos devam exercer. Se o objetivo é formar um governo forte e estável, capaz de tomar decisões no decorrer de toda a legislatura, o sistema de “pluralidade” (majoritário) é o melhor método. Se o objetivo é formar uma assembléia consultiva que expresse todas as nuances de um país, a representação proporcional é claramente preferível.

*Maurice Duverger*

É importante acabar com o sistema proporcional porque favorece os candidatos com mais recursos e famosos. É uma distorção da democracia.

*Murillo de Aragão (cientista político)*

O objetivo do voto distrital é aproximar políticos de eleitores e aumentar a prestação de contas. Mas o risco é a perda de visão global e de causas não locais.

*O Estado de São Paulo (resumo de prós e contras)*

O voto distrital aproxima eleitores e eleitos e possibilita maior confiança. Mas, se for puro, elimina candidatos comprometidos com pautas mais globais, como meio ambiente e defesa das minorias. A política fica reduzida mais ainda às questões “paroquiais”, como obras e verbas para cada localidade. (...) Discussões como a do plano diretor, mobilidade urbana e educação perdem a qualidade.

*Marco Antonio Teixeira (professor da FGV)*

*XI – Modelo de Voto: proporcional, majoritário/distrital, misto*

(...Michel) Temer, no entanto, não é contra a idéia de “distritalização” do voto para os deputados estaduais e para os municípios com mais de 200 mil eleitores. Nessas hipóteses, sim, escreveu ele, as regiões do estado ou do município devem ter representação regional nas Casas Legislativas. A representação se torna mais efetiva já que aproxima o eleitor do eleito. (...) No caso dos estados e municípios vale a regionalização. O deputado estadual e o vereador legislam para o todo estadual e municipal, mas levarão para as Casas legislativas as aspirações parciais dos seus distritos para formação da vontade global do estado ou do município. Não é o caso, ressalta Michel Temer, do deputado federal que, sendo representante de todo o povo brasileiro, ao contrário dos senadores, que representam os estados, legisla para todo o país, avaliando as aspirações do povo brasileiro do seu “distritão” (Estado).

*Merval Pereira (jornalista, em sua coluna em O Globo)*

O sistema proporcional está em vigor no Brasil há exatos 70 anos. Ao longo do tempo, muitas propostas foram feitas para substituí-lo. De todas, o distritão é sem dúvida a pior. É a pior simplesmente porque sua adoção tenderá a aprofundar os dois maiores problemas do sistema em vigor: o hiperindividualismo e a hiperfragmentação. (...)

Restará aos partidos uma única tarefa: escolher os candidatos para concorrer. As campanhas serão um território sem nenhuma solidariedade e coordenação entre os nomes de uma mesma legenda. A probabilidade de atrair quadros não formados nos partidos deverá ser ainda maior do que no atual sistema. (...)

Sem contar que esse sistema tenderá a sobrerrepresentar candidatos das áreas mais populosas e provavelmente elevará os gastos de campanha; quanto mais competitiva é uma disputa, mais os candidatos tendem a gastar. (...)

No distritão, a incapacidade de os partidos coordenarem seus votos leva a uma situação oposta. Veremos, por exemplo, um líder sindical popular simplesmente “sugando” os votos de outros sindicalistas menos conhecidos apresentados em uma lista de candidatos. O partido não pode pedir para os eleitores não concentrarem seus votos neste nome. Isto acontecia no Japão – o único grande país que utilizou este sistema por um tempo – e era uma dor de cabeça para os dirigentes partidários.

*Jairo Nicolau (professor de Ciência Política da UFRJ)*

*XI – Modelo de Voto: proporcional, majoritário/distrital, misto*

(O distritão) é o voto do salve-se quem puder, dos que não têm nenhum compromisso ideológico.

*Antônio Augusto de Queiroz (analista político – Diap)*

Não seria simples organizar o voto distrital em um país com as dimensões do Brasil.

*Leôncio Martins Rodrigues (especialista em representação política)*

Em regiões escassamente povoadas, como as da Amazônia, haveria distritos gigantescos<sup>9</sup>.

*Maria do Socorro Braga (professora da Universidade Federal de São Carlos)*

(...) a principal alegação dos que defendem o modelo distrital volta-se para o maior poder de cobrança do eleitor em relação ao deputado em que votou, uma vez que, eleito pelo distrito, haveria maior proximidade, reconhecimento, cobrança e identificação de um com o outro. Vende-se a ideia do distrito como um bairro e o candidato como um líder comunitário. Será mesmo? Segundo os mesmos defensores, passado o sufrágio, o eleitor brasileiro, diante de tantos candidatos, rapidamente se esquece em quem votou. Com o voto distrital, isso acabaria, pois o candidato votado seria, ou passaria a ser, um conhecido do eleitor. Seria mesmo?

A adoção do voto distrital puro implica em dividir o país em 513 distritos, número equivalente ao de cadeiras para deputados na Câmara federal (um deputado por distrito). Além disso, na divisão do estado em distritos, para que a eleição seja mais justa e não manipulada, é preciso seguir dois requisitos: a equivalência no número de eleitores, sem grandes discrepâncias, e a contiguidade territorial dos municípios que compõem o distrito. Ou seja, os distritos precisam ter números de eleitores parecidos e seus municípios precisam ser fronteiriços, de modo que se forme uma região de área contínua.

---

<sup>9</sup> A autora se refere à adoção do voto distrital.

*XI – Modelo de Voto: proporcional, majoritário/distrital, misto*

O Brasil possui 26 estados que comportam 5.570 municípios. O Distrito Federal é caso a parte, mas é dividido em regiões administrativas (RAs) que corresponderiam aos municípios. Numa conta rápida, e considerando os 505 deputados desses 26 estados (513 – 8 do DF), cada distrito seria composto, em média, por 11,38 municípios. Obviamente o número vai variar de estado para estado, de acordo com a respectiva quantidade de municípios e com o número de cadeiras de cada um na Câmara. Assim, no Piauí, por exemplo, são 224 municípios para 10 vagas na Câmara. Significa que, em média, cada distrito comportaria mais de 22 municípios. Em outras palavras, cada deputado seria representante de aproximadamente 22 municípios. A melhor hipótese seria o estado de Roraima, com apenas 15 municípios e 8 cadeiras. Mesmo assim, ainda resultaria em algo próximo a dois municípios para compor um distrito.

Em outros casos, como os estados com grande concentração populacional nas capitais, as discrepâncias seriam ainda mais visíveis. O estado de São Paulo possuía em 2012 mais de 31 milhões de eleitores. Se distribuídos pelo número de cadeiras na Câmara (70), chega-se ao número, dentro do princípio da equivalência populacional, de quase 550 mil eleitores para cada distrito (o chamado quociente eleitoral). Contudo, como o município de São Paulo (capital) possui mais de 8 milhões de eleitores, somente ele teria que ser dividido em 19 distritos. Restariam, portanto, 51 distritos para os demais 644 municípios (o estado possui 645). Ou seja, uma média superior a 12 municípios necessários para compor os demais distritos.

Os números acima mostram, portanto, que um distrito composto por 22 municípios (PI) está longe de ser um bairro, uma comunidade, e que um candidato para quase 500 mil eleitores (SP) está longe de representar um líder comunitário, conhecido e íntimo de todos. Onde estaria a proximidade, o reconhecimento, a cobrança e a identificação do eleitor com seu candidato num universo desses? Ora, a bem da verdade, o eleitor se esquece em quem votou não pelo grande número de candidatos ou pela falta de proximidade e identificação com eles, mas sim pelo descrédito e desinteresse com a política local e estadual, especialmente quanto à representação legislativa. É questão sócio-cultural e não quantitativa. Até porque, com a adoção do voto distrital, em que se diminuem o território em relação ao estado e o custo individual de campanha, haverá uma tendência de aumento de candidatos por regiões distritais. Além do mais, para fiscalizar, cobrar trabalho ou posicionamento de um deputado, convenhamos, não é preciso conhecê-lo, ser íntimo seu, muito menos ser ele um representante exclusivo dessa ou daquela comunidade. Todo deputado representa toda a população. Assim, havendo demanda, cobrança ou pedido, basta fazer contato com qualquer um ou, de preferência, com todos que representam o estado. Afinal, nenhum deputado sabe quem votou nele.

Ademais, se a tese da proximidade do eleitor com o parlamentar fosse válida para contato, controle e punição, certamente teríamos nos municípios uma perfeita relação do

*XI–Modelo de Voto: proporcional, majoritário/distrital, misto*

cidadão com os vereadores. Isso porque, um município, além de ser bem menor do que um distrito, possui um número muito maior de vereadores do que a simples relação um deputado para um distrito. Nesse contexto, qual é a prática verificada no âmbito municipal? Essa relação próxima de eleitor com vereador é tão salutar assim? Como bem afirma o cientista político Leôncio Martins Rodrigues, “a defesa do voto distrital, porém, parte de um pressuposto que necessitaria ser comprovado: o de que o eleitorado é um poço de virtudes cívicas e éticas e tende a punir os políticos de má conduta. Nossa história política mostra que não é bem assim. Políticos corruptos e demagogos, dos que ‘roubam, mas fazem’, são frequentemente reeleitos.”

Assim, o que precisa ficar claro é que, na maioria das composições, um distrito será sempre maior do que um município, ou seja, muito longe de constituir um território comunitário. Mesmo nos grandes centros urbanos, pela grande concentração populacional, os distritos resultantes, ainda que de áreas menores, estarão longe de serem territórios com candidatos próximos aos milhares de eleitores.

De outro lado, como a imaginação política não tem limites e o exame acurado fica sempre em segundo plano, fala-se ainda do ‘voto distrital misto’ (melhor seria usar a expressão ‘votação mista distrital’). Significa que metade dos deputados seria eleita pelo sistema proporcional (como é hoje) e a outra metade pelo majoritário (distrital, no caso). Ou seja, com apenas metade das cadeiras a ser atendida pelo sistema majoritário (distrital), o quadro fica ainda pior, pois dobra-se o quociente eleitoral. Assim, no Piauí cada distrito comportaria, em média, 44 municípios e em São Paulo cada deputado representaria 1 milhão de eleitores.

Alguns defendem, ainda, a necessidade do voto distrital como condição para implantar o instituto do *recall*, por meio do qual um percentual dos eleitores do distrito pode requerer a opinião daquela população, via plebiscito, para manter ou encerrar o mandato de um deputado antes de seu término. Ocorre que nada impede a aplicação do *recall* com os mesmos instrumentos no âmbito estadual. Ora, todo e qualquer deputado é representante da população de todo o estado, assim como um senador. O fato é que não há por que vincular um componente (distrito) a outro (*recall*). Seja pelo sistema proporcional ou majoritário, num distrito ou no estado, o *recall* pode ser utilizado para qualquer mandato, do vereador ao governador, do deputado ao presidente da República, cada qual com suas especificidades e requisitos. A questão gira apenas na definição do percentual do eleitorado e sua distribuição mínima pelas regiões ou entes federados necessários para iniciar ou pleitear o processo plebiscitário.

Somam-se a tudo isso as inúmeras dificuldades operacionais, populacionais e geográficas, além das controvérsias, articulações e manipulações políticas que seriam geradas no processo de divisão e definição dos distritos nos estados, a começar a quem caberia o

*XI – Modelo de Voto: proporcional, majoritário/distrital, misto*

poder dessa delimitação. Vale lembrar, a quem interessar o aprofundamento desse debate, o famoso caso *gerrymander* de Massachussets, nos Estados Unidos, em 1812, cujo termo (combinação de *Gerry* – sobrenome do governador Elbridge Gerry – com *salamander* – salamandra) passou a significar mundialmente a prática da manipulação política dos distritos ou circunscrições eleitorais para enfraquecer opositores e fortalecer situacionistas.

Assim, é fato que, no Brasil continental, com mais de 5,5 mil municípios e mais de 140 milhões de eleitores, a adoção do voto distrital é insensato, e a do distrital misto beira a insanidade. Na França, Inglaterra ou Alemanha, o modelo pode funcionar bem, já que tanto populacionalmente como territorialmente, são países equivalentes a estados brasileiros, porém com número de deputados próximo ao do nosso país como um todo. (...)

Nesse cenário, um exemplo interessante de se analisar é a simulação de divisão em distritos feita pelo cientista político Octaciano Nogueira em seu livro *Sistemas Políticos e o Modelo Brasileiro* (Edições Unilegis de Ciência Política, Vol. 3, Senado Federal, 2007), para o caso do Distrito Federal. Lembre-se que se trata da menor Unidade Federativa que possuímos em termos territoriais e que, por isso, deveria ser o caso mais simples numa divisão em distritos. Contudo, na singela simulação, já se percebe as dificuldades que teríamos, principalmente em termos de resultados práticos e convincentes para a adoção do voto distrital. Na delimitação proposta no trabalho – em que pese não ser a intenção do autor a crítica absoluta ao modelo distrital/majoritário –, chega-se a um quadro que nos leva a algumas conclusões desanimadoras. Para atender os requisitos da equivalência populacional e contiguidade territorial, a solução possível levou-se à unificação, em um dos oito distritos (o DF possui oito deputados federais), das regiões administrativas de São Sebastião e Paranoá com as do Lago

Sul e Lago Norte, exemplos típicos e extremos do desequilíbrio econômico no Distrito Federal. Enquanto as duas primeiras constituem regiões de baixa renda e precariedade de serviços públicos, as duas últimas são as de população com maior poder aquisitivo e melhor estrutura urbana da capital federal. Ou seja, o deputado eleito por esse distrito seria o representante das quatro regiões. Difícil seria convencer disso parte do eleitorado, dadas as disparidades de interesses, necessidades, demandas e expectativas de cada uma dessas regiões. A quem interessar, outras dificuldades e complexidades do voto distrital podem ser extraídas deste exemplo e de todo o capítulo *Sistemas Majoritários*, com destaques para os subtítulos *A polêmica fixação dos distritos* e *Os desequilíbrios do voto distrital* (pags. 100 a 108).

Por fim, há de se ponderar que se a intenção do voto distrital é gerar representantes na Câmara dos Deputados mais comprometidos com a população comunitária e os problemas locais, muito provavelmente o debate político na campanha eleitoral estará adstrita às questões bairristas, locais, como a promessa de construções de quadras esportivas, postos

*XI – Modelo de Voto: proporcional, majoritário/distrital, misto*

policiais, colocação de passarelas, quebra-molas e por aí afora. Sinceramente, não é isso que um deputado federal vai encontrar, menos ainda fazer no Legislativo federal. Lá, os temas são de cunho nacional ou, quando muito, estaduais. Daí ser inconveniente adotar um modelo restrito, particular e limitado para atender um fim genérico, abrangente e amplo. Ou misturar, a partir do processo eleitoral, o municipal com o federal, confundindo o papel de deputado federal com o de vereador.

Por tudo isso, a ideia do voto distrital ou do distrital misto caberia com mais racionalidade para as eleições estaduais e municipais. Num conceito de evolução do sistema proporcional para o majoritário, partindo da visão do federal, passando pelo estadual até se chegar ao municipal, o mais pertinente talvez fosse manter, proibidas as coligações partidárias, o sistema proporcional no âmbito federal (deputados federais), o distrital misto para o nível estadual (deputados estaduais) e o distrital puro, ou simplesmente majoritário, para a esfera municipal (vereadores), incluindo-se neste último caso o Distrito Federal. A concepção, inclusive, permitiria o fortalecimento dos partidos onde deve haver maior repercussão ideológica e representatividade proporcional, ou seja, no cenário nacional, e maior valor do personalismo para questões comunitárias na arena municipal, restando ao estadual a conjugação dos dois. Fica a proposta para reflexão.

*Alípio Severo Jr. (especialista em Assessoria Parlamentar)*

Ambas as linhas de argumentação apresentam pontos inconsistentes. Por um lado, se os defensores dos sistemas proporcionais identificam como a principal virtude de tais sistemas o fato de promoverem a justiça distributiva na alocação das cadeiras parlamentares aos partidos, deixam de mencionar a dificuldade de aplicação desse princípio numa segunda etapa, tão importante quanto a primeira, do processo de representação da vontade popular, a saber, aquela em que as cadeiras parlamentares se convertem em poder governamental. Nessa etapa, dificilmente o princípio da proporcionalidade se realiza, visto que a participação dos partidos no governo irá depender menos do valor absoluto e mais do valor relativo de suas cadeiras. Isso é o que exemplifica Israel, país onde o sistema proporcional atinge índices inegavelmente positivos. Ali, com os dois grandes partidos, o Partido Trabalhista e o Likud, dificilmente alcançando maioria parlamentar, os pequenos partidos se vêem revestidos de grande poder como elementos indispensáveis às coalizões. Em função disso, usualmente recebem um número de pastas ministeriais, uma parcela do poder que é, de fato, desproporcional em face de sua expressão eleitoral. Assim, mesmo nos sistemas mais proporcionais, a proporcionalidade não se estende a esse nível fundamental da representação: a participação das forças políticas no governo.

*XI – Modelo de Voto: proporcional, majoritário/distrital, misto*

Quanto ao aspecto da estabilidade do sistema político, apontado pelos defensores dos sistemas majoritários como seu principal efeito positivo, cabe uma ressalva. Se é verdade que os sistemas majoritários, ao reduzirem o número de partidos, ao sobre-representarem as maiores agremiações em detrimento das menores e ao produzirem maiorias parlamentares de partido único contribuem para a formação de governos de base parlamentar estável, daí não se segue que os governos eleitos sob esse sistema obtenham êxito no momento da implementação de políticas que digam respeito à totalidade do eleitorado. Nesse aspecto, ao excluírem da representação amplas faixas da sociedade, os sistemas majoritários introduzem um elemento potencial de instabilidade na constituição dos governos: os eleitos sem o apoio do conjunto da coletividade, eventualmente só com o suporte da minoria, encontrariam dificuldades quando da implementação de suas políticas. Como mostra Lijphart (1984), tal efeito, inerente aos sistemas majoritários, é amplificado nas sociedades heterogêneas ou plurais, sociedades marcadas por clivagens significativas, em que a exclusão de segmentos do eleitorado pode significar a inviabilidade do governo. Os sistemas majoritários apareceriam como sinônimo de estabilidade governamental somente naquelas sociedades homogêneas, como a Inglaterra, em que a exclusão de parte do eleitorado não tem por efeito grave afronta aos interesses dos segmentos eventualmente não-representados.

Subjaz às leis de Duverger uma dupla suposição: o sistema de maioria simples ou distrital atua como redutor do número de partidos e os sistemas proporcionais, ao contrário, apresentam como resultado a multiplicação desse número.

Sartori chama a atenção, de início, para um fato que usualmente passa despercebido aos olhos dos analistas: o impacto das leis eleitorais se faz exercer diretamente sobre o eleitor e só indiretamente sobre o sistema partidário. Com isso ele pretende assinalar que as leis eleitorais incidem sobre o local onde o eleitor vota, ou seja, no âmbito do distrito: o sistema partidário, no entanto, trata-se de um resultado agregado, diz respeito ao conjunto do país.

*Olavo Brasil de Lima Junior (professor e doutor em Ciência Política)*

O voto em lista preordenada é defendido pelo PT, sob argumento de que leva o eleitor a votar em propostas, e não em demandas pessoais. Críticos dizem que esse modelo reforça a burocracia partidária, porque são eleitos os nomes que a legenda indicar, sem que o eleitor escolha um candidato.

*O Estado de São Paulo (em matéria de João Domingos)*

A representação proporcional trata-se de um sistema eleitoral que não produz efeito (...) quanto mais a representação proporcional espelha com precisão, menos ela penaliza e

*XI—Modelo de Voto: proporcional, majoritário/distrital, misto*

obstrui o surgimento de novos partidos ou a divisão de partidos já existentes. Mas, da mesma maneira que a liberdade para comer não constitui a causa do ato de comer, a liberdade para surgir não representa o fator que determina o ato de surgimento. A representação proporcional enquanto tal pode ser causa da remoção de obstáculos, mas não de multiplicação.

O efeito restritivo sobre o eleitor não pode ser lido como um efeito reutivo sobre o número de partidos que compõem o conjunto do sistema. Ou seja, não se pode dizer, de forma simplificada, que o sistema de “pluralidade” (majoritário) tende a produzir um sistema de dois partidos. A razão, que seja repetida e enfatizada, parece evidente: o eleitor se acha restrito no lugar onde vota. Daí nenhum sistema eleitoral pode reduzir o número de partidos relevantes no plano nacional, a menos que os mesmo dois partidos sejam os competidores em todos os distritos.

*Giovanni Sartori (cientista político italiano)*

*XI–Modelo de Voto: proporcional, majoritário/distrital, misto*

Quadro das inter-relações possíveis entre os sistemas eleitorais e os sistemas partidários, em que avalia a influência combinada de ambos os sistemas (Sartori, 1986):

**SISTEMAS PARTIDÁRIOS**

<b>Sistemas Eleitorais</b>	<b>Forte</b>	<b>Fraco</b>
<b>Forte (estruturado)</b>	<b>I</b>  <b>Efeito redutor do sistema eleitoral</b>	<b>II</b>  <b>Efeito bloqueador do sistema partidário</b>
<b>Fraco (não-estruturado)</b>	<b>III</b>  <b>Efeito restritivo e Redutivo no nível do distrito</b>	<b>IV</b>  <b>Nenhuma influência</b>

Leis de Duverger reformulada por Sartori (se observado o peso da variável partidária e a forma de distribuição do eleitorado, e levando-se em conta a natureza tendencial das leis no domínio da política):

**Lei tendencial 1:** os sistemas de “pluralidade” (majoritário em 1 turno) facilitam (são condições facilitadoras de) um formato de dois partidos e, inversamente, obstruem (são condições obstrutivas de) o multipartidarismo.

**Lei tendencial 2:** os sistemas proporcionais facilitam o multipartidarismo ou, de outra maneira, dificilmente levam ao bipartidarismo.

## XI–Modelo de Voto: proporcional, majoritário/distrital, misto

## SISTEMAS ELEITORIAIS (Maria da Conceição Lima Alves, 2015)

Sistema majoritário/de maioria	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistema majoritário/de maioria             <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1. Sistema de Maioria Simples                 <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1.1. Voto em bloco individual</li> <li>1.1.2. Voto em bloco partidário</li> <li>1.1.3. Voto único transferível</li> </ol> </li> <li>1.2. Sistema de Segundo Turno</li> <li>1.3. Voto Alternativo</li> </ol> </li> </ol>
Sistema proporcional	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Sistema proporcional             <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1. Sistema de lista de representação proporcional                 <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1.1. Lista fechada</li> <li>2.1.2. Lista aberta</li> <li>2.1.3. Lista livre</li> <li>2.1.4. Lista flexível</li> </ol> </li> </ol> </li> </ol>
Sistemas mistos	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Sistemas mistos             <ol style="list-style-type: none"> <li>3.1. Representação proporcional personalizada</li> <li>3.2. Paralelo</li> </ol> </li> </ol>

## **XII – SISTEMA DE VOTO EM LISTA FECHADA**

*XII–Sistema de voto em lista fechada*

O objetivo da lista fechada é o eleitor saber para onde vão os votos e os recursos. Mas há o risco de transferir o poder de escolha dos integrantes da lista para os dirigentes partidários.

*O Estado de São Paulo (resumo de prós e contras)*

Independentemente do modo como seria constituída, (...) a lista, em si mesmo, não teria a capacidade de favorecer os grandes partidos ou de fabricar maiorias artificiais nos Legislativos. Seu principal efeito seria aumentar o controle das chefias dos partidos sobre a máquina partidária e, portanto, reduzir a autonomia dos eleitores na escolha dos candidatos.

*Leôncio Martins Rodrigues (cientista político)*

O exame das supostas mazelas do sistema atual e das vantagens e desvantagens do modelo proposto (votação em lista fechada) nos permite afirmar que uma mudança para a lista fechada não representaria uma alternativa satisfatória para o sistema político brasileiro. Seus custos mais pesados – a ausência da *accountability*, a tendência à oligarquização partidária e a possibilidade de estimular o sentimento antipartidário -, a nosso ver, superam em demasia os benefícios esperados, que, ademais, ou já são desfrutados sob as regras atuais (como a disciplina partidária) ou, em boa medida, independem do sistema eleitoral em vigor (como a maior identificação dos eleitores com os partidos). Essa conclusão não implica que o sistema de lista aberta esteja livre de defeitos. Eles existem, são percebidos (embora, muitas vezes, numa escala superior ao plano da realidade) e devem ser combatidos. Mas o grande desafio para os reformadores é trabalhar com os remédios e as doses certas.

*Cristian Klein (jornalista, mestre e doutor em Ciência Política)*

*XII–Sistema de voto em lista fechada*

Os políticos usam o argumento de que o financiamento público é essencial para pôr fim à influência do poder econômico, tornando mais legítimas as eleições e, em consequência, a representação parlamentar. São dois os engodos: o primeiro é que basta o voto em lista para fortalecer os partidos; o segundo é que, como financiamento público, teremos eleições mais limpas.

Estaremos mais próximos da verdade se dissermos que não é o primeiro que justifica o segundo, mas exatamente o contrário. O voto em listas está sendo proposto para viabilizar o financiamento público. O sistema atual, em que os candidatos e não os partidos custeiam as eleições, inviabiliza o financiamento público.

*Octaciano Nogueira (cientista político)*

Os eleitores se colocam nas pesquisas contra a lista fechada. Essa rejeição tem a ver com a imagem ruim dos partidos.

*Luciano Dias (consultor político)*

## **XIII – FINANCIAMENTO DE CAMPANHA, PROPAGANDA E PESQUISA ELEITORAL**

*XIII–Financiamento de campanha (público/privado), propaganda e pesquisa eleitoral*

É quase inútil entrevistar um político. A mente dele está acostumada a perguntas políticas.

*Norman Mailer (escritor americano)*

Há uma certeza geral de que ajustes precisam ser feitos<sup>10</sup>. Alguma resposta tem de sair, principalmente na questão do financiamento. Se não mexer agora, o Supremo vai fazer mudança drástica.

*Marco Antonio Teixeira (professor da FGV)*

(...) uma análise deste financiamento, dito privado, evidencia que de privado ele tem apenas o nome. Os políticos que dele se beneficiam muitas vezes retribuem aos seus financiadores com recursos públicos através do superfaturamento de obras e de contratos privilegiados. Esta prática acarreta um saque aos recursos públicos de regra muito maiores do que a doação realizada.

*Manifesto do grupo Eleições Limpas*

O financiamento público, por meio dos fundos partidários e da veiculação “gratuita” (lastreada em renúncia fiscal) de propaganda no rádio e na televisão, tem por base critérios, *grosso modo*, reproduzem os resultados das eleições passadas, o que significa dizer que tendem a preservar a estrutura de poder político.

Assim, como a redução da carga tributária requer, inevitavelmente, redimensionamento da despesa pública, a difícil resolução do financiamento das campanhas passa por limitação dos gastos eleitorais. Enquanto não forem estabelecidas restrições a custosas despesas eleitorais – designadamente as atividades de marketing, pesquisas de opinião, “consultorias”, “contratação” de cabos eleitorais -, o financiamento privado continuará a existir, de forma lícita ou ilícita.

---

<sup>10</sup> O autor se refere à reforma política como um todo.

*XIII—Financiamento de campanha (público/privado), propaganda e pesquisa eleitoral*

No que concerne ao financiamento das campanhas, grande inovação seria restringi-lo a dotações limitadas em valor e dedutíveis no Imposto de Renda, permitindo fundir, em uma única via, o vigente financiamento misto (público e privado), bem como estruturá-lo em bases correntes, com eliminação do arbitrário critério de partilha do fundo partidário.

*Everardo Maciel (ex-secretário da Receita Federal)*

O financiamento público de campanhas conduz os resultados na mesma direção do fortalecimento dos grandes partidos. Serão eles que ficarão com a maior parte da verba vinda do bolso dos contribuintes. Acontece que cumpre haver critérios para a distribuição dos recursos públicos. Não seria lógico (e não aconteceria) que partidos com um número reduzido de cadeiras ou com poucos votos recebessem o mesmo auxílio financeiro que outros com desempenho muitas vezes superior. O financiamento público, em lugar de favorecer os pequenos partidos, contribuiria para a manutenção do *status quo* partidário.

*Leôncio Martins Rodrigues (cientista político)*

Entre 2002 e 2012, o montante total de gastos declarados com campanhas eleitorais no Brasil subiu de R\$ 798 milhões para 4,6 bilhões, um crescimento de 471% contra uma inflação de 78% no período. Em termos comparativos, o Brasil gasta 0,89% do PIB em campanhas eleitorais enquanto os EUA gastam 0,38%.

Nas eleições (*brasileiras*) de 2010, apenas uma construtora contribuiu com mais de R\$ 65 milhões para diferentes campanhas. (...) Entre os dez maiores contribuintes, seis são grandes construtoras. Enquanto isso, o gasto eleitoral total na última eleição francesa foi de US\$ 29 milhões, ou cerca de R\$ 60 milhões. Uma única empresa brasileira terá gasto mais que todos os candidatos da última eleição francesa!

A participação das empresas privadas no financiamento das campanhas eleitorais tem se mostrado extremamente danosa à democracia. Só as pessoas físicas são cidadãos, tendo a faculdade de votar e ser votadas, não as empresas. Estas só têm interesses. E interesses econômicos.

*Geraldo Tadeu Monteiro (cientista político)*

*XIII – Financiamento de campanha (público/privado), propaganda e pesquisa eleitoral*

Há uma lógica entre legislação urbana, serviços públicos urbanos (terceirizados ou não), obras de infraestrutura e financiamento das campanhas eleitorais.

Temos no Brasil leis, planos, conhecimento técnico, experiência, propostas maduras e testadas nas áreas de transporte, saneamento, drenagem, resíduos sólidos, habitação... Mas, além disso tudo, o primeiro item necessário à política urbana hoje é a reforma política, em especial o financiamento de campanhas eleitorais.

*Ermínia Maricato (arquiteta e urbanista)*

(...) Um caso típico é o da propaganda eleitoral gratuita, no rádio e na televisão, um benefício de que gozam os partidos, duas vezes por ano, como determina a lei, para a difusão de sua doutrina, de seus programas e de suas propostas. É vedada, explicitamente, “a propaganda de candidatos a cargos eletivos e a defesa de interesses pessoais ou de outros partidos”. Propaganda eleitoral, só no período de 45 dias que antecede as eleições. (...)

Da mesma forma, os recursos do fundo partidário destinam-se à manutenção dos partidos, à propaganda doutrinária, ao alistamento e campanhas eleitorais e à manutenção de seus institutos ou fundações de pesquisa, doutrinação e educação política. Não é permitido, por consequência, o seu emprego no financiamento das campanhas dos candidatos.

.....

Os políticos usam o argumento de que o financiamento público é essencial para pôr fim à influência do poder econômico, tornando mais legítimas as eleições e, em consequência, a representação parlamentar. São dois os engodos: o primeiro é que basta o voto em lista para fortalecer os partidos; o segundo é que, como financiamento público, teremos eleições mais limpas.

Estaremos mais próximos da verdade se dissermos que não é o primeiro que justifica o segundo, mas exatamente o contrário. O voto em listas está sendo proposto para viabilizar o financiamento público. O sistema atual, em que os candidatos e não os partidos custeiam as eleições, inviabiliza o financiamento público.

.....

*XIII—Financiamento de campanha (público/privado), propaganda e pesquisa eleitoral*

Os debates entre candidatos, uma excepcional oportunidade para o confronto de ideias e propostas, transformaram-se num festival de vacuidade e baixarias.

.....

A cada eleição, aprendemos mais com as pesquisas. Sobretudo que elas revelam tendências e não resultados. Se as tendências dependem dos candidatos e seus marqueteiros, os resultados dependem apenas de nós, os eleitores.

*Octaciano Nogueira (cientista político)*

Talvez a dimensão mais preocupante da recessão democrática tenha sido o declínio da autoconfiança, energia e eficácia democrática nos EUA e no Ocidente em geral. Após anos de hiperpolarização, impasse e corrupção por meio de financiamento de campanha, as principais democracias do mundo estão cada vez mais disfuncionais, com fechamento de governos e a incapacidade de aprovar coisas básicas como um orçamento.

*Larry Diamond (professor da Universidade de Stanford, especialista em democracia)*

É de se perguntar, porém, se um partido com essa capacidade de mobilizar recursos individuais (*PT, ao arrecadar recursos para quitar as multas impostas pelo Judiciário aos condenados do mensalão*) não teria meios para fazer o mesmo em relação às campanhas eleitorais.

Daria um bom exemplo às demais legendas de como é possível se sustentar sem recorrer a recursos públicos nem ao caixa “não contabilizado”, do qual o PT alega ter sido uma vítima, em sua versão de que o mensalão não existiu.

A partir de sua própria mobilização, o partido demonstrou que o financiamento por meio do Orçamento da União forçosamente não seria a solução (muito menos a única) mais adequada às questões que envolvem a tão complicada vida financeira das agremiações partidárias.

Claro, as campanhas teriam de ser bem mais baratas, sem tanta produção nem alegorias. Com foco mais no conteúdo e menos na forma.

*XIII – Financiamento de campanha (público/privado), propaganda e pesquisa eleitoral*

Mas seria um caminho, ainda mais às doações de pessoas físicas fossem somadas as contribuições lícitas de empresas.

Com doadores identificados, tudo registrado e devidamente divulgado. Transparência, assim, não é “burrice”, contrariamente à tese defendida pelo então tesoureiro Delúbio Soares para derrubar a proposta do então petista Chico Alencar, feita em 2004, de divulgação dos gastos de campanha do PT na internet.

*Dora Kramer (jornalista)*

A proibição de financiamento eleitoral privado é um equívoco que custará caro. A proposta de proibição de financiamento político que está sendo discutida no âmbito da reforma política baseia-se num equívoco. Se aprovada, devolverá à total obscuridade o jogo de interesses que agem na política e que, no modelo atual, ao menos oferece alguma visibilidade, ainda que imperfeita.

Chega a ser espantoso que alguns (...) argumentem que a proibição do financiamento privado ‘acabará com o Caixa Dois de campanha’. Como é que proibir o Caixa Um acabará com o Caixa Dois? Não há a menor lógica nesse argumento. Acontecerá exatamente o contrário.

Não há país no mundo em que a proibição de financiamento privado tenha funcionado. Esse tipo de regra não existe em lugar algum, e o motivo é que é melhor conhecer ao menos em parte o que acontece nas finanças eleitorais do que não conhecer nada.

*Editorial do site “transparência.org.br”*

O problema político de uma proibição guarda-chuva (doação de empresas) é que, na prática, acarretaria a adoção de algum mecanismo de distribuição de dinheiro público a partidos – o que, na configuração mais mencionada, levaria ao voto em lista. Isso traria uma alteração de tal modo radical na estrutura político-eleitoral que torna improvável a sua adoção.

*Claudio Weber Abramo (diretor executivo da Transparência Brasil)*

*XIII—Financiamento de campanha (público/privado), propaganda e pesquisa eleitoral*

Examinado o capítulo que a Constituição reserva aos partidos políticos, extrai-se o caráter liberal que o constituinte adotou para as agremiações partidárias, sem margens para que o Legislativo ou o Judiciário sufocasse o espírito de liberdade, mediante a adoção de regras proibitivas, exceto em relação ao recebimento de recursos financeiros de entidades ou governo estrangeiro ou de subordinação a esses (art. 17, II).

Em momento algum, a Constituição cogitou sobre a vedação de financiamento de campanha por pessoas jurídicas de direito privado. Construir, sob a vigência do texto constitucional, tese que interdite a livre contribuição de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais dentro de critérios transparentes e objetivos sugere inovação na vontade do constituinte.

Se o modelo de financiamento de campanha se mostrou mesquinho ou injusto, há espaço para modificação constitucional pela via legislativa (emenda constitucional), mais democrática e harmônica com o princípio da prudência. Tema muito caro à democracia que deve, pois, ser decidido pelo povo.

*Luis Carlos Alcoforado (advogado, em crítica à possibilidade de o STF decidir pela inconstitucionalidade do financiamento de campanha por parte de empresas, em análise naquela Corte).*

(...) Nesta discussão, a necessidade de elaboração de normas que ponham fim à corrupção eleitoral é um consenso público que, sob orientação de princípios constitucionais, em especial o da igualdade, encontra repercussão na produção de nosso legislador excepcional, o Supremo Tribunal Federal.

A igualdade, um princípio liberal fundamental de todas as democracias ocidentais, apresenta-se hoje divorciada dos pleitos eleitorais. Empresas são utilizadas para o financiamento de candidatos e de partidos, determinando, mesmo que de maneira indireta, os resultados das eleições e reduzindo drasticamente a influência do cidadão.

*XIII–Financiamento de campanha (público/privado), propaganda e pesquisa eleitoral*

A nítida desigualdade entre o empresário que vota e distribui grandes volumes de recursos e o cidadão comum que – além de seu voto e de suas convicções – pouco possui, viola o próprio sentido da democracia.

Os possíveis efeitos perversos da proposta, como o aumento do caixa 2 de campanha, não constituem argumento suficiente para que se abdique do ideal democrático, mas têm sido o refúgio daqueles que desejam manter o desequilíbrio de forças entre os grandes financiadores de campanha e o eleitor comum.

*Renan Aguiar (advogado)*

Nos Estados Unidos, por exemplo, existem os dois sistemas: público e privado, mas eles são excludentes. Nas eleições presidenciais, se o candidato optar pelo financiamento privado, ele não poderá receber recursos públicos. E se optar pelo financiamento público, não poderá receber recursos privados. (...)

Independentemente do modelo, o centro da discussão do financiamento é – além da adoção do melhor sistema de combate à corrupção – criar condições mais igualitárias, portanto democráticas, nas disputas eleitorais.

*Antônio Augusto de Queiroz (analista político – Diap)*

O que se aponta é que o fim do financiamento por pessoas jurídicas prejudica a oposição e beneficia aqueles que estão na caminhada da reeleição. Mas a consequência não pode ser potencializada em detrimento do meio. O que precisamos saber é se essas doações estão de acordo com a Constituição. E o que ocorre com essas doações? Alguém doa por causa da ideologia do candidato? Não! Não podemos acreditar em altruísmo. Essas doações visam a receber um troco depois que o político for eleito, por isso sai caríssimo para a sociedade. Eu sou favorável ao financiamento estritamente público, com regras rígidas. Isso acabaria com esse troco, economizaria dinheiro público e poria fim a esse triunfo da esperteza.

*Marco Aurélio Mello (ministro do STF e ex-presidente do TSE)*

*XIII–Financiamento de campanha (público/privado), propaganda e pesquisa eleitoral*

A excessiva infiltração do poder econômico nas eleições gera graves distorções. Em primeiro lugar, ela engendra desigualdade política, na medida em que aumenta exponencialmente a influência dos mais ricos sobre o resultado dos pleitos eleitorais, e, conseqüentemente, sobre a atuação do próprio Estado.

*Marcus Vinícius Furtado Coêlho (presidente nacional da OAB)*

São os gastos com produção de programas de TV que tornam as campanhas ainda mais caras. Cria-se, portanto, o ambiente apropriado para o acirramento dos ânimos, vindos mais dos bastidores dos programas de TV do que dos próprios programas de governo! O que ajuda a anular ainda mais o desejável debate das diferentes propostas dos candidatos, pois o que tende a preponderar são a guerra de factoides e a troca de farpas entre competidores que seguem no papel de bonecos de ventríloquo dos marqueteiros de plantão. Não falam nada de moto próprio, nada improvisam, embonecados diante das câmeras, como meros apresentadores de reportagens externas com testemunhais cabotinos da “gente do povo”, sobre obras mais cenotécnicas do que novela das seis. O que torna cada dia mais indigentes o debate público nacional e a miserável cultura política brasileira.

Apenas para comprovar que nossa estagnação econômica pode ser explicada pela estagnação da própria cultura política nacional, vejamos o que dizia o nobre senador Mario Covas, há quase um quarto de século atrás (...), a propósito de seu projeto de lei dispendo sobre a transmissão de programas eleitorais apenas ao vivo: “O objetivo é acabar com a maquiagem eletrônica... e restaurar o sentido verdadeiro do horário gratuito, que é o de igualdade de oportunidades diante do poderio econômico. Certas campanhas eleitorais recebem o mesmo tratamento que os mais caros comerciais – com a trágica diferença de que não se está vendendo um sabonete ou um automóvel de luxo, mas sim um mandato popular. Para que eleitores possam cotejar propostas, promessas ou pontos de vista dos candidatos basta um debate franco, olho no olho, diante de todos.”

*Jorge Maranhão (diretor do Instituto de Cultura de Cidadania ‘A Voz do Cidadão’)*

O financiamento das campanhas eleitorais por empresas é um dos meios de submeter o poder político ao econômico.

*Silvio Caccia Bava (Associação Latino-Americana de Organizações de Promoção do Desenvolvimento – ALOP)*

*XIII–Financiamento de campanha (público/privado), propaganda e pesquisa eleitoral*

Mesmo o financiamento privado legal, em que há leis e controles, é, por princípio, ilegítimo, em razão da assimetria econômica que impõe aos partidos. Em qualquer sentido, a vida pública tornou-se essencialmente organizada pelo poder privado do capital e, além disso, a própria dinâmica do poder implica relações ocultas – que permanecem mesmo com os avanços nos processos de transparência –, por meio de ampla rede de fornecedores privados. (...) O financiamento privado ilegal não ocorre apenas em períodos eleitorais, pois tende, sobretudo após a “emenda da reeleição” (...) a fazer parte do cotidiano de quem assume o poder, excetuados os que lutam contra a roldana do sistema.

*Francisco Fonseca (cientista político, historiador e professor da FGV e da PUC-SP)*

Ainda há muito caminho a percorrer até que a discussão política entre candidatos na TV e eleitores nas redes adquira os contornos de que a democracia precisa.

*Ivar A. Hartmann (professor da FGV Direito Rio)*

A “fulanização” da política tem o resultado de privilegiar o debate eleitoral para o âmbito da relação pessoal entre o candidato e o eleitor em vez de privilegiar o debate de ideias e programas.

.....

Até mesmo as propagandas partidárias na televisão terminam sendo mais mensagens de cunho eleitoral do que programática. Falta um regramento claro da justiça eleitoral no sentido do uso correto do espaço gratuito dos partidos na televisão.

.....

O atual modelo (de financiamento de campanhas eleitorais) faculta aos candidatos ter acesso a recursos públicos e privados. Na prática, o modelo seria bom bom se houvesse limites claros ao volume de gastos e maior equilíbrio na divisão dos recursos. Nos dias de hoje, ganha força a ideia de se excluir os recursos privados das campanhas como forma de purgar o

*XIII–Financiamento de campanha (público/privado), propaganda e pesquisa eleitoral*

poder econômico das campanhas. O ideal seria limitar as doações aos cidadãos e, sobretudo, que se estipulasse teto de gastos para campanhas eleitorais.

(...) Nas eleições de 2010, 1% dos doadores concentrou 61% das doações (...). Os dez maiores doadores – todos pessoas jurídicas – concentraram 22% das doações. Apenas quatro deles despejaram 220 milhões de reais.

(...) Os partidos e candidatos devem convencer o povo a bancar suas campanhas com base em propostas. A forma de fazer isso deve ser discutida tendo em vista uma configuração estrutural do sistema que dê conta do equilíbrio social e do entendimento de propostas programáticas, e não apenas personalidades. (...) Ressalto que o financiamento cidadão de campanhas eleitorais, por si, leva partidos e candidatos para as ruas em busca de recursos, obrigando-os a explicar o que pretendem fazer quando chegarem ao poder.

(...) as campanhas devem ter limite de gastos fixado pela Justiça Eleitoral. A medida evitará encarecer as campanhas. Embora haja prejuízo para determinados candidatos com apoio de instituições associativas, religiosas e sindicais, para a sociedade haverá ganhos, já que a abundância de recurso deixará de ser fator diferencial na campanha. (...), o limite de gastos é tão ou mais fundamental do que as regras de financiamento para que a campanha eleitoral seja efetivamente mais justa.

(...) Necessitamos avançar em direção a uma profunda Reforma Política que afaste a influência econômica e sindical das eleições, que leve partidos e políticos a buscar recursos na cidadania para se financiarem.

*Murillo de Aragão (advogado, mestre em Ciência Política e doutor em Sociologia)*

É hora de repensar o programa eleitoral. Seja qual for o formato adotado, duas condições se impõem. De um lado, que o candidato apresente o projeto de governo em língua concreta, que possibilite a posterior cobrança. De outro, que diga como atingir o objetivo – aponte os recursos materiais e humanos com que contará. Sem isso, o eleitor continuará a financiar um festival de mentiras cujo resultado é a deseducação popular e o descrédito crescente da política.

*Editorial Correio Braziliense “Programa eleitoral tem de mudar.”*

*XIII–Financiamento de campanha (público/privado), propaganda e pesquisa eleitoral*

Existe enorme distanciamento entre as legendas e os eleitores, induzidos, por esta realidade, a votar mais em nomes e menos em propostas. Partidos fracos fragilizam a própria democracia representativa. (...)

Campanha menor, período no ar da propaganda também menor, logo, custo mais baixo. As despesas cairão ainda mais se o Congresso aceitar proposta de acabar com efeitos especiais e trucagens de que se valem marqueteiros para quase sempre adulterar a realidade. Com o passar do tempo e o desenvolvimento tecnológico no meio audiovisual, a propaganda política resvalou para o reino da ficção digital. Uma opção é a apresentação ao vivo dos candidatos, em explanações e debates. Vai melhorar a qualidade da escolha do eleitor.

*Editorial O Globo*

(...) muitos partidos são criados porque existem incentivos por parte do Estado, como o horário gratuito e o fundo partidário, em que a União distribui recursos entre as siglas. Ambos são exemplos da má utilização dos nossos impostos. O cidadão não deveria pagar para financiar uma legenda com a qual não tem afinidade. O orçamento de cada partido deveria vir exclusivamente de seus filiados e apoiadores. É deles que os partidos devem se aproximar, não do Estado.

(...) o horário eleitoral gratuito é desnecessário pelo alto custo que cobra dos pagadores de impostos. Além disso, com o avanço das mídias digitais, os partidos possuem inúmeras ferramentas para disseminar suas propostas.

Não devemos onerar ainda mais o cidadão para subsidiar partidos e campanhas eleitorais. Além disso, não está claro como essa verba seria repartida. Parece-me razoável supor que ela beneficiaria os que estão no poder, reduzindo a possibilidade de alternância de governo. Também não compartilho da idéia de que o financiamento público reduzirá a corrupção. Apenas a diminuição do escopo de atuação do Estado e o rigor nas punições melhorarão esse quadro.

*João Dionísio Amoêdo (presidente e fundador do Partido Novo, é conselheiro do Banco Itaú-BBA e da João Fortes Engenharia)*

*XIII – Financiamento de campanha (público/privado), propaganda e pesquisa eleitoral*

O financiamento das campanhas eleitorais é o ponto mais sensível da discussão sobre uma reforma política (...). O sucesso das campanhas, cada vez mais caras, está diretamente ligado ao volume de recursos que elas movimentam, sobretudo a dos parlamentares.

(...) Um estudo de pesquisadores da Universidade Federal do Paraná que tenta mapear as redes de financiamento dos partidos com base nos dados da eleição de 2010 mostra que a participação de pessoas físicas nas listas de doadores não é tão pequena como se imagina. Foram 212,5 mil em 2010, quase 80% do total. No entanto, as 22,5 mil empresas que contribuíram com as campanhas responderam por 75% de tudo o que foi arrecadado pelos comitês financeiros dos candidatos e dos partidos naquela eleição, cerca de R\$ 3 bilhões. Outro estudo, da Unicamp, mostra que apenas 15 empresas responderam por 32,5% de tudo o que foi doado oficialmente para as campanhas em 2010, uma concentração que os especialistas esperam que se repetirá na prestação final de contas das eleições deste ano.

O trabalho apresentado por Rodrigo Rossi Horochovski, pesquisador da UFPR, revela que as redes de financiamento dos partidos não envolvem apenas as empresas e os doadores individuais. Há também os repasses de um partido para outro, por meio de coligações, e para os candidatos, por critérios que não são claros. Dessa forma, os recursos das empresas envolvem numa mesma rede partidos antagônicos, como o PT e PSDB, já que a lógica empresarial é distribuir recursos entre os partidos mais fortes, com maior chance de vitória. Já o dinheiro doado por pessoas físicas estabelece redes cuja organização está mais ligada ao espectro ideológico das legendas.

- Os agentes partidários atuam como intermediadores, distribuindo majoritariamente recursos oriundos das empresas, que também fazem suas contribuições diretamente aos candidatos. Nessa rede, não existe a dimensão ideológica. Os partidos mais conectados são PT e PSDB – explicou Horochovski. – O agrupamento é por desempenho eleitoral, que se confirma no resultado. Ou seja: quem manda nas eleições são as empresas. Elas estabelecem quem é eleito.

Os pesquisadores da Unicamp (...) resolveram estudar a outra ponta do custeio das campanhas: como o dinheiro arrecadado é gasto. Eles perceberam que a maioria dos candidatos a deputado gasta mais com comunicação e publicidade.

*O Globo (Análise) - Alexandre Rodrigues*

*XIII–Financiamento de campanha (público/privado), propaganda e pesquisa eleitoral*

O que deveria ter sido uma festa da democracia se arrastou como um drama alimentado por perfídias, acusações sórdidas e tramoias de destruição pessoal, banhado por uma taxa de intolerância e sectarismo difícil de ser esquecida. (...) Algo aconteceu para que uma importante, mas rotineira competição eleitoral, na qual está dada a possibilidade de alternância do poder, se convertesse numa batalha campal sem parâmetros éticos e incapaz de cumprir o que se espera de um debate presidencial: apresentar ideias e propostas para o futuro.<sup>11</sup>

*Marco Aurélio Nogueira (professor de Teoria Política)*

*(O modelo de marketing)* está super valorizado. O debate tem de ser uma questão de convicção das ideologias, e não algo que é feito só para o momento eleitoral. (...) Temos de baratear as campanhas. É preciso limitar os gastos, vedar financiamento por pessoas jurídicas e estabelecer teto de doação em valores fixos, e não proporcionais. No Brasil, os limites são proporcionais. Então, a grande empresa pode doar mais do que a pequena. Se tem um teto, teríamos uma participação mais equânime.

*Dias Toffoli (ministro do STF e presidente do TSE)*

Na atual lógica de campanha política, o acento não pode ir para os consensos mínimos, propostas: tem de ir para as dissensões máximas, agressões. Na “novilíngua” dos marqueteiros, o objetivo é “desconstruir” o adversário. Isto é, destruí-lo. O mais tenebroso é a esterilização de qualquer debate consequente entre os eleitores, por conta dos tweets, dos e-mails e dos posts de ódio, por conta do patrulhamento recíproco.

*Arthur Dapieve (articulista de O Globo)*

---

<sup>11</sup> *sobre as eleições presidenciais de 2014.*

*XIII – Financiamento de campanha (público/privado), propaganda e pesquisa eleitoral*

Campanhas eleitorais não são para fracos, mas, desta vez<sup>12</sup>, 71% dos eleitores dizem que elas ultrapassaram todos os limites, rebaixando a política a um ramo da publicidade e do marketing de destruição, em que o principal objetivo foi mostrar, provar e reafirmar ao eleitor quem era o pior, fazendo as qualidades dos candidatos despertarem menos entusiasmo do que a repulsa aos adversários. É assim que a emoção vence a razão e o medo vence a esperança.

*Nelson Motta (jornalista)*

Atribuir a culpa pela corrupção ao atual sistema, que permite que empresas financiem campanhas políticas, é um argumento falso. Todo e qualquer sistema é passível de corrupção. Achar que a proibição das doações de empresas assegurará campanhas eleitorais eticamente puras não é ingenuidade – é uma tremenda falsidade. Além de isentar de culpa os que vêm praticando corrupção – seriam vítimas do sistema –, fazer essa associação é, por tabela, afirmar que todos os atuais participantes do jogo político são igualmente corruptos. E isso beira a calúnia.

Acabar com a possibilidade de que empresas financiem campanhas políticas é uma medida institucionalmente saudável, mas não pelo argumento de combate à corrupção. O motivo é simples: as empresas não têm direito a voto. E as suas contribuições para as campanhas influenciam o voto de quem detém o direito a ele – o cidadão. Permitir que empresas façam doações às campanhas eleitorais é atribuir-lhes um protagonismo político a que elas não têm direito. Os direitos políticos pertencem às pessoas físicas.

Outro legítimo motivo que sustenta o fim do financiamento das campanhas pelas empresas – o que não significa a extinção do “financiamento privado de campanha”, pois é legítima a possibilidade de as pessoas físicas fazerem doações – é a relação que se estabelece entre empresas e governo.

Na prática, as grandes doadoras de campanha são as empresas com forte atuação em projetos públicos, ou seja, o dinheiro das campanhas acaba vindo indiretamente do governo. Essa relação não envolve necessariamente corrupção, mas tal proximidade de interesses também não é desejável numa democracia – e, portanto, é melhor evitá-la.

*O Estado de São Paulo (Editorial)*

---

<sup>12</sup> Sobre as eleições presidenciais de 2014.

*XIII – Financiamento de campanha (público/privado), propaganda e pesquisa eleitoral*

Se antes os inimigos declarados da democracia vinham, ilusoriamente, travestidos de vermelho e enfeitados com os símbolos da foice e do martelo, desta feita, eles são reais e ostentam o “S” cifrão na Carteira de Identidade. É justamente esse o atual ponto de ruptura histórica em que o país se encontra, dominado de alto a baixo por grandes empresas que ditam os rumos da política nacional. A esses grupos se liga a maioria dos agentes políticos tradicionais, pregada em partidos fisiológicos, interessada apenas na partilha das riquezas do Estado. Para um desequilíbrio dessa magnitude, as propostas de financiamento público de campanha, defendida pelos atuais detentores do poder, não passam de um placebo sem eficácia alguma e que esconderia a verdadeira natureza do problema. Como exemplo de que o exercício da política encontrou no Brasil um excelente meio de gerar grandes lucros, Gil Castelo Branco cita um estudo feito pela Fundação Kellogg’s mostrando que, de cada R\$ 1 investido em campanha, a empresa obtém um retorno de R\$ 8,50 em contratos.

*Ari Cunha, com Circe Cunha (jornalistas)*

O financiamento público exclusivo tem como objetivo reduzir a influência do poder econômico e a corrupção, mas tem como risco incentivar o ‘caixa 2’ e afastar os partidos da sociedade.

*O Estado de São Paulo (resumo de prós e contras)*

Nossa política está prisioneira do elevadíssimo custo de campanha, que amarra a eleição à disponibilidade de recursos financeiros. Conforme o TSE, em 2014 foram gastos cerca de R\$ 74 bilhões por 25 mil candidatos. Para 1.689 eleitos, o custo foi cerca de R\$ 3 milhões por candidato, R\$ 43,8 milhões por eleito, mais de R\$ 500 por eleitor.

Por causa deste elevado custo, a política está prisioneira do sistema de financiamento. O candidato precisa ter acesso a fontes que amarram os eleitos, comprometendo-os com os interesses dos financiadores.

A terceira amarra são os institutos de pesquisas e os marqueteiros. Os primeiros dizem o que o candidato deve falar; os outros, como falar, qual a mídia a ser utilizada, a mentira a ser construída. Os institutos também amarram os eleitores ao apresentar resultados que indicam vencedores antes da data.

*Cristovam Buarque (senador)*

*XIII–Financiamento de campanha (público/privado), propaganda e pesquisa eleitoral*

Para funcionar, o financiamento público precisa de uma Justiça eleitoral com meios de punir quem não cumprir as regras. No México não deu certo porque houve muita corrupção. Não havia instituição para punir, e as pessoas continuaram usando dinheiro privado.

*Maria do Socorro Braga (professora da Universidade Federal de São Carlos)*

Financiamento público só funciona se associado a punições draconianas aos transgressores. (...) Empresas não votam, e portanto devem ser proibidas de financiar campanhas. Também deveriam ser submetidas a prejuízos econômicos severos, se doassem ilegalmente. Mas doações individuais poderiam ser mantidas, desde que fosse estabelecido teto para nivelar as chances de participação de eleitores de diferentes faixas de renda.

*Cláudio Couto (professor da FGV)*

Em torno de 90% dos eleitores rejeitam o financiamento exclusivamente público, segundo pesquisas.

*Luciano Dias (consultor político)*

(...) temos que discutir o sistema eleitoral para saber qual é o modelo de financiamento. E não discutir o modelo de financiamento para definir o sistema eleitoral.

(...) Chamo a atenção para o fato de que não adianta simplesmente vedar a participação das empresas privadas se nós não definirmos qual vai ser o modelo eleitoral. E, claro, temos de definir o custo de campanha. O publicitário Duda Mendonça disse que é preciso acabar com as campanhas artificiais na televisão. Vimos agora (*eleições de 2014*) que, dos gastos da campanha presidencial vitoriosa, mais de R\$ 70 milhões foram para o (marqueteiro) João Santana.

*Gilmar Mendes (ministro do STF)*

*XIII–Financiamento de campanha (público/privado), propaganda e pesquisa eleitoral*

Financiamento público afasta os partidos dos eleitores. Partidos são arredios. Receber bolada sem fazer nada é muito melhor.

*Bruno Speck (professor da USP)*

Enquanto os partidos tiverem essa estrutura, não adianta pensar que um ou outro financiamento será a salvação da lavoura.

*Roberto Romano (professor de ética da Unicamp)*

A solução do financiamento de campanha está menos no financiamento e muito mais na campanha.

*(anônimo)*

Quando brigam, os políticos deixam de falar para nós.

*(eleitora anônima, citada em editorial do Estadão sobre campanha eleitoral)*

(...) a publicação de pesquisas ao longo da campanha vai antecipando ao eleitor o clima de eleição. Motiva-o para uma definição do voto, aumenta seu interesse pela política. Pode ampliar sua percepção do jogo partidário, reforçando nele a disposição para a crítica e a militância.

Entre candidatos e partidos, a publicação de pesquisas dá pistas sobre interesses do eleitor, propicia estratégias, expõe condições das candidaturas, inibe o enganoso “já ganhou”. Ajuda, sem dúvida, o processo democrático.

*Reginaldo Prandi (professor de Sociologia da USP)*

*XIII—Financiamento de campanha (público/privado), propaganda e pesquisa eleitoral*

Faz anos, ou décadas, que os políticos tentam proibir a divulgação de pesquisas no fecho das campanhas. Se o conseguirem, privarão a sociedade de conhecer, nessa etapa literalmente decisiva, a evolução das preferências dos concidadãos. Sem números a contestá-los, os candidatos estarão à vontade para cantar vitória até a sua derradeira aparição no horário de propaganda. A mordaza nos números evidentemente não fará com que os partidos e demais interessados deixem de encomendar os seus próprios levantamentos, tantos quantos o seu dinheiro for capaz de comprar. Só o incauto eleitor estará condenado à ignorância.

Há quem raciocine, de boa-fé, que as pesquisas influem nas escolhas de cada qual diante da urna eletrônica. Influenciado, o eleitor poderia deixar de votar “de acordo com a sua consciência”. Não está claro o que a expressão significa. Quanto mais ele estiver informado sobre as inclinações de seus iguais, tanto mais poderá tomar uma decisão conforme os seus interesses, ou seja, consciente. Se souber que o seu candidato corre um risco ponderável de não chegar lá, terá a alternativa de sufragar, entre os rivais viáveis, aquele com o qual mais se identifica - ou de tentar impedir a vitória daquele a quem mais rejeita. É o voto útil, racional, que leva em conta, além das convicções íntimas, o cenário que as rodeia.

As pesquisas são um meio para eventual escolha realista – sem tolher a preferência de ninguém a um candidato fadado a perder. Restam dois argumentos pelas restrições às pesquisas. Um é que encarecem as disputas. É verdade, mas o veto a que se divulguem os seus dados até em cima da hora do pleito não bloqueia a sua realização – só que para consumo exclusivo da minoria afetada direta ou proximamente pelo desfecho da contenda. Outro argumento é que pesquisas podem ser fraudadas. É verdade também, mas o próprio mercado seleciona os institutos confiáveis. É o que o retrospecto comprova.

*O Estado de São Paulo (Editorial)*

## **XIV – COLIGAÇÕES**

Há várias causas para o elevado índice de fragmentação no País. Uma delas, evidenciada pelo clichê "voto em pessoas, não em partidos", é a baixa identificação dos eleitores com as legendas. No fim do ano passado, uma pesquisa Ibope indicava que 72% dos brasileiros não tinham preferência ou simpatia por nenhum dos partidos do País.

Mas a principal razão é uma característica do sistema eleitoral brasileiro que beneficia as pequenas legendas em detrimento das grandes: a existência de coligações nas eleições para deputado.

Cálculos feitos pelo Estadão Dados mostram que, se as coligações tivessem sido proibidas na eleição passada, o número de partidos com assento na Câmara dos Deputados cairia de 28 pra 22. O número dos chamados partidos efetivos cairia de 13 para 8 - o Brasil ainda estaria em primeiro lugar no ranking da fragmentação, mas empatado com outros quatro países.

Além de reduzir o número de legendas representadas na Câmara, a proibição das coligações ampliaria o peso dos maiores partidos - os três principais (PMDB, PT e PSDB), que elegeram pouco mais de um terço dos deputados, ganhariam 84 cadeiras e passariam a controlar 53% da Casa. Nada menos que 18 partidos perderiam vagas sem a existência das coligações.

Os cálculos mostram que as alianças nas eleições para deputados sempre prejudicam os partidos maiores. Mas eles acabam fazendo acordos com os menores em troca de seu tempo de propaganda de televisão durante as eleições para cargos executivos - presidente, governador e prefeito.

Para os partidos pequenos, as coligações são um bom negócio porque, se concorressem sozinhos, muitos não alcançariam o quociente eleitoral - número mínimo de votos que uma legenda ou coligação precisa ter para eleger ao menos um deputado.

A fórmula idealizada pelos cientistas políticos Markku Laakso e Rein Taagepera para avaliar a fragmentação partidária é inspirada em equações utilizadas por economistas para medir a concentração de mercados.

Laakso, finlandês, e Taagepera, estoniano, propuseram o conceito do número de partidos efetivos em 1979, e desde então ele vem sendo adotada para comparar a fragmentação de sistemas políticos.

O cálculo pode ser feito com base no número de votos obtido por um partido ou pelo número de cadeiras conquistadas no Parlamento.

O número de partidos efetivos de um país só será igual ao número total de partidos se todos tiverem peso eleitoral igual ou muito similar. Quanto menor o índice, maior a concentração de poder em poucas legendas.

O ranking mundial de fragmentação dos partidos foi compilado pelo cientista político Michael Gallagher.

*Matéria de O Estado de São Paulo, por Daniel Bramatti*

Nenhum modelo de voto tem o monopólio das virtudes. Por isso mesmo, inexistem paradigmas internacionais. A solução adotada em cada legislação nacional é fruto de circunstâncias históricas complexas. Essa diversidade, contudo, não autoriza inconsistências, como a coligação partidária em eleições proporcionais – verdadeira jabuticaba eleitoral.

*Everardo Maciel (ex-secretário da Receita Federal)*

Alianças em eleições proporcionais contribuem para o enfraquecimento do partido enquanto organização política e em nada ajudam na valorização social do Poder Legislativo.

*Olavo Brasil de Lima Júnior (professor e doutor em Ciência Política)*

Admitir coligações estaduais assimétricas com a decisão nacional é se opor ao “caráter nacional” e à “ação de caráter nacional”, que a Constituição e a lei impõem aos partidos. A condição do “caráter nacional”, (...) é incompatível com coligações híbridas, que não respeitem o paradigma nacional. Esse é o caminho para o fortalecimento dos partidos, como instrumentos nacionais da democracia brasileira. É essa a opção do sistema legal brasileiro, que luta contra os vícios regionalistas que vêm do início da República. A celebração de coligações assimétricas estaduais vai nessa linha de regionalização das decisões políticas, que é contrária à exigência constitucional. Devemos nos curvar ao modelo constitucional.

*Min. Nelson Jobim, em voto no TSE.*

O fato de a Constituição Federal prever, em seu art. 17, inciso I, o caráter nacional dos partidos políticos, não aponta necessariamente para a obrigatória reprodução das coligações nacionais nas eleições estaduais, ou para a vedação de partidos políticos serem adversários nas eleições nacionais e coligados nas eleições estaduais.

É que o caráter nacional dos partidos políticos indica apenas princípio de organização, de estruturação, de molde a impedir a existência de partidos de caráter tão somente estadual, como em outras épocas da história republicana, em que existiam partidos organizados apenas no Estado de São e outros organizados apenas no Estado de Minas Gerais, sem ramificações em outros.

Ou seja: o art. 17, inciso I da Carta magna apenas determina que os partidos políticos tenham cunho nacional e, ao se organizarem, observem o modelo federativo estatuído para o próprio estado brasileiro, e possuam diretório nacional, diretórios estaduais e diretórios municipais, abrangendo a um só tempo toda a Nação, não podendo determinado partido político funcionar em âmbito apenas estadual ou municipal.

*Min. Maurício Gentil, em voto no TSE.*

(...) A possibilidade de um determinado partido celebrar coligação em um Estado com um partido que esteja disputando a eleição presidencial e em outro estado com outro partido que também esteja disputando a eleição presidencial pode e deve causar grande espanto no espírito do eleitor. Como será possível que uma agremiação partidária apoie o programa em um Estado e outro, antagônico, em outro Estado? Isso não contribui para o fortalecimento dos partidos, nem para da democracia.

*Min. Fernando Neves, em voto no TSE.*

É paradoxal haver coligação em sistema proporcional. Ela é tratada como uma legenda, calculando-se assim o quociente partidário e a consequência é esta: quando desfeita a coligação, os partidos ex-colegiados podem estar, no momento político posterior, em posições diametralmente opostas. É efetivamente paradoxal, mas é o sistema decorrente de haver coligação para eleições proporcionais.

*Min. Sepúlveda Pertence, em voto no TSE*

As coligações eleitorais devem ser proibidas para o Legislativo. Esse é um problema gerado pelo presidencialismo de coalizão, que tentou dar conta, conforme aponta o cientista político Sérgio Abranches, de um modelo de presidencialismo imperial com representação proporcional e pluripartidarismo, necessário em um país tão segmentado socialmente, mas difícil de ser praticado – completo eu – em razão das dimensões populacionais.

.....

As coligações partidárias mascaram os partidos e os nanicos transformam-se em vendedores de vagas e de tempo de televisão na propaganda eleitoral. Celebidades e abonados têm seu caminho pavimentado para o Congresso em detrimento do político comum, em extinção. A Câmara de 2015 iniciará seus trabalhos com nada mais, nada menos que 28 partidos. O que não é nada bom para o sistema político.

*Murillo de Aragão (advogado, mestre em Ciência Política e doutor em Sociologia)*

(...) as coligações nas eleições proporcionais constituem, em geral, uniões passageiras, estabelecidas por mera conveniência, sem qualquer afinidade ideológica entre os partidos coligados. (...) visam, sobretudo, aumentar o tempo de propaganda eleitoral no rádio e na TV de partidos maiores e viabilizar a conquista de um maior número de cadeiras nas Casas legislativas por partidos menores, além de permitir que essas agremiações alcancem o quociente eleitoral.

*Jarbas Vasconcellos (em justificção à PEC nº 40/11)*

(...) Fato emblemático são as razões políticas na formação das alianças e coligações eleitorais, nelas o que menos conta são os critérios programáticos e ideológicos. Essas são, na verdade, determinadas pelas conveniências políticas momentâneas ou locais, pelo aumento do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, etc, montando composições que aparecem como esdrúxulas para a opinião pública.

*José Antonio Segatto (professor de Sociologia da Unesp)*

Há dois problemas nisso (*coligações nas eleições proporcionais*). O primeiro é que a coligação transfere voto sem que o eleitor tenha informação disso. Então, a pessoa pode ter votado em um partido da situação para deputado federal, mas, pela composição da coligação estadual, acaba elegendo um deputado de oposição. O segundo é que o modelo favorece a dispersão dos partidos. (...) essa fragmentação dificulta a aprovação de leis e favorece chantagens e achaques.

*Jairo Nicolau (cientista político da UFRJ)*

É no apoio à inoperância, na blindagem contra escândalos e na manutenção de vícios do Antigo Regime que se destacam alianças políticas oportunistas e retrógradas. Mas já é hora de sairmos desse pântano em que se transformou a política brasileira.

*Paulo Guedes (jornalista)*

Esta eleição (2014) mostrou que estamos prisioneiros da mitologia de que alguns são de esquerda e outros de direita, quando na realidade as coligações e os partidos são todos igualmente desideologizados.

*Cristovam Buarque (senador)*

## **XV – FIDELIDADE PARTIDÁRIA**

*XV–Fidelidade partidária*

A escassez de evidências que permitam creditar a infidelidade partidária à fórmula proporcional de lista aberta, associada aos efeitos tanto conhecidos quanto aqueles não antecipados de modelos alternativos, sugere a escolha de mudanças incrementais dentro das regras eleitorais em vigor no Brasil. Entre estas, as proposições relativas ao tempo de filiação partidária têm aparecido em diversos projetos parlamentares de reforma política. Entre os projetos já apresentados, registra-se uma variação de propostas de ampliação de tempo mínimo, atualmente de um ano, para dois, três, quatro e mesmo cinco anos.

A definição de um intervalo temporal mínimo de filiação, como condição para disputa eleitoral por um cargo público, deve orientar-se por um ponto ótimo entre a geração de custos capazes de inibir a adoção de estratégias de infidelidade e o risco potencial de congelamento do sistema partidário, com a configuração de recursos oligárquicos sob o controle de dirigentes partidários.

Uma expectativa otimista em relação a esse cenário consiste em que, limitados em seus movimentos interpartidários, parlamentares e outros candidatos à carreira política sejam constrangidos a disputar espaço dentro das respectivas legendas, substituindo *exit* por *voice* como sua estratégia dominante.

*André Marenco dos Santos (cientista político)*

O voto em candidato, em vez de em partido, tem sido diagnosticado, de longa data, inclusive por eminentes líderes políticos, como nocivo à disciplina e coesão partidária. Na medida em que boa parcela de nossa representação política enfrenta o desafio eleitoral através de esforços e estratégias individuais, inclusive no financiamento de campanhas, certamente, seu comportamento em relação ao partido não terá as mesmas características que teria, caso o partido fosse relevante para a escolha dos eleitores.

*Justificação do Projeto de Lei 2.679/03 (Comissão Especial de Reforma Política)*

*XV–Fidelidade partidária*

A troca de legenda pelos políticos foi uma das marcas da vida partidária brasileira nos anos 80, como um dos resultados da total liberalidade das regras de competição política. Nesse período, a troca de legenda serviu aos interesses mais diversos: candidaturas a cargos executivos, novos projetos partidários, dar fim a conflitos intra-elites partidárias, entre outros.

A cada mudança abre-se o debate – ao que parece sem solução – com respeito a quem pertence o mandato parlamentar: ao partido ou ao político trãnsfuga? Uma alternativa bastante simples para esse problema seria estabelecer um período mínimo de dois anos, por exemplo, de filiação a um partido para um indivíduo ter condições de se apresentar como candidato a qualquer cargo eleitoral. Esse dispositivo funcionaria como um razoável inibidor para a troca desenfreada de legenda, PIS um político saberia que assim procedendo teria de esperar dois anos para se tornar elegível.

*Jairo Marconi Nicolau (cientista político)*

A legislação eleitoral brasileira tem várias características incomuns que institucionalizam uma estrutura de incentivo que autoriza e estimula os políticos a terem um comportamento antipartidário. Ela contribuiu decisivamente para o subdesenvolvimento partidário, e em última instância para a sustentação de um padrão altamente elitista de dominação e para a instabilidade democrática.

*Scott Mainwaring (professor americano)*

A sucessão de escândalos na política é mais do que uma prova de que o sistema não funciona, ressaltando-se que o quadro partidário nacional, viciado, reproduz uma situação absolutamente inadequada para o país.

Para piorar, em uma decisão incompleta, a Justiça determinou (...) a imposição da fidelidade partidária. A medida é boa para fortalecer o partido. Mas, de uma hora para outra, congela-se o atual quadro partidário, que, na prática da política e para aqueles que a acompanham diretamente, se revela uma insanidade sem tamanho.

O que se fez foi cristalizar uma situação apodrecida na qual diversos partidos se transformaram em negócio. (...) nada mais poderoso do que ser dono de um partido. Pode-se expulsar um parlamentar por infidelidade e levá-lo à cassação. Pode-se intervir na direção estadual e municipal do partido a bel-prazer. Tudo com um generoso financiamento público e

*XV–Fidelidade partidária*

controle inadequado de despesas com a devida transparência e rigor. Ou seja, o problema nos remete à questão dos pressupostos da Reforma Política.

A partir dessa questão da fidelidade partidária, conclui-se que uma Reforma Política deve ser precedida por algumas medidas preliminares. A primeira delas é a abertura de prazos para que se promova um rearranjo partidário. Parlamentares e filiados poderiam mudar de partido ou criar novas legendas, sem risco de punição, por um prazo determinado. Seria mais do que salutar para a política nacional. A medida quebraria a espinha dorsal do atual sistema partidário e resultaria em sua revitalização a partir de novos parâmetros.

*Murillo de Aragão (advogado, mestre em Ciência Política e doutor em Sociologia)*

(...) há uma medida mais simples, que é de aumentar o prazo de filiação partidária, para os que desejam entrar na política, para quatro, em vez de um ano como é atualmente no Brasil. Isto por que, passada a eleição, se o candidato eleito deixar a legenda, torna-se inelegível pelos quatro anos seguintes. Esta é uma solução que tem, além do mais, a vantagem de evitar os carreiristas e pára-quedistas que só decidem disputar as eleições um ano antes do pleito, escolhendo, em cada caso, a legenda que vai alugar, segundo suas conveniências pessoais. Mais simples, mais democrático e sobretudo mais prático para a democracia.

*Octaciano Nogueira (cientista político e historiador)*

# **XVI – REELEIÇÃO, MANDATOS E RENOVAÇÃO**

## XVI – Reeleição, mandatos e renovação

Todos sabemos como superar a crise europeia; apenas não sabemos como fazer isso e ganhar a próxima eleição.

*Jean-Claude Juncker (ex-primeiro ministro de Luxemburgo)*

*Raciocínio válido para implantar reformas institucionais e políticas, que dificilmente ocorrerão por inconveniência eleitoral, agravada pelo instituto da reeleição. “Políticos pensam nas próximas eleições; estadistas pensam nas próximas gerações”.*

O calendário eleitoral aliado à lassidão da atividade legislativa no país terminam por queimar dois anos em cada quatro.

.....

*(É preciso haver) limite de reeleição para todos os cargos do Legislativo e o fim da reeleição para prefeitos, governadores e presidente da República. A rotatividade do poder reforçaria a liderança política, a ser vista como instituição, e enfraqueceria o caciquismo, representando também um avanço da democracia.*

*Murillo de Aragão (advogado, mestre em Ciência Política e doutor em Sociologia)*

É impossível considerar a marcha normal dos negócios de Estado, nos Estados Unidos, sem perceber que o desejo de ser reeleito domina os pensamentos do presidente; que toda a política da sua administração tende para esse ponto; que as suas menores providências são subordinadas àquele objetivo; sobretudo, que, à medida que se aproxima o momento de crise, o interesse individual substitui-se no seu espírito ao interesse geral. Por isso, o princípio da reeleição torna a influência corruptora dos governos eletivos mais extensa e mais perigosa. Tende a degradar a moral política do povo e a substituir o patriotismo pela habilidade.

*Alex de Tocqueville*

## XVI–Reeleição, mandatos e renovação

Na avaliação de Tocqueville o processo reeletivo corrompe a visão estratégica do governante, o qual passa a curvar-se ao desejo imediatista da maioria, sem acautelar-se através das necessárias ponderações. Muitas vezes o anseio imediato de um corpo social não corresponde às aspirações de longo prazo da Sociedade. Cabe ao governante responsável, independente do compromisso eleitoral com a eleição seguinte, zelar pelo futuro da Sociedade e de seus concidadãos.

Muito antes do momento fixado, a eleição torna-se o maior, e por assim dizer, o único evento que preocupa os espíritos. (...) o presidente encontra-se absorvido na tarefa de defender-se. Não governa mais nos interesses do Estado, mas no de sua própria reeleição: prosterna-se diante da maioria e, frequentemente, em lugar de resistir-lhe às paixões, como o dever o obrigaria, antecipa-se a seus caprichos.

Tocqueville é incisivo ao antever a possibilidade de crises, corrupção e emprego de estrutura e bens públicos em favor da recandidatura do mandatário.

A intriga e a corrupção são os vícios naturais dos governos eleitos. Mas quando o chefe de Estado pode ser reeleito, esses vícios estendem-se indefinidamente e comprometem a própria existência do país. Quando um simples candidato quer vencer pela intriga, suas manobras só podem exercer-se em espaço restrito. Quando, ao contrário, o chefe de Estado entra também na disputa, usa em seu próprio proveito a força do governo. No primeiro caso, é um homem com seus poucos meios; no segundo, é o próprio Estado, com seus imensos recursos, que intriga e corrompe.

*Napoleão Bernardes Neto (advogado e professor)*

Não existe conflito entre a democracia e o republicanismo, nem mesmo quando se observa que a vontade popular, ocasionalmente, pode ficar limitada pela proibição de reeleger um mesmo governante consecutivamente e ilimitadamente. Tal limitação decorre da necessária rotatividade do poder, que vem do princípio republicano e do democrático. Neste caso é a própria democracia que pede esta restrição da soberania popular absoluta, em nome da sua própria segurança.

*Vinicius de Carvalho Madeira (Procurador Federal, Mestre em Direito Constitucional)*

*XVI – Reeleição, mandatos e renovação*

Não se trata de objeção padronizada à recondução de parlamentares operosos e cuja honradez e abnegação não apenas valoriza como dignifica a Câmara dos Deputados. O que se questiona é a manutenção daqueles parlamentares reconhecidamente improdutivos e fisiológicos que impedem a oxigenação de lideranças e qualificação das composições partidárias.

*(Ampla e erudita análise de alguns destes aspectos foi desenvolvida por Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha na obra “Limitação dos Mandatos Legislativos. Uma nova visão do contrato social.” Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002)*

*Antônio Augusto Mayer dos Santos (advogado e especialista em Direito Eleitoral)*

A limitação (dos mandatos) é justa e oportuna, na medida em que, como facilmente pode ser constatado em rápida análise das carreiras dos parlamentares que atuam no Poder Legislativo em todo o país, as regras da legislação eleitoral vigente tendem a favorecer aqueles que já ocupam posições de poder relevante, pelas seguintes razões: a) financiamento individual das campanhas eleitorais/ b) visibilidade conferida pelo mandato; c) maior poder de barganha junto aos detentores do poder econômico; d) possibilidade de angariar apoio político a partir da própria atuação parlamentar (apresentação de emendas, atendimentos às demandas dos prefeitos e o privilégio de contar com o custeio de despesas do gabinete pelo erário).

*Justificação da PEC 563/2006, que prevê apenas uma reeleição subsequente para mandatos legislativos.*

O Judiciário não pode se omitir e precisa agir para que prevaleçam as normas que tentam dar equilíbrio à disputa (eleições). Equilíbrio que já é bastante mitigado com o instituto da reeleição.

*Marco Aurélio Mello (ministro do STF e ex-presidente do TSE)*

*XVI—Reeleição, mandatos e renovação*

Em países ainda em fase de consolidação institucional, ou que tenham instituições débeis, a reeleição funciona como carro-chefe, como a mãe de todas as corrupções, de toda espécie.

*Joaquim Barbosa (ex-presidente do STF)*

Estamos diante de uma transição ainda incompleta. A Nova República não se libertou do Antigo Regime. Não enfrentou interesses e privilégios da velha ordem centralizada. A possibilidade de reeleição agudizou o problema.

*Paulo Guedes (jornalista)*

O Chefe do Executivo, em qualquer de seus níveis, é, ele próprio, um palanque ambulante, sempre seguido, sempre acompanhado pela mídia.

*Alberto Rollo e Enir Braga (juristas)*

Nos últimos quatro anos o governo teve como pauta quase que exclusivamente a reeleição da presidente Dilma. Por pouco não teve interrompido seu projeto de poder.

*Dora Kramer (jornalista)*

Mesmo que seja necessária a continuidade, também não é concebível que um deputado fique 20, 24 anos no mesmo cargo. A reforma política precisa buscar um meio termo. (...) *(A fixação de um número máximo de eleições para deputados)* impediria uma renovação excessiva, mas evita esquema de herança familiar.

*Aldo Fornazieri (cientista político)*

*XVI–Reeleição, mandatos e renovação*

As possibilidades institucionais trazidas por esse mecanismo (*reeleição*), quando de posse de partidos que se julgam acima da República ou mesmo a reencarnação da própria República, são múltiplas e danosas para a democracia. Entre os maiores perigos que a reeleição pode trazer para a sobrevivência da democracia plena está a falsa alternância do poder como praticada hoje na Rússia, entre Putin e Medvedev. No Brasil, a possibilidade de alternância indefinida de um mesmo grupo por longos 16 anos acarretará distorções profundas em nossas instituições. O resultado é a máquina pública com o aparelhamento ideológico; a Justiça, com escolha de magistrados dóceis; e o parlamento, com a cooptação feita nos moldes do mensalão. A utilização espúria de recursos públicos desviados de empresas para as eleições (...) é também sintoma do desvirtuamento da reeleição. Mas, ainda assim, de todos os perigos propiciados pela reeleição, nenhum é maior do que a possibilidade dada a um governante longo de formação de base (crral) eleitoral sólida, constituída de populações mantidas na miséria e na ignorância, reféns das benesses dos novos coronéis de vida eterna.

*Ari Cunha, com Circe Cunha (jornalistas)*

Precisamos lutar por mudanças: menor número de parlamentares, fim da reeleição, extinção das verbas indenizatórias e emendas parlamentares e os privilégios – inexistentes nos parlamentos do mundo.

*Luiza Cavalcanti Cardoso (leitora do Correio Braziliense, em Sr. Redator)*

Lidere, siga ou saia do caminho.

*Thomas Paine (político e pensador americano)*

(...) após cinco pleitos eleitorais sob a égide do instituto da reeleição, e com ampla dominação das eleições por candidatos à reeleição em face daqueles que concorrem ao cargo pela primeira vez, constata-se a premente necessidade de revisão da autorização constitucional para que mandatários executivos possam se recandidatar ao mesmo cargo em pleno exercício das funções, ao menos até que as instituições, a classe política e os eleitores estejam mais conscientes do respectivo papel na democracia de um país em processo de amadurecimento.

*Breno Righi (Advogado do Senado Federal, especialista em Direito Tributário e ex-procurador do Banco Central do Brasil)*

## XVI—Reeleição, mandatos e renovação

O instituto da reeleição transforma a política em politicagem, o político em politiqueiro e a campanha eleitoral em corrida eleitoreira.

(anônimo)

Se para o mandato executivo 4 anos é pouco e 8 é muito, o ideal então são 6 anos. Em suma, 4 é pouco, 6 é bom, 8 é demais.

(anônimo)

Unificar todas as eleições significa: 1. Misturar, durante a campanha, temas paroquiais (municipais) com temas nacionais (federais), passando ainda pelos temas regionais (estaduais); 2. Aumentar a propaganda e/ou o período eleitoral, já que serão 7 cargos distintos em disputa; 3. Obrigar o eleitor a digitar, seguidamente de uma só vez, 30 teclas na urna, o que levará ao aumento de erros e de tempo na votação. Tudo reunido, será mais confusão para votar, maior acúmulo de informações e mais desentendimento por parte do eleitor. Na hipótese de dividir as eleições em duas épocas distintas do calendário, significará praticamente a perda de todo o ano, tanto dos legislativos como dos executivos.

(anônimo)

A importância de eleições não coincidentes (gerais e municipais, ou nacionais e regionais), é que uma serve de preparação e maturação das forças políticas para a outra. Daí ser importante também períodos iguais entre uma e outra, ou seja, a adoção de mandatos iguais e em número par (ex. 4, 6 ou 8 anos).

(anônimo)

**XVII – REDUÇÃO DOS ATORES  
POLÍTICOS E DOS CANDIDATOS;  
PROPORCIONALIDADE NA CÂMARA**

*XVII—Redução dos atores políticos e dos candidatos; proporcionalidade na Câmara*

Para conciliar governabilidade e representatividade e para reduzir os incentivos a comportamentos oportunistas, precisamos reduzir o número de atores na tomada de decisão e distribuir poderes de forma um pouco menos centralizada, tudo sem eliminar vozes discordantes.

Um sistema com menos atores tem algumas vantagens, como: facilitar a formação de alianças, o que, por sua vez, facilita a governabilidade; e aumentar a capacidade de fiscalização, seja da população, seja de mecanismos desenhados para regulação e fiscalização, o que constringe o comportamento oportunista durante eleições.

O segredo é fazer isso sem restringir a representação de interesses. Um multipartidarismo moderado talvez seja uma solução, junto com a manutenção de uma fórmula de representação proporcional, mas que restrinja o número de candidatos ou limite a campanha a partidos. Um aumento na capacidade alocativa do Poder Legislativo também reduziria sua dependência ante o Executivo, o que está na essência da crise. Finalmente, um número menor de atores na esfera eleitoral aumentaria sua visibilidade e a capacidade de fiscalização de suas campanhas eleitorais, dificultando o caixa dois. As fórmulas práticas para atingir essas linhas gerais são variadas, e podem ser obtidas tanto através de transformações abrangentes quanto por uma série de mudanças restritas.

*Lucio R. Rennó (PhD em Ciência Política) e Gláucio Ary Dillon Soares (doutor em Sociologia)*

O sistema de lista aberta tem sido um incentivo para que os partidos apresentem em cada eleição o máximo possível de concorrentes, na medida em que o número de cadeiras a ser obtido pelo partido dependerá da soma de votos de candidaturas individuais. Por conta da permissão do TSE para cada partido apresentar, em certas eleições, até o dobro de candidatos do que o número de cadeiras a serem preenchidas, tem-se, no agregado, um elevado número de nomes em disputa. Como a razão do lançamento de mais concorrentes que o número de cadeiras disputadas é possibilitar a eleição de suplentes, é curioso pensar em uma situação na qual: a) um partido elegeisse todas as cadeiras disputadas; b) isso ocorrendo, todos os eleitos necessitassem ser substituídos.

O grande número de concorrentes que a legislação faculta aos partidos apresentar em cada eleição torna a escolha por parte do eleitor cada dia mais difícil, além de impossibilitar a apresentação de todos eles no horário gratuito de rádio e televisão.

A diminuição do número de candidatos de cada partido em eleições legislativas tornaria, sem dúvida, as eleições mais inteligíveis para o eleitor e permitiria, ainda, que os partidos organizassem melhor o acesso de seus candidatos aos recursos políticos de

*XVII—Redução dos atores políticos e dos candidatos; proporcionalidade na Câmara*

campanha. Seria razoável que cada legenda lançasse o mesmo número de concorrentes que as cadeiras disputadas nos maiores estados, ou até 50% além desse patamar nos menores.

*Jairo Marconi Nicolau (cientista político)*

Muitas das dificuldades do Congresso estão refletidas na ampliação da representação política que vem se acentuando nos últimos anos, tornando o processo decisório cada vez mais conflitivo e, por consequência, cada vez mais precário. Um comparativo do crescimento do número de deputados evidencia este aspecto:

<b>Ano:</b>	<b>1822</b>	<b>1850</b>	<b>1889</b>	<b>1933</b>	<b>1953</b>	<b>1962</b>	<b>1970</b>	<b>1982</b>	<b>1994</b>
<b>Nº de deputados:</b>	102	110	125	214	326	404	293	479	513

Na medida em que aumenta o número dos que decidem, diminuem os riscos externos, mas aumentam os custos decisórios. E estes custos decisórios terminam causando uma sobrecarga em matéria de produção legislativa.

.....

Embora ainda haja tempo para se buscar um grande consenso nessa matéria (*reforma política*), convém examinarmos, desde logo, algumas dessas propostas. A primeira delas seria diminuir, em todo o país, o número de nossos representantes. Para que precisamos de 81 senadores, 513 deputados federais, 1.059 estaduais e 59.0000 vereadores? Em vez de três senadores, bastam dois por Estado, reduzindo-se seu número para 54. Na Câmara, não precisamos de meio milhão de deputados. Trezentos são mais do que suficientes. Redução idêntica se recomenda nas Assembleias legislativas e nas Câmaras municipais. Se Londres, capital de um dos mais ricos países do mundo tem 5 conselheiros municipais, para que a câmara de São Paulo precisa de 55 vereadores? A conta fica bem mais barata, inclusive a da corrupção.

*Octaciano Nogueira (cientista político)*

*XVII—Redução dos atores políticos e dos candidatos; proporcionalidade na Câmara*

Certamente não é o número de integrantes de um parlamento que lhe confere respeitabilidade ou prestígio. A rigor, cogita-se o contrário.

*Antônio Augusto Mayer dos Santos (advogado, especialista em Direito Eleitoral)*

Precisamos lutar por mudanças: menor número de parlamentares, fim da reeleição, extinção das verbas indenizatórias e emendas parlamentares e os privilégios – inexistentes nos parlamentos do mundo.

*Luiza Cavalcanti Cardoso (leitora do Correio Braziliense, em Sr. Redator)*

A própria Constituição “revoga” o que determinou ao estabelecer um número máximo de deputados por estado. O teto estabelecido é 70 deputados. Assim, mesmo que 90% dos brasileiros vivessem em São Paulo, apenas 70 deputados seriam eleitos. O que deveria existir é um limite do total de deputados e, a cada eleição, o TSE determinar – com base na população de cada estado – a quantidade de novos eleitos. Seria mais justo e adequado ao sistema.

Para piorar, ao lado do número máximo de deputados por estado, existe também o mínimo: oito deputados por estado. Assim, a distorção do princípio da democracia representativa fica completa ao evitar que os estados mais populosos tenham representação adequada e proporcional à sua população e em alavancar a representação dos estados com menor população.

Um cálculo feito pelo jornalista Ricardo Setti revela a gravidade da situação. São Paulo, estado mais populoso da federação, deveria ter, proporcionalmente, 111 deputados federais no lugar dos atuais 70. Roraima, com menos de meio por cento da população brasileira, deveria ter apenas um deputado em vez de oito. A distorção infla a representação do Centro-Oeste e do Norte em detrimento do resto do país.

*Murillo de Aragão (advogado, mestre em Ciência Política e doutor em Sociologia)*

## **XVIII – SUPLÊNCIA E DURAÇÃO DO MANDATO DE SENADOR**

*XVIII – Suplência e duração do mandato de Senador*

O fato de o Senado ser na maioria das vezes a Casa revisora do processo legislativo ou seus integrantes invocarem experiências acumuladas a partir de outros cargos e períodos eletivos anteriores, não justifica o mandato de oito anos. O que reveste de magnitude uma Câmara Alta, em qualquer país, são as suas atribuições, responsabilidades e prerrogativas constitucionais, jamais a sua composição numérica e tampouco a extensão dos mandatos de seus integrantes. Por outra, inexistente mandato de representação eletiva no país que não seja de quatro anos, o que torna injustificável a manutenção de um que, a par de ostentar questionável desdobramento (dois suplentes escolhidos indiretamente), corresponde ao dobro de todos os demais.

A demasiada extensão do mandato senatorial é um fator impeditivo à renovação e fiscalização da Casa e dos próprios mandatários. Para comprovar, basta lembrar que os titulares do Executivo também podem atingir oito anos de exercício, mas, para isso, devem se submeter às urnas ao final do quarto ano.

.....

Confrontada aos princípios da legitimidade e da soberania popular, a suplência senatorial, atualmente preenchida de forma indireta e confinada à homologação de nomes indicados por partidos e coligações, é destituída de efetivo respaldo pelo eleitor. Na forma atual, a mesma vulnera o regime da soberania popular que chancela todo o processo eleitoral do país, conforme dispõe a regra do art. 14 da Constituição Federal. Não se chega ao ponto de imputar clandestinamente mas é impossível ignorar a falta de transparência no preenchimento de um cargo de tamanho relevo e responsabilidade.

(...)

Em suma: titularização de cargo eletivo exige voto. Do contrário, que eleito é este que brada pela legitimidade do *seu* mandato, mas cujo eleitor não conheceu para votar? Uma vez investido no mandato, o parlamentar deve representar o eleitor e não aquele que lhe gerou a vaga, sobretudo porque a atividade parlamentar é de ordem pública e está amparada na representação política de natureza eleitoral, não servindo para adulações ou vinculações de natureza pessoal.

*Antônio Augusto Mayer dos Santos (advogado, especialista em Direito Eleitoral)*

*XVIII – Suplência e duração do mandato de Senador*

Há alguma perplexidade quando se vê que o mandato do presidente da República é de quatro anos e o dos senadores é o dobro disso. O Senado continuará uma Casa estável se os ocupantes das cadeiras fossem eleitos num intervalo menor, numa prestação de contas ao eleitor.

*Min. Marco Aurélio Mello, então presidente do TSE*

(...) o eleitor, ao escolher o senador de sua preferência, em eleição majoritária e disputadíssima, nem desconfia quem seja o seu suplente. A maioria nem sabe que existe um, muito menos dois – e menos ainda quem são. Assim, temos que um candidato é eleito senador, e outro, desconhecido de todos, assume a cadeira e exerce, sem a menor representatividade, o mandato. Torna-se senador clandestino – tão biônico quanto aqueles inventados pelo Pacote de Abril, da ditadura militar, de triste memória.

OAB

## **XIX – CLÁUSULA DE BARREIRA, DE DESEMPENHO OU DE EXCLUSÃO**

*XIX – Cláusula de barreira, de desempenho ou de exclusão*

*A cláusula de barreira foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, em 2006, com base no pluralismo político previsto como fundamento da República Federativa do Brasil (cláusula pétrea), conforme art. 1º, V, da CF, e no direito das minorias.*

*No entanto, o que se derrubou foi o impedimento quanto ao funcionamento parlamentar de partido que não atingisse o índice mínimo, ou seja, os deputados tomariam posse e exerceriam o mandato, porém sem direito de participação nos colegiados internos da Câmara. Assim, ao se referir ao dispositivo legal derrubado pelo Supremo, bem assevera o analista político Antônio Augusto de Queiroz (Diap):*

O dispositivo, em lugar de “barrar”, criava deputados de “primeira” e de “segunda classe”. Por essa regra, o partido que não atingisse, no mínimo, 5% dos votos apurados, não computados os votos brancos e nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de 2% do total de cada um deles, não teria direito a funcionamento parlamentar, embora os deputados eleitos por esses partidos pudessem assumir seus mandatos parlamentares.

Não se tratava propriamente de cláusula de barreira, mas de restrição no exercício do mandato. Ou seja, o partido sem direito ao funcionamento parlamentar teria deputados de segunda categoria.

Os partidos sem funcionamento parlamentar perderiam recursos do fundo partidário, teriam menos tempo no horário eleitoral gratuito e seus deputados não poderiam participar da Mesa Diretora, presidir comissões, nem constituir liderança partidária.

A verdadeira cláusula de barreira, mecanismo criado na Alemanha, permite que qualquer partido legalmente existente apresente candidatos, mas estabelece um mínimo de votos em um número mínimo de estados para que a legenda conquiste uma cadeira no Parlamento (p.ex., 5% dos votos válidos em pelo menos 9 estados).

Contudo, essa fórmula poderia acabar criando crítica e reclamações análogas a alguns resultados das eleições proporcionais, em que o eleitor vota num candidato, mas outro acaba se elegendo. Com a cláusula de barreira, isso ocorreria quando o partido daquele candidato bem votado em um estado não atingisse a porcentagem mínima em outros estados, o que o impediria de exercer o mandato.

O ideal, portanto, é o uso de outros mecanismos para regras eleitorais e partidárias que, conjugados, criem uma espécie de cláusula de barreira natural capaz de promover paulatinamente a redução do número de partidos, a começar, entre outros, pelo estímulo às fusões e incorporações de legendas e o desestímulo à criação de novos partidos.

*Antônio Augusto de Queiroz (analista político – Diap)*

*XIX – Cláusula de barreira, de desempenho ou de exclusão*

Em termos sintéticos, eis a posição final da Suprema Corte:

- i) declara a inconstitucionalidade daquela determinada cláusula de barreira prevista no art. 13 e de seus efeitos contidos nos arts. 41 e 48, todos da Lei nº 9.096, de 1995;
- ii) admite, em tese, a constitucionalidade da imposição de limitações quantitativas aos partidos políticos para que tenham direito ao pleno funcionamento parlamentar, assim como o acesso aos recursos do fundo partidário e ao tempo no rádio e na televisão;
- iii) faz apelo ao legislador para que elabore esse novo regramento;
- iv) enquanto não houver esse novo regramento, determina a aplicação das regras contidas nos arts. 56 e 57 da Lei nº 9.096, de 1995, eliminadas as limitações temporais neles constantes.

*Ronaldo Jorge Araújo Vieira Júnior (Consultor Legislativo do Senado Federal, Mestre em Direito e Estado)*

**Dispositivos citados da Lei nº 9.096/95**

**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. (Vide Adins nºs 1.351-3 e 1.354-8)*

**Art. 41.** *O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 1º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos órgãos nacionais dos partidos, obedecendo aos seguintes critérios: (Vide Adins nºs 1.351-3 e 1.354-8)*

*I - um por cento do total do Fundo Partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; (Vide Adins nºs 1.351-3 e 1.354-8)*

*II - noventa e nove por cento do total do Fundo Partidário serão distribuídos aos partidos que tenham preenchido as condições do art. 13, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. (Vide Adins nºs 1.351-3 e 1.354-8)*

**Art. 48.** *O partido registrado no Tribunal Superior Eleitoral que não atenda ao disposto no art. 13 tem assegurada a realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de dois minutos. (Vide Adins nºs 1.351-3 e 1.354-8)*

*XIX – Cláusula de barreira, de desempenho ou de exclusão*

**Art. 56.** No período entre a data da publicação desta Lei e o início da próxima legislatura, será observado o seguinte: (Vide Adins nºs 1.351-3 e 1.354-8)

I - fica assegurado o direito ao funcionamento parlamentar na Câmara dos Deputados ao partido que tenha eleito e mantenha filiados, no mínimo, três representantes de diferentes Estados;

II - a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados disporá sobre o funcionamento da representação partidária conferida, nesse período, ao partido que possua representação eleita ou filiada em número inferior ao disposto no inciso anterior;

III - ao partido que preencher as condições do inciso I é assegurada a realização anual de um programa, em cadeia nacional, com a duração de dez minutos;

IV - ao partido com representante na Câmara dos Deputados desde o início da Sessão Legislativa de 1995, fica assegurada a realização de um programa em cadeia nacional em cada semestre, com a duração de cinco minutos, não cumulativos com o tempo previsto no inciso III;

**Art. 57.** No período entre o início da próxima Legislatura e a proclamação dos resultados da segunda eleição geral subsequente para a Câmara dos Deputados, será observado o seguinte: (Vide Adins nºs 1.351-3 e 1.354-8)

I - direito a funcionamento parlamentar ao partido com registro definitivo de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral até a data da publicação desta Lei que, a partir de sua fundação tenha concorrido ou venha a concorrer às eleições gerais para a Câmara dos Deputados, elegendo representante em duas eleições consecutivas:

a) na Câmara dos Deputados, toda vez que eleger representante em, no mínimo, cinco Estados e obtiver um por cento dos votos apurados no País, não computados os brancos e os nulos;

b) nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores, toda vez que, atendida a exigência do inciso anterior, eleger representante para a respectiva Casa e obtiver um total de um por cento dos votos apurados na Circunscrição, não computados os brancos e os nulos;

II - é assegurada, aos Partidos a que se refere o inciso I, observadas, no que couber, as disposições do Título IV:

a) a realização de um programa, em cadeia nacional, com duração de dez minutos por semestre;

b) a utilização do tempo total de vinte minutos por semestre em inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais e de igual tempo nas emissoras dos Estados onde hajam atendido ao disposto no inciso I, b.

## **XX – VOTO DESTITUINTE (*RECALL*)**

O voto destituente (ou *recall*) talvez seja o mais polêmico para se discutir com profundidade numa reforma política. São inúmeras as manifestações favoráveis e contrárias, todas com ampla base de razão que, ao final, acabam se equivalendo.

As experiências internacionais têm mostrado que se trata de um instituto de pouca aplicação e quase nenhum resultado prático, especialmente pelo seu custo, pelas dificuldades de aplicação e grande número de assinaturas necessárias. No Brasil, a experiência pode ser tornar trágica, política e institucionalmente.

Por outro lado, as opiniões favoráveis convergem sempre ao principal ponto a ser considerado: o aperfeiçoamento da democracia direta e o direito daquele que elegeu um político poder destituí-lo quando não atende às expectativas mínimas do eleitor ou quando extrapola suas prerrogativas no exercício de seu mandato.

Em suma, há sérias, procedentes e diversificadas justificativas para ambos os lados. Talvez a solução seja a criação e a adoção de um modelo que funcione satisfatoriamente, o mais simples possível e de menor custo, e tão somente em casos extremos, de notória repercussão e de comprovada veracidade que o justifique, sob o risco de se tornar um instrumento mais de retaliação, vingança ou puro divertimento para oposições e eleitorado do que propriamente de correção e justiça.

Outra medida que poderia ser salutar para amenizar custos e possíveis crises institucionais seria adotar o princípio de que o voto destituente caberia tão somente em relação aos representantes legislativos (vereador, deputado e senador), restando aos cargos executivos (prefeito, governador e presidente da República) o instituto do *impeachment* sob a responsabilidade dos poderes legislativos.

#### **a) Manifestações favoráveis:**

De um modo geral, os principais argumentos favoráveis à revogação de mandato foram apresentados por Thomas Cronin, da seguinte forma:

- (1) a revogação assegura uma responsabilidade política contínua, pois os eleitores não necessitam esperar até a eleição seguinte para livrarem-se de um agente público incompetente, desonesto, irresponsável e desligado dos anseios populares;
- (2) a revogação ajuda a conter a indevida influência dos pequenos interesses;
- (3) a revogação permite ao povo conceder mandatos mais longos aos ocupantes de cargos eletivos;

*XX – Voto destituente (Recall)*

(4) a revogação concede ao homem médio um motivo para manter-se informado sobre assuntos públicos mesmo durante o período não eleitoral; e

(5) a revogação oferece uma válvula de escape para sentimentos exacerbados.

Já Nelson de Souza Sampaio reconhece algumas qualidades da revogação do mandato:

(1) a promoção de uma maior participação do povo na vida pública;

(2) o poder de estimular o senso de responsabilidade dos eleitos;

(3) manter uma maior sintonização entre representantes e o eleitorado;

(4) a possibilidade de aumentar o prazo do mandato; e

(5) a utilidade nos casos extremos.

Outras opiniões:

Valendo mais de mil leis sobre fidelidade partidária, o voto destituente garante à política o julgamento mais competente do juiz mais legítimo, que é o povo.

*Samir Achôa (ex-deputado federal)*

Hoje, estamos às voltas com a necessidade de abrir, mais ainda, o processo político, ampliando a idéia do controle social. Os valores da transparência, da ética, da dignidade, do atendimento ao bem-estar da comunidade precisam receber reforço, por meio de mecanismos que permitam à representação política prestar contas de suas atividades e, ao povo, maior fiscalização sobre atos, posturas e decisões dos agentes políticos. O voto destituente constitui, portanto, exercício de participação política. Meta do estado democrático, descentralizador e afeito aos anseios, expectativas e demandas da sociedade.

*Michel Temer (vice-presidente da República)*

**b) Manifestações contrárias:**

Thomas Cronin também relacionou as principais críticas ao instituto do voto destituente, nos seguintes termos:

- (1) a premissa da revogação do mandato é antagônica ao princípio republicano, especialmente a idéia de eleger bons legisladores e agentes públicos e então dar a eles uma oportunidade de governar até a eleição seguinte;
- (2) a revogação torna o cargo público menos atrativo para a maioria dos indivíduos capacitados;
- (3) as eleições revocatórias são divisoras, polarizadoras e sujeitas a vários abusos e consequências imprevisíveis;
- (4) as eleições revocatórias são confusas, injustas e tornam muito difícil aos eleitores manterem-se informados no período entre as eleições; e
- (5) as eleições revocatórias são caras, desnecessárias e dirigidas contra o alvo errado.

Já Nelson de Souza Sampaio aponta as seguintes desvantagens do voto destituente:

- (1) trata-se de um processo dispendioso e desnecessário, que poderá provocar perturbações políticas com o recurso a eleições parciais freqüentes;
- (2) os males do sistema representativo são em maioria decorrentes dos homens e dos povos que põem em movimento o seu mecanismo, e dos quais a revogação não estaria imune;
- (3) a revogação de mandato não serve ao objetivo de melhorar instituições políticas e reduzir falibilidade e fraqueza humanas, pois tal mecanismo possui imediato campo de aplicação, um complicado processo e um dispendioso funcionamento;
- (4) muitos dos defeitos do regime representativo refletem complexas e profundas causas sociais, que não se curam com remédios tão simples como a modificação de textos legais; (5) a revogação de mandato seria quase uma volta ao antigo “mandato imperativo”, no qual o eleito representava seus eleitores como um mandatário de direito privado;
- (6) tal medida dificilmente se conciliaria com o conceito moderno de mandato político, segundo o qual o laço que liga o representante ao representado é apenas de natureza moral;

*XX – Voto destituente (Recall)*

- (7) a adoção da revogação equivale à confissão de que o povo é incapaz de escolher representantes honestos e eficientes;
- (8) estimula o cortejamento da popularidade por parte do representante, em vez de incentivar o seu senso de responsabilidade; e
- (9) a medida poderia afastar da política muitos homens independentes.

Outras opiniões:

A criação do voto destituente (...) pode transformar-se, no Brasil, numa ‘conspiração de suplentes’.

*Henrique Eduardo Alves (presidente da Câmara dos Deputados)*

O voto revocatório ou destituente, insisto em dizer, servirá às retaliações entre correntes políticas antagônicas, sobretudo no período que se segue à eleição, diplomação e posse dos eleitos. Por qualquer motivo, mesmo por uma antipatia injustificável, cada um se sentirá com poder bastante para provocar o processo, de custo e duração imprevisível.

*João Menezes (ex-deputado)*

O voto destituente é uma ameaça ao pleno exercício do mandato parlamentar. É passível de manipulações perigosas pelo poder econômico. Não é possível no sistema proporcional aferir a vontade proporcional do eleitorado. (...) Pode levar a manipulações pelo poder econômico e oligarquias regionais. É uma insegurança ao pleno exercício do mandato parlamentar.

*Lídice da Mata (senadora)*

**XXI – REESTRUTURAÇÃO POLÍTICA DO  
DISTRITO FEDERAL E REFORMA  
GEOPOLÍTICA**

*XXI – Reestruturação política do Distrito Federal e reforma geopolítica*

Os problemas mais graves do DF – inchaço urbano, invasões, trânsito – começaram a partir da Constituição de 1988, que instituiu a representação legislativa. A partir dali criou-se a nefasta cultura política de ‘um lote, um voto’.

*Alexandre Garcia (jornalista)*

No caso específico de Brasília, uma cidade que é reconhecida pelo alto custo de vida, um modelo de gestão administrativa enxuto e racional pode, sem perda na qualidade dos serviços, aliviar o bolso do contribuinte, proporcionando, assim, o estabelecimento de um Estado mais em conta. A partir da emancipação política do DF, propiciada pela Constituição de 1988, os valores pagos em impostos, dos mais variados, caminharam numa relação inversamente proporcional. Enquanto impostos, taxas e contribuições subiam vertiginosamente na escala, a prestação de serviços com segurança, saúde e educação descia ladeira abaixo. É consenso geral entre economistas de todo o país que 2015 será um ano de grandes dificuldades econômicas para o Brasil, atingindo também os habitantes da capital. Diante dessa realidade, que se avizinha, melhor para o novo governo da capital seria conter a tendência a um Estado perdulário, assediado por políticos sedentos, em favor da maioria da população, que sonha apenas com uma cidade que caiba no bolso.

*Ari Cunha, com Circe Cunha (jornalistas)*

Os brasilienses já viram aberrações de todos os tipos patrocinados pela Câmara Legislativa. Mas, agora, os distritais extrapolaram, e muito, os limites do absurdo. (...) Nenhum distrital poderá ser cassado, não importa o crime que tenha cometido, até que seja condenado em última instância do Judiciário. Os eleitores e as organizações da sociedade civil estão impedidos de propor um processo por quebra de decoro contra qualquer um dos deputados, eleitos e sustentados pelos contribuintes. (...) O Legislativo do DF é um ultraje e uma vergonha inominável.

*Guadalupe Sucupira (leitora do Correio Braziliense, em “Casa do Espanto”, no Caderno Opinião)*

*XXI – Reestruturação política do Distrito Federal e reforma geopolítica*

Por meio de sucessivas reportagens e duas campanhas em meio virtual - #vairabaldhardeputado e #tomavergonhadeputado -, que angariaram expressivo apoio dos leitores, foi possível reverter espúrios processos em curso na Câmara legislativa, que afetavam negativamente a vida dos brasilienses, estrangulavam a possibilidade de participação do cidadão e blindavam os parlamentares corruptos das sanções legais, a começar pela perda do mandato. (...)

Embora forçados a recuar, diante da pressão popular, os deputados distritais não cessam de conspirar contra a sociedade brasiliense. (...)

O DF tornou-se vítima da cultura do fato consumado em detrimento dos aspectos legais.

*Rosane Garcia (articulista do Correio Braziliense)*

(...) Mas o melhor exemplo de todos vem de Brasília, onde funciona a única câmara municipal composta não de vereadores, mas de deputados apelidados, para marcar a singularidade do órgão a que pertencem, de “distritais”. Por quatro dias de uma convocação extraordinária, embolsaram 8 mil e 700 reais. Um deputado do PSB devolveu o dinheiro fácil, o que lhe valeu a indignação unânime dos colegas, uma das quais, declarando-se constrangida com o gesto, concluiu que não se trata de uma questão moral ou ética, mas apenas de foro íntimo e não, como se supunha, de foro público. Trata-se como é óbvio, de uma questão de cultura cívica, o campo comum em que militam, com o mesmo padrão, a esquerda, o centro e a direita que, em matéria de comportamento ético, como se vê, não se distinguem. (*texto de 30/01/2001*)

*Octaciano Nogueira (cientista político e historiador)*

*XXI—Reestruturação política do Distrito Federal e reforma geopolítica*

O silêncio da Câmara Legislativa diante do caos da cidade é prova incontestada do descaso dos parlamentares em relação aos interesses e ao bem-estar dos eleitores. (...) Reclamo, mas tenho consciência de que não se poderia esperar nenhuma atitude diferente do Legislativo, exceto a omissão. (...)

Não seria agora, diante de tanta submissão à vontade do Palácio do Buriti, que os distritais iriam propor algo que diminuísse os problemas que afetam a população, mesmo porque, convenhamos, não saberiam o que sugerir.

*Maria Rita Lopes (leitora do Correio Braziliense, em Sr. Redator)*

(...) Na Casa do Espanto<sup>13</sup> não faltam somente legisladores, mas principalmente, vergonha.

*Ana Rita Tavares (leitora do Correio Braziliense, em Sr. Redator,)*

Sonho diariamente com a extinção da Casa dos Espantos (*Câmara Legislativa*) e o fim da autonomia de Brasília. Éramos felizes e não sabíamos.

*Renato Mendes Prestes (leitor do Correio Braziliense, em Sr. Redator/‘Desabafo’)*

Os sem-teto poderiam ocupar a Câmara Legislativa. Só recebemos desgostos vindos de lá...

*Rodrigo de Sousa Leitão (leitor do Correio Braziliense, em Sr. Redator/‘Desabafo’)*

---

<sup>13</sup> Apelido dado à Câmara Legislativa pela população do Distrito Federal.

*XXI—Reestruturação política do Distrito Federal e reforma geopolítica*

A relação custo/benefício da Câmara Legislativa do DF e da eleição direta para governador é altamente deficitária. Desde que foram instituídas, não tivemos sequer uma representação e um governo decentes em Brasília. Pelo contrário. É só perguntar a qualquer cidadão do DF.

*(anônimo)*

Senhores advogados que militam no Distrito Federal, existe alguma medida jurídica que possa ser usada pela população contra os descabros praticados pela Câmara Legislativa do Distrito Federal? Como é possível, conforme noticiou o Correio Braziliense, que o deputado distrital recebe, de verba de gabinete, o dobro do que recebe o deputado federal? Isso sem contar o pagamento de despesas com telefone, correios, combustível etc. É verdadeira sangria de dinheiro do contribuinte. Sugeri que se fizesse plebiscito para consultar a população de Brasília sobre a conveniência, ou não, da extinção da Câmara Distrital, por ser inócua, perdulária e totalmente desnecessária para o funcionamento do Distrito Federal. Imaginem a economia que seria para os cofres públicos deixar de pagar os altos salários dos distritais, dos apaniguados e da imensa quantidade de funcionários que existe na Câmara Distrital.

*Paulo Molina Prates (leitor do Correio Braziliense, em Sr. Redator)*

Sou leitor desse jornal há mais de 50 anos e tenho acompanhado a batalha e a defesa de grandes ideias com vista ao progresso da nossa Brasília. Ao ler a Coluna *Sr. Redator* (6/3/15), deparei-me com a nota do Sr. Paulo Molina Prates sobre a Câmara Legislativa, com quem concordo plenamente. Essa casa, que tem sido exemplo de desserviço à população, deveria ter sido extinta da esfera político-administrativa de Brasília. Seria oportuno se os institutos de pesquisa avaliassem a relação custo-benefício daquela Casa. Possivelmente, ficaria evidenciada a desnecessária existência da Câmara.

*Adalberto Couto de Oliveira (leitor do Correio Braziliense, em Sr. Redator)*

*XXI – Reestruturação política do Distrito Federal e reforma geopolítica*

Não é de hoje que a Câmara Legislativa anda na contramão das expectativas dos brasilienses. Ao ser criada, esperava-se que a capital da República tivesse um Legislativo moderno, capaz de servir de exemplo às demais unidades da Federação. Nada mais coerente. Os abusos das gaiolas de ouro Brasil afora eram vastamente conhecidos e, portanto, passíveis de serem evitados. A decepção, porém, não tardou.

O vanguardismo de Brasília mostrou-se incapaz de se refletir na ação dos eleitores nas urnas. Desde a primeira legislatura (1991), não faltaram denúncias de nepotismo, privilégios, plenário vazio, apresentação de proposições contrárias aos interesses da população. Ano após ano, dá-se munção aos que pregam o retrocesso – a volta ao status anterior à Constituição de 1988.

Mesmo agora, quando o Distrito Federal atravessa uma das mais dramáticas situações financeiras, observa-se a falta de sintonia dos representantes com os representados. Um deputado distrital custa quase dobro de um federal. Vale a comparação: o aumento de impostos promovido pelo GDF visa aumentar em R\$ 400 milhões a arrecadação.

Os 24 parlamentares custam ao erário R\$ 460 milhões por ano – R\$ 60 milhões a mais do que a sociedade terá de desembolsar para fazer frente a rombo pelo qual não foi responsável. Mesmo em tempo de fartura, os valores extrapolam o razoável. São recursos que deixam de ser investidos em atividades produtivas para alimentar a máquina burocrática pesada e ineficiente.

*(Correio Braziliense, editorial de 3/3/15)*

Com mais de 3 milhões de habitantes, o DF há muito deixou de ser um distrito para se transformar num autêntico estado.

*(anônimo)*

(...) Não bastassem os gastos exorbitantes com combustível, eles ainda fazem turismo com dinheiro do contribuinte. É espantosa a atividade parlamentar dos distritais. (...) Quando eles nada fazem, erram menos. O ideal seria extinguir esse fórum que não tem nada de popular. Ao contrário. É um espaço estritamente privado, que beneficia interesse de apenas 24 pessoas, além de escoadouro infindável do dinheiro público, que bem poderia ser aplicado em projetos e programas em favor da coletividade.

*Joanes Fornace (leitor do Correio Braziliense, em Sr. Redator)*

*XXI – Reestruturação política do Distrito Federal e reforma geopolítica*

O Distrito é Federal. Como tal, suas demandas legislativas e fiscalizadoras devem ser submetidas ao crivo do Congresso Nacional. Afinal, o grosso de sua receita é oriundo de repasses federais. Daí a razão da existência da antiga Comissão do Distrito Federal no Senado, que nunca deveria ter sido substituída por uma Câmara Legislativa, com todo o seu peso administrativo, sua estrutura burocrática e seus interesses políticos particulares.

(anônimo)

(...) O Brasil é um país que apresenta alto dinamismo demográfico, com regiões que se desenvolvem muito rapidamente e atraem expressivos contingentes populacionais. Em alguns estados, há distritos muito populosos que ficam a mais de 400km da sede dos municípios. Será possível congelar um município como Altamira, no Pará, com mais de 700km em sua maior extensão e quase 100 mil habitantes? Em sentido contrário, há municípios que diminuíram significativamente de tamanho, com tendência até de se tornarem cidades fantasmas.

Para ambos os casos, é preciso ter regras não só para criar, mas também para estimular a fusão de localidades que, eventualmente, não tenham mais razão de existir. Deixar o problema sem regra não é mais eficiente, do ponto de vista administrativo; nem mais responsável, do ponto de vista fiscal; e certamente não será mais efetivo, em termos de dinâmica atual do federalismo brasileiro. (...)

Não há por que ser a favor da criação de municípios, se eles não conseguirem se estruturar para cumprir suas funções no nosso federalismo. Da mesma forma, a coerência recomenda que não sejamos contra essa criação se eles estiverem aptos a assumir tal papel. (...)

O grande mérito da proposta aprovada no Congresso<sup>14</sup> foi definir critérios que estabeleceriam limites dentro do razoável. Limites de população, pois municípios muito pequenos são proporcionalmente muito caros de manter. Pela primeira vez na história deste país, haveria um número mínimo de habitantes a justificar a existência de um novo município. Tivesse sido feito antes, hoje não teríamos municípios nanicos. (...)

Criar municípios custa dinheiro, mas não criá-los, também. Todavia, o que custa mais caro em nossa República é a interdição do debate e a substituição de argumentos e estudos técnicos por dogmas, estigmas e tabus.

*Antonio Lassance e Paulo de Tarso Linhares (técnicos de planejamento do Ipea)*

---

<sup>14</sup> Os autores se referem a projeto de lei aprovado em 2014 e que depois foi vetado pelo Executivo.

*XXI – Reestruturação política do Distrito Federal e reforma geopolítica*

(...) redução de cargos e mandatos públicos demanda, essencialmente, uma reforma geopolítica voltada, prioritariamente, para uma reorganização federativa a partir de uma radical diminuição do número de municípios brasileiros. Os motivos são muitos e os resultados seriam inúmeros.

O Brasil possui 5.572 municípios (IBGE, Censo 2010), o que significa 5.572 prefeitos, cada qual com seu vice-prefeito, e mais de 68 mil vereadores, sem contar os milhares de secretários municipais, com todos os seus servidores e cargos comissionados. Recente pesquisa do IBGE mostra que quanto menor a prefeitura, maior a proporção de cargos comissionados em relação ao total de servidores (11,7% nos municípios de até 5 mil habitantes contra 4,6% nos de 500 mil ou mais). Então, a pergunta que se faz é: o Brasil, de fato, necessita desse universo municipal? Há justificativa plausível para tantos municípios? De pronto, a resposta é não.

O Plano Piloto, o principal e precursor bairro de Brasília, é composto de aproximadamente 150 superquadras (unidades residenciais de vizinhança). Em geral, cada superquadra possui onze blocos residenciais, a maioria de seis andares. Cada bloco comporta de 24 a 48 apartamentos de dois a quatro quartos. O resultado disso é que, em média, cada superquadra possui uma população de aproximadamente 1.200 habitantes. Lembre-se: uma superquadra é uma unidade de um bairro, de uma cidade que compõe um distrito – o Distrito Federal –, cuja população total está em torno de 3 milhões de habitantes. Contudo, o DF possui apenas governador e uma câmara legislativa com 24 deputados distritais. É, portanto, uma simbiose entre os entes estado e município. Nas primeiras duas décadas de existência, o novo DF (a partir de 1960) possuía tão somente um prefeito nomeado pelo presidente da República, além de uma estrutura reduzida de secretarias. As demandas legislativas ficavam a cargo de uma comissão permanente do Senado Federal, a Comissão do Distrito Federal. Nada mais.

De outro lado, o município de Borá, no estado de São Paulo, possui pouco mais de 800 habitantes (805 pelo censo de 2010). Serra da Saudade, em Minas, possui 815 habitantes. Ambos representam, em números populacionais, 2/3 de uma superquadra de Brasília.

Pergunta-se: há sentido em um município com 800 habitantes ter uma prefeitura, com vice-prefeito e secretarias, além de uma câmara com 9 vereadores que, ao cabo, representa, cada um, menos de cem habitantes? O fato em si dispensa qualquer comentário, sendo a resposta única: é claro e óbvio que não. Mas então, qual seria o número mínimo de habitantes para que uma cidade ou uma região constitua um município dotado de representação política e estrutura administrativa e burocrática? Basta usar o bom senso, sem maior necessidade de estudos e análises de qualquer ordem.

*XXI—Reestruturação política do Distrito Federal e reforma geopolítica*

O Brasil possui cerca de 2.520 municípios com menos de 10 mil habitantes e 3.403 com menos de 15 mil. A Constituição Federal, ao dispor sobre o número de vereadores para cada município fixa o mínimo de 9 para aqueles com até 15 mil habitantes (art. 29, IV, a). Em contrapartida, determina 55 vereadores para municípios com mais de 8 milhões de habitantes (art. 29, IV, x), caso em que se enquadra apenas o município de São Paulo, que possui mais de 11,2 milhões de habitantes. Ao todo, o inciso IV é desdobrado em nada menos do que 24 alíneas para estabelecer os quantitativos e intervalos populacionais. De uma lado, 15 mil, 30 mil, 50 mil habitantes até chegar a mais de 8 milhões; de outro, 9, 11, 13, 15 vereadores, até chegar a 55. Nada mais escabroso, sem sentido e excessivamente detalhado, típico de uma constituição superdimensionada e quase que inaplicável em sua íntegra.

Em suma, parece bem razoável rever esses números. O Brasil poderia até ter mais estados, algo entre 30 e 35 (hoje possui 26 mais o Distrito Federal). Uma rápida olhada no mapa geopolítico do Brasil nos mostra desproporções territoriais e populacionais gritantes. O estado de São Paulo é por demais populoso, com mais de 43 milhões de habitantes (mais de 20% de toda a população brasileira, numa área que equivale a aproximadamente 3% do território nacional), contra 488 mil habitantes de Roraima. Somente os estados do Amazonas e do Pará cobrem cerca de 33% do total de nosso território, para uma população que representa pouco mais de 10% do país. A fixação de alguns critérios e um bom senso visual poderiam tornar a nossa organização político-administrativa pelo menos mais equilibrada. São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Pará e até mesmo Piauí, Maranhão e Mato Grosso poderiam ser divididos em dois estados cada um. O Amazonas, pela baixa densidade populacional, talvez devesse permanecer do mesmo tamanho. Um estudo mais aprofundado certamente é capaz de chegar a um razoável termo numa nova divisão dos estados. Afinal, de 3 a 8 governadores e assembleias legislativas a mais não seriam algo tão significativo no universo brasileiro. Quantos aos deputados federais, como são representações proporcionais à população, não haveria aumento, na medida em que o acréscimo de parlamentares dos novos estados representaria a diminuição dos que foram divididos. Para os senadores, bastaria reduzir de 3 para 2 o número de representantes por unidade da Federação. Assim, com 34 estados e o DF, por exemplo, ainda teríamos uma redução de 81, como é hoje, para 70 senadores.

Contudo, na seara municipal, certamente só há uma solução lógica, racional e plausível: reduzir seus quantitativos. Para tanto, não há necessidade de aprofundamento nos estudos. Bastaria a fixação de um critério: para se constituir em município é necessária uma população mínima de 10 mil habitantes. Quiçá, até 15 mil, como já sugere a Constituição Federal ao fixar o mínimo de vereadores (9 para municípios de até 15 mil habitantes).

O fato é que se a condicionante mínima for de 10 mil habitantes, ficaríamos com uma resultante em torno de 3 mil municípios, e uma economia de 2.500 municípios. Isso representaria 5 mil chefes de executivo (prefeitos e vice-prefeitos) a menos, cerca de 15 mil

*XXI – Reestruturação política do Distrito Federal e reforma geopolítica*

secretarias municipais a menos e mais de 22.500 vereadores a menos. Seriam, portanto, coisa de 42.500 políticos de primeiro escalão municipal a menos. Somados servidores e cargos comissionados, a economia seria significativa e, com ela, a redução do ambiente e das oportunidades de corrupção.

Vale lembrar que o universo total de políticos de primeiro escalão em todos os entes federativos gira em torno de 100 mil: no plano federal são o presidente da República, com seu vice, mais de 40 ministros (incluindo-se os 39 mais alguns outros com esse status) e 594 parlamentares (deputados e senadores); no nível estadual são 27 governadores, 27 vices, aproximadamente 300 secretários de estado e mais de mil deputados estaduais/distritais; já na seara municipal são, além dos 5.572 prefeitos e 5.572 vice-prefeitos, mais de 30 mil secretários municipais e mais de 68 mil vereadores. Como se vê, nos municípios concentram-se 98% dos agentes públicos com certo poder (mandatos e nomeações).

Em síntese, de um total de 100 mil políticos, poderíamos, com uma abrangente reforma geopolítica, passar a ter algo em torno de 58 mil políticos, ou seja, uma redução de mais de 40% de agentes públicos com poder e sujeitos a tentações corruptas. Melhor ainda se for feita uma redução também nos números de representantes legislativos por cada unidade da Federação previstos na Constituição Federal, a começar pelos deputados federais, passando pelos estaduais/distritais, até chegar aos vereadores. Tudo isso sem falar na economia a ser feita com menos salários, menos auxílios, menos viagens, menos assessores, menos funcionários e, principalmente, menos burocracia.

É certo que um primeiro questionamento poderia ser feito quando se fala em reduzir municípios: a redução dos serviços públicos nos menores municípios. Mas a bem da verdade é difícil imaginar diferenças substanciais na qualidade e quantidade dos serviços públicos, em termos estruturais e burocráticos, entre um município de 2 ou 5 mil habitantes para um de 10 mil. Ainda mais porque, com a unificação de municípios, haveria ganho de recursos e receitas para os novos municípios resultantes que poderiam compensar o aumento da população a ser atendida.

Ou seja, se houver desvantagens resultantes de uma radical reforma geopolítica, certamente elas serão muito menores do que as vantagens.

*Alípio Severo Jr. (especialista em Assessoria Parlamentar)*

# **REVIGORAMENTO E VALORIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO**

Proposta de Reformulação Regimental da atual formatação e funcionamento das comissões temáticas do Senado Federal e propostas complementares.

**TOMO III**

# I – INTRODUÇÃO

## I - INTRODUÇÃO

*Trata este Apêndice de propostas por mim apresentadas ao Plenário do Senado Federal, em 2011, tomando como base um abrangente estudo sobre “O Revigoração do Poder Legislativo: uma agenda para o século XXI”, dissertação de Mestrado em Direito Público na Universidade do Estado do Rio de Janeiro desenvolvida pela Dr<sup>a</sup> Cristiana De Santis Mendes de Farias Mello.*

*A repercussão foi bastante representativa, especialmente entre diversos Senadores, que se manifestaram favoráveis a uma reformulação regimental quanto ao atual modelo de formatação e funcionamento das comissões temáticas do Senado Federal. Estimulado a aprofundar-me no tema, desenvolvi algumas propostas com o intuito de revigorar e valorizar o Poder Legislativo, por meio de uma reestruturação das comissões temáticas, com base num funcionamento mais racional e eficaz, capaz, sobretudo, de assegurar a participação dos meus ilustres pares na discussão das matérias naquele que é o foro mais apropriado do Parlamento moderno.*

*Assim, a proposta de Revitalização das Comissões do Senado e as Propostas Complementares para o Revigoração do Poder Legislativo, aqui detalhadas, têm como objetivo iniciar nesta Casa o debate acerca do aperfeiçoamento do processo legislativo e da reestruturação das comissões, submentendo-as, de início, à avaliação das Senhoras e Senhores Senadores.*

## **II – PREMISSAS**

## II – PREMISSAS

**1. Um diagnóstico das distorções observadas no Processo Legislativo**

São cada vez mais frequentes as críticas recebidas pelo Poder Legislativo no que concerne à sua baixa produção e, mais especificamente, à sua falta de atuação ou decisão em temas relevantes que acabam por torná-lo refém do Executivo e patrocinador, pela omissão, da judicialização da política e do progressivo abandono de suas principais funções, a legiferante e a fiscalizadora.

Estudiosos e especialistas vêm se debruçando com o intuito de propor soluções que permitam ao Congresso Nacional resgatar seu devido papel e importância para a democracia e para, também, preservar os princípios da separação dos poderes e sua função precípua, ou seja, o uso dos freios e contrapesos na relação com os demais poderes constitucionais.

Um dos melhores e mais recentes estudos acerca do tema – objeto de tese de Mestrado em Direito Público na Universidade do Estado do Rio de Janeiro – é o trabalho desenvolvido pela Dr<sup>a</sup> Cristiana De Santis Mendes de Farias Mello, intitulado “O Revigoração do Poder Legislativo: uma agenda para o século XXI”.

A Dr<sup>a</sup> Cristiana Mello atribui o atual desprestígio do Parlamento brasileiro a razões diversas, entre as quais a sua progressiva perda de importância quanto à produção normativa, já que, a cada dia, *“parecem interessar menos as leis e mais os precedentes do Poder Judiciário, as medidas provisórias, as decisões e atos normativos das agências reguladoras”*.

Chama atenção também a autora para a falta de autonomia política dos Parlamentares, cada vez mais subordinados ao Executivo, que, em última instância, é quem acaba por impor a agenda de seu próprio interesse. Daí surgiu o que ela considera um hiato entre a teoria e a prática democrática, cuja redução pode-se dar por alguns mecanismos sugeridos. Para tanto, a autora propõe a inversão de algumas práticas atuais para revigorar o processo legislativo e o fortalecimento das comissões temáticas, além da regulamentação do instituto do *lobby*. Este Anexo enfoca o fortalecimento das comissões.

## 2. Conceitos

Ao Legislativo compete precipuamente legislar e fiscalizar e, como tarefas ancilares, administrar e julgar. Segundo Cristiana Mello, compete ao Parlamento *“a primazia no domínio das decisões políticas, justamente em razão de seu lastro popular”*.

A essência da democracia não reside na onipotência da maioria, mas no compromisso constante entre minorias e maiorias. A solução para o mau funcionamento das instâncias representativas, ainda segundo a autora, *“não é empregar, de forma ordinária, mecanismos da democracia direta ou da democracia participativa, que apresentam graves perigos e inconvenientes”*, a começar por colocar em risco os direitos das minorias e, por conseguinte, a própria idéia da democracia, já que *“a lei não deve ser fruto de uma mera imposição”*.

No seu entendimento, *“valorizar, no processo legislativo, o respeito à Constituição, o debate, o apreço à minoria e à oposição, a transparência e a participação social equilibrada, parece ser a maneira apta a fortalecer o Poder Legislativo e a intensificar a conexão entre representantes e representados, mesmo à falta da tão esperada reforma política”*.

## 3. O Parlamento contemporâneo

De acordo com Paulo Adib Casseb, citando Maria Luisa Mazzoni Honorati, *“enquanto o Parlamento oitocentista estava concentrado, sobretudo, no Plenário, o modelo contemporâneo é aquele do Parlamento em comissões.” Essa é a realidade incontestável dos atuais Parlamentos e que gerou o delineamento de vários tipos de comissões.”*

Cristiana Mello enfatiza a importância do debate do Parlamento com a sociedade, que só é possível por meio das comissões. Em uma análise aprofundada do assunto, ela divide sua tese em cinco tópicos: (1) um histórico comparativo com o papel das comissões nos Parlamentos do Reino Unido e dos Estados Unidos; (2) a atuação das comissões parlamentares e o processo legislativo, oportunidade em que faz uma contundente crítica ao regime de urgência para a apreciação de determinadas matérias; (3) a capacidade institucional das comissões, destacando a importância de servirem como canais de comunicação com a sociedade – como, por exemplo, por meio de consultas e audiências públicas – e o papel da Consultoria legislativa como suporte técnico, mas com caráter de independência; (4) a importância e as vantagens da adoção da avaliação de impacto da

legislação, ou seja, um estudo prévio e a experiência prática antes da transformação do projeto em lei definitiva, conforme o modelo britânico; e (5), por fim, a deferência às comissões técnicas por parte do Plenário, ou seja, um maior respeito e aceitação por parte do Pleno em relação às deliberações das comissões.

Assim resume Cristiana Mello: *“As comissões temáticas, por serem dotadas de maior capacidade institucional em comparação aos Plenários, mostram-se as arenas mais aptas para fomentar o debate, para viabilizar a comunicação com a sociedade e para, com isso, agregar técnica à legitimidade democrática. (...) Nesses órgãos fracionários, o comportamento parlamentar torna-se mais visível, o que beneficia o controle social”.*

*(...) “A avaliação de impacto consubstancia mecanismo interessante de que podem dispor as comissões temáticas para legislar melhor. Por meio desse recurso, é possível comparar determinada proposta normativa com diversas alternativas, estimar os respectivos custos e benefícios, antever as consequências [eventualmente] indesejadas. É possível, ainda, ao legislativo avaliar as leis depois de editá-las, de forma a corrigir falhas e distorções”.*

Ressalta, por fim, a autora: *“Para que o trabalho das comissões não seja em vão, é preciso que o Plenário seja deferente para com as decisões oriundas desses órgãos fracionários. Institucionalizar a deferência parece uma boa medida”.*

## **III – ENTRAVES**

## III – ENTRAVES

Atualmente, os problemas mais crônicos no Senado Federal são a desvalorização do debate e das decisões das comissões técnicas e o constante choque de reuniões desses colegiados. Conjugados, acabam por inviabilizar a efetiva e adequada participação dos Senadores na discussão das matérias no foro mais apropriado, que são as comissões temáticas.

É nas comissões que o debate se aprofunda, os trabalhos melhor se desenvolvem e a participação da sociedade se faz presente por intermédio das audiências públicas ali realizadas. Não há motivos, portanto, para desperdiçarmos tempo, esforço e dedicação, sem alcançarmos os melhores resultados que as reuniões das comissões técnicas podem oferecer.

O Senado Federal possui, hoje, em funcionamento, 11 comissões e 27 subcomissões permanentes, além de sete subcomissões temporárias, perfazendo um total de 45 instâncias, além da Comissão Diretora e as comissões mistas. O Regimento Interno prevê que cada comissão pode criar até quatro subcomissões. Portanto, esse total pode chegar a 55 comitês, o que dá a média de 1,5 Senador para cada instância.

Um exame mais acurado de nossa prática legislativa e do cotidiano do trabalho parlamentar revela que o problema, hoje, decorre de uma conjugação de diversos fatores: (1º) o número de instâncias; (2º) o número de integrantes de cada uma; (3º) a coincidência de horários das reuniões; (4º) o descumprimento dos dias e horários de funcionamento das comissões e, por fim, (5º) o sobreamento e a superveniência de áreas de atuação entre as comissões, bem como a desconexão e a repetição de assuntos por elas tratados.

Some-se a esse quadro o fato de que, como sabemos, muitas vezes, ou com frequência, as discussões travadas nas comissões temáticas ou deixam de ocorrer ou são interrompidas em função de pedido de urgência feito pelas lideranças, estrangulando, dessa forma, o processo decisório no âmbito dessas instâncias técnicas.

## **IV – PROPOSTAS**

## IV – PROPOSTAS

Diante desse cenário, elaborei uma proposta que visa a reduzir ao máximo os inconvenientes dessa realidade atual, por meio de uma nova configuração capaz de modificar aquelas cinco variáveis mencionadas anteriormente.

Sugiro algumas alterações regimentais de modo a valorizar o trabalho das comissões e suas subcomissões permanentes, começando – de forma resumida – pelo reforço de uma assessoria técnica para subsidiar a avaliação de impacto das leis, passando pela redução dos casos passíveis de requerimento do regime de urgência e, por fim, chegando à proposta de elevação do número de assinaturas necessárias para a interposição de recurso contra a decisão terminativa das comissões e, ainda, a de extinção de algumas possibilidades desse mecanismo.

O ponto de partida da reformulação é a redução do número de comissões permanentes, a fixação dos temas de suas respectivas subcomissões e uma redefinição das áreas de atuação de cada instância, de modo a atualizar e modernizar os temas de acordo com as demandas do mundo contemporâneo e, notadamente, com os problemas mais relevantes de nossas políticas públicas.

Proponho, também, o estabelecimento de novas regras para o funcionamento e a composição das comissões, cujo principal objetivo é o de evitar a realização paralela de várias reuniões e, ao mesmo tempo, permitir a transmissão direta de todas as reuniões das comissões permanentes pela TV Senado. Para tanto, é necessário implantar uma distribuição mais racional dos dias da semana e horários das reuniões para um melhor aproveitamento da semana de trabalhos legislativos.

Segue-se um resumo das propostas:

**Seis comissões permanentes:** (1) Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ; (2) Comissão de Assuntos Econômicos – CAE; (3) Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE; (4) Comissão de Assuntos Sociais – CAS; (5) Comissão de Educação, Ciência e Comunicação – CEC; e (6) Comissão de Finanças, Fiscalização e Defesa do Consumidor – CFD.

Das seis comissões, quatro delas teriam 27 membros titulares e duas teriam 25, sempre com igual número de suplentes. Essas comissões se reuniriam, duas a duas, às terças, quartas e quintas-feiras, uma às 8h30 e outra às 10h30. Pela proposta, cada Senador poderá integrar duas comissões como titular e duas como suplente, vedada a participação, como

titular, em comissões que se reúnam no mesmo dia. Os membros da Comissão Diretora, à exceção do Presidente e do Primeiro-Secretário, poderão integrar as comissões.

**Cada comissão permanente teria três subcomissões permanentes**, com possibilidade de criar apenas **uma subcomissão temporária**.

As **subcomissões permanentes** serão compostas por sete e nove titulares – duas com sete e uma com nove, ou duas com nove e uma com sete – dependendo da comissão a que elas pertencerem – e igual número de suplentes. Delas não poderão participar o presidente e o vice-presidente da respectiva comissão. Contudo, o vice-presidente poderá integrar subcomissão temporária, inclusive como seu presidente. Cada Senador poderá fazer parte apenas de uma subcomissão permanente de cada instância, sempre na mesma condição de titular ou suplente em relação à comissão a que pertence.

**As subcomissões temporárias** – uma por comissão – terão no mínimo cinco e no máximo nove membros.

Os campos de atuação específica de cada subcomissão permanente seriam assim estabelecidos, no âmbito de suas comissões:

A **Comissão de Constituição e Justiça** teria a ela vinculadas três subcomissões: a de Direitos Humanos, a de Legislação Participativa, e a de Consolidação das Leis e Regulamentação Constitucional.

A **Comissão de Assuntos Econômicos** teria a Subcomissão de Infraestrutura, Turismo e Competitividade; a de Agricultura Indústria e Comércio e a de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Regional.

A **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional** teria a Subcomissão de Modernização e Reparelhamento das Forças Armadas; a da Amazônia e Faixa de Fronteira e a de Política Externa e Comércio Internacional.

A **Comissão de Assuntos Sociais**, como as demais, teria três subcomissões permanentes: a de Saúde e Assistência Social; a de Trabalho e Seguridade Social e a de Segurança Pública.

A **Comissão de Educação, Cultura e Esporte** teria as seguintes três subcomissões – a de Educação, Cultura e Esporte; a de Ciência, Tecnologia, Pesquisa e Inovação; e a de Comunicação e Informática.

E a **Comissão de Finanças, Fiscalização e Defesa do Consumidor** teria três subcomissões – a de Finanças e Tributação, a de Fiscalização e Controle e a de Defesa do Consumidor e do Contribuinte.

**Subcomissões permanentes** - Para não haver possibilidade de choque de horário, e como cada titular da comissão integrará apenas uma subcomissão, estas se reuniriam de segunda a quinta-feira, às 14 horas, até o início da Ordem do Dia do Plenário. Haveria, sempre, três reuniões de subcomissões por dia, sendo as três da mesma comissão, e, na sexta-feira, seis subcomissões, sendo três às 8h30 e três às 10h30.

Fechando os horários, eu sugiro ainda que as **subcomissões temporárias** que venham a ser criadas reúnam-se de terça a quinta-feira, a partir das 8h30, em dia não coincidente com a reunião da respectiva comissão. Já as eventuais **comissões temporárias** teriam suas reuniões também de terça a quinta-feira, a partir das 14 horas até o início da Ordem do Dia do plenário. Com isso, fica descartada para os membros titulares das comissões e subcomissões a hipótese da ocorrência de reuniões em paralelo.

E para minimizar essa possibilidade em relação aos membros suplentes, minha sugestão é que, como suplente de comissão e subcomissão, o Senador só possa atuar como relator na condição de *ad hoc*. Isso evita que o membro titular tenha que deixar a sua comissão para relatar matéria em outra da qual é suplente.

Quanto às reuniões extraordinárias das comissões e subcomissões permanentes, minha sugestão é de que ocorram de segunda a quinta-feira, a partir das 13 horas, limitadas ao início da Ordem do Dia e em dia não coincidente com a da respectiva comissão.

Salutar também seria estabelecer um limite mensal de reuniões extraordinárias para cada instância, deixando essa previsão somente para situações de urgência e extrema necessidade.

No que tange às **audiências públicas**, as regras seriam mantidas nos mesmos moldes regimentais de hoje, abrindo-se a possibilidade de serem realizadas no âmbito das subcomissões.

Por fim, como, aliás, já existe resolução nesse sentido, reforço a proposta para que as **sessões especiais ou solenes do Plenário do Senado** ocorram somente às segundas e sextas-feiras, na primeira hora da sessão não deliberativa.

Essas sugestões têm o intuito de fortalecer os trabalhos legislativos e de dar uma melhor resposta à sociedade. São elas oriundas de um estudo detalhado e aritmético, especialmente quanto à composição de cada instância em função do total de Senadores, e que certamente viabilizará uma atividade parlamentar mais dinâmica, mais racional e mais organizada. Contudo, sua eficácia só será integralmente atingida se forem respeitadas as regras estabelecidas, desde a designação e a substituição dos membros até o fiel e rígido cumprimento dos horários de início das reuniões. Seria, sem dúvida, uma mudança de paradigma saudável quanto à rotina dos parlamentares e do processo legislativo.

Além dessa formatação quanto às comissões e com o intuito primordial de revigoroar o Poder Legislativo, entendo ser necessário que, aliado à revitalização das comissões técnicas, sejam procedidas outras alterações regimentais, de modo a reduzir as possibilidades de aprovação do **regime de urgência**, já que se trata de mecanismo que, via de regra, usurpa das comissões o adequado exame das proposições.

Nesse sentido, proponho a extinção da previsão de requerimento de urgência por parte de comissão, bem como a eliminação da assinatura de líderes em substituição às suas bancadas, além do aumento da quantidade de assinaturas necessárias. A manutenção das atuais regras se daria apenas nos casos de urgência para matéria que envolva perigo à segurança nacional ou para atender calamidades públicas, conforme o art. 336, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal.

Outra sugestão refere-se ao **recurso contra a decisão terminativa das comissões**. A regra atual requer apenas a assinatura de um décimo dos membros da Casa. Proponho que essa exigência seja mais representativa, ou seja, pelo menos um terço dos membros, de maneira a incentivar a deferência do Plenário perante as decisões das comissões. Para tanto, como se trata de norma constitucional, seria necessária a apresentação de uma proposta de emenda à Constituição.

Finalmente, dentro do mesmo conceito de valorizar os trabalhos temáticos, seria construtivo dar um enfoque maior ao funcionamento e atribuições das subcomissões. Além do estabelecimento e fixação de áreas específicas de atuação das subcomissões permanentes que melhor se coadunam com as demandas da sociedade e do desenvolvimento do País, haveria sempre a possibilidade de flexibilização de seus trabalhos por meio da criação de uma

subcomissão temporária para tratar de temas de momento, ou que requeiram uma dedicação de natureza provisória por parte do Parlamento.

Da mesma forma, proponho uma redistribuição mais coerente dos campos de estudo e a atribuição de assuntos mais conexos com a temática de cada instância. É fundamental, também, a constância e a continuidade da realização das reuniões das subcomissões, inclusive em caráter deliberativo de matérias a elas submetidas pela respectiva comissão permanente e, ainda, preservando-lhes a competência de iniciativas próprias. As subcomissões poderiam atuar também como foros consultivos, de estudos e debates aprofundados em relação a assuntos específicos, dentro das atribuições da respectiva comissão.

Além disso, papel fundamental que as subcomissões podem desempenhar é o **estudo de avaliação prévia (e posterior) de impacto das leis**, especialmente as de repercussão geral relacionadas ao seu campo de atuação. Trata-se de uma prática comum no modelo britânico de Parlamento e que, se bem desenvolvida, evita – no caso, por exemplo, dos projetos de lei – e resolve inúmeros problemas decorrentes da aplicação de leis mal pensadas ou elaboradas inadequadamente. Daí a necessidade de reforçar as subcomissões dotando-as de assessoria técnica de caráter independente, mediante a indicação de dois consultores especialistas da Casa para cada um desses comitês.

# VII – ANEXOS

## PROPOSTA DE REVITALIZAÇÃO DAS COMISSÕES DO SENADO

### COMISSÕES E SUBCOMISSÕES PERMANENTES

- Funcionamento
- Regras Gerais
- Resumos

### 1. PROPOSTAS COMPLEMENTARES PARA REVIGORAMENTO DO PODER LEGISLATIVO

#### ALTERAÇÕES REGIMENTAIS

- 1) Apreciação de veto presidencial
- 2) Relatoria *Ad Hoc*
- 3) Composição de CPI
- 4) Instituição do Colégio de Líderes
- 5) Instituição do Colégio de Presidentes
- 6) Composição das instâncias pela proporcionalidade

*V - Anexos – 1. Proposta de Revitalização das Comissões do Senado***1. PROPOSTA DE REVITALIZAÇÃO DAS COMISSÕES DO SENADO****COMISSÕES E SUBCOMISSÕES PERMANENTES****1. CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (27 titulares + 27 suplentes)**

1.1. SCDH - Subcomissão de Direitos Humanos (9 + 9)

1.2. SCLP - Subcomissão de Legislação Participativa (7 + 7)

1.3. SCCR - Subcomissão de Consolidação das Leis e Regulamentação Constitucional (9 + 9)

**2. CAE – Comissão de Assuntos Econômicos (27 titulares + 27 suplentes)**

2.1. SCITC - Subcomissão de Infraestrutura, Turismo e Competitividade (9 + 9)

2.2. SCAIC - Subcomissão de Agricultura, Indústria e Comércio (7 + 7)

2.3. SCMAD - Subcomissão de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Regional (9 + 9)

**3. CRE – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (25 titulares e 25 suplentes)**

3.1. SCMFA - Subcomissão de Modernização e Reaparelhamento das Forças Armadas (7 + 7)

3.2. SCAFF - Subcomissão da Amazônia e Faixa de Fronteiras (7 + 7)

3.3. SCPE - Subcomissão de Política Externa (9 + 9)

**4. CAS – Comissão de Assuntos Sociais (27 titulares e 27 suplentes)**

4.1. SCS - Subcomissão de Saúde (9 + 9)

4.2. SCTPV - Subcomissão de Trabalho e Previdência Social (9 + 9)

4.3. SCSP - Subcomissão de Segurança Pública (7 + 7)

*V - Anexos – 1. Proposta de Revitalização das Comissões do Senado***5. CEC – Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia (27 titulares e 27 suplentes)**

5.1. SCCE - Subcomissão de Cultura e Esporte (9 + 9)

5.2. SCCTI - Subcomissão de Ciência, Tecnologia e Inovação (9 + 9)

5.3. SCCI - Subcomissão de Comunicação e Informática (7 + 7)

**6. CFC – Comissão de Finanças, Fiscalização e Controle (25 titulares + 25 suplentes)**

6.1. SCDC - Subcomissão de Defesa do Consumidor (9 + 9)

6.2. SCFT - Subcomissão de Finanças e Tributação (7 + 7)

6.3. SCFC - Subcomissão de Fiscalização e Controle (7 + 7)

**Funcionamento das Comissões Permanentes:**

Terça-feira: CEC (8h30) e CAE (10h30)

Quarta-feira: CAS (8h30) e CCJ (10h30)

Quinta-feira: CFC (8h30) e CRE (10h30)

**Funcionamento das Subcomissões Permanentes:**

Segunda-feira: 3 Subcomissões da CFC (14h00)

Terça-feira: 3 Subcomissões da CRE (14h00)

Quarta-feira: 3 Subcomissões da CEC (14h00)

Quinta-feira: 3 Subcomissões da CAE (14h00)

Sexta-feira: 3 Subcomissões da CAS (8h30) e 3 Subcomissões da CCJ (10h30)

## V - Anexos – 1. Proposta de Revitalização das Comissões do Senado

**Regras Gerais:**

1. Cada Senador integrará, como titular, duas Comissões Permanentes não coincidentes quanto ao dia de funcionamento e, como suplente, duas Comissões Permanentes.
2. Não podem ser membros de Comissão Permanente o Presidente do Senado e o Primeiro-Secretário da Comissão Diretora.
3. Cada Senador integrará apenas uma Subcomissão Permanente de cada Comissão de que faz parte.
4. O membro suplente de Comissão Permanente integrará Subcomissão Permanente somente na condição de suplente.
5. O Presidente e o Vice-Presidente de Comissão Permanente não poderão ser membros das respectivas Subcomissões Permanentes.
6. O Vice-Presidente de Comissão Permanente poderá integrar Subcomissão Temporária criada no âmbito daquela, inclusive como seu Presidente.
7. O membro suplente de Comissão Permanente poderá atuar como relator de matéria somente como *ad hoc*.
8. Cada Comissão Permanente poderá criar apenas uma Subcomissão Temporária, composta de, no mínimo, 5 membros e, no máximo, 9 membros, com igual número de suplentes.
9. As Comissões Temporárias funcionarão às Terças, Quartas e Quintas-feiras, a partir das 14h00, até o início da Ordem do Dia do Plenário.
10. As Subcomissões Temporárias funcionarão às Terças, Quartas e Quintas-feiras, a partir das 8h30, em dia não coincidente com a da respectiva Comissão Permanente.
11. As Sessões Especiais realizar-se-ão somente às Segundas e Sextas-feiras, a partir da primeira hora da Sessão não-deliberativa do Plenário.
12. As Reuniões Extraordinárias das Comissões e Subcomissões Permanentes realizar-se-ão de 2ª a 5ª feira, a partir das 13h00 até o início da Ordem do Dia do Plenário, em dia não coincidente com a das respectivas reuniões ordinárias.

*V - Anexos – 1. Proposta de Revitalização das Comissões do Senado*

13. **REFORÇO TÉCNICO:** além das atribuições regimentais previstas, às Subcomissões Permanentes, compete o estudo de Avaliação Prévia de Impacto (API) das matérias legislativas, especialmente as de repercussão geral, relacionadas às suas áreas de atuação. Do mesmo modo, a Avaliação de Impacto Posterior (AIP) das leis de repercussão geral relacionadas ao seu campo de atuação. Para tanto, cada Subcomissão Permanente disporá de assessoria técnica especializada e independente, composta de dois consultores da Casa. Os relatórios finais, conforme previsão regimental, serão submetidos à respectiva Comissão Permanente para decisão em nome desta.
14. **URGÊNCIA:** nos casos dos incisos II e III do art. 336 não haverá, no requerimento de solicitação da urgência, a previsão de assinatura de líderes que representem o número mínimo de membros requerentes –  $2/3$  e  $1/3$  (o RISF prevê hoje  $2/3$  e  $1/4$  - art. 338, II e III) dos membros do Senado. Além disso, não haverá mais a previsão de requerimento de urgência requerida por comissão (art. 338, IV).
15. **DECISÃO TERMINATIVA:** o recurso para levar a Plenário matéria aprovada em decisão terminativa de comissão deverá ser assinado por, no mínimo,  $1/3$  dos membros – a Constituição (art. 58, §2º, I) e o RISF (art. 91, §4º) prevêm hoje  $1/10$ . Torna-se, assim, necessária a apresentação de uma PEC.

*V - Anexos – 1. Proposta de Revitalização das Comissões do Senado***RESUMOS**

<b>Hora</b>	<b>Segunda-feira</b>	<b>Terça-feira</b>	<b>Quarta-feira</b>	<b>Quinta-feira</b>	<b>Sexta-feira</b>
<b>08h30</b>	-----	CEC (2)	CAS (2)	CFC (2)	SCPs-CAS (1)
<b>10h30</b>	-----	CAE (2)	CCJ (2)	CRE (2)	SCPs-CCJ (1)
<b>14h00</b>	SCPs-CFC (1)	SCPs-CRE (3)	SCPs-CEC (3)	SCPs-CAE (3)	-----
<b>16h00</b>	(1)	OD Plenário	OD Plenário	OD Plenário	-----

*(1) Reservado também às Sessões Plenárias Não Deliberativas e às Sessões Especiais de Homenagem (1ª hora).*

*(2) Reservado também ao funcionamento de Subcomissões Temporárias (uma por cada Comissão).*

*(3) Reservado também ao funcionamento de Comissões Temporárias, até o início da Ordem do Dia.*

## V - Anexos – 1. Proposta de Revitalização das Comissões do Senado

Comissões	Membros	Reuniões	Subcomissões	Membros	Reuniões
CEC	27 + 27	3ªf. – 08h30	SCCE	9 + 9	4ªf. – 14h00
			SCCTI	9 + 9	4ªf. – 14h00
			SCCI	7 + 7	4ªf. – 14h00
CAE	27 + 27	3ªf. – 10h30	<b>SCITC</b>	<b>9 + 9</b>	<b>5ªf. – 14h00</b>
			<b>SCAIC</b>	<b>7 + 7</b>	<b>5ªf. – 14h00</b>
			<b>SCMAD</b>	<b>9 + 9</b>	<b>5ªf. – 14h00</b>
CAS	27 + 27	4ªf. – 08h30	SCS	9 + 9	6ªf. – 08h30
			SCTPV	9 + 9	6ªf. – 08h30
			SCSP	7 + 7	6ªf. – 08h30
CCJ	27 + 27	4ªf. – 10h30	<b>SCDH</b>	<b>9 + 9</b>	<b>6ªf. – 10h30</b>
			<b>SCLP</b>	<b>7 + 7</b>	<b>6ªf. – 10h30</b>
			<b>SCCR</b>	<b>9 + 9</b>	<b>6ªf. – 10h30</b>
CFC	25 + 25	5ªf. – 08h30	SCDC	9 + 9	2ªf. – 14h00
			SCFT	7 + 7	2ªf. – 14h00
			SCFC	7 + 7	2ªf. – 14h00
CRE	25 + 25	5ªf. – 10h30	<b>SCMFA</b>	<b>7 + 7</b>	<b>3ªf. – 14h00</b>
			<b>SCAFF</b>	<b>7 + 7</b>	<b>3ªf. – 14h00</b>
			<b>SCPE</b>	<b>9 + 9</b>	<b>3ªf. – 14h00</b>

*V - Anexos – 2. Propostas Complementares para Revigoração do Poder Legislativo***2. PROPOSTAS COMPLEMENTARES PARA REVIGORAMENTO DO PODER LEGISLATIVO****ALTERAÇÕES REGIMENTAIS**

- 1) **Apreciação de veto presidencial**
- 2) **Relatoria *Ad Hoc***
- 3) **Composição de CPI**
- 4) **Instituição do Colégio de Líderes**
- 5) **Instituição do Colégio de Presidentes**
- 6) **Composição das instâncias pela proporcionalidade**

**1) APRECIÇÃO DE VETO PRESIDENCIAL**CONSTITUIÇÃO HOJE

Art. 66. ....

.....

**§4º** O veto será apreciado em **sessão conjunta**, dentro de **trinta dias** a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

.....

**§6º** Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no §4º, o veto será colocado na ordem do dia da **sessão imediata, sobrestadas as demais proposições**, até sua votação final.

*V - Anexos – 2. Propostas Complementares para Revigoração do Poder Legislativo***PROPOSTAS****Primeira:**

**§6º** Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no §4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão **deliberativa** imediata, sobrestadas as demais proposições **no Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional**, até sua votação final.

**Segunda:**

**§4º** O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de **noventa** dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto;

.....

**§6º** Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no §4º, o veto **total** será colocado na ordem do dia da sessão **deliberativa** imediata, sobrestadas as demais proposições **no Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional**, até sua votação final.

**§7º** (*renumerando-se o atual §7º para §8º*) **No caso de veto parcial**, esgotado sem deliberação o prazo de **noventa dias após a entrada em vigor da lei**, esta terá seus efeitos suspensos, até a votação final do respectivo veto, cabendo ao Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas decorrentes da vacância legal.

**2) PROPOSTA DE RELATORIA AD HOC**

*(OBS: O Regimento Interno não prevê a figura do relator ad hoc).*

- A leitura de relatório será feita somente com a presença do relator designado.
- Opção de designação de relator *ad hoc* somente após a matéria ter figurado na pauta por três vezes consecutivas sem a presença do relator designado.

*V - Anexos – 2. Propostas Complementares para Revigoração do Poder Legislativo***3) PROPOSTA DE COMPOSIÇÃO DE CPI (Instrumento da Minoria)**

- A CPI será composta por, no máximo, 15 membros titulares, garantida na sua composição, como membros natos, os três primeiros signatários do respectivo requerimento de criação (1/5).
- Os demais membros titulares (4/5) seguirão a regra da proporcionalidade partidária, não excluindo desse cálculo os partidos dos três primeiros signatários.
- A Presidência da CPI será eleita pelos membros titulares da CPI, dentre os membros do partido majoritário.
- O Presidente eleito da CPI designará o relator dentre os membros natos, ou seja, os três primeiros signatários do respectivo requerimento de criação.
- Os membros suplentes serão em número correspondente à metade dos membros titulares mais um (*regra atual*).

**4) PROPOSTA DE INSTITUIÇÃO DO COLÉGIO DE LÍDERES**

- Composto pelos Líderes dos Partidos ou Blocos Parlamentares, do Governo, da Maioria e da Minoria.
- Reunir-se-á toda 2ª feira, às 16h, para tratar das demandas políticas e legislativas da Casa, especialmente quanto à pauta do Plenário do Senado e do Congresso Nacional, com a presença e coordenação do Presidente da Comissão Diretora, ou seu substituto natural.

*V - Anexos – 2. Propostas Complementares para Revigoração do Poder Legislativo***5) PROPOSTA DE INSTITUIÇÃO DO COLÉGIO DE PRESIDENTES DE COMISSÕES**

- Composto pelos Presidentes das Comissões (6) e Subcomissões Permanentes (18).
- Reunir-se-á quinzenalmente, na 2ª feira, às 10h, para tratar dos assuntos comuns às comissões e subcomissões, especialmente quanto às demandas legislativas e a pauta do Plenário para serem levadas ao Colégio de Líderes.
- A Coordenação do Colégio de Presidentes ficará a cargo do Presidente de Comissão mais idoso, facultada a instituição de um Coordenador-Adjunto a ser exercida pelo segundo Presidente de Comissão ou Subcomissão mais idoso.

**6) PROPOSTA DE COMPOSIÇÃO DAS INSTÂNCIAS PELA PROPORCIONALIDADE**

- A proporcionalidade dos partidos ou bloco parlamentares será adotada para a composição dos membros de todas as comissões e subcomissões.
- Para efeito de cálculo da proporcionalidade para a Comissão Diretora, deverão ser considerados, juntamente, os cargos de Corregedor e Corregedores Substitutos (3).
- Para definição das indicações para os cargos de Presidente de Comissão, a proporcionalidade será adotada tão somente para efeito de prioridade de escolha por parte dos partidos ou blocos parlamentares, vedada a destinação de mais de uma Comissão Permanente a um mesmo partido ou bloco parlamentar. Assim, os 6 Presidentes deverão ser, obrigatoriamente, de partidos distintos, cabendo ao partido majoritário a primeira escolha de indicação, ao segundo maior partido a segunda escolha, e assim por diante, até o sexto maior partido.
- O(s) candidato(s) à Presidência do Senado será(ão), preferencialmente, indicado(s) pelo partido com maior número de membros.
- Para efeito de cálculo da proporcionalidade, será adotado o critério do número de membros de cada partido no dia da abertura dos trabalhos da 1ª e 3ª Sessões Legislativas, conforme o caso.



## Gabinete do Senador Fernando Collor

Senado Federal | Anexo I – 13º Andar | Praça dos Três Poderes | CEP 70165-900 | Brasília DF  
Telefone: +55 (61) 3303-5783 | Fax: +55 (61) 3303-5789 | [fernando.collor@senador.leg.br](mailto:fernando.collor@senador.leg.br)