

REFORMA ELEITORAL: A DISCUSSÃO E O ESFORÇO LEGISLATIVO*

*REGINALDO OSCAR DE CASTRO***

Ninguém desconhece que a democracia e suas instituições só atingem o estágio de efetiva consolidação quando a cidadania desfruta de condições favoráveis ao pleno exercício de seus direitos fundamentais.

Não há quem ignore, tampouco, que sobressai entre estes a prerrogativa que assiste a todo cidadão de manifestar pelo voto sua vontade concernente à escolha de seus mandatários, assim como à tomada de decisões que afetam os próprios interesses e os da coletividade.

Destaca-se, ainda, outra prerrogativa não menos importante, qual seja a que assegura a todo cidadão a possibilidade de exprimir sua opinião e suas aspirações, sob a mediação de partidos políticos bem estruturados e idôneos para interpretar e sustentar as diversas correntes de pensamento político e ideológico existentes numa sociedade pluralista.

Ferir o tema da legislação eleitoral e partidária leva-nos inelutavelmente a que nos defrontemos com as inadequações que persistem a desfigurar nosso sistema político-partidário. Leva-nos, conseqüentemente, a um mergulho nas irreprimíveis frustrações experimentadas pela maioria dos brasileiros, seja em relação à precariedade de nossa mutante legislação eleitoral, seja em relação às graves distorções que grassam no âmago de nossas instituições político-partidárias.

Membro que sou de uma agremiação de porte nacional, que inscreve entre seus objetivos prioritários a defesa da cidadania e a luta pela preservação e contínuo aperfeiçoamento das instituições democráticas, reluto em aprofundarme na descrição desse quadro de inadequações.

* Texto básico da palestra proferida a 4 de abril de 1998, por ocasião da II Conferência Nacional de Legislativos Estaduais realizada na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

** Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Confio, por isso, essa penosa tarefa aos próprios políticos e a outros personagens, cuja prolongada convivência com o processo político brasileiro coloca-os em posição privilegiada para identificar as falhas e as contradições que estão a comprometê-lo, assim como para propor o receituário susceptível de sanear-lo e revigorá-lo.

O eminente vice-presidente da República, senador Marco Maciel, ao ser ouvido em audiência pública, na Comissão Temporária Interna do Senado Federal, criada para estudar a reforma político-partidária, fez esta lúcida reflexão sobre sistemas políticos em todo o mundo, inclusive no Brasil:

Chamo a atenção para o fato de que os sistemas políticos, em todo o mundo, estão sendo questionados. Mais do que os sistemas políticos, o próprio instituto da representação está sendo duramente questionado. Não é por acaso que se vê, nos chamados países de Primeiro Mundo, essa questão posta como um tema agudo, que tem provocado um grande debate. Em alguns países, como a Espanha e a Itália, há instituições não-governamentais, como é o caso de uma instituição de defesa do consumidor, na Espanha, que tem número de filiados maior do que os partidos políticos todos juntos.

Eu poderia dizer até que não só propriamente os sistemas, mas também a sua eficiência, isto é, a sua capacidade de oferecer respostas às demandas e aos desafios internos, que crescem à medida que aumentam a eficiência econômica e a competitividade dos sistemas produtivos cada vez mais integrados. Em nosso caso, a intensidade da crise é reconhecida em razão dos conseqüentes desdobramentos que todos conhecem — talvez até com mais acuidade do que eu, na medida em que são atores renomados, influentes figuras no nosso processo político.

Gostaria de enfatizar dois aspectos: o primeiro é um fato conhecido de todo o País e reflete-se eventualmente em todas as pesquisas feitas ao longo dos últimos anos: o nível de credibilidade da impropriamente chamada “classe política” e das instituições políticas em geral do ponto de vista da opinião pública brasileira; o segundo é o que se reflete nas estatísticas eleitorais: o número de votos em branco, variáveis segundo os cargos em disputa, que guarda estreita relação com a variação de credibilidade das instituições políticas...

Daí a importância, o significado e a urgência de operarmos mudanças que vão, em última análise, condicionar continuidade à eficácia e à consolidação das transformações econômicas e sociais propostas pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso ao Congresso Nacional.

Srs. senadores, as reformas políticas, convém assinalar, não se conflitam com as econômicas, na medida em que têm meridianos diferentes. Na realidade, complementam-se, e, como espero demonstrar, sem elas o País corre o risco de viver em função de dois eixos desequilibrados e até, por que não

dizer, antagônicos: uma economia moderna e competitiva e um sistema político antiquado e incapaz de responder às demandas sociais por eficiência e racionalidade.¹

Na entrevista concedida ao *Jornal de Brasília*, em 7/3/93, o então Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, ministro Paulo Brossard, personalidade exponencial da vida pública brasileira, manifestou-se com aguda criticidade sobre vários aspectos que acentuam a precariedade de nosso sistema político-partidário.

Sobre o gigantismo que caracteriza o leque de nossa oferta partidária, ponderou:

Não há democracia que resista a 36 partidos... será que existem tantas correntes de pensamento distintas e caracterizadas, de molde a converterem-se em partidos?

Diga-se de passagem que, noutra eventualidade (*Correio Braziliense*, 29/8/93), o acatado senador Josaphat Marinho sustentou que cinco ou seis legendas seriam suficientes para abrigar as correntes de opinião do País, nominando-as a seguir:

Um partido socialista, um partido liberal, um partido conservador, um partido democrata-cristão, um partido trabalhista... são idéias que se identificam com o pensamento do povo, quer com as correntes mais desenvolvidas de opinião, quer com aquelas que apenas lutam para sobreviver, mas que têm idéia do que lhes convém.

Mas retorno à entrevista do eminente ex-ministro Paulo Brossard. DeploRANDO a infidelidade partidária, mais evidenciada nas trocas sucessivas de partido, praticadas por parlamentares, Sua Excelência assim se manifestou:

Depois de eleito, ele muda de um partido para o outro desfazendo a verdade eleitoral e a representação proporcional, como se o mandato fosse de sua propriedade exclusiva e que ele pudesse usar, gozar e dispor de maneira abusiva e ilimitada... O eleito que sai de um partido que o elegeu sem desvestirse do mandato, causa-lhe lesão irreparável e o partido que recebe o transeunte se enrica com o alheio... Em Direito isso se chama enriquecimento ilícito.

¹ In Secretaria Legislativa, Subsecretaria de Taquigrafia, Senado Federal, cc-1, 1/9/95.

Ocasionalmente, as críticas às instituições político-partidárias partem também de ex-ocupantes de cargos nos altos escalões da Administração Pública, como é o caso de Mailson da Nóbrega que, refletindo experiências por ele vividas, como Ministro da Fazenda no governo Sarney, acrescentou estas pinceladas ao quadro de incongruências da vida política brasileira:

Além da fragmentação partidária, da sopa de letras em que está mergulhado o Congresso, ele se subdivide em facções que defendem interesses corporativos, setoriais ou regionais, as quais agem como verdadeiras bancadas, ao largo dos partidos e seus líderes. São mais de vinte bancadas — dos portos, da Petrobrás, do Banco do Brasil, do café, do açúcar, da saúde, das ferrovias, do Nordeste, da Amazônia, dos vários setores do funcionalismo público, e assim por diante.

O déficit decisório que tal estado de coisas provoca é enorme. A maioria das leis tem origem em medidas provisórias, algumas reeditadas mais de vinte vezes. É difícil explicar aos estrangeiros que a nova moeda, o real, foi criada e influenciou politicamente a eleição presidencial sem que o Plano Real fosse aprovado pelo Congresso. Ou que o Congresso não se dignou a votar o orçamento na legislatura de 1994.²

Na imprensa, obviamente, tais críticas crescem em virulência. O jornalista Jorge Leão Teixeira, na abertura de artigo sobre a crise político-partidária brasileira, disparou:

No Brasil é mais fácil fundar um partido político do que tirar a segunda via de uma cédula de identidade ou de uma carta de motorista, conseguir uma aposentadoria ou obter um passaporte.

E, com idêntica desenvoltura, prossegue:

No Brasil, políticos também mudam de partido como se muda de camisa ou gravata, tranqüilamente, acumulando no seu currículo um rosário de siglas, indicativas de seu nomadismo partidário. Juntando-se a essa instabilidade um pendor para o absenteísmo dos plenários e o crescente fascínio por regalias e mordomias, não será difícil entender a razão do descrédito também crescente que cerca o Poder Legislativo junto à opinião pública.

Para agravar a situação, fraudes e abusos do poder econômico continuam a macular os pleitos eleitorais realizados no País.³

² Citado em *Problemas Brasileiros*, nº 307, p. 5, janeiro/fevereiro de 1995, por Jorge Leão Teixeira.

³ *Problemas Brasileiros*, nº 307, p. 6, janeiro/fevereiro de 1995.

Os depoimentos aqui citados – e poderíamos ter citado inúmeros outros – são suficientes para configurar a insatisfação que lavra não apenas na opinião pública, mas, também, em expressivas frações do segmento político, com relação ao formato distorcido que entre nós vem tomando a práxis democrática.

Compreende-se, por aí, esse clamor surdo, quase diria indignado, que mais e mais se avoluma no reclamo da reforma política, cuja efetivação não se sabe por que, não se sabe quem, não se sabe quantos teimam em procrastinar.

Refiro-me, evidentemente, a uma reforma de fundo, não de fachada, autêntica, não meramente estratégica, como certas reformas ministeriais que andam a fazer por aí.

Cogito, noutras palavras, de uma reforma que avance vigorosamente por caminhos novos que convém ser trilhados, ao invés de outras reformas que marcam passo em ritmo tão bem cadenciado que chegam a produzir nos desavisados a impressão de uma marcha acelerada em direção a um alvo que, de resto, os que podem não querem atingir. Uma reforma, em suma, que afaste a fragilizada democracia brasileira desse terreno cediço e pantanoso no qual, se nos descuidarmos, corremos o risco de vê-la soçobrar.

O anseio público pela reforma política tem experimentado alternâncias de aquecimento e de resfriamento. Entre 1986/1988, enquanto se desenvolviam os trabalhos da Assembléia Constituinte, fervilharam propostas ousadas e inovadoras, muitas das quais romperam vitoriosas as barreiras das comissões temáticas, mas acabaram severamente decantadas nos meandros afunilados da Comissão de Sistematização.

Há quem impute aos Constituintes de 1986/1988 o paradoxo de se terem mostrado extremamente avançados no social, e excessivamente conservadores na organização dos Poderes assim como no trato dos direitos políticos e dos partidos políticos.

Nesse sentido, é instrutivo mencionar a confidência feita pelo governador Antônio Brito, perante a Comissão da Reforma Político-Partidária do Senado Federal:

Creio que não seja difícil explicar que, após um longo período de supressão de liberdades, de restrição à capacidade de organização e expressão do povo brasileiro, o sentimento que nos presidiu, a nós, Constituintes, foi o de privilegiar a absoluta liberação de todas as possibilidades, de todas as formas de organização e de manifestação. É óbvio que não pretendo sugerir que tenhamos errado ao fazer isso. Era natural que fizéssemos, e não erramos ao fazê-lo. Mas creio – digo isso como *mea-culpa*, pelo menos no meu caso – que acabamos gerando instituições que podem ter o orgulho de ser insuperáveis na sua qualidade democrática, no fato de que este é um país, hoje, exemplar-

mente democrático; em contrapartida, geramos alguns mecanismos de difícil operacionalidade.

Hoje, o Estado brasileiro, o setor público do País, vive algumas impotências, decorrentes em grande parte do fato de que o aparato político-partidário dificilmente conseguirá viabilizar a organização das maiorias, a expressão da maioria organizada e uma gestão da coisa pública condizente com as necessidades do País.⁴

E é em razão disso que o pleito da revisão do sistema não arrefeceu. Pelo contrário, ele ganhou novo alento, a partir de 1995, quando o presidente Fernando Henrique Cardoso desencadeou seu projeto de reengenharia do Estado brasileiro.

Reforçaram-no, também, os resultados frustrantes das eleições de 1996, de cujas urnas foi desentranhado um volume assustador de votos em branco e nulos, pondo em xeque o sistema proporcional e desnudando a fragilidade dos partidos políticos.

A reforma político-partidária está, portanto, na ordem do dia. Resta saber se ela precederá ou sucederá a reforma tributária e a do Judiciário. E isso se deve à alimentação dos debates travados em torno de projetos de revisão, elaborados em três instâncias de inquestionável conhecimento de causa: o Tribunal Superior Eleitoral, a Comissão Temporária Interna do Senado Federal e a Comissão Especial da Câmara dos Deputados instaladas, ambas, em 1995, para estudo das reformas políticas.

O Tribunal Superior Eleitoral reuniu um grupo de trabalho, constituído de juristas e ex-parlamentares eminentes, em número de cinquenta, que, ao cabo de quatro meses de intenso trabalho voluntário, elaborou uma nova legislação eleitoral, oferecida ao Congresso Nacional, a título de subsídio à reforma político-partidária.

A Comissão Especial Temporária do Senado Federal, presidida sucessivamente pelos senadores Humberto Lucena e José Roberto Arruda, sendo relator o senador Sergio Machado, tinha como finalidade propor um modelo de legislação político-partidária permanente.

Buscando o cumprimento eficaz dessa tarefa, a Comissão estabeleceu uma agenda básica de discussão e pesquisas, constituída de 15 temas, que praticamente abarcou os pontos fundamentais da legislação eleitoral e partidária.

Frutos desse trabalho de quase três anos são as 15 proposições elaboradas, discutidas e aprovadas no âmbito da Comissão, as quais oferecem alternativas

⁴ In Reforma Político-Partidária, senador Sergio Machado, p. 9, Senado Federal, 1997.

válidas e inovadoras para os pontos críticos da atual legislação político-partidária.

Constituí, ainda, fonte de pesquisa indispensável aos estudiosos o bem elaborado Relatório Preliminar da citada Comissão, de autoria do senador Sergio Machado, editado no Senado Federal, em 1995.

Trabalho idêntico desenvolveu a Comissão de Reforma Político-Partidária da Câmara dos Deputados, presidida pelo ilustre deputado Mendonça Filho e relatada pelo nobre deputado João Almeida.

É de se notar que as proposições elaboradas, discutidas e aprovadas em seu âmbito restrito respondiam a um elenco de 12 objetivos fixados pela Comissão, destacando-se entre estes os que almejam: facilitar o processo de formação de maiorias estáveis; fortalecer o sistema democrático e dos partidos; qualificar o processo político-eleitoral, etc.

Frise-se que, entre as cerca de 15 proposições resultantes do trabalho dessa Comissão, figura um alentado projeto de lei que altera dispositivos do Código Eleitoral.

Sustentado nas manifestações e propostas acima mencionadas, acredito estar demonstrando que se a reforma político-partidária não se consumou até o presente não é por falta de estudos sérios ou de projetos competentemente elaborados. E devo enfatizar que esse meritório labor vem sendo desenvolvido por congressistas dotados de penetrante percepção do dever que os urge de expungir de nossa legislação eleitoral e partidária os vícios e as contradições que contaminam a práxis política em nosso país.

Dentre as cerca de 32 proposições elaboradas no âmbito das comissões referidas, restrinjo-me ao enunciado perfunctório de apenas quatro, oriundas de cada uma das Casas Legislativas.

1. Sistema eleitoral

- Adoção do sistema eleitoral misto, com vigência para as eleições de 2002 e seguintes, com 50% das vagas disputadas pelos distritos e 50% pelo sistema proporcional.
- O sistema proporcional adotado é o de listas fechadas e será determinante do número de cadeiras do partido na Casa Legislativa respectiva.
- Os distritos são uninominais, vale dizer, será eleito um deputado por distrito eleitoral.
- Cada eleitor terá direito a dois votos, sendo um no candidato a deputado pelo seu distrito e outro na legenda partidária de sua preferência.

- A ordem dos candidatos pelo sistema proporcional, nas listas partidárias, corresponderá à ordem decrescente dos votos por eles obtidos na convenção.
- Vedada a coligação partidária nas eleições proporcionais.

2. Fidelidade partidária

Institui a perda automática do mandato do membro do Poder Legislativo que deixar o partido para o qual foi eleito, salvo no caso de fusão ou incorporação, como fundador, de novo partido.

Prevê a perda do mandato tanto no Legislativo quanto no Executivo, assegurada ampla defesa daquele que, à luz da lei e do estatuto do partido, cometer grave violação da disciplina partidária, sendo que o pedido de decretação será processado perante a Justiça Eleitoral.

Efeitos a partir da promulgação da emenda.

3. Desempenho eleitoral para conceito de partido nacional

3.1. O relator propôs a preservação da liberdade de criação de partidos políticos, mas restringiu o acesso tanto aos recursos do fundo partidário quanto aos programas de rádio e televisão aos partidos que, em vista da última eleição para a Câmara dos Deputados, tenham alcançado desempenho eleitoral que lhes permita representação naquela Casa.

3.2. Cláusula de Barreira – funcionamento parlamentar

O relator entende que as restrições impostas sistematicamente pela Lei dos Partidos – Lei nº 9.096/95 – e pela adoção do sistema eleitoral misto, com vedação de coligações nas eleições proporcionais, já constituem barreira suficiente a obstaculizar o funcionamento parlamentar dos pequenos partidos e, por conseguinte, funciona como um indutor do processo de fusão e incorporação entre partidos ideologicamente próximos.

Indica, ainda neste ponto, que o eleito pelo sistema distrital – majoritário – deverá assumir a sua cadeira independentemente do desempenho partidário.

4. Financiamento de campanha

A proposta do relator adota o financiamento público das campanhas eleitorais, apoiando o PLS 270/95, mas apresentando emenda que define critério de distribuição dos recursos entre as diversas esferas de direção partidárias.

Com efeito, pela proposta do relator, os recursos ficam assim distribuídos:

- 50% para a administração direta dos diretórios nacionais;
- 50% destinados aos diretórios regionais, observado o seguinte critério de redistribuição:
 - 50% na proporção das bancadas estaduais, do DF e dos territórios, eleitas para a Câmara nas últimas eleições; e
 - 50% na proporção do número de eleitores em cada estado, DF e territórios.

Dos recursos destinados aos diretórios regionais:

- 60% para administração direta; e
- 40% para os diretórios municipais, na proporção do número de eleitores.

5. Voto

- alistamento: obrigatório para os maiores de 18 anos;
- voto: facultativo.

Considerou-se, no Parecer do Relator, que, sendo o sufrágio um direito do cidadão... seria um contra-senso torná-lo obrigatório, uma vez que não se pode obrigar um cidadão a exercer um direito.

6. Pesquisas eleitorais

Acrescenta parágrafo ao art. 220 da Constituição Federal vedando a divulgação de pesquisas prévias por intermédio dos meios de comunicação social sessenta dias imediatamente anteriores à eleição.

Na proposição da Comissão do Senado Federal, esse prazo é reduzido para 15 dias.

Justificação:...“a inserção dessas pesquisas de opinião vem alterando de forma substancial e negativa o embate eleitoral”...

7. Segundo turno

Os parágrafos 2º e 3º do art. 17 da Constituição ganhariam a seguinte redação:

§ 2º “Será considerado eleito Presidente o candidato mais votado, desde que, registrado por partido político, obtenha um terço dos votos válidos, não computados os em branco e os nulos.”

§ 3º “Se nenhum candidato alcançar um terço dos votos na primeira votação, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos.”

Justificativas:

- evitar o desmantelamento dos partidos do 1º para o 2º turno, a supervalorização do apoio concedido pelos perdedores do 1º turno e suas danosas conseqüências para a administração;
- evitar a multiplicidade de candidaturas do 1º turno estimulada pela “certeza” de um eventual 2º turno.

8. Datas de eleição e posse

8.1. Estabelece a coincidência de todas as eleições do País, a partir de 1998, reduzindo para dois anos os mandatos dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores a serem eleitos naquele ano (prejudicado quanto à data da vigência).

Justificativa: “... consideramos que a simultaneidade de todos os pleitos traz a vantagem de permitir que as administrações, tanto no nível federal como no estadual e municipal, transcorram com mais tranquilidade, sem interrupções a cada dois anos para novas composições políticas em função dos pleitos que se intercalam.”

8.2. Posses:

Legislativos – 2/1

Executivo Estadual/DF – 4/1

Executivo Municipal – 4/1

Executivo Federal – 6/1

Justificativas:

- iniciar nova legislatura concomitante com o início do novo mandato presidencial;
- escalonar as posses municipais, estaduais e federais fazendo-as descoincidentes e fora do dia 1º de janeiro;
- evitar a coexistência do Congresso em fim de mandato com Presidente em começo, como ocorreu este ano (1995).

Estou convencido de que já reunimos três requisitos fundamentais para a efetivação da reforma política: a consciência de sua necessidade; o anseio da opinião pública; a existência de propostas alternativas elaboradas no Fórum competente, em torno das quais é possível obter o máximo de consenso. Mas bastará o consenso? Há os que entendem que este deve ser secundado por uma vigorosa *vontade política*, que costuma vacilar precisamente nos momentos de decisão.

Não penso exatamente assim. Suspeito que esta vacilante personagem tanto tem de fúrdia como de flexível e dócil. Se a opinião pública se omite, ela também se omite. Se a cidadania dormita, ela também se faz de sonolenta.

Mas se a cidadania se ergue reivindicante, ela acaba curvando-se à *vontade popular*.

Cidadania vigilante, cidadania participante e poder devem ser duas faces da mesma moeda. Vale, nesse sentido, portanto, a afirmativa do deputado José Mendonça Filho, citando um cientista político: “Reforma política é coisa séria demais para estar nas mãos exclusivas da própria classe política”.

