

# Reforma política no Brasil: uma “velha” questão com “novos” desafios?

SILVANA KRAUSE

Doutora em Ciência Política. Professora da UFG

*krause@fchf.ufg.br*

## Resumo

O tema da reforma política nasceu com a primeira experiência republicana brasileira e se estendeu com a construção da Nova República instalada em 1985. Pretendo, assim, verificar em que momento e de que forma a reflexão surge na experiência política brasileira e quais são os pontos nevrálgicos que permanecem no debate atual. A intenção é resgatar a tradição do debate, analisar as alternativas que estão sendo propostas e identificar os limites e perspectivas que uma reforma política apresenta à democracia brasileira.

**Palavras-chave:** reforma política; instituições políticas; democracia.

## Introdução

PARA UMA REFLEXÃO SOBRE O TEMA reforma política e seu significado para o desenvolvimento político no País, o qual envolve uma série de elementos, destaco alguns deles: os tipos de sistema e legislação eleitoral, o sistema e legislação partidária e ainda o sistema de governo.

Para tanto, centro-me em três dimensões que considero fundamentais na análise. A primeira diz respeito à relação existente entre a Reforma Política e a Democracia. Nesse sentido, primeiramente, esclareço o que entendo por reforma política, para em seguida formular a pergunta se o tema está ou não relacionado a uma tipologia de regime político.

A segunda dimensão refere-se à contextualização histórica, para verificar de que forma e em que momentos o tema reforma política emerge na cena política e acadêmica no País. Com isso, procuro avaliar os significados que o tema incorporou em nossa experiência política, para posteriormente fazer um balanço comparativo com as principais questões que estão sendo tratadas na conjuntura política atual.

A terceira dimensão abrange alguns itens da engenharia institucional que estão no centro do projeto da reforma política (PL 1210/07)<sup>1</sup>: o sistema de eleição proporcional com lista fechada (rejeitado em junho de 2007), o financiamento de campanhas eleitorais, a fidelidade partidária (aprovada em outubro de 2007 pelo Supremo Tribunal Federal), a cláusula de barreira e as coligações partidárias.

---

<sup>1</sup> Até o momento da última revisão deste artigo (15.02.2008) o projeto continuava em pauta, em regime de urgência. No entanto, o rumo da reforma política no congresso continua em impasse, especialmente após a rejeição da lista fechada.

## Reforma política e tipologia de regimes políticos

É necessária, inicialmente, uma advertência quanto ao termo reforma política, como contraposto ao termo revolução. Nesse contexto, reforma política referia-se a adaptações e acomodações sem rupturas estruturais da ordem estabelecida. O contexto dessa contraposição dominou o debate especialmente entre os adeptos de vertentes marxistas de amplo espectro, reticentes às discussões referentes à organização institucional da democracia representativa. Reforma, nessa perspectiva, estava associada a um expediente para assegurar, aperfeiçoando, a sobrevivência do instituído.

Essa concepção tradicional do termo reforma tem sua raiz fincada na dimensão privilegiada e determinante da organização econômica, cujo fruto é a idéia de que a dimensão política é reflexo e instrumento da estrutura socioeconômica (Settembrine, 1990). Uma conseqüência desse entendimento é seguidamente tratar as instituições políticas como apêndices da ordem econômica, sem reconhecer que as regras delineiam o jogo e são fundamentais para a qualidade da participação, competição e disputa política. Cabe ainda considerar que, não raramente, a compreensão de que a dimensão política é uma espécie de sustentáculo da ordem econômica justifica atitudes e ações políticas que desprezam os meios e instrumentos utilizados na ação política, absolutizando os princípios da finalidade desejada.

Reforma política é entendida aqui como uma alteração sistêmica, integrada e holística da engenharia política que se refere a um regime político. Portanto, diz respeito não apenas a reformas pontuais, casuísticas, mas também a reformas que reestruturam aspectos específicos de um arcabouço institucional maior.

Com o advento das democracias da terceira onda<sup>2</sup>, especialmente nos anos 1980 do século XX, reiniciou a reflexão sobre o impacto da engenharia política na estabilidade e sobrevivência das instituições políticas inseridas em um regime político democrático. Muitos cientistas políticos chegaram a afirmar que a permanência das novas democracias instaladas dependia de sua capacidade de construir uma eficaz engenharia política (Linz, 1996; Merkel e Sandschneider, 1997).

Após a sobrevivência de várias democracias instaladas no período citado, mesmo com a permanência de muitas instituições políticas consideradas como as responsáveis pela quebra de regimes democráticos<sup>3</sup>, a questão da estabilidade e sobrevivência de regimes democráticos perde a importância diante do debate da

qualidade dos regimes democráticos instituídos. Ou seja, as democracias instaladas sobreviveram – mesmo com instituições políticas frágeis e uma engenharia política ineficaz – e implementaram algumas alterações pontuais, ainda que não reformas políticas na compreensão aqui proposta. Portanto, uma possível reforma política não irá instaurar a democracia, mas aperfeiçoá-la. Não se refere a uma mudança de natureza do regime, mas da sua qualidade. Os malogros de uma reforma política ir adiante se devem especialmente à atribuição exclusiva das mazelas do regime às questões que envolvem os atores políticos que atuam no cenário, quando a idéia de reforma remete-se ao próprio cenário, que estabelece o campo de ação e atuação dos atores políticos. Comumente culpabiliza-se os atores políticos (especialmente políticos e partidos) a má qualidade da democracia, sem análise de onde eles atuam. Vale dizer, o cenário estabelece os espaços de atuação em uma democracia, de sorte que os atores atuam nesse espaço dado. Logo, os atores podem até ser outros, mas a qualidade da democracia pode ser limitada perante um cenário pouco azeitado e permissivo.

Evidentemente, há o seguinte pressuposto na afirmação anterior: em um cenário político democrático, os atores políticos incorporam e atuam dentro do cenário estabelecido, sem que as regras informais subvertam as regras formais. O nosso dispositivo cultural de utilizar a criatividade para estabelecer *scripts* não previstos pelo cenário é um elemento com o qual nenhuma reforma política pode dar conta, quando muito, apenas tentar formular um arranjo mais esperto do que os espertinhos de plantão.

Por isso é importante deixar registrado que o debate sobre a reforma política no Brasil tem como pressuposto o fato de que as regras das instituições políticas são fundamentais para a configuração e reprodução do poder, quando assimiladas. 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. Nessa perspectiva, esse tema estabelece uma conexão íntima com a tipologia de regime político democrático, quando está inserido com a preocupação de construir a passagem dos princípios democráticos universais para efetivos instrumentos que os possam materializar.

Defendo a tese de que, se reforma política for entendida como um projeto amplo, envolvendo vários aspectos da dimensão institucional de um sistema político, pode-se, sim, afirmar que o tema no Brasil está relacionado a uma tipologia de regime político, nesse caso associado à democracia.

<sup>2</sup> O termo foi utilizado pelo cientista político norte americano Samuel Huntington (1994) para classificar a “onda” de transição de cerca de trinta países de sistemas políticos não democráticos para sistemas políticos democráticos.

<sup>3</sup> O presidencialismo foi considerado um fator institucional essencial para explicar as “mal fadadas” experiências de regimes democráticos na América Latina.

## A velha questão da reforma política no Brasil

Para alguns analistas, o comprometimento e os limites de várias reformas propostas e implementadas nos governos FHC e Lula podem ser esclarecidos pelo fato de a dimensão do sistema político não ter sido atingida (Abranches, 2005; Fleischer, 2005). Ou seja, os atores políticos atuantes nas instituições políticas estavam e estão inseridos na forma viciada da engenharia política instituída. Nessa perspectiva, somente com uma reforma política teria havido a possibilidade de outras reformas mais amplas. A “mãe” de todas as reformas seria a reforma política, sendo a geradora de condições que resultariam em alterações estruturais no País.

Cabe ainda esclarecer que o debate sobre a reforma política tem como preocupação garantir o bom funcionamento de um regime político democrático, baseado especialmente no desafio da construção da governabilidade, na eficácia decisória e na boa representação. A questão das opções feitas pela engenharia política de um regime político democrático comumente é confundida com as opções que a sociedade faz com relação a modelos de organização social e econômica. Deve-se ter claro que à dimensão do arcabouço institucional não cabe garantir de antemão a definição de um determinado modelo de organização social e econômica. Esta é dada *a posteriori*, fruto e resultado de uma opção que é definida no interior do método, mas não pelo método de decisão em si. A engenharia política, assim, pode e deveria garantir métodos e procedimentos de decisão democráticos, mas não lhe cabe decidir um modelo econômico e de justiça social. Ela deve se preocupar apenas com a qualidade do processo de decisão, para que os resultados daí conquistados sejam os mais fidedignos possíveis com o modelo social e econômico optado pelos eleitores. A engenharia política trata da questão do “como” decidir e não “o que” decidir.

Com tais observações, defendo a tese de que em nosso País historicamente o tema reforma política esteve especialmente baseado em aspectos pontuais e não em um conjunto de elementos que estivessem relacionados. Quero dizer com isso que na experiência política brasileira não predominou uma concepção sistêmica de intervenção no arcabouço institucional. Ou seja, alguns entraves de engenharia política republicana brasileira permanecem desde sua fundação, ou quando foram feitas alterações, elas não interferiram na essência do sistema político.

Nesse sentido, eu diria que no País prevaleceu no debate não uma reforma política, mas sim uma reforma eleitoral, uma reforma partidária, uma reforma

no sistema de governo, e assim por diante. Trata-se de intervenções que estiveram associadas especialmente a iniciativas e estratégias de sobrevivência de nossas oligarquias e também de regimes autoritários, como a nossa experiência do regime militar. Elejo alguns exemplos históricos para demonstrar a minha tese, analisando alguns aspectos da questão do nosso sistema de legislação e participação eleitoral e de representação na primeira experiência republicana.

O movimento republicano brasileiro nasceu sem o espírito universal, pressuposto da vida pública republicana, sendo descolado do sentimento republicano do pertencimento comum. Primeiro que, apesar de a exigência do voto censitário no Império ter sido abolida com a introdução republicana da proibição do voto do analfabeto, a representação política não foi ampliada. Alguns autores afirmam que o direito à participação eleitoral no período Imperial era ligeiramente maior do que a estabelecida na nossa República Velha (Klein, 1995)<sup>4</sup>. Fazendo uma analogia ao desafio da participação política até os dias de hoje, a nossa experiência republicana, mesmo abolindo o voto censitário e permitindo o direito de votar ao analfabeto, não superou o problema do poder econômico na representação política. O debate do financiamento das campanhas é um demonstrativo de que não conseguimos superar esta mazela (Samuels, 2003). Segundo, a representação das unidades da federação também não foi enfrentada na construção republicana e o problema permanece na história republicana brasileira, pois algumas unidades da federação estavam e estão sub-representadas e outras sobre-representadas. Se, no Império, já no primeiro censo nacional, em 1872, era demonstrado que havia distorções de representação das províncias, como no caso de um candidato a deputado de Minas Gerais, que para ser eleito tinha de ter quase quatro vezes mais eleitores que um candidato de Mato Grosso (Porto, 1989), o problema permanece, em certa medida, até na Nova República. Essa distorção de representação fere um dos princípios básicos da democracia representativa, que é “*one man, one vote*”.

A fundação republicana e sua constituição consolidaram as oligarquias, ao dissociar o debate republicano fundador de uma identidade nacional que superasse o localismo fragmentado e fragmentador da experiência do Império. O poder moderador imperial, com sua função de garantir a unidade pelo recurso interventor, é apenas substituído por outro poder capaz de manter uma identidade nacional e superar as tendências fragmentárias. O exército cumpre esse papel na formação republicana, o que constitui um exemplo de uma compreensão de reforma política sem estar vinculada a um debate mais amplo que condicionasse a transformação do Império em República

4 A título de ilustração, 5 anos após a proclamação da República (1894), apenas 2% da população tinha direito à participação eleitoral e em 1930, 6% da população. Fonte: IBGE/TSE.

a um redimensionamento da representação política e da governabilidade. Explicitando melhor, a República nasce enfrentando o problema da governabilidade, ou seja, da fragmentação das oligarquias, apenas com uma alternativa substitutiva. O poder moderador imperial, solução encontrada para o problema da governabilidade, é apenas substituído por um poder do exército. A essência de ambos permaneceu – um poder altamente concentrador e centralizador para enfrentar a dispersão e obter a governabilidade.

Interessante que isso possibilita traçar um paralelo na conjuntura política atual. O nosso sistema partidário, disperso e fragmentado, o que dificulta a governabilidade, é enfrentado com um princípio similar. Não há mais o poder moderador ou um exército que garanta a governabilidade, mas existem, por exemplo, a medida provisória (Limonge e Figueiredo, 2003) e o poder de agenda (Carey e Shugart, 1998), que garantem a governabilidade ao Poder Executivo. 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 como o “mensalão”, 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 associação com a natureza dos procedimentos de construção das maiorias. Ou seja, não basta um regime político, classificado como democrático, garantir a construção de maiorias. É necessário também se perguntar em que medida a aquisição de maiorias se fundamenta em um processo sustentado com procedimentos e instrumentos que salvaguardem um *modus operandi* democrático. 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 execu-

tivo com ampla capacidade de ação legislativa é um exemplo vivo da degenerescência do nosso regime democrático.

Outro pilar que fundamenta minha tese é a tradição predominantemente casuística de intervenção em algumas regras das instituições políticas brasileiras, especialmente com o intuito de garantir a sobrevivência e 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 conforme a conjuntura exigia. Um exemplo disso 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 militar havia se preparado em 1979 com a reforma partidária, mediante a substituição do sistema bipartidário pelo multipartidarismo, para reagir ao crescimento eleitoral do único partido de oposição (MDB). Utilizando-se do clássico princípio do “dividir para governar”, procurava assim também evitar o voto plebiscitário do eleitorado, que vinha canalizando sua contestação ao regime via MDB.

A Lei Falcão, de 1976, teve a intenção de limitar a propaganda política e não propiciar o debate na TV. Serviu para o regime militar como um instrumento de controle político diante das manifestações de descontentamento eleitoral nas regiões mais urbanizadas e industrializadas.

O regime democrático na Nova República reproduziu uma série de hábitos da tradição casuística brasileira quanto às regras do jogo. São exemplos claros a duração do mandato do presidente da República e a questão da reeleição. Primeiramente, em 1988, o então presidente Sarney garantiu, com o apoio do “centrão”, que o seu mandato não fosse encurtado<sup>5</sup>. O mandato foi então definido para um período de cinco anos e a reeleição não era possível. Passados alguns anos, em maio de 1994, foi encurtado o mandato do presidente. A alteração foi especialmente uma reação diante das pesquisas eleitorais no período, que indicavam Lula como favorito<sup>6</sup>. A conjuntura muda, a regra é alterada e instrumentalizada novamente, de acordo com as necessidades dos atores políticos. Em 1997, o clima de aprovação do governo FHC faz com que o Congresso aprove uma emenda constitucional que possibilite a reeleição do presidente<sup>7</sup>.

Inúmeros outros exemplos ainda poderiam ser elencados, como reforço da tese da nossa tradição, de não termos implementado até hoje uma engenharia política com uma perspectiva holística, integrada e sistêmica, mas predominantemente pontual e casuística. Não quero aqui responsabilizar a engenharia política por todas as mazelas enfrentadas pela sociedade brasileira, mas apenas

5 Latin American Regional Reports. Brazil Reports (2.06.1988: 1; 7.08.1988: 2).

6 Latin American Regional Reports. Brazil Reports (9.06.1994: 1).

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

chamar a atenção de que uma reforma política poderia facilitar e azeitar a dinâmica política, fortalecendo e qualificando assim o nosso regime democrático.

## Novos desafios da reforma política no Brasil

Não é a primeira vez que o tema reforma política é discutido no Congresso Nacional. O projeto na Câmara dos Deputados (PL 1210/07), apresentado por uma comissão especial<sup>8</sup>, propôs atingir um conjunto de aspectos, reconhecendo a intercomunicação e interdependência de elementos institucionais centrais, os quais passo a avaliar, posto que são considerados no projeto de reforma política.

### • Sistema eleitoral

São vários os elementos que definem o sistema proporcional de votação para o Poder Legislativo e o sistema majoritário de votação para o Poder Executivo. Examinando, especificamente, o sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta para a votação de deputados e vereadores, adotado no Brasil.

Atualmente, para a escolha de deputados e vereadores, o eleitor vota na legenda ou no nome de um candidato. 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 no plenário da Câmara dos Deputados, é a adoção da lista fechada, que poderia vir a causar um impacto positivo especialmente aos partidos brasileiros.

Em uma lista fechada, cada partido ou coligação apresenta ao eleitor uma lista preordenada de candidatos, segundo a ordem de preferência em que os candidatos da chapa serão eleitos, de modo que os candidatos não recebem uma votação nominal (o eleitor vota em uma lista). Trata-se de critério cujo preenchimento de vagas é conquistado pelo partido ou coligação, o qual é previamente estabelecido de acordo com a posição que cada candidato tem na lista apresentada.

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, um candidato precisa conquistar e potencializar o máximo de votação em sua candidatura para garantir sua própria eleição. Já em uma 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.

Assim, a regra de uma lista fechada não incentivaria disputas de eleitorado entre candidatos de um mes-

mo partido, dado que os currais eleitorais em disputa concentrar-se-iam nas listas partidárias, interessando ao candidato que o partido faça uma boa votação. Certamente a regra amorteceria o “canibalismo” seguidamente presente entre membros de um mesmo partido, que procuram garantir seus “feudos” eleitorais.

Segundo, 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.

Alguns cientistas políticos contrários à lista fechada argumentam que a regra alimentaria a consolidação de “caciques”, por inibir a oxigenação do partido e a criação de novas lideranças. Cabe aqui contra-argumentar 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 que os recebeu de plantão.

Ora, para contrabalançar a tendência 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.

Terceiro, 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.

### • Financiamento de campanhas

A questão da influência do poder econômico na vida partidária e nas campanhas eleitorais é um tema crucial para a qualidade da competição política em nossa democracia. Uma sociedade como a nossa altamente concentradora de renda e com uma cultura política

<sup>8</sup> O parecer do relator deputado Ronaldo Caiado foi aprovado pela comissão especial em 3 de dezembro de 2003.

clientelista, acaba por filtrar e restringir o acesso à política, o que fere um princípio básico de um regime democrático, que é o da competição política e da igualdade de oportunidade de ação no sistema político.

A legislação em vigor estabelece limites, mas permite o financiamento de pessoas físicas e jurídicas às campanhas eleitorais. No entanto, o grande problema é a questão do “caixa dois”, referente aos recursos que não são contabilizados oficialmente pelos partidos políticos.

A proposta da comissão especial da Câmara dos Deputados prevê o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais, proibindo a contribuição de pessoas físicas ou jurídicas. Para isso, prevê-se uma dotação orçamentária de R\$ 7,00 por eleitor cadastrado no ano anterior à eleição. Seria mantido o fundo partidário, com uma dotação orçamentária de R\$ 0,35 por eleitor cadastrado no ano anterior às eleições. A distribuição do montante dos recursos públicos daria-se da seguinte forma: 1% igual entre todos os partidos registrados no TSE; 14% igualmente entre os partidos com representação na Câmara; e 85% proporcional à representação na Câmara. Em anos de eleições federais, a divisão de tais recursos ficaria assim: 30% para a administração nacional, quando o partido ou a coligação tiver candidato à presidência; 20% para a administração nacional do partido, quando o partido não tiver candidato à presidência; e, do restante, 70% ou 80% para as administrações estaduais (50% proporcionalmente ao número de eleitores e 50% proporcionalmente às bancadas estaduais de cada partido).

Evidentemente, o financiamento público exclusivo somente poderia evitar ou diminuir a influência do poder econômico se contasse com uma boa infraestrutura de controle nos tribunais eleitorais. Apesar de muitos argumentarem que o “caixa dois” não seria eliminado, como já foi observado anteriormente, com as listas fechadas e o financiamento direto aos partidos, o controle seria facilitado. Também é preciso lembrar que a proibição de shows, festas e uma série de outros recursos utilizados nas campanhas diminuem os custos das campanhas. Além disso, as campanhas milionárias normalmente são visíveis. Portanto, como explicá-las ao poder público e à opinião pública em um contexto de financiamento público exclusivo? Nesse caso cabe a pergunta: O “caixa dois” não seria assim mais visível?

No momento em que escrevo este artigo o impasse do projeto continua na Câmara dos Deputados. Um ponto nevrálgico é a questão do financiamento de campanhas. Há um debate que propõem financiamento misto de campanha eleitoral. Ou seja, proposições por meio de emendas ao projeto (PL1210/07) que estabelecem para as eleições majoritárias o financiamento

exclusivamente público de campanhas (prefeitos, governadores e senadores) e exclusivamente privado, com limites de valores, para as campanhas aos cargos proporcionais (vereadores e deputados).

- **Fidelidade partidária**

A questão da fidelidade partidária é um interessante exemplo de como os impasses e a lentidão decisória no Congresso são resolvidos em outras instâncias. A legislação partidária (Lei n. 9.096/95) estabelece que o cargo/função que um político exerce na representação política pertence ao partido. Ou seja, neste princípio, o parlamentar que mudar de partido não perde o seu mandato, mas perde o cargo<sup>9</sup> que ocupa. Na prática, o parlamentar é tradicionalmente seduzido a trocar de partido quando lhe é oferecida uma vantagem. Normalmente o parlamentar recebe em troca uma oferta de um cargo mais expressivo e de visibilidade na instância legislativa, ou outras ofertas são apresentadas, como uma futura candidatura mais promissora (Krause e Paiva, 2002; Melo, 2004).

Com um sistema de lista fechada, que estava 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 mais. O imbróglio na Câmara dos Deputados a respeito do projeto de reforma política acabou respingando no TSE e no STF, quando, após as consultas de partidos interessados (DEM e PSDB) decidiram pela fidelidade partidária<sup>10</sup>.

- **Cláusula de barreira**

O Brasil apresenta um alto número de partidos representados na Câmara dos Deputados, e assim, a dispersão e fragmentação das forças políticas no legislativo, em associação com um sistema de governo presidencialista, têm sido apontadas por vários cientistas políticos como fatores que dificultam a governabilidade do País (Nicolau, 1996). Para demonstrar as causas da fragmentação partidária no legislativo, as pesquisas empíricas fundamentam-se em diferentes variáveis, como a legislação eleitoral e partidária, o cálculo de ganhos e sobrevivência dos deputados, a influência do Poder Executivo nacional e regional.

Alguns países, para evitar a representação de partidos com pouca expressão eleitoral, procuram diminuir o número de partidos representados no parlamento (Unglaub, 1995) por meio do que se denomina cláusula de barreira. Alguns estudos brasileiros têm demonstrado que a introdução da cláusula de barreira não diminuiria significativamente a fragmentação do sistema partidário, mas facilitaria, para o eleitor, a visibilidade de atuação dos partidos no congresso.

9 Por exemplo: cargos de comissões parlamentares.

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

Em 2003, a Comissão Especial da Reforma Política da Câmara dos Deputados editou o Projeto de Lei n. 2679, modificando o art. 13 da Lei n. 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 elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e 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 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 n. 9.096/1995 foi considerado por decisão do STF sem eficácia jurídica, depois de julgar processos de Ação Direta de Inconstitucionalidade movidos por partidos.

Sem intenção de me estender no debate da cláusula de barreira é, no entanto, importante destacar que alguns cientistas políticos (Tavares, 2007) advertem sobre os limites da proposta do projeto especialmente em duas dimensões. Uma diz respeito à própria natureza do sistema proporcional que tem como princípio garantir a representação da diversidade da sociedade. Argumento, no entanto, discutível para o caso brasileiro se avaliarmos que são raros os partidos pequenos que de fato tenham uma conexão com o eleitorado baseada em identidade ideológica ou alguma raiz sedimentada, por exemplo, em vínculos com minorias étnicas e/ou religiosas. A outra dimensão criticada diz respeito ao aspecto do tratamento proposto aos partidos pequenos. Estava previsto que partidos que não atingissem este patamar, não perderiam sua representação na Câmara dos Deputados, mas teriam restrições e limitações quanto ao seu desempenho parlamentar<sup>11</sup>. Tais condições, de acordo com Tavares, “não violam apenas preceitos da Constituição brasileira, mas princípios da representação política consagrados pela tradição das democracias ocidentais” (Tavares, 2007, p. 122). Ou seja, representantes eleitos devem desfrutar de iguais direitos de ação e prerrogativas, caso contrário fere-se valores universais básicos da democracia representativa, dado que existiriam representantes com maiores poderes que outros.

- **Federação de Partidos**

As coligações eleitorais, nas eleições proporcionais, são apontadas por muitos cientistas políticos como

prejudiciais ao nosso sistema de representação político. Elas são responsabilizadas por distorcerem o princípio da representação, contribuírem com a fragmentação do sistema partidário brasileiro e predominantemente não seguirem uma lógica de associação baseada em afinidades ideológicas (Krause/Schmitt, 2005).

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.

## Conclusão

Após destacar alguns elementos da tradição da engenharia política brasileira e discorrer sobre o debate da reforma política na conjuntura da Nova República, ficam duas questões.

A primeira questão diz respeito ao malogro da tramitação do projeto de reforma política proposto pela comissão especial na Câmara dos Deputados, impedindo a sua avaliação pelo Congresso em tempo hábil, para entrar em vigor já nas eleições de 2008. A meu ver, há razões fundamentais para isso. Por exemplo, no que diz respeito ao próprio eleitorado, este não tem envolvimento com o tema, dada a sua natureza. Por ser fundamentalmente técnico e árido, ele não mobiliza a sociedade brasileira para o debate e conseqüentemente não exerce uma pressão sobre a classe política para um engajamento maior. Mesmo com todos os escândalos de corrupção, para uma grande parcela do eleitorado, algumas propostas da reforma política não são recebidas com simpatia. Uma expressiva cultura política antipartidária não vê com bons olhos um financiamento público exclusivo de campanhas, apesar de ficar cada vez mais evidenciado que um grande fomentador da corrupção no País está associado ao problema de financiamento de campanhas eleitorais. Pesquisas também têm apontado que o eleitor é favorável a uma reforma política, mas de fato, não tem claro qual reforma seria a mais adequada para alcançar uma maior qualidade em nosso sistema<sup>12</sup>.

A segunda questão refere-se às dificuldades de um entendimento comum da classe política brasileira a respeito da reforma política. O tema é polêmico e gerador

11 Um exemplo disto seria a impossibilidade de cargos em comissões parlamentares.

12 O eleitor e a reforma política. Senado Federal. Secretaria Especial de Comunicação Social. Secretaria de Opinião Pública. DATASENADO. Maio/2007.

de inseguranças e incertezas na classe política. Uma reengenharia política implicaria novos desafios e poderia dificultar a sobrevivência de alguns partidos e lideranças políticas. Tome-se como exemplo, apesar de polêmica na sua forma proposta, a questão da cláusula de barreira, que limitaria a atuação de alguns partidos no cenário das instâncias representativas. Outro é a criação

de federação de partidos, o que não é bem recebido por boa parcela da classe política brasileira. A criação de federações partidárias limitaria as estratégias de sobrevivência dos partidos, uma vez que estabeleceria uma camisa de força à classe política, habituada a flexibilizar suas alianças políticas, especialmente de acordo com critérios conjunturais e regionais.

## Referências

- ABRANCHES, Sérgio. Os dilemas da governabilidade no Brasil: reforma política ou reforma do Estado? *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, Ano VI, n.2, p. 39-60, 2005.
- CAREY, John M.; SHUGART, Matthew S. (Org.). *Executive decree authority: calling out the tanks or just filling out the forms?* Cambridge: University Press, 1998.
- FLEISCHER, David. Análise política das perspectivas da reforma política no Brasil. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, Ano VI, n. 2, p. 13-37, 2005.
- HUNTINGTON, Samuel. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.
- KLEIN, Herbert S. Participación política en Brasil en el siglo XIX: los votantes de San Pablo en 1880. In: ANINNO, Antonio (Org.). *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1995. p. 453-468.
- KRAUSE, Silvana; PAIVA, Denise. Perdas e ganhos – lideranças políticas brasileiras e instabilidade na representação dos partidos: lógica nacional x lógica regional (1982-2001). In: PINTO, Céli R. J.; MARENCO, André (Org.). *Partidos no Cone Sul. Novos ângulos de pesquisa*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, Programa de Pós-Graduação Ciência Política – UFRGS, 2002. p. 83-131.
- KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério (Org.). *Partidos e Coligações Eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Edunesp, 2005.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Medidas provisórias. In: BENEVIDES, Maria Victoria; ANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 266-299.
- LINZ, Juan J; STEPAN, Alfred. *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore, London: Johns Hopkins University Press, 1996.
- MELO, Carlos Ranulfo. *Retirando as cadeiras do lugar. migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.
- MERKEL, Wolfgang; SANDSCHNEIDER, Eberhard. *Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozeß*. Opladen: Leske + Budrich, 1997.
- NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil. Da Colônia à Quinta República*. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1989.
- REIS, Bruno. O presidencialismo de coalizão sob pressão: da formação de maiorias democráticas à formação democrática de maiorias. In: *Reforma Política. Revista Plenarium*, Ano IV, n. 4. Câmara dos Deputados, Brasília, 2007. p. 80-103.
- SAMUELS, David. Financiamento de campanha e eleições no Brasil: o que podemos aprender com o “caixa um” e propostas de reforma. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 364-391.
- SETTEMBRINE, Domenico. Reformismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco (Org.). *Dicionário de Política*. Brasília: ed. UNB, 1986. p. 1077-1080.
- TAVARES, José Antônio Giusti. Quatro questões pontuais da reforma política. In: *Reforma Política. Revista Plenarium*, Ano IV, n. 4, Câmara dos Deputados, Brasília, 2007. p. 112-126.
- UNGLAUB, Manfred. Eleições e sistema político: experiências com o voto distrital misto na Alemanha. *Partidos e Sistemas Eleitorais em Tempos de Reforma*. São Paulo: Centro de Estudos da Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, n. 9, p. 7-29, 1995.

## Political reform in Brazil: an old issue with new challenges?

### Abstract

The topic of political reform was born in the first Brazil's republican experience and spread out with the “New Republic” in the year 1985. It intends to search when and how the reflection about politic reform in the Brazilian politic experience began in order to find the key questions nowadays. The intention is to rescue the tradition and examine the proposed alternatives in order to estimate the limits and perspectives that a political reform has in the Brazilian democracy.

**Key words:** political reform; political institutions; democracy.

Data de recebimento do artigo: 16 de junho de 2007

Data de aprovação do artigo: 01 de abril de 2008