

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

ELIAS MÁXIMO DE LIMA

REFORMA POLÍTICA:

Voto em lista partidária fechada na democracia representativa

Brasília

2010

ELIAS MÁXIMO DE LIMA

REFORMA POLÍTICA:

Voto em lista partidária fechada na democracia representativa

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Política e Representação Parlamentar.

Orientador: Sebastião Gilberto Mota Tavares

Brasília

2010

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data ____/____/____

Lima, Elias Máximo de.

Reforma política [manuscrito] : voto em lista partidária fechada na democracia representativa / Elias Máximo de Lima. -- 2010.
67 f.

Orientador: Sebastião Gilberto Mota Tavares.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Curso de Política e Representação Parlamentar, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2010.

1. Reforma política, Brasil. 2. Representação política, Brasil. 3. Sistema Partidário, Brasil.
4. Partido político, Brasil. I. Título.

CDU 324(81)

REFORMA POLÍTICA:
Voto em lista partidária fechada na democracia representativa

Monografia – Curso de Especialização em Política e Representação Parlamentar da Câmara dos Deputados – 1º Semestre de 2010

ELIAS MÁXIMO DE LIMA

Banca Examinadora

Sebastião Gilberto Mota Tavares
Orientador

Jairo Luis Brod
Examinador

Brasília, 17 de junho de 2010.

À Amélia, Kelton e Matheus,
com amor e admiração.

Agradecimentos

Gostaria de manifestar meus agradecimentos à Administração da Câmara dos Deputados por ter-me possibilitado as condições que permitiram a minha participação no Curso de Política e Representação Parlamentar.

Aos colegas de turma pela colaboração durante o Curso de Pós-Graduação do CEFOR pela permanente colaboração sempre no intuito de proporcionar as condições necessárias para que nós, alunos, pudéssemos melhor alcançar nossa almejada aprovação.

À minha família que sempre me apoiou e incentivou a estudar, em especial, à minha esposa, Amélia Máximo, companheira inseparável, aos meus filhos Kelton e Matheus pela paciência, compreensão e apoio.

Agradeço, também, sobremaneira, ao deputado Lúcio Vale e aos meus colegas de gabinete, pela compreensão, incentivo e confiança em meu trabalho.

Gostaria, ainda, de aproveitar esta página para prestar um agradecimento muito especial ao meu orientador, Professor Sebastião Gilberto Mota Tavares, por sua orientação comprometida com um bom resultado e pela paciência em elucidar minhas dúvidas ao longo desse trabalho, pelo inestimável apoio e estímulo que me permitiram levar até ao fim esta Monografia.

O mesmo agradecimento, estendo à todo corpo docente, profissionais do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, pelo fato de proporcionar curso de alto nível e por ter facultado todas as condições materiais e profissionais para a boa consecução do curso.

Finalmente, e não menos importante, um agradecimento em especial a banca examinadora.

“A democracia é um ideal em permanente dinamismo, que se transforma e aperfeiçoa num incessante desenvolvimento, que não lhe permite conquistas pacíficas e definitivas. Cada posição alcançada, reclama uma constante renovação de esforços, de trabalhos e de sacrifícios. Mais do que uma técnica de governo, mais do que uma concepção de vida, é a democracia um conjunto de valores reais, que dão sentido à existência, enobrecem as coletividades e valorizam o homem.

Desgraçados dos povos que deixarem sufocar no seu coração e apagar no seu espírito a chama do amor à democracia. Estarão irremissivelmente condenados à ignomínia da escravidão e serão conduzidos, não como criaturas humanas, iluminadas por um espírito imortal, mas como rebanhos, sem alma e sem consciência.”

DEPUTADO TRANCREDO DE ALMEIDA NEVES (MG) – 19/09/51
Plenário da Câmara dos Deputados – Sessão Solene.
Comemoração do quinto aniversário de promulgação
da Constituição Federal de 1946.

RESUMO

Conforme estabelece o Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988, todo o poder do Estado Civil Brasileiro emana do seu Povo, que o exercerá direta ou indiretamente (§ único do art. 1º). É a solene proclamação do princípio democrático, segundo o qual a representação de toda a sociedade será feita através do voto, para cuja mecanização é primordial um sistema eleitoral vivo e consistente, que se transforma, assim, em peça fundamental para a prática democrática de um País. Nesse sentido, princípio democrático, voto e sistema eleitoral formam os eixos basilares de qualquer democracia moderna. Segue-se, daí, que, estando qualquer desses eixos acometido por algum vício, forçosamente, o vício se alastrará a todo o sistema, contaminando o próprio Estado. Infelizmente, é o que está a ocorrer recentemente, pois que estamos a falar de uma reforma política; reforma política no sentido de expurgar do sistema eleitoral o vício da atual técnica de formação de listas partidárias, encaminhada pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados, entremeada com várias outras questões, que refletem uma opção do Governo por dada direção, mas todas, em maior ou menor grau, entrelaçada com a questão das listas partidárias. Então, perguntemos: concretamente falando, o voto em lista aberta, como ocorre atualmente, há de ser mudado para o voto em lista fechada previamente elaborado? Este trabalho tem como objetivo responder a tal pergunta; na verdade, não simplesmente responder, mas responder de maneira a fortalecer os partidos políticos e reduzir o personalismo eleitoral e evitar efeitos adversos da adoção da lista fechada sobre o comportamento dos eleitores e partidos políticos, insatisfações e disputas de poder, com preservação da sociedade civil e do parlamento brasileiro.

Palavras chave: Cidadão; Democracia; Eleição; Reforma Política; Sistema Eleitoral.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Siglas dos Partidos:

| | |
|-------|---|
| DEM | Democratas |
| MDB | Movimento Democrático Brasileiro |
| PCdoB | Partido Comunista do Brasil |
| PDT | Partido Democrático Trabalhista |
| PHS | Partido Humanista da Solidariedade |
| PMDB | Partido do Movimento Democrático Brasileiro |
| PMN | Partido da Mobilização Nacional |
| PP | Partido Progressista |
| PPS | Partido Popular Socialista |
| PR | Partido da República |
| PRB | Partido Republicano Brasileiro |
| PSB | Partido Socialista Brasileiro |
| PSC | Partido Social Cristão |
| PSD | Partido Social Democrático |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PSOL | Partido Socialismo e Liberdade |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| PTB | Partido Trabalhista Brasileiro |
| PTC | Partido Trabalhista Cristão |
| PV | Partido Verde |

Siglas de proposições:

| | |
|-----|-----------------------------------|
| PEC | Proposta de Emenda à Constituição |
| PL | Projeto de Lei |

Outras siglas utilizadas:

| | |
|-------|---|
| ANC | Assembleia Nacional Constituinte |
| CCJC | Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados |
| CEFOR | Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados |
| CLP | Comissão Legislativa Participativa |
| FHC | Fernando Henrique Cardoso |
| JK | Juscelino Kubitschek |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| OAB | Ordem dos Advogados do Brasil |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| TSE | Tribunal Superior Eleitoral |
| UDR | União Democrática Ruralista |
| UnB | Universidade de Brasília |

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO..... | 11 |
| CAPÍTULO 1 – PARTIDO POLÍTICO..... | 15 |
| 1.1 Ciência e Partido Político | 15 |
| 1.2 Cláusula de Desempenho, de Barreira ou Exclusão | 20 |
| 1.3 Coalizões Partidárias Para Governar | 21 |
| 1.4 Partido Político e Sistema Eleitoral | 24 |
| 1.5 Sociedade Civil e Participação Política | 28 |
| 1.6 Voto Personalizado..... | 31 |
| CAPÍTULO 2 – REFORMA POLÍTICA..... | 34 |
| 2.1 Layout da Comissão Especial..... | 34 |
| 2.2 A Necessidade de Uma Reforma Política | 35 |
| 2.3 Reforma Política: a história se repete | 42 |
| 2.4 A Lista Fechada e Preordenada | 44 |
| 2.5 O Cortejo da Lista Fechada | 49 |
| CAPÍTULO 3 – VOTO E REPRESENTAÇÃO..... | 56 |
| 3.1 Voto em Lista Partidária Fechada na Democracia Representativa..... | 56 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 63 |
| REFERÊNCIAS | 65 |

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal adota os princípios da soberania popular e da representação, segundo os quais o poder político pertence ao povo e é exercido em nome deste por órgãos constitucionalmente definidos, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. O Poder Legislativo do Brasil é um dos poderes constituídos pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, compostos, respectivamente, por deputados e senadores.

Integra o Poder Legislativo o Tribunal de Contas da União, órgão que auxilia o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração pública direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

Os órgãos do Poder Legislativo constituem uma sólida instituição que abriga a composição do sistema eleitoral e partidário como forma de garantir o princípio da representação da democracia no Estado de Direito.

No sistema político brasileiro, a dinâmica de separação e independência de poderes com o multipartidarismo, combinado com a ineficiência dos políticos e dos partidos políticos, não produzem resultados absolutos nas urnas, isto é, fortalece a ineficiência do processo de representatividade, que favorece as manobras dos políticos e a proliferação de partidos, a má qualidade dos políticos e a relação promíscua com financiadores de campanha.

A migração constante dos parlamentares também afeta a legitimidade do processo eleitoral, na medida em que o sistema partidário pós-eleitoral acaba se descolando das preferências definidas nas urnas e favorecendo uma distribuição do poder à margem da vontade dos eleitores.

As regras democráticas estão presentes nas instituições políticas que representa os diversos interesses da sociedade e da governança para atender as demandas sociais e econômicas. Desta forma, o processo decisório democrático tende a ser mais demorado e torna-se alvo de críticas e constantes avaliações, não para condenar o regime, mas para aperfeiçoá-lo, para enfrentar os desafios da engenharia política.

Nossas instituições funcionam precariamente e por isso, estão sujeitas a constantes crises. A imperfeição no funcionamento das instituições está presente no arcabouço institucional brasileiro, estabelecido pela Constituição de 1988.

O funcionamento das instituições políticas de características específicas do presidencialismo, federalismo, multipartidarismo, bicameralismo e representação proporcional, veio a ser chamado de “presidencialismo de coalizão” por Sérgio Abrantes em 1988.

Cabe ressaltar, a complexidade que é a formação do estado brasileiro. Colonizado pelos portugueses, com influência dos espanhóis, franceses e holandeses. A esse caldo cultural, somaram-se os negros de várias regiões da África e os nativos indígenas. Após a segunda guerra mundial, a intensa migração de alemães, poloneses, japoneses e outros que se misturaram aos brasileiros e também deixou sua contribuição na nossa miscigenada cultura.

O projeto de reforma política encaminhado pelo governo propõe, como sugestão, a lista partidária fechada, o financiamento público de campanha, a fidelidade partidária, bem como, medidas pertinentes a inelegibilidade, coligações e cláusula de desempenho partidário, nada extraordinário em relação às proposições de autoria dos parlamentares que tramitam na “Casa Legislativa”.

A reforma política é composta de itens complexos que sugere alteração de regras que modificaria a atuação parlamentar e, conseqüentemente, seu relacionamento com o governo e com os eleitores. Para se evitar o conflito de motivos pela rejeição de itens diferentes, fez-se necessário recortar a matéria da reforma, considerando ainda que facilitaria a aprovação de parte da reforma política e a possibilidade de acordo para votação.

Pretende-se com a realização da reforma política, no que tange a adoção de lista partidária fechada e preordenada, mitigar a distância entre partidos e eleitores, as coligações eleitorais e as coalizões governamentais, dando maior transparência à representação, favorecendo a *accountability*.

Priorizou-se alguns itens, como a possibilidade de adoção de votação em lista partidária preordenada e fechada, o financiamento público de campanha, e a fidelidade partidária, que prioriza o candidato que lhe seja fiel, eliminando a cultura do voto personalista, que leva à valorização das qualidades pessoais do candidato sobre suas propostas ideológicas.

Esta monografia não abordará todos os tópicos que se tem discutido sobre a reforma política, pois a pauta é extensa contendo outras questões relevantes sobre o tema.

O problema que orienta esse trabalho pode ser definido fazendo-se o seguinte questionamento: o voto partidário escapa ao eleitor à satisfação de sua preferência eleitoral?

O texto desta monografia foi dividido em três seções.

A primeira seção foi baseada na literatura referente às características acerca dos partidos políticos, especialmente no que diz respeito ao funcionamento, seu relacionamento com a sociedade civil e a participação política popular, bem como, a questão do presidencialismo de coalizão.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, que institui um Estado Democrático de Direito e uma república presidencialista, confirmada em plebiscito em 21 de Abril de 1993, que, caracteriza-se pela ampla democratização política do Brasil com muita discussão e apresentação de propostas sobre como reorganizar nossos sistemas de governo e eleitoral, ou obter um sistema partidário mais eficiente e com o bom funcionamento da democracia que se reiniciava e precisava consolidar-se.

A política brasileira sempre esteve pautada pelos mandatos parlamentares, o que termina fragilizando o papel dos partidos políticos, da sociedade civil organizada e, conseqüentemente, da democracia. Para se ter de fato uma democracia representativa, a política deve ser mais acessível e menos excludente, onde uma minoria se impõe sobre a grande maioria.

Na segunda seção, foi feita, então, uma demonstração, levantada na literatura, das características acerca das propostas e proposições de reforma política. Buscou-se demonstrar o estado dos estudos atuais acerca do tema, bem como, a questão da lista partidária fechada e preordenada, além disso, são descritas, neste mesmo capítulo, a questão histórica das tentativas de se promover a reforma política e o *layout* sobre a Comissão Especial na Câmara dos Deputados.

Diante da possibilidade de mudança das “regras do jogo” com a adoção de lista fechada e preordenada para as eleições proporcional e majoritária, acende-se o debate imprescindível para o fortalecimento e os avanços da democracia direta, com a definição de instrumentos que garantam a sua plenitude. Instrumentos para o exercício da vontade soberana da coletividade, bem como, a ampliação da participação das mulheres na política viabilizando o fortalecimento do Estado democrático trazendo reflexos positivos na construção de políticas específicas para a maioria da população brasileira e, também garantir

o poder de representatividade com igualdade efetivamente entre homens e mulheres à condição de cidadãos e cidadãs.

Por fim, verificar se a lista fechada preordenada de candidatos apresenta possibilidade de disputa de poder entre os candidatos e suas agremiações partidárias. Busca entender se a mudança para o sistema de lista fechada iria estimular o eleitor a votar com satisfação em candidatos que seguem a ideologia e a disciplina do partido. Neste contexto, esclarecer se a reforma política pode dar maior transparência ao sistema político-eleitoral e responder a pergunta que é o cerne deste trabalho com relação ao voto em lista partidária fechada na democracia representativa.

CAPÍTULO 1 – PARTIDO POLÍTICO

1.1 Ciência e Partido Político

Tomada como ciência autônoma, delimitado seu campo de atuação, a Política tornou-se um mundo aberto à investigação, à teoria e ao exame empírico das experiências humanas na organização do Estado e de suas relações com a sociedade e a economia. (OCTACIANO NOGUEIRA, 2007, p. 76).

A Ciência Política, também, estuda o poder que funciona como princípio da organização das instituições políticas, elegeu como seus principais objetos de estudo as questões de poder e de mando político. Desta forma, concentra atenção nos mecanismos e instituições de governo.

Com o estudo da Ciência Política, constatou-se que vários políticos monopolizam e fazem da política a profissão e o meio de vida, desta forma a democracia brasileira, com suas instituições e seu funcionamento inadequado encontra-se em permanente crise, necessitando de reformas sempre urgentes.

A atividade política é um fenômeno complexo composto por instituições e processos voltados para o cumprimento de objetivos e finalidades variadas e específicas, que interage e participa da organização política de qualquer sociedade. O canal de entrada no sistema político é alimentado pelas demandas da sociedade, que também podem ser tomadas como apoios ou reivindicações. Não se trata de uma estrutura compacta e fechada, mas um conjunto sempre renovado de atores e práticas políticas que está presente na ordem pública em suas relações internas e da defesa da integridade nacional nas relações de um Estado com outros Estados. (OCTACIANO NOGUEIRA, 2007, p. 99).

Até o partido que busca a ciência, busca-a não como objetivo final, mas como um momento necessário para mudar a ordem existente e criar uma nova ordem. Além de tudo, é lícito falar da ordem como fim mínimo da Política¹ pelo fato de que ela é ou deveria ser o resultado do direito da organização do poder e da ordem pública para o bem comum.

¹ “A respeito do fim da política, a única coisa que se pode dizer é que, se o poder político, justamente em virtude do monopólio da força, constitui o poder supremo num determinado grupo social, os fins que se pretende alcançar pela ação dos políticos são aqueles que, em cada situação, são considerados prioritários para o grupo (ou para a classe nele dominante): (...) - (Brasília, Ed. UnB, 1998, 11ª Ed, Dicionário de Política, verbete “O Fim da Política”, v.1 p. 957.

Para Octaciano Nogueira (2007), “o estudo dos partidos como instituições políticas se inclui hoje no âmbito dos grupos que atuam na sociedade cumprindo determinadas funções, quando analisadas em sua morfologia, estrutura, organização, ideologia, desempenho, eleitoral e outros aspectos similares”.

Os partidos políticos como instituições, servem para formar e para exprimir a opinião pública, *mobilização-integração-participação*, é um grupo organizado e com hierarquia, que procura representar parte da sociedade, a divisão do povo de uma nação em vários agrupamentos que se destina a lutar pelo poder político com o apoio popular.

Uma definição mais rígida postula que os partidos sejam uma organização durável cuja esperança de vida política seja maior que a dos dirigentes que estão no poder, bem como mantenha uma sede bem estabelecida e durável, mantendo relações com o escalão nacional; além disso, os partidos devem ainda procurar suporte popular por meio das eleições ou de outra maneira. (MAURICE DUVERGER, 1980).

A origem dos partidos políticos modernos deu-se na Inglaterra, com a divisão dos que defendiam a Coroa e os que pretendiam a defesa do Parlamento, depois de 1689. No início, eram grupos que dividiam o Parlamento. *Tories* (conservadores) e *whigs* (oposição), fundados principalmente em prerrogativas reais, na política econômica e nos privilégios da Igreja. (Instituto Alvaro Valle, 2007).

A Constituição Federal prevê a forma de organização e funcionamento dos mesmos, bem como o processo eleitoral, de forma a garantir a pluralidade partidária e a alternância no poder, ou seja, a democracia exige a concorrência partidária e não permite a perpetuidade no poder.

O funcionamento parlamentar dos partidos políticos: em várias democracias contemporâneas, fixam-se critérios de desempenho eleitoral para os partidos políticos terem representação parlamentar. Os argumentos centram-se na pouca funcionalidade de parlamentos muito fragmentados e na dificuldade para o eleitor entender o que as siglas lhe oferecem.

Estabelecem-se, para coibir esse quadro de proliferação de agremiações sem expressão eleitoral e conteúdo programático, condições mínimas para o partido poder organizar-se com as prerrogativas plenas de partido político no âmbito das Casas Legislativas. A Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), nos seus artigos 12 e 13, define o funcionamento

parlamentar e as condições para sua efetivação. Atualmente, vigora, quanto ao tópico, a disposição transitória do art. 57 dessa Lei.

A estrutura dos partidos caracteriza-se pela sua diversidade. Usualmente, os partidos se formam pelos seus elementos-base, pelo seu arcabouço, pelos seus atributos comuns e até pelas suas instituições dirigentes. A flexibilidade de sua organização define um maior ou menor grau de autoridade de seus membros, tornando-o um partido mais totalitário ou mais democrático e liberal.

Os partidos podem, ainda, dentro de sua estrutura, escolher o sistema que melhor lhes parecer para designação de seus candidatos, como convenção mediante delegados eleitos apenas para o ato, ou com mandatos, ou escolha de candidatos mediante votação da militância. Podem estabelecer os requisitos que entenderem sobre filiação e militância.

No contexto partidário, a disciplina é fundamental para a eficiência de qualquer organização, nos partidos políticos ela se torna mais importante. Partidos trabalham com líderes e estimulam sua usual vaidade. Sem disciplina, é impossível conciliar os interesses e conduzir a máquina a atuar com eficiência. Os interesses pessoais e a vontade de sobressair-se cria uma tendência natural para conflitos internos que enfraquecem os partidos. O hábito da disciplina e do respeito às lideranças reduz esses riscos, desta forma, a eficiência de um partido depende, cada vez mais, do bom emprego de técnicas de comunicação e organização.

Os partidos políticos desempenham suas atividades e possuem papel muito importante e crucial para a democracia, seja na preparação das eleições, seja na escolha dos candidatos. Diante da importância do papel dos partidos políticos na manutenção dos princípios da democracia, a população deve ter a oportunidade de escolher, pelo voto livre e universal, entre as propostas partidárias, o melhor caminho que deseja para a evolução do Estado e da sociedade.

No papel dos partidos, está à tarefa delegada aos líderes partidários para a árdua tarefa de conciliar os interesses eleitorais individuais dos parlamentares com o seu posicionamento na condução dos trabalhos, no momento decisório do processo de votação no plenário, em relação a procedimentos de orientação do voto partidário favorável ou contrário com relação às matérias apresentadas pelo Poder Executivo.

Não obstante a pretensão dos interesses partidários para governar, a diversidade de interesses é muito grande e, portanto, mecanismos de mediação são necessários para evitar que o conflito partidário atinja níveis explosivos, significa dizer: que o líder, incentiva a

disputa que conduz a divergência de interesses políticos e partidários, que pode se transformar em conflito pela disputa do poder, que é um dos tipos particulares de gerar conflitos que diferenciaria a esfera administrativa das ações políticas. Neste contexto, a política tem a ver com a conflitualidade humana, ou melhor, que existem conflitos entre homens e grupos sociais e que entre estes conflitos existem alguns inteiramente diversos de todos os outros pela sua intensidade particular.

Teoricamente, os regulamentos para a formação e funcionamento dos partidos políticos previstos no exercício da democracia seriam o suficientes para garantir o princípio da representatividade no Estado de Direito. Contudo, entre as várias facetas apresentadas nem sempre esta representatividade é satisfatória, embora legal. Para que tudo funcione conforme o esperado, primeiramente o Estado deve contar com estruturas partidárias fortes, com capacidade de concorrerem entre si. Além de estruturados os programas partidários devem conter propostas de governo claras e concretas, de modo que os eleitores possam fazer suas escolhas sem confundirem-se.

Se um partido político existe para disputar o poder e executar seu programa, é natural, então, que ocupe os cargos com seus militantes e dirigentes. Neste sentido, Fabiano Santos (2007), alega que a reforma política é marcado por uma imensa correlação espúria.

O fato de termos vivido crises políticas, oriundas da descoberta de práticas ilícitas de membros do governo, no passado e no presente, comportamento também observado no Legislativo, tem levado à conclusão de que existe uma relação de causalidade entre o sistema político em seu atual formato e a proliferação de corrupção.

A coligação entre partidos de diferentes ideologias, quando se unem para formar um único partido durante o processo eleitoral passa ser tratada pela justiça eleitoral como se um partido político fosse, não persiste a obrigatoriedade de registrar um novo estatuto-programa, ao qual os membros da coligação estariam obrigados pela legislação a cumprirem durante o mandato.

A coalizão brasileira desmoraliza a idéia de partido, de uma entidade, uma organização que responde perante a população, que organiza o voto, que faz a campanha, etc., e depois cumpre, com a necessária flexibilidade, uma plataforma de governo prometida na eleição ou exerce a oposição democrática, sendo esta também um mandato que as eleições lhe conferem. Esse é um aspecto de que realmente é preciso cuidar no Brasil. (CINTRA, 2008, p. 65).

Assim, é possível que o eleitor ao votar em um candidato do partido “A”, de

convicções liberais, acabe por contribuir para a eleição de um candidato do partido “C”, de convicções socialistas, uma vez que seu voto é computado para o índice eleitoral da coligação e nela seu candidato pode não ter tido votos suficientes para eleger-se. A coligação só existe para o pleito em questão, é um momento temporário, além, de coincidir com o cumprimento de um mandato parlamentar voltado para a realização dos próprios interesses pessoais, deixando os interesses partidários e dos representados, de certa forma, em segundo plano.

Outro agravante ao princípio da representatividade é o fato do parlamentar poder mudar de idéia em relação ao seu partido e mudar de sigla segundo seus interesses, ou até mesmo desligar-se do partido e continuar o mandato sem partido. Assim, o eleitor pode eleger seu representante por um partido e depois não teria de quem cobrar a execução do previsto no programa partidário ou mesmo promessas de campanha.

Com tantos interesses nas mudanças da legislação partidária, eleitoral e nos regimentos, acaba-se, permitindo deformações no legislativo. Neste contexto, encontram-se as bancadas suprapartidárias, que não estão previstas na legislação, e que expressam muitas vezes, mais força do que os partidos políticos e próprio governo. Por exemplo, a mais famosa delas é a Bancada Ruralista, cujos membros já não fazem segredo, os quais, ao ser discutido uma proposição que diz respeito à categoria todos votam conforme os interesses da classe, independentemente da origem partidária.

Cabe lembrar, ainda, que o controle das lideranças sobre os parlamentares não se restringe à arena eleitoral. Deve-se levar em conta também o peso das regras que regulam o processo decisório. A centralização do processo decisório nas mãos dos líderes partidários no Congresso afeta a capacidade dos parlamentares de aprovar políticas distributivas. (FIGUEIREDO E LIMONGI. 2007, p. 53).

Os que resistem em delegar mais poderes às lideranças partidárias, no entanto, alertam para os riscos de “oligarquização” da vida partidária e de “cartelização” da competição político-eleitoral. No entanto, ainda que venha a prevalecer o critério de maior democracia interna, ou seja, a ordenação da lista pelo voto do filiado, não se pode desprezar a possibilidade de manipulação nos processos de filiação e de organização das prévias partidárias. Como se trata de uma questão partidária interna, não cabe controle por parte da justiça eleitoral. Sendo assim, a maior ou menor probabilidade de lisura no processo de formação da lista partidária depende da capacidade de controle e de mobilização dos próprios filiados e, em última instância, da sociedade.

De acordo com Figueiredo e Limongi (2007), a lógica da competição político-partidária na arena eleitoral não entra em conflito com a acomodação desses pleitos individuais. A legislação eleitoral não gera uma oposição inequívoca entre o interesse individual e o partidário. E os partidos desempenham papel fundamental em equilibrar as demandas diversas de suas clientelas eleitorais por bens particularistas e coletivos.

1.2 Cláusula de Desempenho, de Barreira ou Exclusão

A Constituição de 1988 prevê a cláusula de barreira, e embora ela tenha sido discutida na Assembléia Constituinte, a proposta do governo caracteriza-se, de um lado, por retomar a discussão no nível constitucional e, de outro lado, pela exigência de um percentual mínimo de votos para frear o nascimento de novos partidos políticos que vinham predominando em discussões anteriores sobre a matéria.

O quociente eleitoral que é a divisão do número de votos válidos pelo número de cadeiras a serem ocupadas de cada eleição funciona como uma cláusula de exclusão para os partidos - aquelas agremiações que não atingirem tal quociente não terão acesso às cadeiras parlamentares. Apesar de a inclusão dos votos em branco fazer o quociente eleitoral variar a cada eleição, pode-se estabelecer um percentual mínimo de votos, excluídos os brancos, para que um partido obtenha representação nas eleições para a Câmara dos Deputados.

Popularmente chamada de “cláusula de barreira”, esse artifício é usado para “barrar” partidos “pequenos” e reduzir o número de partidos representados na Câmara Baixa dentro do sistema de representação proporcional. (DAVID FLEISCHER, 2008, p. 164).

A cláusula de barreira ou de exclusão é o patamar mínimo de votos que um partido necessita receber em uma eleição para obter representação parlamentar, alguns partidos recebem com frequência baixas votações e por isso ficam excluídos da representação parlamentar.

O propósito da cláusula de exclusão é dificultar o acesso dos pequenos partidos ao Legislativo. A principal justificativa é que a proporcionalidade extrema poderia produzir um Legislativo muito fragmentado, que afetaria a governabilidade. (JAIRO NICOLAU, 2004, p. 51).

Cláusula de barreira atualmente prevista na Lei dos Partidos Políticos, determina quem tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas do Legislativo, o partido que obtenha no mínimo 5% dos votos apurados, distribuídos em pelo menos 1/3 dos estados,

com um mínimo de 2% do total de cada um deles.

A cláusula de exclusão vigente, contida no § 2º do art. 109 do Código Eleitoral de 1965, simplesmente elimina da distribuição das cadeiras, em cada unidade da federação, os partidos que não lograram o quociente eleitoral, esterilizando-lhes e desprezando-lhes os votos.

A obrigatoriedade de alcançar um desempenho mínimo entre os partidos políticos durante a realização de pleitos eleitorais, implica em adotar critérios políticos que possa viabilizar entendimentos e acordos políticos, para que o início da aplicabilidade das alterações possa ocorrer no futuro, ou seja, necessitam de tempo para a adaptação das regras do “jogo político”.

O Ministro da Justiça, Tarso Genro, ao participar da audiência pública sobre a Reforma Política, realizado no dia 11 de novembro de 2008, pela Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, proferiu em seu discurso de apresentação, a necessidade de prazos para as adaptações das alterações na cláusula de desempenho para os partidos políticos.

Se é verdade que, na avaliação que ora fazemos, já estamos colocando uma cláusula de desempenho, nada impede que haja uma grande negociação política e que se determine, por exemplo, que essa cláusula de desempenho para a existência do partido político e da sua representação no Parlamento passe a ser vigente, por exemplo, a partir de 2010, 2014 ou 2018. Nesse prazo, os partidos políticos poderão tentar o seu credenciamento social e político, um *quantum* eleitoral, um coeficiente eleitoral capaz de fazer valer alguma proposta de algum setor da sociedade que mereça compartilhar do sistema político em pé de igualdade com os grandes partidos políticos.

1.3 Coalizões Partidárias Para Governar

No Brasil, o sistema proporcional, multipartidarismo mediano, e o federalismo, compõem as características do presidencialismo, que obriga o chefe do Executivo a formação de grandes coalizões governamentais de apoio no Congresso Nacional.

A dificuldade em aprovar mudanças no sistema político tem várias razões, uma delas é o chamado “presidencialismo de coalizão”, um arranjo político praticado para que as instituições propiciem a governança da maioria, assegurando os interesses de iniciativas dos partidos, candidatos e titulares de cargos públicos eletivos.

A formação de coalizões partidárias permite o Poder Executivo utilizar ferramentas e mecanismos para a formulação de políticas públicas e deixa-o, ao mesmo tempo

dependente de negociação com o Poder Legislativo.

Essa realidade nacional deve ser dominada e utilizada para o desenvolvimento de uma normalidade democrática com possibilidade de justiça social. Não haveria mecanismos ou instâncias para superar os prováveis conflitos entre o Executivo e o Legislativo. O presidente se tornaria “prisioneiro de compromissos múltiplos, partidários e regionais”, situação em que “sua autoridade pode ser contestada por lideranças dos outros partidos e por lideranças regionais, sobretudo os governadores.”

O presidencialismo de coalizão leva o chefe do Executivo a implementar sua agenda de políticas públicas, a distribuir pastas ministeriais entre membros dos principais partidos, na busca de apoio para obter a maioria no Congresso Nacional. Como o partido do presidente eleito não consegue eleger a maioria para os assentos no Congresso, entra em cena, a formação do presidencialismo de coalizão, que vai compor os mecanismos necessários a negociação entre Executivo e partidos políticos que viabilize a construção de apoio legislativo para a governança.

A forma como o processo decisório é organizado, mais especificamente, o poder de agenda conferido ao Executivo, garante que o governo brasileiro opere em bases similares às de grande parte das democracias existentes. Nesse aspecto particular, a Constituição de 1988 alterou as bases institucionais sobre as quais se estruturam as relações entre Poder Executivo e o Legislativo. (FERNANDO LIMONGI, 2006, p. 20).

O consenso dos estudos descritivos do presidencialismo de coalizão, no entanto, esgota-se no seu conceito e na constatação da grande extensão das prerrogativas do Presidente da República. De acordo com Fernando Limongi (2006), o presidente não é um legislador qualquer.

O fato é que o presidente brasileiro é poderoso do ponto de vista legislativo não porque usurpe o poder legislativo, mas porque a Constituição de 1988 assim o estabeleceu. O presidente tem a prerrogativa exclusiva de iniciar legislação nas principais áreas de política: tributação, orçamento e fixação dos quadros do funcionalismo, para citar as áreas fundamentais.

Figueiredo e Limongi, procuram demonstrar que o Congresso não é uma “instância institucional de veto à agenda do Executivo.” O Executivo dispõe de recursos que induzem os parlamentares a cooperarem com o governo e a apoiarem sua agenda. Afirmam que o controle da agenda legislativa pelo executivo no presidencialismo de coalizão aproxima este sistema de governo do parlamentarismo. Embora reconheçam haver incentivos na

legislação eleitoral brasileira para o exercício de políticas distributivistas² que garantem a conexão eleitoral para o “voto pessoal”, argumentam que o controle centralizado de agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo reduz as possibilidades de sucesso de comportamentos individualizados dos parlamentares. (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2007, p. 50-58).

O presidencialismo de coalizão, também, é o responsável pela centralização das decisões no interior do Legislativo, através dos líderes partidários que podem usar a palavra nas sessões pela liderança do partido; participar dos trabalhos de qualquer comissão; encaminhar votações em plenário; indicar e substitui a qualquer tempo os membros de suas bancadas que compõem as comissões. É tarefa do líder registrar candidatos para concorrerem aos cargos da Mesa Diretora e das Mesas das Comissões; e integrar o Colégio de Líderes (órgão decisório responsável, principalmente, por escolher, juntamente com o presidente da Mesa, as matérias que integram a ordem do dia do Plenário).

Na conjuntura política atual, o nosso sistema partidário, disperso e fragmentado, acaba por dificultar a governabilidade. As observações de Bruno Reis (2007), são pertinentes a este respeito, quando chama a atenção sobre a natureza do processo de construção de maiorias e o conseqüente estabelecimento da governabilidade na atual democracia brasileira.

Maiorias no legislativo são construídas especialmente com recursos altamente concentradores de poder político na mão de colégio de líderes, no poder de agenda e prerrogativas do executivo. Também não podemos nos esquecer dos recursos informais utilizados para a nomeação de pessoas indicadas para cargos do alto escalão do Poder Executivo, instrumento que possibilita ao executivo a base de apoio parlamentar para a execução de suas políticas públicas. A conquista de maiorias é um pressuposto fundamental em um sistema presidencialista, multipartidário, federativo, bicameral e proporcional, mas não devemos perder de vista que não podem ser entendidas como um valor isolado, sem

² Lucio R. Rennó (2008, p. 171) - Richard Fenno é um dos primeiros analistas do Congresso Americano que nos ajuda a pensar essa problemática (1978). Para Fenno, parlamentares têm uma carreira na capital, no caso estudado por ele, uma carreira em Washington, e uma na sua circunscrição eleitoral, a carreira em casa. Embora não sejam necessariamente excludentes, os enfoques dados a cada uma dessas carreiras é distinto. Na carreira na capital, parlamentares investem seu tempo em atribuições referentes ao processo decisório interno do Congresso. Ou seja, buscam influência e destaque no funcionamento interno da casa e na formulação e decisão sobre políticas públicas nacionais. Esses parlamentares investem seu tempo em ocupar funções importantes na hierarquia interna da casa, mesmo que com baixo apelo eleitoral (...).

Já, uma ênfase na carreira no distrito eleitoral, voltada para a base de apoio do parlamentar é a essência do segundo tipo de carreira descrita por Fenno: uma carreira no reduto do parlamentar. Nesse caso, o deputado investe mais tempo em atividades diretamente voltadas para trazer benefícios para seus redutos eleitorais. Uma forma clássica é através de políticas distributivistas e da prestação de serviços para seus eleitores (Fenno 1978, Mayhew 1974). No caso brasileiro, um investimento nesse sentido é a aprovação e execução de emendas individuais ao orçamento nas bases eleitorais do parlamentar (Pereira e Rennó 2003).

associação com a natureza dos procedimentos de construção das maiorias.

Nesse sentido, a incorporação do consenso na dinâmica decisória de dispositivos majoritários contribui para sustentar um equilíbrio entre ação e veto político. A não degeneração de princípios caros a regimes presidencialistas, como a divisão, autonomia e separação de poderes não podem ser considerados apenas um detalhe na conquista da governabilidade. Elas atingem em cheio a efetivação ou não de uma formação democrática de maiorias. A distorção e sobreposição das funções dos poderes, um legislativo com dificuldades de legislar e um executivo com ampla capacidade de ação legislativa é um exemplo vivo da degeneração do nosso regime democrático.

Acerca do presidencialismo de coalizão, pode-se, por fim, avaliar que o Poder Executivo consegue implementar as políticas públicas que permitem a governabilidade, cumprindo, assim, o mandato presidencial.

Por isso, é importante esclarecer, que para operar bem, sem perder a essência democrática, esse sistema requer uma delicada e complexa engenharia política. Nesse sentido, vigora o entendimento de que a dimensão política possui uma dinâmica própria, cujo delineador central, são as regras instituídas pelos atores sociais que nela atuam.

1.4 Partido Político e Sistema Eleitoral

O cidadão comum geralmente não conhece em detalhes as minúcias técnicas do sistema eleitoral adotado em seu país. São poucos os brasileiros que sabem o que é e como se calcula o quociente eleitoral a partir do qual os votos recebidos pelos partidos se transformam em cadeiras parlamentares.

O sistema eleitoral é peça fundamental da engenharia política democrática, uma vez que ele determina as regras mediante as quais as preferências eleitorais dos cidadãos se transformam em poder parlamentar para os partidos em cada eleição. Jairo Nicolau (2004), define o sistema eleitoral como: “o conjunto de regras que define como em uma determinada eleição o eleitor pode fazer suas escolhas e como os votos são contabilizados para serem transformados em mandados (cadeiras no Legislativo ou chefia do Executivo)”.

Apesar da grande variedade de sistemas eleitorais existentes, as diversas democracias têm escolhido seus parlamentares utilizando basicamente dois modelos gerais de representação: a majoritária e a proporcional. A representação majoritária é empregada, sobretudo, nas democracias de influência inglesa; enquanto as democracias continentais

européias, com exceção da França, utilizam a representação proporcional.

Além dos sistemas eleitorais, existe uma série de requisitos legais mais gerais - as leis eleitorais - que regulam as eleições de cada país. Essa legislação determina, por exemplo, o número de candidatos que os partidos poderão apresentar, as normas de acesso dos partidos aos meios de comunicação e aos fundos partidários e os mecanismos de controle financeiro das campanhas.

O sistema eleitoral deve manter a equanimidade representativa entre os votos dos eleitores e a representação parlamentar, colaborar para formação de governos estáveis e, manter a relação entre os representantes e os eleitores, além de propiciar os graus de liberdade do eleitor para fazer suas escolhas.

Em questões pertinentes ao do sistema eleitoral brasileiro, por exemplo, é visível o desinteresse do povo pela política. No ano de eleição, motivados pelas campanhas, os eleitores se manifestam e até se interessam pelo resultado do pleito. Contudo, no início de uma nova legislatura, constata-se, que o eleitor já não se recorda do nome do seu candidato a Deputado Federal ou pelo menos do partido do qual o seu candidato era filiado. Trata-se, de processos eleitorais ao longo da história política brasileira que sedimentou uma cultura de descrédito nas instituições políticas.

No Brasil o voto é obrigatório, o cidadão brasileiro vota porque a lei obriga a votar. Se as promessas de campanha vão ser cumpridas ninguém sabe, o mais comum são os governantes não chegarem ao final do seu mandato, ou as regras serem alteradas no meio do jogo. Antes de Fernando Henrique Cardoso o último presidente eleito que cumpriu todo o seu mandato foi Juscelino Kubitschek que passou a faixa presidencial a Jânio Quadros, em 1961.

Os representantes do povo são eleitos pela proporcionalidade da lista aberta para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, valoriza os partidos políticos quando estabelece que o número de cadeiras conquistadas é determinado pelo Coeficiente Partidário, ou seja, é proporcional ao número de votos que a sigla partidária ou a coligação recebeu na Circunscrição Eleitoral, mas são eleitos os candidatos mais votados do respectivo partido ou coligação.

O Brasil mudou, a população está mais consciente e adquiriu mais conhecimento, as eleições viraram rotina, os cidadãos passaram a conviver mais naturalmente com o processo político, a sociedade como um todo se habilitou ao dia a dia da normalidade institucional.

Em alguns aspectos secundários, a proposta de reforma eleitoral (PL 5.498/09), aprimora a legislação atual, corrigindo absurdos. É o caso da liberação de “encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado” para “tratar da organização dos processos eleitorais, planos de governo ou alianças partidárias visando às eleições”. Para espanto do cidadão comum, os candidatos passam a poder participar desses eventos, sem incorrer no risco de ser acusados de fazer “propaganda eleitoral antecipada”.

O PL 5.498/09 foi resultado de um grupo de trabalho multipartidário criado para analisar as propostas de mudanças nas normas de campanha. O texto é assinado pelo líder Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), primeiro nome da lista de líderes que apoia o texto, mas a redação foi apresentada pelo deputado Flávio Dino (PCdoB-MA), que coordenou o grupo de trabalho.

Dentre todas as transformações, talvez a mais sugestiva, é a liberação da internet para as campanhas eleitorais, inclusive com o uso de e-mails, blogs, twitter, orkut e demais ferramentas. Os candidatos também poderão captar doações por telefone, pela internet, inclusive por meio de cartão de crédito ou débito, boleto ou transferência bancária. Outra novidade é a instituição do voto impresso para conferência com os da urna eletrônica, a ser feita por meio de amostragem de 2% das urnas após as eleições. Depois de conferir o voto completo pela urna eletrônica, o eleitor confirmará e o voto impresso será depositado automaticamente em local lacrado, sem contato manual.

Para o eleitor, será exigido um documento com fotografia para coibir fraudes. Em relação às candidaturas, o texto prevê a possibilidade de um candidato concorrer mesmo que seu registro esteja sub judice, ou seja, sem decisão final favorável do Tribunal Superior Eleitoral. Ele poderá fazer a campanha normalmente enquanto estiver nessa condição, inclusive no rádio e na televisão. Caso a decisão não tenha saído até a eleição, seu nome também deverá figurar na urna eletrônica, mas os votos recebidos só serão válidos se o pedido de registro for aceito definitivamente.

O projeto fixa em R\$ 50 mil o limite de doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis do doador pessoa física em favor do candidato ou partido. Para receber doações, os candidatos e os comitês financeiros devem se inscrever no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica. A Receita Federal reservará números de registro em quantidade equivalente ao máximo de candidatos que cada partido poderá lançar.

Outro ponto relevante da reforma eleitoral é o tema abordado quanto à

participação feminina. O substitutivo diminuiu de 10% para 5% a quantidade mínima dos recursos do fundo partidário que o partido deve usar para criar e manter programas destinados a promover a participação das mulheres na política partidária.

Outro avanço para estimular a atuação feminina na política partidária é a determinação mais explícita de que ao menos 30% dos candidatos sejam mulheres.

O projeto assegura também ao candidato a possibilidade de ter seu registro validado depois do prazo final se ele conseguir reverter, em juízo, a condição de inelegibilidade constatada no momento do registro pelo tribunal regional. Estende aos candidatos a cargos proporcionais (deputados e vereadores) a norma que hoje impede candidatos a cargos majoritários de participarem de inaugurações de obras nos três meses antecedentes às eleições.

Fica proibida, também, a execução de programas oficiais de distribuição de bens a pessoas carentes por entidade nominalmente vinculada a candidato ou mantida por este. A lei atual permite essas iniciativas se elas já existirem no ano anterior ao das eleições.

Ainda segundo o projeto, as despesas de campanha dos diretórios municipais ou estaduais dos partidos ou dos candidatos a cargos majoritários (prefeito, governador, senador) devem ser assumidas exclusivamente por essas esferas, salvo acordo expresso com outra instância do partido.

O PL 5.498/09, reforma eleitoral, sancionado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, publicado no Diário Oficial da União, no dia 30/09/09, que transformou-se na Lei Ordinária 12.034/2009, é, na melhor hipótese, apenas um tímido avanço. Considerando que o Congresso deve ao país mudanças efetivas na legislação político-partidária, a nova legislação é ainda mais frustrante. Desde a promulgação da Lei 9.096, de 1995, sobre a organização partidária, e da Lei 9.504, de 1997, que fixou regras sobre as eleições, falta uma legislação mais abrangente sobre a matéria. De lá para cá, ambas foram sendo sucessivamente remendadas, com alterações maiores ou menores. Nenhuma, no entanto, ampla o bastante para poder ser considerada uma mudança de extrema necessidade.

O conteúdo limitado da reforma, por não modificar a estrutura do sistema eleitoral, possui dois méritos principais. O primeiro é o detalhamento suficiente para dissipar as dúvidas em relação ao Direito eleitoral, evitando, assim, o “casuísmo” de ver juízes decidir de modo divergente. O segundo é ter afastado a tentativa de criminalizar a atividade política, rechaçando as propostas dos que queriam uma campanha eleitoral restrita, pois a democracia

exige ampla liberdade de expressão política.

Ademais, não poderia deixar de mencionar, a importância do dispositivo que proíbe a Justiça Eleitoral de editar resoluções impondo novas regras para as eleições nos seis meses anteriores ao pleito.

1.5 Sociedade Civil e Participação Política

A sociedade brasileira é marcada por desigualdades regionais, em sentido econômico, social, político, cultural -, além da discriminação racial e sexual, os direitos de participar da política não podem ser entendidos apenas como direitos individuais e sim como direitos da coletividade. O indivíduo participa de diferentes tipos de instituições (família, escola, religião, associação, partidos políticos, grupo de trabalho, etc.), possui características peculiares que devem ser observadas como a cultura política e a confiança nas instituições.

A questão a ser enfatizada, refere-se à distância entre o povo e os órgãos de decisão nas sociedades contemporâneas. É evidente que, com a evolução do Estado moderno, a relação entre governo e povo, tem provocado várias consequências negativas, desde a indiferença até o descrédito do povo para com os políticos.

A participação política da sociedade, não garante um bom governo, a qualidade do governo depende da qualidade da participação popular. Uma democracia consolidada estimula seus habitantes a pensar por si mesmos, a inteirar-se dos assuntos políticos e de participar nos negócios públicos. Por isso, as pessoas são motivadas por um objetivo comum que busca a mudança das próprias regras do jogo político, a transformação da realidade a partir da manifestação popular.

A forte participação popular no processo de *impeachment* do ex-presidente Collor, não se configura como fracasso do voto popular, mas sim, a necessidade de implantar medidas de governabilidade aos atores da cena política.

A institucionalização de práticas de participação popular, permite que o povo passe a se interessar diretamente pelos assuntos que lhe dizem respeito e, sobretudo, a se manter informado sobre os acontecimentos de interesse nacional.

A sociedade está em constante processo de modificação de seus hábitos, e a população brasileira tem sido capaz de construir os caminhos para se fazer participante do processo político do país. Essa participação popular está nos amplos segmentos da população

brasileira, mesmo na classe mais pobre, tradicionalmente excluída da esfera política, encontram formas de se mobilizar, de se organizar e de influenciar as decisões do Estado.

O sistema político brasileiro se abre à participação popular através dos sindicatos, dos movimentos sociais, das associações de moradores e de tantas outras iniciativas populares para pressionar seus representantes, os grupos se articulam, formam lideranças, inserem-se em partidos políticos e fundam partidos políticos, apresentam candidatos, organizam suas campanhas eleitorais e nela participam do processo decisório, é uma conquista inegável do povo brasileiro.

A participação popular encontra-se ancorada no Artigo 14 da Constituição de 1988. Plebiscito, referendo e iniciativa popular, são alguns dos mecanismos, que preenchem as lacunas da democracia representativa através da participação do povo nas decisões políticas, porém, *plebiscito e referendo*, somente podem ser convocados pelo Congresso Nacional, foi o caso especial de 1993, que decidiu pelo presidencialismo e o plebiscito realizado em outubro de 2005 sobre a proibição da venda de armas de fogo.

As manifestações populares, por meio de plebiscito, referendo ou iniciativa popular não precisam ser mais rígidas, mais estáveis ou mais coerentes do que as decisões partidárias. No Brasil, é razoável supormos que o povo vota em questões de ordem moral ou religiosa com tendência mais conservadora. Mas, mesmo para tais questões é necessário leva em conta a extrema disparidade de nível socioeconômico e cultural, entre as classes e as regiões, além da formação acadêmica do eleitor brasileiro e a participação política.

O eixo da argumentação é o aprimoramento dos mecanismos de participação popular para a correção dos desvios da representatividade e da educação política do povo, pela consciência dos direitos de participar das decisões de interesse público.

A soberania popular é exercida em regra por meio da democracia representativa, o cidadão pode ser politizado e participar de movimentos populares na defesa de interesses coletivos, no entanto, a dúvida persiste, ainda tem o cidadão brasileiro que pode ser ignorante e acreditar em milagres, o descrédito nos políticos não é bom para a representatividade e a democracia direta.

Norberto Bobbio (2006, p. 44), definiu a expressão "*democracia representativa*" como sendo as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade.

A representatividade partidária no Poder Legislativo é diversificada devido ao funcionamento das instituições democráticas e dos partidos políticos, sendo assim, para o cidadão participar efetivamente da política, não se deve fazer escolha baseada em opiniões. A participação tem por objetivo exatamente o fato em que o próprio eleitor e a própria sociedade expressem sua opinião a assuntos que lhes dizem respeito ou o que lhes afetam.

De acordo com Octaciano Nogueira (2007, p. 246), a democracia “*representativa* ou *procedimental*, em que o eleitor apenas vota e não participa das decisões, não exige mais que uma opção do eleitor, baseado ou não na sua própria opinião”.

Em geral, a maioria dos eleitores desconhecem as características dos principais modelos de pleitos eleitorais, os problemas de manutenção do princípio da representatividade na democracia, a representação popular como forma de participação no processo decisório.

Para Benevides (1991, p. 80), “o povo não sabe votar, o povo é incompetente para votar em questões que ‘não pode entender’; é incoerente em suas opiniões (quando as tem) e é, ainda, politicamente irresponsável, nada lhe sendo cobrado”.

A pergunta que não pode deixar de ser feita. O cidadão se preocupa com a política? Grande parte da população não se interessa pela política, pelas eleições e muitos nem mesmo pela vida cívica. A bem da verdade, são questões técnicas e teóricas, que envolvem um arcabouço de análises e definições e não são todos os que estão em condições de manifestar sua preferência por este ou aquele sistema eleitoral, por este ou aquele sistema de governo e menos ainda definir um modelo de organização partidária.

O cidadão comum não participa efetivamente do processo decisório, em função do elevado grau de competência “técnica” que é essencialmente necessária para preparar as decisões e depois implementá-las; não se pode exigir competência específica do eleitorado sobre todas as questões de interesse coletivo. Os parlamentares também não são especialistas em todas as matérias e a decisão política diferencia-se da decisão técnica, referente à eficácia dos meios em relação aos fins. Numa democracia representativa, as questões políticas não são tomadas pelos técnicos da administração (especialistas), mas pelo Parlamento, formado de não-especialistas. (BENEVIDES, 1991, p. 83).

No artigo, Reforma política: mudando os termos da “conexão eleitoral”, Antônio Octávio Cintra ao participar de debates sobre a reforma política na UnB, contribui para a afirmativa acima.

O eleitor não precisa estar cem por cento de seu tempo envolvido com política, lendo sobre política, estudando as questões. Esse trabalho é delegado ao partido, que, ao longo do tempo, vai conquistando a confiança e a lealdade do eleitor. O partido é um atalho que permite ao eleitor fazer uma escolha sem necessariamente ele próprio ter de estudar e de tomar posição sobre uma série de temas que serão objeto de decisão (Reforma Política em Questão, 2008, p. 64).

Por fim, a título informativo, tramita no Congresso Nacional o Código de Defesa do Eleitor, proposto pelo Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE) e apresentado à Comissão de Legislação Participativa. A relatora desse Código é a deputada Luiza Erundina (PSB-SP).

1.6 Voto Personalizado

De acordo com Márcio Nuno Rabat (2009), o personalismo não é uma questão simples, e nem tampouco pode ser analisada superficialmente, é na verdade, uma questão muito difícil de explicar, envolve parâmetros técnicos e teóricos. No entanto, na fase de estruturação de um novo sistema partidário, é provável que a tendência ao personalismo seja mais forte. O direito eleitoral brasileiro, baseia-se no sistema proporcional com voto nominal, aliado ao voto de legenda. Tal sistemática, também conhecida como “voto em lista aberta”, permite a livre escolha do eleitor ao candidato de sua preferência.

A ordem dos nomes dos candidatos é estabelecida pelos partidos, através do código de inscrição no Tribunal Eleitoral, sem uma ordem preestabelecida de preferência, de modo que o cidadão possa votar no nome de sua preferência. O voto em lista aberta, é dado geralmente à pessoa do candidato, enquanto que o partido muitas vezes não é lembrado. Quando ocorre o personalismo direto, o voto torna-se a moeda de troca, que mantém viva as chances de sobrevivência eleitoral, em última análise isso faz do parlamentar um representante em busca de representados, isto é, de novas “clientelas”, a formação de novos “currais eleitorais” que tentará atender durante a legislatura via prestação de favores, serviços específicos como o uso de influência política, suas prerrogativas como autoridade do Poder Legislativo, emendas orçamentárias e as vantagens que o exercício do poder pode oferecer.

Por questões de amizade ou de perfil do candidato, o voto torna-se um vínculo pessoal, nessas condições, a escolha de um candidato tende a ser bastante aleatória. Com o tempo, torna-se difícil para a maioria lembrar em quem votou e mais difícil ainda dizer qual era o código de inscrição do seu candidato na disputa eleitoral.

Figueiredo e Limongi (2007), ressaltam que o individualismo na política brasileira decorreria da forma assumida pela “conexão eleitoral” no Brasil. Que o sistema proporcional

de representação com listas abertas geraria incentivos para que os parlamentares estruturassem suas carreiras privilegiando laços pessoais, e não partidários, com seus eleitores. Os políticos procurariam, portanto, atender suas clientelas promovendo políticas públicas distributivistas.

Comunga da mesma ideia, Bruno P. W. Reis (2007, p. 101), de que no Brasil a “conexão eleitoral”³ está enfraquecida entre mandato parlamentar e eleitor.

Cita, ainda, que é “comum a alegação de que o brasileiro vota nas pessoas, e não nos partidos”. Ao participar do seminário promovido pela Câmara dos Deputados em meados de 2004, o professor Reis, explica que teve a oportunidade de ouvir o senador Jefferson Peres exprimir com franqueza o que de fato vai pela cabeça de muita gente quando se fala em listas fechadas. Embora se dissesse favorável à ideia, o senador não deixou de sublinhar sua reserva: “*É mais fácil comprar quinhentos convencionais do que quinhentos mil eleitores.*”

Segundo Jairo Nicolau (2004, p. 56), a lista aberta tende a “personalizar” a escolha eleitoral mais do que nos modelos de lista fechada e flexível. Na Finlândia, por exemplo, 40% dos eleitores dão mais importância à escolha de um nome do que à de um partido.

Para o deputado Maurício Rands (PT-PE), “houve um recrudescimento das formas individualistas de solução de problemas: como a ação do Estado ainda é lenta e burocrática, as pessoas inclinam-se a se valer da eleição para obter favor imediato dos políticos. Nessa busca por extrair proveito imediato das eleições, vai se fortalecendo o personalismo na política”.

Quanto mais eficazes as políticas públicas para satisfação das necessidades da população, mais o Estado ganhará legitimidade. E, portanto, mais fortalecido será o regime democrático. Como se sabe, o senso comum dominante é o de que, no Brasil, vota-se nas pessoas e não nos partidos. Porque a nossa tradição partidária é débil, a melhor qualidade do

³ Talvez a origem desse argumento ou a sua interpretação moderna esteja nos trabalhos de Downs (1957) e Mayhew (1974), os quais enfatizam a importância das eleições como fator modulador do comportamento dos partidos, a chamada “conexão eleitoral”. Nos termos de Mayhew (*idem*), “*two-arena model*”, na qual a primeira arena, a eleitoral, condicionaria o comportamento dos políticos na segunda arena, a legislativa. A atuação dos partidos políticos na arena legislativa seria, assim, basicamente, uma consequência funcional da necessidade de se vencer eleições. A inferência direta deste argumento, portanto, é que as regras eleitorais incentivam os candidatos a desenvolver relações personalísticas e individuais com suas bases eleitorais, em vez de mediá-las vias partidos políticos, e que isso necessariamente acarreta a diminuição do impacto dos partidos políticos na arena legislativa. Ou, como é defendido por Cain *et alii* (1987), se as ações e serviços orientados para beneficiar as bases eleitorais têm um papel importante na sobrevivência política dos políticos, estes tenderão a focalizar suas ações e decisões políticas essencialmente nos seus redutos eleitorais. (Carlos Pereira e Bernardo Mueller, 2003).

voto transcenderia os limites dos partidos (MAURÍCIO RANDS, 2007, p. 14).

Corroborando com o pensamento de Rands, o deputado Ricardo Barros (PP-PR), que disse que é possível discutir outras ideias sobre fidelidade partidária, “até porque o eleitor brasileiro vota na pessoa, e não no partido”. (Jornal da Câmara, 14/05/09).

O voto personalizado, também pode ser observado nos períodos da realização das eleições proporcionais e majoritárias. Octavio Amorim Neto (2007, p. 109), cita que em anos de sucessão política, o governo eleva o gasto público para que haja redução no desemprego e o aumento do PIB, em consequência, no ano seguinte à eleição é a hora de ajustar as contas públicas e de debelar, por meio da elevação da taxa de juros, a inflação gerada pelo crescimento acima do normal do ano anterior. O desejo de permanecer no poder estimula o governo a tentar melhorar a situação econômica dos cidadãos. Esse procedimento é chamado pelo professor de “*ciclos econômico-eleitorais*”.

No texto “Quatro questões pontuais da reforma política” publicado na revista *Plenarium* (2007), José Antônio Giusti Tavares, (professor do IUPERJ), ao falar das coligações partidárias em eleições proporcionais no Brasil, esclarece que as coligações partidárias, podem eleger o candidato de um partido com os votos de candidatos de outro. Em tais condições, cada partido, objetivando maximizar o ganho eleitoral, encontra-se diante da necessidade de recomendar ao eleitor não o voto na legenda, que, integrando um fundo comum de votos, pode aproveitar a outro partido, mas o voto em *candidato pessoal* do partido, cuja probabilidade de ser transferido para candidato de partido coligado é menor.

CAPÍTULO 2 – REFORMA POLÍTICA

2.1 Layout da Comissão Especial

No início da Legislatura 2003-2007, houve grande repercussão sobre o tema reforma política, que culminou com a instalação de uma Comissão Especial para realizar os debates e a elaboração de um parecer. Presidiu os trabalhos, o deputado Alexandre Cardoso (PSB-RJ), e o relator da Comissão Especial da Reforma Política na 52ª Legislatura, foi o deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO).

A Comissão Especial foi instalada para analisar as propostas de Reformas, em especial, as apresentadas pelos parlamentares interessados em proposições de projetos de lei e emendas constitucionais que modificariam o sistema eleitoral, partidário e político. As propostas são as mais variadas possíveis. Segundo levantamento histórico realizado em fevereiro de 2003, pelos consultores legislativos, Antonio Octávio Cintra e Miriam Campelo de Melo Amorim e, em abril de 2009 com o consultor legislativo Márcio Nuno Rabat. Os dados sobre as diversas proposições apresentadas pelos parlamentares possuem idéias diferenciadas entre os temas abordados. Não há uma concentração específica sobre temas que beneficie a coletividade, e sim, a presença dos interesses individualistas.

Apesar dos esforços para a aprovação de matérias sobre o tema reforma política, os diversos interesses envolvidos não permitiram que houvesse êxito absoluto sobre os temas, não houve consenso entre as bancadas e o próprio governo.

A Comissão Especial de Reforma Política, instalada em fevereiro de 2003 na Câmara dos Deputados, elaborou dois projetos de lei. O PL nº 1.712, de 2003, que, fixa o prazo para filiação partidária em um ano antes do pleito se for a primeira e, em dois anos, caso já tenha se filiado a outro partido, anteriormente; estabelece que o número de representantes na Câmara dos Deputados para obtenção do horário gratuito será aquele obtido na última eleição geral. Já o Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, que trata dos seguintes temas: filiação partidária, domicílio eleitoral, pesquisas eleitorais, voto em listas partidárias, coligações partidárias, instituição de federações partidárias, financiamento público de campanha e propaganda eleitoral. Este último, dispõe ainda, sobre, alteração da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

A Comissão Especial da Reforma Política da Câmara dos Deputados editou o Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, que modifica art. 13 da Lei nº 9.096/95 que regulamenta a

cláusula de barreira. O referente artigo 13 estipulava que:

Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha eleito 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 nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

No novo texto proposto pela Comissão Especial a cláusula de barreira passaria a ser de 2% do total de votos válidos apurados, distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, sem exigências quanto ao percentual distribuído em cada Estado. Embora tenha sido bastante abrandada, no início de 2007 o artigo 13 da Lei nº 9.096/1995 foi considerado por decisão do STF sem eficácia jurídica, depois de julgar processos de Ação Direta de Inconstitucionalidade movidos por partidos.

O projeto da Comissão Especial não propõe exatamente a proibição de coligações eleitorais para as eleições, de modo que os partidos podem estabelecer alianças eleitorais para as eleições proporcionais. A grande diferença, no entanto, é que a união teria de permanecer em funcionamento obrigatoriamente por três anos, funcionando como uma federação de partidos. Assim não haveria mais estímulos para o troca-troca de legenda durante esse período e a federação de partidos constituiria um bloco parlamentar. Caso houvesse dissolução no prazo previsto, os partidos perderiam seu direito no parlamento.

Entre as principais divergências ao PL nº 2.679/2003, estava a lista fechada de candidatos, a fidelidade partidária e o financiamento de campanha, no entanto, em dezembro de 2003, a comissão aprovou o anteprojeto, por considerá-lo o mais completo entre todos.

Como, nenhuma das proposições decorrentes desse debate, obtiveram pleno consenso dos parlamentares, foi apresentado um substitutivo, que ao propor redação idêntica ao projeto anterior, beneficiou-se alguns interesses sobre o tema, o que culminou com a proposta do PL nº 1.210/07, tendo como relator o deputado Ronaldo Caiado que, propôs atingir um conjunto de aspectos, reconhecendo a intercomunicação e interdependência de elementos institucionais centrais que são considerados no projeto de reforma política.

2.2 A Necessidade de Uma Reforma Política

A reforma política diz respeito aos procedimentos pelos quais a população brasileira toma decisões coletivas, ao bem comum de todos. As decisões são tomadas por meio dos órgãos de representação política da sociedade, por isso, a importância das normas eleitorais e partidárias quando se fala de reforma política, pois, nelas residem os instrumentos

fundamentais pelos quais a sociedade organiza sua presença nas esferas decisórias do Estado e controla as decisões de seus representantes eleitos. Não se deve descartar, contudo, que a Constituição de 1988 prevê, junto com os mecanismos representativos, a possibilidade de que decisões coletivas sejam tomadas diretamente pela população.

No ano de 2008, precisamente no dia 11 de novembro, em audiência pública sobre o tema “Reforma Política”, realizada pela Comissão de Legislação Participativa em parceria com outras Comissões da “Casa”, o senhor presidente da CLP da Câmara dos Deputados, o ex-deputado Adão Pretto (PT-RS), na abertura da presente reunião de audiência pública, oriunda do Requerimento nº 43, de 2008, da deputada Luiza Erundina (PSB-SP), da Comissão de Legislação Participativa, e do Requerimento nº 113, de 2008, da deputada Iriny Lopes (PT-ES), da Comissão de Direitos Humanos, declarou que:

Todos sabemos da importância de se fazer a reforma política. Nós, Parlamentares, já tentamos isso o ano passado e foi frustrada a nossa tentativa. Agora, após a eleição, ficou evidente que o sistema político que temos se esgotou. Nessas eleições municipais, aconteceram muitos absurdos, e temos urgência em fazer a reforma política.

Para Leôncio Martins Rodrigues, “*o político, quando não tem o que fazer, começa a falar de reforma política*”. Deste a instalação da Nova República, a reforma política é um assunto freqüentemente colocado na pauta de discussão do debate público, o tema que entra e sai da agenda nacional desde o regime militar, sobrevive de legislatura em legislatura no Congresso Nacional sem modificações de extrema relevância para o País.

A saga da reforma política quanto à adoção de lista partidária fechada, vem de longa data tramitando nos bastidores e nas Comissões da Câmara dos Deputados, são propostas que não tem prosperado em sua tramitação legislativa, em sua maioria, não chegam a ser concluídas e se perdem na incerteza quanto a seus efeitos e a constitucionalidade, por isso, a reforma está sendo tratada como matéria infraconstitucional, para facilitar a aprovação.

Há muito tempo se fala que a reforma política é uma prioridade, deste o então governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, pelos ex-presidentes do PT José Dirceu e José Genoíno, pelo ex-presidente da Câmara dos Deputados Aécio Neves, e pelo presidente Lula na campanha de 2002. A importância da reforma foi novamente reforçada por Luiz Inácio Lula da Silva no seu governo, mas, a pauta da reforma política, caminhou, para propostas de mudança da legislação eleitoral e partidária.

A Assembléia Nacional Constituinte de 1988, pouco inovou quanto a matéria de reforma do sistema governamental, como a reforma política, tributária e da previdência, na

prática, permaneceu favorecendo, o *status quo*, ao delegar ou adiar decisões, como no caso do plebiscito sobre sistema de governo.

A própria Constituição Federal de 1988 ao prever uma revisão constitucional⁴ a ser realizada cinco anos após a sua promulgação pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral, configurou-se com o momento oportuno para corrigir detalhes do novo modelo político e administrativo implementado, como todo novo projeto, precisaria de reparos e foi com essa sabedoria que o constituinte previu um processo de atualização e adaptação da Constituição.

No entanto, tal revisão passou praticamente em branco. Esse fracasso político ocorreu em detrimento da mobilização civil que houve neste período, que levou propostas de várias entidades e segmentos sociais ao Congresso Nacional. Este, em virtude da frágil situação política da época, encerrou abruptamente o período revisional, ignorando as contribuições ofertadas. Enfim, nada alterou de substancial no texto constitucional, não cumprindo o seu papel de adequar a nova Carta em seu quinto aniversário.

Não há como adiar por muito tempo, os aperfeiçoamentos necessários ao texto constitucional brasileiro, tendo em vista que a Constituição de 1988 trouxe inúmeras alterações para o regime político e administrativo brasileiro. Em contrapartida, vê-se que a situação política brasileira vive hoje num impasse, diante da dificuldade em implementar as aclamadas reformas. Ademais, a simples mudança do enquadramento jurídico-constitucional da representação política tornava imprescindível a adaptação da legislação infraconstitucional ao novo enquadramento.

Contudo, o atual e exaurido modelo político-eleitoral, em todas as legislaturas, tem sido alvo de inúmeras propostas de alterações menores ou maiores na organização política nacional, mas sem se chegar a uma decisão final. Existe a dificuldade em aprovar mudanças no sistema político e há várias razões pertinentes, entre elas os próprios interesses criados pela existência das presentes normas e instituições.

De acordo com Silvana Krause (2008, p. 126), a tradição predominantemente casuística de intervenção em algumas regras das instituições políticas brasileiras, especialmente com o intuito de garantir a sobrevivência e a reprodução do *status quo* da elite política já atuante no cenário político. O regime militar foi um exemplo clássico de casuísmo que permanentemente reagia com novos instrumentos e recursos da engenharia política

⁴ Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Art. 3º CF/88.

conforme a conjuntura exigia. Com a Lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976, criada, pelo então Ministro da Justiça, Armando Falcão, que promoveu uma nova redação ao art. 250 do Código Eleitoral, determinando que, na propaganda eleitoral, os partidos se limitassem a mencionar a legenda, o currículo e o número do registro do candidato na Justiça Eleitoral.

O objetivo desta lei era evitar que o horário eleitoral gratuito viesse a ser utilizado como uma forma de criticar o regime militar, foi um instrumento de controle político diante das manifestações de descontentamento eleitoral nas regiões mais urbanizadas e industrializadas.

Outro exemplo foi a proibição das coligações eleitorais nas eleições de 1982, com a clara intenção de não permitir que a oposição se unisse para enfrentar o partido da ditadura militar.

O regime democrático na Nova República reproduziu uma série de hábitos da tradição casuística brasileira quanto às regras do jogo. Para o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e seu assessor Eduardo Graeff (Plenarium, 2007 p. 39), “a mudança da legislação eleitoral e partidária entrou na pauta da transição democrática brasileira sob o signo dos “casuísmos” destinados a manter o processo político no trilho da “abertura lenta, gradual e segura” do presidente Ernesto Geisel, firmando a jurisprudência histórica de que não há propostas inocentes nessa matéria”.

Conforme Lúcio R. Rennó, “a reforma política, em geral, ganha esse tom casuístico quando são adotadas em vésperas de eleição, beneficiando os mandatários do poder”.

É inegável que reformas políticas, por serem realizadas pelos que estão no poder, com muita frequência são feitas para satisfazer os interesses dos que as implementam. Esse caráter oportunista da reforma se materializa muito claramente na idéia de casuismo, ou a realização da reforma em um momento oportuno para quem a adota, ampliando sua chance de sobrevivência política.

São exemplos claros a duração do mandato do presidente da República e a questão da reeleição. Em 1988, o presidente da República, José Sarney (PMDB-MA) garantiu apoio das bancadas para que não houvesse redução do mandato presidencial. A reeleição não foi possível, mas, o mandato foi então definido para um período de cinco anos. Da revisão constitucional que ocorreu em 1994, a Emenda nº 5 reduziu a duração do mandato presidencial de cinco para quatro anos (art. 82), neste mesmo período, as pesquisas eleitorais, indicavam como favorito, o candidato Lula do PT. Em 1997, o clima de aprovação do

governo FHC fez com que o Congresso aprovasse a Emenda Constitucional nº 16, que alterou o § 5º do Art. 14 da Constituição federal, que possibilitou a reeleição do presidente⁵.

Ainda no plano constitucional, mas fora do processo revisional de 1994, foram aprovadas a Emenda Constitucional nº 4, de 1993, que alterou a redação do art. 16, que impede a aplicação de “lei que alterar o processo eleitoral” durante o ano posterior a sua publicação; a Emenda Constitucional nº 16, de 1997, tornou possível a reeleição, para um segundo mandato consecutivo, de presidente, governadores e prefeitos; a Emenda Constitucional nº 52, de 2006, assegurou aos partidos políticos autonomia “para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal”.

Mais importantes ainda foram, provavelmente, as alterações ocorridas no nível infraconstitucional, com a adaptação de toda a legislação eleitoral e partidária à nova ordem constitucional. Foi promulgada, por exemplo, a Lei Complementar nº 64, de 1990, que “estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências”. Já a Lei nº 9.504, de 1997 (Lei das Eleições), veio estabilizar a legislação eleitoral. Com ela, se deixou de promulgar uma lei especial para cada eleição, ou seja, de dois em dois anos. Desde, então, foram seis pleitos de dimensão nacional realizados sob a mesma Lei.

Com a promulgação da Lei 9.096, de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, destinada a dar suporte legal a que as agremiações partidárias se organizem e funcionem conforme os princípios constitucionais de 1988, reconhecendo-lhes o caráter de pessoas jurídicas de direito privado e estabelecendo ampla autonomia para a determinação de suas regras de funcionamento interno.

Por outro lado, a fragmentação política é um obstáculo à governabilidade e, por extensão, à consolidação da democracia, ademais, se o poder se encontra dividido, conflitos tendem a ser mais frequentes e a solução se distânciada, porém, o entendimento é possível, ainda que à custa de muita negociação.

No Brasil, o quadro é marcado por grande fragmentação partidária, mas isso, não constitui impedimento para mudanças de estrutura, apesar das diferenças, o jogo político democrático se manteve apto a implantação de políticas macroeconômicas responsáveis.

Nessa mesma linha, a Lei dos Partidos tornou extremamente difícil o registro de

⁵ Revista Veja. (5.02.1997: 32-34; 21.05.1997: 22-27).

novas agremiações junto ao Tribunal Superior Eleitoral, de tal forma que, o consultor legislativo da Câmara dos Deputados, Márcio Nuno Rabat, ao citar a importância da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95), ressalta que a lei por si só, constitui uma reforma política. Além disso, um de seus dispositivos estabeleceu uma cláusula de barreira para impedir que partidos com votação inferior a cinco por cento dos votos nas eleições para a Câmara dos Deputados pudessem ter funcionamento parlamentar em qualquer casa legislativa do país.

A Lei nº 9.840, de 1999, que altera dispositivos da Lei nº 9.504⁶, de setembro de 1997, e a Lei nº 4.737⁷, de julho de 1965, resultado de forte mobilização popular, introduziu, na Lei das Eleições, o art. 41-A⁸, que reforçou sobremaneira a atuação do Poder Judiciário sobre os resultados eleitorais. Nesse sentido, é que o Projeto de Lei nº 4.633/09, do Poder Executivo, criar novas hipóteses de captação ilícita de sufrágio.

Não se pode esquecer, por fim, a promulgação da Lei nº 9.709, de 1998, que regulamentou a execução do disposto no art. 14, I, II e III, da Constituição Federal, ou seja, o recurso ao plebiscito, ao referendo e à iniciativa popular.

Dentro deste imenso arcabouço político, é que surgiu o projeto de lei nº 2.679/03, apresentado pela Comissão Especial de Reforma Política, criada especialmente com o objetivo de centralizar e reunir os diversos projetos em andamento na Câmara dos Deputados, e que não logrou êxito, no entanto, o PL se tornou como não poderia deixar de ser, o centro das atenções no que toca à reforma da legislação eleitoral e partidária.

O Projeto era visto como o mais abrangente de todas as propostas sobre o tema reforma política, tratava de temas como o voto em listas partidárias preordenadas, a substituição das coligações em eleições proporcionais por federações mais estáveis de partidos, o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais e disposições sobre pesquisas eleitorais, funcionamento parlamentar e propaganda eleitoral.

O projeto de lei propõe substituir as Coligações pelas Federações, as quais terão de vigorar por um prazo mínimo de três anos; a substituição da lista aberta pelo sistema de lista fechada, onde o eleitor vota apenas na legenda; a criação de uma cláusula de barreira

⁶ Estabelece normas para as eleições.

⁷ Institui o Código Eleitoral.

⁸ Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinqüenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. (Incluído pela Lei n. 9.840, de 28.9.1999).

para o funcionamento dos partidos; e o financiamento público de campanha, proibindo, dessa maneira, a doação de pessoas físicas e empresas.

Depois de apresentado à Casa, o Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, foi à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, onde também passou por intenso debate. Em 2007, ultrapassadas todas as instâncias prévias de avaliação, foram criadas as condições políticas para que uma proposição tão complexa fosse a votação em Plenário. Nesse momento, por uma série de razões políticas e regimentais, o PL nº 2.679, de 2003, é rejeitado juntamente com as inúmeras proposições que estavam apensadas ao Projeto. O PL nº 1.210, de 2007, substitui o anterior, mas, manteve o teor idêntico ao rejeitado que contou com o antigo relator da Comissão Especial, o deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO).

Com a eliminação das proposições vinculadas ao Projeto, buscou-se facilitar a tramitação do PL nº 1.210, de 2007, porém, pouco se adiantou, pois, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional cinco projetos de lei, um projeto de lei complementar e uma proposta de emenda constitucional. Por outra visão, os projetos governamentais apenas repetiram os temas já abordados e muitas das proposições que saíram de tramitação voltaram ao debate político.

Na abordagem dos temas referentes à reforma política, está à atuação política popular direta, encontra-se, sob análise na Câmara dos Deputados a discussão dos mecanismos de participação política direta da população nos processos decisórios estatais. Merece referência o Projeto de Lei nº 6.928, de 2002, de autoria da deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), que cria o estatuto para o exercício da democracia participativa.

Entre os projetos que lhe estão apensados, está o Projeto de Lei nº 4.718, de 2004, da Comissão de Legislação Participativa, cuja origem encontra-se na sugestão nº 84, de 2004, da Ordem dos Advogados do Brasil. O destaque se deve ao fato de que uma instância criada na Câmara dos Deputados para facilitar a participação popular no processo legislativo tenha sido a via escolhida por uma instituição do porte da OAB para fazer tramitar um Projeto cujo objetivo é aumentar e fortalecer a participação popular nos processos decisórios coletivos.

A proposição sugerida pela Ordem dos Advogados do Brasil reside na consagração da possibilidade de convocação de plebiscito ou referendo por iniciativa direta da população, não necessitando da aprovação do Congresso Nacional, bastando para isso que a convocação conte com um número predeterminado de assinaturas dos cidadãos.

2.3 Reforma Política: a história se repete

A reforma política está presente na democracia, inserida em um contexto mais amplo que necessariamente diz respeito a mudanças no próprio sistema político, diz respeito à cultura do eleitor e na política desenvolvida pelo Estado. Por isso os princípios democráticos que devem nortear uma verdadeira reforma política está presente, também, na sociedade civil organizada, nos movimentos sociais e na transparência e controle social. Portanto, diz respeito não apenas a reformas pontuais, casuísticas, mas também a reformas que reestruturam aspectos específicos de um arcabouço institucional maior.

A proposta apresentada pelo governo esteve em consulta pública desde 27 de agosto de 2008, um conjunto de propostas de modificação da legislação eleitoral e partidária em nosso país. O documento permaneceu no sítio do Ministério da Justiça, à disposição de cidadãos e cidadãos interessados, para receber críticas e sugestões.

A proposta de reforma política do Poder Executivo, apresentada a Câmara dos Deputados no dia 10 de fevereiro de 2009, contou com a participação do líder do governo, deputado Henrique Fontana (PT-RS) e foi entregue pelos ministros da Justiça, Tarso Genro, e de Relações Institucionais, José Múcio Monteiro, ao presidente da Câmara, Michel Temer (PMDB-SP).

A proposta conta com seis projetos de lei e uma proposta de emenda à Constituição. A PEC trata da cláusula de desempenho e os projetos estabelecem regras sobre lista de candidaturas, financiamento de campanha, inelegibilidade, fidelidade partidária, coligações e punição para captação ilícita de sufrágio⁹.

O consultor legislativo, Márcio Nuno Rabat, ao analisar o texto de apresentação das propostas do Poder Executivo sobre a reforma política, afirma que as propostas não constituem uma mudança de foco em relação às mais recentes e intensas discussões na Câmara dos Deputados, e que são divididas em três grupos: a) propostas estruturais (listas partidárias fechadas e bloqueadas; financiamento público exclusivo de campanhas; fidelidade partidária); b) ajustes sistêmicos (vedação de coligações em eleições proporcionais; alteração na divisão do tempo de horário eleitoral; cláusula de barreira ou desempenho); c) outros temas (captação ilícita de sufrágio qualificada por violência; regulamentação da vida progressiva do

⁹ Punição para o candidato que ameaçar ou constranger eleitor com o objetivo de obter voto ou apoio político.

possível candidato como novo caso de inelegibilidade).

O ministro Tarso Genro disse acreditar que, embora os temas sejam discutidos integralmente, o fatiamento da reforma é uma vantagem, o que, na opinião dele, não vai emperrar a discussão nas duas Casas do Congresso.

Entre as propostas, destaco, em especial, o financiamento público de campanha, uma cláusula de barreira respeitosa, que mantém os partidos minoritários, a tipificação de determinadas condutas criminais no processo eleitoral, uma regulamentação mais adequada da transferência do tempo de televisão, para evitar o fisiologismo, e a votação em lista.

O tópico “reforma política” que tem como “carro-chefe” a lista partidária fechada pretende eliminar a cultura do voto personalista, e valorizar as agremiações partidárias. O consultor legislativo da Câmara dos Deputados, Márcio Nuno Rabat, afirma que, duas tendências podem ser percebidas nas discussões sobre reforma política, “a proibição de coligações partidárias e à criação de listas preordenadas de candidatos nas eleições proporcionais”.

A reforma política, praticamente, concentrou-se na reforma eleitoral, que não se refere a uma mudança de natureza essencialmente política, e sim, do funcionamento partidário e dos procedimentos em que o cidadão, participa e manifesta sua preferência na escolha de candidatos. Nesse sentido, o debate de uma reforma eleitoral, com pouca ênfase na reforma política.

Os projetos de lei apresentados pelo Poder Executivo tratam de questões contidas no escopo do Projeto de Lei nº 1.210, de 2007, e o PL nº 4.634/09, de iniciativa do Presidente da República estabelece regras para financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais, já o PL nº 4.636/09, a adoção de voto em listas preordenadas de candidaturas nas eleições de deputados e vereadores e o PL nº 4.637/09, a proibição de coligações partidárias em eleições proporcionais, sendo que, os objetivos das propostas de projeto de lei, já estavam contidos no projeto da Comissão Especial.

O PL nº 4.636/09, do Poder Executivo, determina, apenas, que “a convenção partidária definirá os candidatos integrantes da lista partidária pelo voto direto e secreto de, pelo menos, quinze por cento dos filiados, sendo vedada a delegação a outro órgão partidário, sob pena de indeferimento do registro da respectiva lista”. O texto da proposta, não detalha os procedimentos para a definição da ordem das candidaturas na lista, remetendo a responsabilidade ao mandamento constitucional da autonomia de organização interna das agremiações partidárias.

Ademais, o Poder Executivo apresentou à Câmara dos Deputados mais três proposições referentes ao tema reforma política. Projeto de lei que cria nova hipótese de captação ilícita de sufrágio (PL nº 4.633, de 2009), um Projeto de Lei Complementar nº 446, de 2009, que estabelece novos casos de inelegibilidade, com base em decisões judiciais ainda não transitadas em julgado em última instância¹⁰, situam-se na linha da crescente preocupação com a moralidade dos pleitos e com a posterior defesa da máquina estatal contra deturpações que possam advir dos processos eleitorais.

A outra proposição, também de extrema relevância para os partidos políticos, é uma Proposta de Emenda à Constituição nº 322, de 2009, que cria cláusula de barreira para as eleições de deputados federais, estaduais e distritais¹¹, situa-se em outra linha, mais antiga, de preocupação com a fragmentação do sistema político.

Neste contexto, as mudanças promovidas com as intenções de fortalecer os partidos políticos, implicariam em alterações que viriam da adoção de sistema de votação em listas partidárias fechadas, inovação contra a qual há grande resistência, entre cujas razões estão às incertezas sobre como serão elaboradas as listas de candidatos pelos partidos.

2.4 A Lista Fechada e Preordenada

Atualmente, para a escolha de deputados e vereadores, o eleitor vota no nome de um candidato filiado a uma legenda partidária. Ou seja, o eleitor vota na pessoa, ou apenas na legenda de um partido ou coligação. Uma importante alteração, aprovada pela Comissão Especial, mas rejeitada em 27 de julho de 2007 no plenário da Câmara dos Deputados, é a adoção da lista fechada, que poderia vir a causar um impacto positivo especialmente aos partidos brasileiros.

O impacto referido anteriormente diz respeito, fundamentalmente, ao fortalecimento da organização partidária. Primeiro porque a campanha eleitoral não se concentraria em torno de indivíduos. Em uma lista aberta, o candidato precisa conquistar o máximo de votos possíveis em sua candidatura para garantir sua própria eleição. Na lista fechada, a campanha se fundamentaria preponderantemente no partido, pois é muito importante que a lista do partido seja fortalecida para garantir as vagas que serão preenchidas.

¹⁰ A base constitucional da proposição está em norma, já referida, resultante da Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994, que incluiu a vida pregressa como um dos possíveis fundamentos da inelegibilidade.

¹¹ A norma constitucional inovadora (art. 17, § 5º) teria a seguinte redação: “Somente exercerão mandato de deputado federal, deputado estadual ou deputado distrital candidatos de partidos que obtiverem um por cento dos votos válidos, excluídos os brancos e os nulos, obtidos em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com o mínimo de meio por cento dos votos em cada um deles.”

Segundo Jairo Nicolau (2004, p. 55), a lista fechada é o sistema mais usado entre as novas democracias que optaram pela representação proporcional. O eleitor vota em um dos partidos e não expressar preferência por um determinado candidato da lista. A lista fechada permite que o partido tenha controle do perfil dos parlamentares que serão eleitos e, assim, certos grupos dominantes no partido se beneficiem colocando seus quadros entre os primeiros nomes da lista.

Conforme interpretação, a lista fechada motivaria as lideranças políticas a construir uma carreira no partido. Assim, para alcançar uma boa posição nessa lista, as lideranças políticas devem estar bem envolvidas com a vida e construção do partido, fazendo jus, assim, a uma posição no topo da lista. Isso, sem dúvida, dificultaria muito os candidatos de última hora de um partido, que, por oferecerem vantagens financeiras e eleitorais, são acolhidos por uma sigla partidária.

Assim, a regra de uma lista fechada não incentivaria disputas de eleitorado entre candidatos de um mesmo partido, dado que os currais eleitorais em disputa concentrar-se-iam nas listas partidárias, interessando ao candidato que o partido faça uma boa votação.

Há de se pensar que a lista fechada poderia fortalecer e consolidar os “caciques”, por inibir a oxigenação do partido e a criação de novas lideranças. Cabe aqui, esclarecer que, com a lista aberta, os “caciques” já existem e seguidamente trocam de partido quando perdem o controle partidário ou não visualizam mais perspectivas vantajosas, carregando os “seus” eleitores para a nova agremiação.

Esse sistema na verdade, acaba propiciando a existência dos “caciques dos partidos”. Pessoas cujo expressivo número de votos contribuem para a conquista de várias cadeiras nas casas legislativas, elegendo na sua sombra outros candidatos com reduzidos números de votos, que se não fosse por esse sistema não se elegeriam. Como exemplo, nas eleições de 06 de outubro de 2002, Enéias Carneiro foi eleito Deputado Federal pelo Rio de Janeiro com mais de 1,3 milhão de votos. Com isso, elegeram-se à sua sombra outros cinco candidatos, sendo que, o menos votado obteve 274 votos. Em Brasília, José Roberto Arruda foi eleito com mais de 300 mil votos, contribuindo para a eleição de mais três correligionários.

Com a lista fechada, a conseqüência mais esperada seria o fortalecimento dos partidos e a possível redução do número de partidos representados na Câmara. Eliminaría os candidatos “puxadores de votos” eleitorais, que por seus grandes recursos financeiros, ou

apoio de grandes segmentos (sindicais, grupos religiosos, étnicos ou corporações), conseguem "arrastar" outros candidatos menos votados na lista aberta.

O clientelismo, por sua vez, perpetua o privatismo e aquelas "lealdades" exigidas dos caciques políticos. Nos órgãos legislativos, os representantes desse "clientelismo" tornam-se meros intermediários de favores, de proteções, de exigências frente ao grande poder dispensador de recursos e nomeações para o atendimento das demandas políticas.

No sistema eleitoral atual, de lista aberta, alguns caciques estaduais se mostram muito poderosos em determinar quem vai eleger-se e quem não vai. Mobiliza-se toda a rede, que conecta governadores, secretários de estados, prefeitos e vereadores, canalizam-se votos para certos candidatos e assim se impede que esses votos sejam dados para outros candidatos do partido. Mesmo em estados de economia moderna e, até mesmo, em partidos de perfil moderno nesses estados... Se um deputado se indis põe com alguma liderança regional ou nacional importante, ele pode até se reeleger, mas vai fazê-lo com uma votação muito menor do que a obtida em pleito anterior. Sabemos, ademais, que todo partido, mesmo os regidos por inspiração mais democrática ou mais "basista", acaba criando sua própria oligarquia (CINTRA, 2008, p. 67).

A respeito das tendências de "caciques" e "oligarquias" os partidos também devem ter a preocupação em criar mecanismos internos que fomentem procedimentos democráticos de escolhas, que não são necessariamente consequência da introdução da lista fechada. Há um argumento consistente que no Brasil, mesmo com as listas abertas, os partidos acabam de fato tendo uma espécie de lista fechada, apresentando pouco espaço competitivo eleitoral para muitos candidatos. Nesse sentido a adoção da lista fechada não é condição para a criação de oligarquias, dado que a natureza do fenômeno também está relacionada com outras variáveis, que o alimentam. (SILVANA KRAUSE, 2008, p. 127).

Benevides (1994, p. 29), cita em seu trabalho sobre - *A Cidadania Ativa* -, Victor Nunes Leal (1949), que revela "o aspecto importantíssimo que é o sistema de reciprocidade: de um lado, os chefes municipais e os coronéis, que conduzem magotes de eleitores como quem troca de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça". Nunes Leal aponta o círculo vicioso entre a política oligárquica e o arcaísmo da estrutura agrária dominante, que permanece, até hoje, nos chamados "grotões eleitorais" – sobretudo no Norte e no Nordeste do país -, mas também presente em formas mais "modernas", como atuação dos lobbies das associações e da União Democrática

Ruralista (UDR), na Constituinte e nas eleições de 1988 e 1989.

A lista fechada também facilitaria um maior controle e uma visibilidade da influência do poder econômico. Ao invés de os gastos de campanhas serem individuais e muitos candidatos terem seus comitês independentes, recebendo assim apoios financeiros diretamente para as suas candidaturas e não para o partido, no sistema de lista fechada, a campanha será financiada para o partido. Também o financiamento das campanhas seria muito mais fácil de ser controlado pela justiça eleitoral, sendo a movimentação financeira concentrada nos partidos e não nos candidatos.

Pode ser que cada partido elabore sua respectiva lista na convenção estadual ou decida a inclusão de nomes e a ordem destes por meio de uma prévia entre todos os filiados do partido no estado. Esse mecanismo seria uma boa maneira de estimular um maior número de filiações e conduzir uma pré-mobilização eleitoral para o partido, justamente se a seleção de candidatos a governador e a senador também fosse realizada via uma eleição prévia. (DAVID FLEISCHER, 2008, p. 167).

No sistema de lista fechada os partidos definem antes das eleições o ordenamento dos candidatos, e os eleitores podem apenas votar numa das listas. O eleitor vota em um dos partidos e não pode expressar preferência por um determinado candidato da lista. A principal desvantagem da lista fechada é a impossibilidade de os eleitores influenciarem a escolha de representantes individuais. (JAIRO NICOLAU, 2004, p. 55).

No sistema de lista aberta, cada partido apresenta uma lista de candidatos não-ordenados e, cabe exclusivamente ao eleitor a definição do nome do candidato que ocupara a cadeira conquistada pelo partido ou pela coligação. O voto é, na grande maioria dos casos, dado a um candidato, não à legenda partidária, e tal característica tem sido interpretada como indutora de distorções, que culminam no enfraquecimento dos partidos.

Nos últimos anos, tem-se pensado na adoção de listas preordenadas, se aprovada a lista fechada, o total de candidatos eleitos em cada lista ainda seria definido em função do conjunto de votos por ela obtidos (embora, nesse caso, o voto só pudesse ser dado à lista do partido, não em um dos nomes nela contido); no entanto, a ordem dos que tomariam posse seria conhecida previamente à eleição, pois ela já estaria definida pelos partidos no momento do registro de seus candidatos.

No que toca à redação da lei, a maior dificuldade envolvida na adoção das listas fechadas de candidaturas em eleições proporcionais diz respeito aos critérios de ordenamento

das listas. Ao longo da tramitação do PL nº 2.679, de 2003, e de seu substituto, o PL nº 1.210, de 2007, vários critérios foram propostos, todos destinados a garantir aos filiados a partidos políticos o conhecimento prévio de como seriam compostas as listas, de maneira a que eles não se sentissem reféns das preferências das eventuais lideranças partidárias.

Com um sistema de lista fechada, previsto no projeto de reforma política, os mandatos dos deputados pertenceriam ao partido e não aos deputados. Isso possibilitaria um maior controle dos partidos sobre os seus eleitos e a migração partidária durante o mandato não ocorreria mais¹².

No Brasil, o sistema de lista aberta adotado a partir de 1986 permite que o eleitor escolha o candidato ou dê o voto na legenda. O voto partidário é contado no cálculo das cadeiras que cabem à legenda, mas são os candidatos mais votados, pela ordem, que ganham o mandato parlamentar.

Conforme Márcio Nuno Rabat (2009), depois que se estabelece o número de lugares para cada partido ou coligação é que os votos individuais passam a ter peso, pois os lugares que lhes cabem serão preenchidos na ordem de votação individual dos seus candidatos. Em outras palavras, “fechar” a lista não faz com que os votos passem a ser dados aos partidos ou coligações, pois eles já lhes são dados.

O que se está discutindo é a definição da ordem com que os candidatos ocupam os lugares do partido ou coligação, a proposta de lista fechada, recentemente derrotada no Plenário da Câmara, e agora reapresentada pelo governo, a ordem previamente à escolha é responsabilidade dos partidos, que devem realizar suas convenções para decidir e elaborar a lista de candidatos. Os filiados de um partido votam e escolhem uma relação de candidatos que concorrerão às eleições pela legenda. Por esse critério, acredita-se que haverá o fortalecimento das agremiações partidárias e, indiretamente, estimularia os candidatos a manterem-se fiéis aos programas do seu partido, sob pena de serem excluídos do processo eleitoral pelos correligionários.

Jairo Nicolau (2007, p. 73), cita que o fortalecimento dos partidos, visto pelos defensores da lista fechada como virtude, é considerado risco pelos seus críticos.

O argumento é o de que a lista fechada produziria uma “oligarquização” (essa é a palavra utilizada) dos partidos brasileiros. Os chefes, os dirigentes de cada seção estadual controlariam a feitura da lista, colocando seus aliados

¹² Exigência de fidelidade partidária a partir de 27.03.2007 para cargos proporcionais e a partir de 16.10.2007 para cargos majoritários.

nas primeiras posições, e seus adversários entre os últimos nomes. A tese da oligarquização é acompanhada por exemplos hipotéticos: imagine fulano organizando a lista no estado x ; beltrano, sanguessuga notório, mas chefe do partido no estado z , posicionando-se na cabeça da lista. Restaria ao eleitor dos partidos x ou z a resignação, já que perderia a liberdade conferida pelo sistema de lista aberta de votar em nomes.

Assim, Jairo Nicolau acredita que com o sistema de lista fechada, poderia se ter partidos menos “oligarquizados”.

Em vez da “oligarquização”, acredito que o maior problema do sistema de lista fechada é a ausência de um mecanismo de *accountability* personalizada, ou seja, uma forma de estimular uma ligação mais direta dos representantes com os seus eleitores. Sabemos que o sistema atual tem uma série de distorções, mas os deputados são movidos pela necessidade de sempre estarem conectados às suas bases. No sistema de lista fechada, a principal motivação do deputado é cultivar o trabalho partidário (pois é este que garante a boa posição na lista na eleição seguinte). Por isso, o parlamentar tem muito pouco interesse de prestar contas de seu mandato à população em geral. Não esqueçamos de que o sistema também poderia ser implementado nos estados e municípios, onde a relação entre representados e representantes é ainda mais forte.

2.5 O Cortejo da Lista Fechada

“Primeiro, a gente toma a decisão. Depois, a gente faz a reunião”. Esta frase, pertence ao currículo de José Maria Alkmin¹³, o mais importante parceiro político e articulador da candidatura de JK à presidência da República. Com está afirmativa, resta argumentar, que as perspectivas sobre os efeitos de incerteza e insegurança das novas “regras do jogo”, planam dúvidas quanto às carreiras dos próprios parlamentares. A adoção de lista fechada não logrou êxito ao longo de sua tramitação legislativa, o problema que as propostas visam a enfrentar não é visto sob o mesmo ponto de vista por todos os parlamentares, ou seja, as reuniões continuarão acontecendo sem um fim desejável.

O ex-ministro das Relações Institucionais da Casa Civil, José Múcio Monteiro, afirma que se precisássemos fazer um substitutivo sobre a reforma política no Congresso Nacional, seria o único tema que teria 513 substitutivos na Câmara dos Deputados e 81 substitutivos no Senado, “porque cada um tem a sua reforma, cada um tem o seu modelo. Porque, cada um, baseado na sua experiência, na sua realidade local, nas questões partidárias que experimenta no seu Estado, tem um processo”. (Audiência Pública na Câmara dos Deputados, 11/11/2008).

¹³ José Maria Alkmin nasceu em Bocaiúva (MG), em 1945 tornou-se um dos fundadores do Partido Social Democrático (PSD), e elegeu-se deputado por Minas Gerais. Reeleito não assumiu sua cadeira. Em 1951, foi empossado pelo governador JK como secretário de Finanças de Minas. Em 1954, foi eleito deputado federal, com JK na presidência da República, foi nomeado ministro da Fazenda. Alkmin foi vice-Líder do bloco parlamentar de oposição durante o governo de Jânio Quadros.

O que ocorre em nossa política é na verdade relacionado com o funcionamento democrático peculiar das instituições. Não se pode, na democracia, liminarmente excluir interesses da mesa de negociações, sem levar em consideração as regiões brasileiras que possuem diferentes tipos de questões próprias para exercer o desempenho de suas tarefas administrativas sociais e econômicas, para isso, envolvem-se no processo decisório a governabilidade, participação popular, clareza nas eleições, liberdade para o eleitor escolher o candidato, as crenças e a cultura regional da população. Regras que atendem determinado Estado, não significa que é boa para outro, e nas esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal), o funcionamento dos partidos políticos, a solidez das agremiações partidárias, lisura dos pleitos, inteligibilidade dos resultados para o eleitor, são interpretadas de maneiras diversas, mesmo que a legislação seja única para todos.

Outro ponto importante sobre o debate da lista fechada na Câmara dos Deputados decorre muitas vezes, das expectativas positivas e negativas geradas pela falta de “*vontade política*” para votar a reforma, quando, na verdade, não existe unanimidade dentro e fora do Congresso.

Os principais argumentos a favor da lista fechada são os de que ela propiciaria a construção de partidos mais consistentes e evitaria o excesso de personalismo nas eleições proporcionais. Pela lei brasileira, os partidos já são as únicas entidades que podem lançar candidatos em eleições, esses candidatos têm que estar filiado há um ano, ao partido pelo qual se pretende sair candidato.

O deputado Pompeo de Mattos (PDT-RS), cita o ex-deputado Adão Pretto que dizia: “*Eu tenho os meus modelo de lista. O primeiro é a lista por ordem alfabética, o segundo modelo de lista é por quem tem mais mandato aqui na Câmara*”.

Parece, aqui, que uma das grandes dificuldades envolvidas na discussão e na eventual aprovação das listas fechadas de candidaturas em eleições proporcionais diz respeito a falta de definição de procedimentos para a elaboração e o ordenamento das candidaturas em listas fechadas, que tem implicações profundas para as disputas de poder no interior dos partidos.

A única coisa certa na lista fechada é que o ordenamento deve ser feito antes do pleito, para que os eleitores já conheçam a ordem ao votar em uma lista. O anteprojeto do governo determina, como condição para a formação da lista, apenas que “os candidatos serão definidos por convenção partidária, com voto direto e secreto de, pelo menos, 15% dos filiados, sob pena de indeferimento do registro da respectiva lista”.

Um dos argumentos a favor do sistema de listas fechadas, em contraposição ao atual processo, em que os partidos apresentam uma lista a ser ordenada pelo próprio eleitor, como apresentado pelo jornalista político, Merval Pereira, em artigo do jornal O Globo em 21/11/2004, é que “*os partidos escolherão suas listas de candidatos de acordo com critérios próprios, e não precisarão se submeter completamente à ditadura dos detentores de votos pessoais*, pois a legenda terá mais importância”.

Já existem várias questões sendo levantadas contra a reforma, especialmente no que se refere ao privilégio previsto para os detentores de mandato, que entrariam na lista na ordem em que se elegeram na última eleição. Essa concessão foi feita para que os políticos eleitos não ficassem contra a reforma. (Merval Pereira, O Globo 6/12/2003, A luta começou).

O deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO), é um dos defensores da adoção do sistema de *listas fechadas* nos pleitos proporcionais para impedir o troca-troca partidário, que tanto vem desmoralizando o Legislativo brasileiro. Acredita-se, que com essa inovação, poderá haver mais credibilidade e confiança por parte do eleitor que na sua ótica, a política está desmoralizada. Caiado, argumenta que o voto em lista fechada, assegura-se, de imediato, a estabilidade do quadro partidário. Assim, o debate eleitoral se modifica, pois as legendas serão forçadas a discutir com o eleitorado as questões importantes em jogo na sociedade e as propostas de cada grupo para lidar com elas.

O Ministro da Justiça, Tarso Genro, ao participar da audiência pública sobre a Reforma Política na Câmara dos deputados, revelou que: “em audiência com o Ministro Célio Borja¹⁴, o mesmo, havia se posicionado contra a lista fechada e a favor do voto pessoal”.

O deputado Ricardo Barros (PP-PR), declarou que o Partido Progressista é contra a lista fechada e janelas para troca de partido. Ao apresentar a posição do PP em relação à reforma política, informou que cerca de 90% dos integrantes do partido são contrários à lista fechada, na qual o partido determina a ordem dos candidatos que assumirão mandatos a partir do voto do eleitor na agremiação, não no indivíduo. Barros avaliou que a lista flexível é uma opção à lista preordenada. Nela, o eleitor vota no partido e no candidato, podendo inverter a ordem estabelecida pela legenda. (Jornal da Câmara, 14/05/09).

A base governista decidiu que só irá apoiar a votação de propostas de reformas política e eleitoral sobre as quais exista consenso. A decisão foi tomada em reunião convocada pelo PSB com o apoio de outros sete partidos da base (PR, PP, PDT, PTB, PSC,

¹⁴ Ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF).

PMN, PRB) contrários ao requerimento de urgência para o projeto de lei que trata do voto em lista fechada (PL 4.636/09). Posteriormente, os líderes do PT e do PMDB também participaram da reunião.

A urgência para o tema das listas fechadas seria votada em Plenário, juntamente com outra, para o projeto sobre financiamento público de campanhas eleitorais (PL 4.634/09). O líder do PSB, deputado Rodrigo Rollemberg (DF), afirma que não há acordo para a votação dessas matérias agora.

A base se manterá unida e nós só votaremos aquilo que for construído como consenso na base. A lista fechada não é um consenso na base. Nove partidos da base entendem que ela é inadequada e defendem o voto direto do eleitor. Certamente esse assunto ficará de fora da discussão de reforma política e eleitoral. Todos os outros itens, nós poderemos analisar.

Ao mesmo tempo em que a base aliada se reunia, o PSDB decidiu manter os esforços para aprovar os requerimentos de urgência para os projetos que tratam do voto em lista fechada e do financiamento público de campanhas eleitorais. O líder do PSDB, deputado José Aníbal (SP), disse que esses temas têm ampla aprovação no partido. “Confirmamos que o partido hoje tem uma maioria firme favorável a esses dois pontos em que se está concentrando a discussão da reforma política”.

Segundo o deputado Aníbal, a aprovação da lista fechada e do financiamento público é fundamental para melhorar a relação entre o eleito e o eleitor.

O que não vamos conceder é que comecem a surgir propostas estapafúrdias, que não guardam relação alguma com a melhora da relação entre o eleitor e o eleito. São propostas aleatórias de quem está querendo pelo menos manter acesa a ideia de reforma, mas, no fundo, não quer fazê-la.

O presidente da Câmara, deputado Michel Temer, informou ao Plenário que, conforme definido em reunião de líderes, seria apresentado um pedido de urgência para o projeto da reforma política que estabelece a lista fechada e o financiamento público de campanhas. “Se chegar às minhas mãos, submeterei o requerimento ao Plenário”. O presidente explicou que defende a continuidade do debate sobre o assunto, mesmo que a decisão seja a de não fazer mudanças.

José Carlos Aleluia (DEM-BA), acusou o presidente Michel Temer de “quebra de compromisso”, e advertiu que o DEM não aceita votar uma reforma política apenas com a questão da fidelidade partidária. As críticas foram rebatidas por Miro Teixeira (PDT-RJ). “Ninguém recuou em nada. Queremos é estudar melhor a reforma”, que acenou com a possibilidade de apoiar a proposta do deputado José Genoíno (PT-SP) que prevê uma

miniconstituente para fazer a reforma política em 2011. Silvio Costa (PMN-PE) também negou que tenha havido o acordo citado pelo líder do DEM.

Já o líder do PPS, Fernando Coruja (SC), apesar de não acompanhar o DEM na obstrução, disse estranhar que PT e PSDB tivessem “mudado subitamente” de posição quanto à reforma política. Para o líder do Psol, Ivan Valente (SP), o financiamento privado está na matriz da corrupção política e precisa ser eliminado. “Os bancos, as grandes empresas, o agronegócio financiam candidatos e depois cobram a conta”, acrescentando que o financiamento público exige a lista fechada e que esse novo sistema deveria ser submetido a consulta popular. “Mas falta vontade de mudar e fica tudo como está, na paz dos cemitérios”. (Jornal da Câmara, 27/05/09).

Os representantes do PTC na Câmara uniram-se aos partidos que são contra a adoção do sistema de listas fechadas nas eleições proporcionais. O anúncio foi feito pelo deputado Carlos Willian (PTC-MG), ao comentar reunião entre representantes de dez partidos (PSB, PR, PP, PDT, PTB, PSC, PMN, PRB, PMDB e PT) para discutir uma estratégia contra a votação do Projeto de Lei 4.636/09, que prevê a adoção do sistema de listas fechadas nas eleições proporcionais. O projeto, de autoria do Executivo, é uma das propostas de reforma política em análise na Câmara.

Sou favorável à reforma política, mas a uma reforma que realmente modifique o quadro das eleições do próximo ano. Hoje, faltando aproximadamente quatro meses para o fim do prazo de filiação partidária e de domicílio eleitoral, não se justifica esta Casa se mobilizar para fazer modificações. (Jornal da Câmara, 27/05/09).

Enquanto discordam da ideia de realizar a Constituinte, governistas e opositoristas concordam que o momento pode ser adequado para aprovar o financiamento público das campanhas e a lista de candidatos pré-ordenada. Como argumento para convencer os colegas, os defensores das duas matérias alegam que aprovação das mudanças no sistema político é a chance do parlamento de mostrar para a opinião pública - para os eleitores, mais especificamente -, que há disposição para modificar as atuais regras.

Nos bastidores, os parlamentares até concordam em avançar nas discussões, desde que não sejam prejudicados pelas mudanças. Para isso, uma solução paliativa começa a ser discutida: a de que as modificações aprovadas agora passem a valer apenas em 2014. O presidente da Casa, Michel Temer (PMDB-SP), é um entusiasta da ideia. Ele defende que qualquer mudança no sistema político eleitoral seja aplicada a partir de cinco anos.

Os que defendem a entrada da reforma na pauta como forma de desviar o foco das

denúncias e dirimir os efeitos da crise dizem que as chances de votações aumentam, caso passem a valer depois da próxima eleição. Mas, assim como as crises e as denúncias contra parlamentares, o discurso em defesa da reforma é antigo e as tentativas de aprovar novas regras eleitorais nunca foram bem sucedidas. (Izabelle Torres, Correio Braziliense, 05/05/09).

O deputado Mauro Benevides (PMDB-CE), pediu urgência na instalação da comissão mista que vai examinar as propostas de reforma política encaminhadas pelo governo. O parlamentar justificou a pressa em razão da aproximação das eleições de 2010. Para o deputado Benevides, de acordo com o princípio da anterioridade, a reforma política deverá estar pronta antes do dia 30 de setembro, para valer para as eleições de 2010. Portanto, é inadmissível qualquer demonstração de omissão.

Não é possível mais procrastinar aquilo que se tornou uma imposição da própria conjuntura nacional”, afirmou. “Ou fazemos a reforma política, ou iremos para um pleito em 2010 com aqueles mesmos vícios tantas vezes alegados, justificando processos na Justiça especializada - esses vícios que deturpam a manifestação soberana das urnas.

Para o deputado Mauro Benevides, há uma expectativa em todo o País de que a reforma política seja decidida logo. Portanto, em sua opinião, o Congresso não pode deixar de deliberar sobre o assunto. “Se enveredarmos pela trilha da omissão e da negligência, como fizemos até hoje, vamos nos descredenciar diante da opinião pública brasileira, porque não soubemos, em nenhum momento, decidir sobre esta matéria extremamente relevante”.

O deputado Mauro Benevides lamentou que há três anos tramite na Casa um projeto com inovações para aprimoramento do sistema político e eleitoral e que, até hoje, a Casa não tenha apreciado o relatório do deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO). “Não é que tenhamos de aprovar todas as sugestões, não, mas nós não podemos deixar de deliberar”. Se o Presidente Lula interveio no assunto, é porque o Congresso não fez sua parte. (Jornal da Câmara, 09/03/09).

Todos concordam que ela é necessária e urgente. Mas ninguém se dispõe a implantá-la para valer. Do que se trata, afinal? Eu, pessoalmente, não acredito em reforma política nenhuma. Toda e qualquer proposta nesse sentido terá forçosamente de ser aprovada pelos atuais parlamentares. E alguém acredita que eles votariam em alguma coisa que não fosse em seu próprio benefício?

Com idéias como estas, o mais prudente é deixar como está. Quando os gatos fazem as pazes com os ratos, quem vai a falência é o dono do armazém... (João Mellão Neto¹⁵, Estado de São Paulo 10/12/2004, Reforma política, Deus me livre!).

¹⁵ Jornalista, foi deputado federal, secretário e ministro de Estado.

CAPÍTULO 3 – VOTO E REPRESENTAÇÃO

3.1 Voto em Lista Partidária Fechada na Democracia Representativa

As modernas democracias, consolidadas a partir de 1945, têm uma série de características políticas comuns: o sufrágio universal e a incorporação política dos cidadãos adultos; um sistema partidário estruturado; eleições periódicas e com lisura; o Parlamento como arena fundamental do processo decisório; alto grau de liberdades públicas; e respeito aos direitos individuais. Além disso, cada democracia tem outros componentes institucionais variáveis, tais como o sistema de governo (parlamentarismo e presidencialismo), a divisão do poder de Estado (federação e unitário), a utilização ou não dos meios de exercício direto da democracia e o sistema eleitoral.

O pressuposto da democracia consiste em reconhecer que a manifestação da opinião pública não está submetida a escolhas entre várias possibilidades e, sobretudo, a reversão de escolhas já feitas. Os riscos da irresponsabilidade do povo, assim como a inconstância ou incoerência da vontade popular pode ocorrer na soberania popular. (BENEVIDES, 1994).

As democracias ainda estão em constante evolução, de um lado, a elite da sociedade civil procurando maneiras de se perpetuarem no poder e acumular riquezas. Do outro, as demais classes da sociedade civil e os demais setores da população cada vez mais conscientes de que quanto mais organizados maior será o seu poder de influenciar o poder do Estado.

Numa democracia, o poder do Estado é limitado e fiscalizado, por isso a democracia no órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa, deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo e todos os eleitores devem ter voto igual, devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível, isto é, numa disputa livre de partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional.

Não se pode esquecer, da sociedade brasileira com suas principais características culturais referentes à vida pública e a política, deve-se ainda, considerar o meio social onde as instituições atuam, qualquer proposta de alteração da regra do jogo político estará fardada ao insucesso, pois, poderá, favorecer alguns e prejudicar a maioria. Segundo Alexandre Cardoso (2007), “*a raiz da maioria dos problemas políticos brasileiros está na ineficiência histórica da educação no país*”.

No Brasil, como em outros países, as instituições de representação política encontram-se sob permanente processo de avaliação. O funcionamento das instituições brasileiras, não correspondem às necessidades da prática política, nem oferecem espaço para o controle democrático e social para o fortalecimento dos partidos políticos.

O excesso de propostas de alteração do quadro legal referente a eleições e aos partidos, representam caminhos tortuosos à criação de ambiente propício ao debate político do país numa visão empreendedora para o desenvolvimento de políticas públicas. A intenção preponderante das propostas tem sido o de facilitar a formação de um quadro partidário representativo e eficiente na discussão, formulação e implementação de políticas públicas que exprimem as diversas visões sobre o melhor caminho para a consolidação de um regime representativo adequado ao País.

Os mecanismos institucionais pelos quais se realiza a representação política estão em um aparato legal e jurídico brasileiro que já não se estende mais sobre a estrutura administrativa do Estado. A sobreposição das legislações já ultrapassadas gerou um quadro confuso, inconsistente e mal digerido pelos dirigentes dos partidos políticos. A incapacidade de assimilação do conceito de representatividade tem bloqueado iniciativas e reformas justamente quando se multiplicam arranjos inovadores destinados a incentivar mudanças na regra do jogo político.

As instituições demonstram não dispor de flexibilidade e nem de capacidade de inovação institucional para reagir aos impactos gerados pelas mudanças cotidianas, que a alteração do processo político poderá proporcionar à população e ao país. Não há possibilidade legal de se garantir instituições plurais e experimentais suficientes que atendam a demandas futuras, geradas a partir de crises ou situações que quebrem paradigmas e ensejem mudanças vigentes.

A autonomia das instituições deveriam se preocupar com a apresentação de resultados, explicar metas de performance com o Governo. Criação de estruturas claras de governança e mecanismos que possibilitem à sociedade monitorar e cobrar aquilo que lhe é de direito. Estabelecimento de mecanismos sustentáveis para o país, modelados juridicamente pelo sistema político nacional, capazes de gerar estruturas de incentivos que dêem suporte e favoreçam o processo de geração de valor público de forma efetiva e transparente.

As instituições públicas brasileiras possuem anseios que hoje são bloqueados por legislações de outros tempos, por suas instituições e pelos interesses nelas contidos. É preciso

ter instituições que simultaneamente possuam, por um lado, autonomia e flexibilidade e, por outro, mecanismos para revitalizar a relação entre representado e representante.

A população, em geral, deveria criar formas de viabilizar parcerias com os partidos políticos que propicie a superação dos interesses individualistas. Não há tampouco uma porta de entrada única para a participação popular no processo decisório, se não, o despertar para a governança. A transparência garante o respaldo político necessários para aproximar a sociedade do parlamento brasileiro e reverter a atual cultura de desconfiança nos políticos.

Na atual conjuntura política brasileira, marcada como tem sido por um suceder de crises políticas, tem levado muitos à percepção de que, a busca por um novo modelo para o aprimoramento democrático do sistema político brasileiro, depende da inovação das instituições em todos os setores da política, porém, as instituições governamentais são vistas de forma estática e não são percebidas e nem se percebem como partes no funcionamento do país.

Há, porém, obstáculos. Além da falta de credibilidade nas instituições políticas, temos ainda, a premissa de que a confiança social gera a confiança política que tem de enfrentar objeção segundo a qual a democracia nasceu da desconfiança de que quem tem poder não é confiável, e de que os procedimentos habituais usados para mantê-lo precisam ser controlados para se evitar seu abuso. (JOSÉ ÁLVARO MOISÉS, 2005).

Na democracia representativa, este fenômeno reflete a realidade atual presente na crise do sistema representativo que deve ser superada por mudanças no sistema eleitoral com a adoção de medidas que aumentem a participação política do eleitorado.

Segundo Jairo Nicolau (2004), conforme já vimos anteriormente, sistema eleitoral é o conjunto de regras que define como em determinada eleição o eleitor pode fazer suas escolha e como os votos são contabilizados para serem transformados em mandatos (cadeiras no Legislativo ou chefia do Executivo).

O desempenho de um sistema eleitoral pode ser avaliado a partir da forma pela qual o sistema mantém a equanimidade representativa entre os votos dos eleitores e a representação parlamentar, bem como, a formação de governos estáveis. Em sistemas partidários altamente fragmentados, como na Itália, há uma maior dificuldade para o estabelecimento de maiorias parlamentares estáveis; já nos países com um pequeno número de partidos representados no Parlamento, como a Inglaterra, geralmente um único partido

consegue maioria parlamentar.

A adoção de lista partidária fechada norteia a necessidade de alteração na “regra do jogo” que condiciona a possibilidade de sucesso de um vasto conjunto de políticas que permeiam e balizam suas potencialidades perante o cidadão brasileiro. A elaboração preliminarmente da lista fechada e preordenada, não é prerrogativa exclusiva do partido político. Para que ocorra a transparência e a lisura do processo de escolha dos candidatos, é necessário que haja a participação política da sociedade civil organizada e dos setores que se comprometem com o funcionamento do Estado democrático de direito.

Para uma população que, em sua maioria, tem mostrado pouco apego aos valores democráticos, a proposta de ordenamento dos nomes dos candidatos pela agremiação partidária a uma vaga na eleição proporcional e majoritária, exprimi a falta de interesses do povo por temáticas capazes de provocar os atores políticos dispostos a empreender esforços e mobilizar recursos com a finalidade de fazer avançar a modernização e democratização do Estado brasileiro.

É em função desse desencanto frente ao quadro político atual que se encontra uma heterogeneidade e complexidade entre os eleitores quanto à adoção do voto em lista partidária. Parece oportuno discutir que as propostas de reforma não estão em consonância entre eleitores e candidatos. As perspectivas de estabelecer parâmetros para uma real reforma política em prol de encorpar e solidificar o presente regime democrático do Brasil não viabiliza a formação de legendas fortes com estrutura ideológicas que desperte o interesse político dos eleitores.

Sob tal enfoque, voto e sistema eleitoral formam os eixos basilares de qualquer democracia moderna. Segue-se, daí, que, estando qualquer desses eixos acometido por algum vício, forçosamente, o vício se alastrará a todo o sistema, contaminando o próprio Estado. Se passássemos do voto em lista aberta, como ocorre atualmente, para o voto em lista fechada, de imediato eliminaríamos o voto personalista? Certamente, por trata-se de um item de maior relevância e complexidade, necessitaríamos de um arcabouço político, teórico e técnico para proferir comentários sobre o tema, bem como, sobre o comportamento dos eleitores e dos partidos políticos no parlamento brasileiro.

O argumento suscitado em desfavor do sistema de lista fechada que tal modelo retira do eleitor o tradicional direito de votar na “pessoa” e não no “partido político”, desfavorece a percepção da importância da participação popular em pleitos eleitorais, quando

o cidadão é apenas chamado a dizer qual a agremiação partidária que deve fazer parte da governança. Se o partido “A” vencer com maioria absoluta da preferência dos eleitores, somente os candidatos escolhidos naquela legenda formarão a representação da sociedade.

Uma característica importante da experiência democrática, é que, o eleitor que tem preferência em certo candidato, vai sempre escolher o mesmo candidato nos pleitos eleitorais, por questões de afinidade, cultura e de costume. Quem vota somente no candidato “A”, vai continuar mantendo sua preferência, independente do partido político que ele se filie. A título de ilustração, se o atual Presidente da República do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, que pertence ao Partido dos Trabalhadores (PT), migrar para outra agremiação, vai continuar recebendo os votos da maioria dos eleitores que tem preferência por sua “pessoa”, em muitos casos, não configurando uma preferência por seu tempo na governança.

A visão ideológica faz parte de uma liderança política mínima e de poucos formadores de opinião, que ainda não perceberam que o eleitor, vive em um ambiente desfavorável a dignidade humana. O cidadão está descrente com as instituições políticas e com os políticos em geral, se bem que, alterações no sistema político brasileiro, precisariam superar os obstáculos alinhados à visão de corporativismo nas eleições proporcionais e majoritárias que acabam por distorcer os resultados produzidos nas urnas.

No que tange à democracia e a participação política no Brasil, podemos admitir que existem novas e velhas práticas. A migração constante dos parlamentares também afeta a legitimidade do processo eleitoral, na medida em que o sistema partidário pós-eleitoral acaba se descolando das preferências definidas nas urnas e favorecendo uma distribuição do poder à margem da vontade dos eleitores.

Na política, já se constatou que vários políticos monopolizaram a política, ou seja, os que fazem da política a profissão e meio de vida. É plausível observar a quantidade de parlamentares que possuem mais de cinco legislaturas, e assim, verificar que as condições políticas do País possuem relação intrínseca com o Processo Eleitoral e a escolha de nossos representantes através do voto, da eleição e da representação. Tal afirmação se funda em constatação simples, na qual se verifica que grande parte dos eleitores vão às urnas não no cumprimento de um dever cívico, mas em troca de alguma vantagem.

Isto acontece porque quem elege o político, na maioria das vezes, não tem discernimento para tal, então, os nossos representantes utilizam-se da política e do voto como instrumento referendatário para a sua permanência no poder.

Talvez, o que está faltando para discussão da possibilidade de adoção do sistema de lista partidária fechada alcance êxito no Congresso, pode justamente ser a forma como a informação sobre o tema, tenha chegado ao conhecimento do cidadão, ou seja, como foi levada às ruas e a residência do cidadão. O objetivo deveria ser mostrar ao eleitorado de que, o eleitor continuaria escolhendo seu candidato, só que atrelado a idéias e programas partidários. O fracasso da implementação do sistema de listas fechadas no sistema eleitoral brasileiro, provavelmente demonstre que a sociedade brasileira simplesmente ainda não esteja preparada para essa evolução democrática.

Mesmo assim, o que se viu nesse processo de discussão da adoção de lista partidária fechada, foi um primeiro passo em direção a um amadurecimento político, mais democrático e de maior segurança cívica.

A sociedade, já demonstrou sinais de que deseja mudanças no sistema partidário-eleitoral, e ressalta a importância da transparência do processo eleitoral, da necessidade de maior controle sobre os procedimentos para o fortalecimento partidário.

Enfim, o maior problema da adoção do sistema de lista fechada e preordenada, seria a questão pertinente aos procedimentos para ordenamentos dos nomes dos candidatos.

No final das contas, a lista fechada que seria o carro chefe da reforma política, apenas propiciou o debate político. Embora o sistema atual tenha uma série de distorções, a reestruturação partidária evitaria a indesejada e exagerada proliferação de partidos, e acabaria por impedir a criação de inúmeros partidos sem qualquer mensagem ideológica ou social.

Os parlamentares no Congresso Nacional estão muito divididos a respeito do tema lista fechada e preordenada. Enquanto uns apontam questões favoráveis para a adoção do sistema, outros desmerecem o sistema de lista fechada, levando o Congresso Nacional à paralisia decisória, até mesmo, a uma crise de representatividade.

Entre as dificuldades existentes, encontra-se na esfera política a aplicação de estratégias para a participação nos pleitos eleitorais, os eleitores têm de acompanhar de perto o desempenho dos partidos e de seus representantes no exercício do poder. A melhor oportunidade para modificar esse quadro é durante a realização dos pleitos eleitorais, quando os cidadãos podem punir os candidatos que exerceram mal seus mandatos nos anos anteriores.

Para Benevides (1991), mesmo que o povo “não sabendo” votar, deve participar, pois um dos principais objetivos das expressões da democracia semidireta é a educação para a

cidadania. Benevides constata, que para a imensa maioria do eleitorado – em qualquer sociedade, mesmo as mais desenvolvidas – é mais complicado votar em “questões” do que em “pessoas” (embora a possibilidade de “votar errado”, isto é, contra seus próprios interesses, exista nas duas hipóteses).

Por fim, novas regras trazem incertezas e inseguranças para os próprios parlamentares, das várias propostas contempladas ao longo dos anos, por questões de prudência, quase sempre se estipula uma data futura para as disposições entrarem em pleno vigor. Seria a adoção de mecanismos de proteção para os membros daquela legislatura e uma forma cautelar para adaptar-se a novos parâmetros para a realização de pleitos eleitorais. (JORGE HENRIQUE CARTAXO, 2007).

Ademais, a evolução histórica da legislação eleitoral do país propiciou modificações significativas para o povo brasileiro, bem como, a busca de melhores condições de vida, no entanto, alterações na legislação eleitoral brasileira devem ocorrer para o aperfeiçoamento do processo democrático e não para propiciar acessos ao poder.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das características das democracias atuais tem como paradigma o governo da maioria e o respeito aos direitos da minoria. A democracia é uma forma de governo, que deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo e todos os eleitores devem ter voto igual, devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível, isto é, numa disputa livre de partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional.

O sistema eleitoral possui condições, regras e normas, para a eleição de um candidato a um cargo público, é peça fundamental para a prática democrática de um País. Nos sistemas eleitorais, existe uma série de requisitos legais mais gerais - as leis eleitorais - que regulam as eleições e determina o número de candidatos que os partidos poderão apresentar, as normas de acesso dos partidos aos meios de comunicação e aos fundos partidários e os mecanismos de controle financeiro das campanhas.

Modificar a legislação vigente não é suficiente para resolver as deformações do sistema eleitoral ou dos partidos políticos. O sistema eleitoral deve manter a equanimidade representativa entre os votos dos eleitores e a representação parlamentar, colaborar para formação de governos estáveis e, manter a relação entre os representantes e os eleitores, além de propiciar os graus de liberdade do eleitor para fazer suas escolhas.

A grande migração partidária indica que os partidos são organizações voláteis e ineficientes como parte dos políticos, que contribuem para aumentar o sentimento de distância entre os eleitores, além, de motivar parte da sociedade civil a lutar pela reforma do sistema político e a busca de novas formas de se fazer e pensar a política.

O Brasil, de dimensão continental, possui Estados ricos e pobres, desta forma, cada região possui uma história, uma formação, uma cultura diferente. Trata-se, de sociedades complexas e que cada indivíduo, na medida em que participa de diferentes tipos de instituição (família, classe, associação, partidos políticos, sistema educacional etc.), estaria exposto a distintas formas de socialização.

O artigo 14 da Constituição Federal estabelece que o voto seja obrigatório para os maiores de 18 anos, sendo facultativo aos analfabetos, aos maiores de 70 anos e os que têm entre 16 e 18 anos de idade. O voto obrigatório inspira a insatisfação popular, e o eleitor não percebe a responsabilidade de exercer um direito de cidadania, um ato pelo qual o cidadão indica seus candidatos para o processo de preenchimento de cargos eletivos no poder público.

O voto em lista fechada não resolve os problemas do Sistema Político Eleitoral Brasileiro. A sociedade, desde os primórdios da formação história, demonstra que a humanidade pensa nas atividades de desenvolvimento social e organizou-se em diferentes grupos, a questão é que a sociedade civil se estruturou e visa a busca de mudança das próprias regras do jogo político, a transformação da realidade a partir da imposição da sua visão particular do mundo.

A definição da ordem das candidaturas em listas fechadas não é uma questão simples, ela tem implicações profundas para as disputas de poder no interior dos partidos, neste contexto, o voto partidário escapa ao eleitor à satisfação de sua preferência eleitoral.

Este trabalho, não esgota as possibilidades de aperfeiçoamento e de novas conclusões sobre o tema “reforma política”. Assim, com relação à adoção do sistema eleitoral de listas fechadas e preordenadas, concluímos que ela não é aceita pela maioria dos parlamentares, necessitando ainda, de aprimoramentos e de acertos na legislação que viabilizem a sua implementação em definitivo.

A possibilidade de adoção de listas fechadas preordenadas, não deslanchou como se esperava, a ideia para discussão fica para o futuro, ademais, há dúvidas quanto às incertezas em pleitos eleitorais futuros. É preciso valorizar as mudanças que impliquem novos arranjos de poder na vida política brasileira, portanto a construção de uma nova cultura política onde a defesa do interesse público possa viabilizar a governabilidade da nação e fortalecer hábitos da sociedade brasileira e sem descartar os princípios democráticos.

Vimos que o poder público não deve ser exercido apenas por uma pessoa ou determinado grupo político e que a adoção de lista partidária fechada, altera significativamente o funcionamento do sistema político e das instituições, bem como a permanência dos atores políticos no processo decisório para governar.

Por fim, não podemos deixar de salientar que um primeiro obstáculo para realizar as reformas no Brasil é a ausência de consenso sobre a necessidade de mudança.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, Miriam Campelo de Melo. CINTRA, Antônio Otávio. Histórico de reformas – Breve histórico das reformas políticas durante a 51ª Legislatura na Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa da Câmara dos deputados, fevereiro 2003.
- AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (org). Sistema político brasileiro: uma introdução. 2ª Edição. São Paulo: Editora Unesp, 2007.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo: Ática, 1994.
- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola. e PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 11ª ed., 1998. p. 933-943.
- BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. *10ª Edição*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2006.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.679/2003 e Projeto de Lei nº 1.210/2007. Dispõem sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, e dão outras providências.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008. 88 p.
- CARDOSO, Alexandre. Reforma política: prioridade da democracia. *Plenarium*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Ano IV, nº 4 p. 10-13. 2007.
- CARDOSO, Fernando Henrique. GRAEFF, Eduardo. O próximo passo. *Plenarium*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Ano IV, nº 4 p. 38-49. 2007.
- CARTAXO, JORGE HENRIQUE. Apresentação. *Plenarium*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Ano IV, nº 4 p. 4-7. 2007.
- CINTRA, Antônio Octávio. Reforma Política: mudando os termos da “conexão eleitoral”. In: Timothy Mulholland, Lúcio R. Rennó, organizadores; Antônio Octávio Cintra, Dóris de Faria, Tania Costa, co-organizadores. In: *Reforma política em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 59-69. 2008.
- CINTRA, Antônio Otávio. AMORIM, Miriam Campelo de Melo. A proposta de reforma política: prós e contras. Consultoria Legislativa da Câmara dos deputados, janeiro, 2005.
- CORREIO BRASILIENSE, 5 de maio de 2009 - A velha tentativa de votar a reforma política, Izabelle Torres - www.correiobraziliense.com.br
- Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação Núcleo de Redação Final em Comissões Texto Com Redação Final Comissão de Legislação Participativa - Evento: Audiência Pública Nº 1477/08 DATA: 11/11/2008.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. Reforma política: notas de cautela sobre os efeitos de escolhas institucionais. *Plenarium*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Ano IV, nº 4 p. 38-49. 2007.

FLEISCHER, David. Reforma Política no Brasil: os partidos políticos em questão. In: Timothy Mulholland, Lúcio R. Rennó, organizadores; Antônio Octávio Cintra, Dóris de Faria, Tania Costa, co-organizadores. In: *Reforma política em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 163-190. 2008.

Instituto Alvaro Valle – Manual de Formação Política do Partido da República, Brasília. 2007.

Instituto Alvaro Valle – Manual de Formação Política do Partido da República, Brasília. 2007. In: - Maurice Duverger, Os Partidos Políticos, UnB, 1980.

JOÃO MELLÃO NETO. ESTADO DE SÃO PAULO, 10 de Dezembro de 2004 - Reforma política, Deus me livre.

Jornal da Câmara dos Deputados - <http://intranet2.camara.gov.br/internet/jornal>

KRAUSE, Silvana. Reforma política no Brasil: uma “velha” questão com “novos” desafios? *Sociedade e Cultura*, v. 11, n.1, p. 123-130. jan/jun. 2008.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil – Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos* 76, p. 17-41. Novembro/2006

MERVAL PEREIRA. O GLOBO, 6 de dezembro de 2003 - A luta começou.

MOISÉS, José Álvaro. Cidadania, Confiança e Instituições Democráticas. *Lua Nova*, São Paulo, 65: p.71-94, 2005.

NETO, Casimiro Pedro da Silva. A construção da democracia. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. 751 p.

NETO, Octavio Amorim. Valores e vetores da reforma política. *Plenarium*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Ano IV, nº 4 p. 104-111. 2007.

NICOLAU, Jairo. Cinco opções, uma escolha: o debate sobre a reforma do sistema eleitoral no Brasil. *Plenarium*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Ano IV, nº 4 p. 70-78. 2007.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas Eleitorais*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. *Introdução à Ciência Política*. Brasília. Senado Federal, Unilegis, 2007 - Volume I - 2ª Edição.

PEREIRA, Carlos. MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: A conexão eleitoral no Brasil. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 46, nº 4, 2003, p. 735-771.

RABAT, Márcio Nuno. Análise crítica da proposta de reforma política apresentada pelo Poder Executivo em agosto de 2008, Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, fevereiro 2009.

RABAT, Márcio Nuno. Reforma política: histórico, estágio atual e o lugar da recente proposta do Executivo, Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, abril 2009.

RANDS, Maurício. A inadiável reforma do sistema eleitoral. *Plenarium*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Ano IV, nº 4 p. 14-23. 2007.

REIS, Bruno P. W. O presidencialismo de coalizão sob pressão: da formação de maiorias democráticas à formação democrática de maioria. *Plenarium*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Ano IV, nº 4 p. 80-103. 2007.

RENNÓ, R. Lúcio. Escândalos, desempenho parlamentar e reeleição: a Câmara dos Deputados de 2003 a 2007. Estudos legislativos: pensamentos e ação política / organizadores: Débora Messenberg ... [et al]. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008.

RENNÓ, R. Lúcio. Reformas Políticas no Brasil: realizadas e prováveis. In: Timothy Mulholland, Lúcio R. Rennó, organizadores; Antônio Octávio Cintra, Dóris de Faria, Tania Costa, co-organizadores. In: *Reforma política em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 13-42. 2008.

RODRIGUES, Leôncio Martins. “Reforma é falta do que fazer”, diz Leôncio. Entrevista à *Folha de S. Paulo*, 19/11/06. - <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1911200612.htm>

SANTOS, Fabiano. Agenda oculta da reforma política. *Plenarium*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Ano IV, nº 4 p. 60-69. 2007.

TAVARES, José Antônio Giusti. Quatro questões pontuais da reforma política. *Plenarium*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Ano IV, nº 4 p. 104-111. 2007.