

## Diário de Classe: Falta de objetivo sempre foi entrave à reforma política

Spacca

Em 2005, os cientistas políticos David Fleischer, Sérgio Abranches, Antônio Octávio Cintra, Juan Rial e Bruno Wilhelm Speck publicaram um livro em coautoria ao qual deram o sugestivo nome de *Reforma Política: Agora Vai?* À época, os impulsos para o debate sobre a necessidade de se efetivar uma reforma política vinham do — então recente — escândalo do mensalão: o problema do “caixa dois” das sobras de campanha, que resvalava na questão dos financiamentos das campanhas eleitorais, somado ao troca-troca de partidos por parte de deputados durante o curso da legislatura, foram os pontos mais sensíveis das discussões. Além, é claro, dos problemas ligados à alteração do sistema proporcional de representação, adotado para a composição da Câmara dos Deputados, em nível federal, e das assembleias legislativas e câmaras municipais, nos níveis estadual e municipal, respectivamente.



Mas não foi. Ao menos não via Congresso Nacional. Tivemos, é verdade, intervenções do judiciário que foram decisivas para a questão da fidelidade partidária — primeiro por meio de resoluções do TSE; depois, através da chancela do STF acerca da constitucionalidade de tais medidas. Mas a questão da modificação radical da estrutura *de lege lata*, que conforma o sistema político-eleitoral brasileiro, foi sendo eclipsada na medida em que o tempo abrandava os rigores provenientes do “calor dos acontecimentos”.

Depois, em 2011, tivemos escândalos envolvendo a gestão e a composição do Senado Federal. Além dos chamados “atos secretos”, foi também posto às claras que o Senado continuava a funcionar na velha lógica oligárquica que o caracteriza desde priscas eras. Verificou-se, por exemplo, que uma boa parte das cadeiras do Senado Federal, perto da casa dos 30% das 81 disponíveis, eram ocupada por suplentes — que, muitas vezes, possuíam alguma relação de parentesco com o titular da vaga. No sistema atual, o senador é eleito com dois suplentes. O eleitor conhece aquele em quem votou, mas poucas vezes sabe, para não dizer nunca, quem são os suplentes que lhe sucederão em caso de afastamento, temporário ou definitivo, do exercício da função. Soma-se a isso o longo período de mandato dos senadores (atualmente de oito anos). O novo escândalo propiciou um novo impulso para as discussões acerca da reforma política. Novamente, assistiu-se à edificação de todo o circo: comissões especiais da Câmara e do Senado para analisar a matéria, audiências públicas para ouvir especialistas e setores da sociedade civil, um novo pacote de propostas encartado para entrar na pauta de votação do Congresso. E a reforma política, que iria ser, mais uma vez, não foi.

Agora, em 2013, temos pela frente, mais uma vez, a delimitação clara por parte do governo da necessidade de se levar a cabo a tal reforma política. Poder-se-ia colocar, novamente, a pergunta: agora vai?

Minha opinião é que não. Acredito que, nos termos como está sendo desenhada pelo governo, a referida proposta de levar adiante a reforma já nasceu morta. Explico que esse meu ceticismo advém do fato de

---

que me parecer impossível, do ponto de vista temporal, preparar uma consulta popular em pouco mais de três meses, informar adequadamente ao povo o teor das questões formuladas e conseguir fazer, ainda, com que o Congresso vote a reforma a tempo de que as alterações possam estar vigentes já para as eleições de 2014. Trocando em miúdos: por limitações de ordem temporal, por questões “de fato”, portanto, a realização da reforma é impossível. Resta saber quais são suas possibilidades “de direito”. Também aqui minha resposta pode ser enquadrada como cética.

Note-se: de todas as questões pontualmente apontadas pelo governo no “pacto” que apresentou como resposta às manifestações populares que tiveram lugar ao longo do mês de junho, o tema da reforma política é o mais entulhado e poluído. Quero dizer que, sobre reforma política, sobra dissenso e falta consenso. Talvez o único ponto consensual seja o da necessidade de se fazer uma reforma política. Por outro lado, não existe unidade mínima de posições nem no que diz respeito aos pontos do atual modelo que precisam sofrer modificação, nem sobre o que deve ser posto no lugar.

Para usar uma expressão popular: parte-se do nada em direção a lugar nenhum. E esse dissenso não é observado apenas no âmbito do enfrentamento governo-oposição. Mesmo entre especialistas o tema é controvertido. Afinal, o que exatamente vai mal no nosso sistema político que deva ser modificado pela eventual reforma? Há muitas respostas divergentes para o problema e pouca confiança nas respostas que são dadas para resolver aquilo que está funcionando mal.

Não se sabe, por exemplo, qual é a extensão que essa reforma deve receber. Quem pretende reformar o sistema político pode querer modificar muitas coisas. Por exemplo: a alteração do sistema de governo pode ser objeto de uma reforma política? Seria possível assentar o parlamentarismo e abandonar o nosso tradicional sistema presidencialista, mesmo depois de ter sido este último escolhido por plebiscito em 1993? As regras relativas ao mandato presidencial poderiam ser alteradas? Revogar a possibilidade de reeleição seria uma pauta possível? Alterar a forma de composição e de tempo de mandato dos senadores? Isso também pode estar no leque dessa reforma?

Tomemos, por hipótese, que a reforma política deveria cingir-se a modificar o nosso sistema eleitoral e partidário. Quais elementos da estrutura *de lege lata* que deveriam ser modificados? O sistema proporcional de representação, utilizado para compor a Câmara dos Deputados? O modelo de financiamento de campanha? A regulamentação das coligações partidárias?

Pelo clima de “bumba meu boi” que parece ter tomado conta do Congresso Nacional nos últimos dias, é provável que se aceite discutir uma reforma política amplíssima. O presidente do Senado, Renan Calheiros, declarou em rede nacional que, se a população — através de plebiscito — indicasse ao congresso a vontade de não se respeitar a regra de anterioridade das leis eleitorais, isso deveria ser feito pelo Congresso. Frisa-se: a dificuldade de delimitar claramente o ponto de partida leva, necessariamente, a resultados duvidosos.

Por outro lado, não se tem consenso sobre a forma como tal reforma deve ser feita. O fantasma da constituinte exclusiva vive a rondar as propostas de reforma política. Já entre 2005 e 2006 essa possibilidade foi aventada. Em 2006 os combativos Lenio Streck, Martônio Barreto Lima, Marcelo Cattoni e Menelick de Carvalho Netto publicaram um veemente texto contra uma tal possibilidade (clique [aqui](#) para ler).

Agora, em 2013, o governo aventou a possibilidade de se fazer uma consulta popular para ser instalada uma constituinte exclusiva que realize a malfadada reforma. Depois da má repercussão da proposta, que rendeu um novo manifesto de importantes juristas (para ler, clique [aqui](#) para ler), o planalto modificou o teor de sua proposta e passou a defender a necessidade de se estabelecer a consulta popular, via plebiscito, para saber quais os rumos que a reforma a ser levada a cabo pelo Congresso deveria seguir.

Há quem defenda que a reforma deve ser feita pelo Congresso através de reformas legislativas e, se necessário, constitucionais. Admitem-se, nesse caso, consultas ao povo acerca do resultado das reformas, através de *referendum*. Além das dificuldades de identificação do objeto a ser reformado, da forma pela qual essa alteração deve ser levada a cabo, existe também uma enxurrada de propostas — no mais das vezes conflitantes — sobre aquilo que deve ser colocado no lugar do modelo atual.

Existem, por exemplo, nove propostas — entre projetos de Lei e de Emenda à Constituição — que estão em curso no Senado Federal. Está disponível na internet uma página que estabelece uma espécie de quadro evolutivo das [propostas](#). Embora a última atualização seja do início do ano de 2012, é possível perceber que todos os projetos não rejeitados continuam com *status* ativo na consulta legislativa do *site* do próprio Senado. Vale dizer: estão paralisados há mais de um ano, porém não foram ainda arquivados.

Desses nove projetos, destaco — por concentrarem a discussão mais recorrente sobre o tema — os seguintes: PLS 268/2011, que trata do financiamento público de campanhas; PEC 40/2011, que restringe as ligações às eleições majoritárias, excluindo sua possibilidade de aplicação às eleições proporcionais; e PECs 23 e 43/2011, que dispõem em conjunto sobre alterações do sistema eleitoral.

Na Câmara dos Deputados, a Comissão Especial destinada a efetuar estudo e apresentar propostas em relação à reforma política produziu um documento, disponível na internet, que entre o texto de relatórios, dos projetos sugeridos e das respectivas justificativas, soma mais de 60 páginas.

Dentre outros temas, as questões destacadas nos três projetos acima mencionados, e que estão sendo processados no Senado, também aparecem neste documento da Câmara. Financiamento público exclusivo de campanhas, alterações do sistema eleitoral e fim das ligações são pontos candentes. E todos absolutamente controvertidos. As próprias propostas dão amostra disso. Há diferenças significativas entre as propostas que correm no Senado e aquelas aprovadas pela Comissão da Câmara.

Das divergências que me parecem mais gritantes, é possível destacar, por exemplo, o problema das ligações. A PEC 40/2011 exclui a possibilidade de ligações para as eleições proporcionais. Assim, se a proposta prosperar, teremos uma vedação constitucional à formação de ligações para eleições de deputados federais, por exemplo. Alega-se que, sem a possibilidade de se formar ligações, seria mais difícil para os partidos alcançarem o quociente eleitoral, diminuindo os efeitos deletérios da formação de

---

coligações de conveniência, com objetivos meramente eleitoreiros, já que os elos que unem os partidos tendem a se desmanchar já nos primeiros anos de governo (aliás, pelas regras atuais, as coligações têm sua constituição encerrada no momento da proclamação dos eleitos).

O projeto que encarta o documento da câmara, por sua vez, estabelece a previsão das chamadas “federações partidárias” que, diferentemente das coligações, estabeleceriam um vínculo mais duradouro na relação entre os partidos. Assim, os partidos “federados” atuariam como se fossem uma única agremiação, tanto no período eleitoral quanto no momento da atuação parlamentar. Esse mecanismo, segundo a justificativa do projeto, barraria as associações de ocasião, estabelecendo regras de fidelização entre os partidos e um tempo mínimo de duração.

Já no que tange ao sistema eleitoral para composição da câmara, também não há unidade entre as propostas apresentadas no Senado e na Câmara. No primeiro caso, a PEC 43/2011, apresenta/apresentava a hipótese de se estabelecer o sistema de representação proporcional com lista fechada, na qual o eleitor vota na legenda, nos termos da lista estabelecida pelo partido (o atual é de lista aberta). Já a proposta que consta do documento da Câmara prevê a consagração de um sistema proporcional de lista flexível. Nesse caso, o cálculo da representatividade do partido dentro do parlamento dependerá de um somatório dos votos nominais (atribuídos aos candidatos) e dos votos de legenda (atribuídos aos partidos).

Também com relação ao regramento do tal financiamento público de campanhas, há divergências entre aquilo que tramita no Senado e a proposta apresentada pela Comissão da Câmara. Aliás, o financiamento público deve ficar bem equacionado. Afinal, o atual sistema já prevê uma modalidade de financiamento público que tem lugar no momento em que o governo subsidia a propaganda eleitoral “gratuita”. Que de gratuita não tem nada, diga-se de passagem. Na verdade, a gratuidade é garantida aos partidos políticos, mas o contribuinte, de algum modo, paga a farra de imagens. E isso na forma da lei (parágrafo único do art. 52 da lei 9.096/1995) e do decreto, que a regulamenta (Decreto 7.791/2012).

Em suma, vê-se que a matéria está longe de uma organização uniforme mínima que permita uma decisão consistente sobre ela. E isso tanto no que tange ao que deve ser alterado *de lege lata*, quanto ao que deve vir a ser adotado *de lege ferenda*.

Há muito mais a ser dito sobre o tema. Não tenho aqui a pretensão de esgotá-lo. Apenas gostaria de compartilhar uma inquietação. As questões que hoje são discutidas a título de reforma política não começaram a existir no nosso horizonte político a partir de 2005, ou 2011 ou 2013. Na verdade, em 1995, a Câmara dos Deputados já havia instalado, formalmente, uma Comissão para discutir a reforma política. De lá para cá já se vão 18 anos. Se, durante esse tempo todo, não reunimos as condições para compreender o que falha em nosso sistema e o que deve ser adotado para melhorá-lo, porque conseguiríamos fazê-lo em um semestre?

A resposta trivial de que a reforma política não sai porque falta vontade dos políticos para realizá-la é a contradição secundária do problema. A grande questão é que ainda não sabemos exatamente o que queremos mudar, como queremos mudar, e que tipo de novo quadro normativo queremos conceber. É preciso serenidade para não acabarmos — o povo e o governo — pegando o bonde errado da história. Afinal, o bonde que se pega no nada só pode levar a lugar nenhum.

## Date Created

29/06/2013