

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – IPOL
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA.

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO:

REFORMA POLÍTICA NO BRASIL:

Análise das reformas propostas pelo Senado (1998) e
pela Câmara (2003).

Aluno: Everaldo Corrêa de Moraes

Banca Examinadora:

Ricardo W. Caldas (Presidente / Orientador)

David V. Fleischer (Membro Interno – IPOL)

Maria de Fátima Junho Anastasia (Membro Externo – UFMG)

Paulo Kramer (Suplente)

EVERALDO CORRÊA DE MORAES

**REFORMA POLÍTICA NO BRASIL:
ANÁLISE DAS REFORMAS PROPOSTAS PELO SENADO (1998) E PELA CÂMARA
DOS DEPUTADOS (2003).**

**Dissertação apresentada ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de Brasília
como um dos pré-requisitos para obtenção
do grau de Mestre em Ciência Política**

**Professor Orientador: Dr. Ricardo W.
Caldas**

Brasília-DF

2006

Aos meus pais, Everaldo Ramos Moraes e Erenice Corrêa Moraes (Ncinha), que sempre estiveram ao meu lado oferecendo a ajuda e os suportes necessários para a conclusão deste trabalho.

RESUMO

No Brasil, há necessidade premente de profunda reforma política. Propostas foram apresentadas ao Congresso Nacional. Para início de reflexão, apresenta-se um marco teórico, com três sistemas para o estudo do tema em questão, quais sejam, o sistema político, o sistema partidário e o sistema eleitoral. A reflexão sobre os sistemas partidários, com seus tradicionais atores, é imprescindível. É também indispensável repensar a organização partidária, com seus partidos de quadros, partidos de massa, partido de eleitores e partido “atomizado”. Este último, preponderante dentro do sistema partidário brasileiro. Os sistemas eleitorais são mecanismos pelos quais a população manifesta sua vontade política, delegando poder de decisão aos seus representantes. Mudanças se fazem necessárias em todo o quadro do sistema eleitoral brasileiro. Temas polêmicos do sistema eleitoral devem ser enfrentados em qualquer projeto de reforma: financiamento de campanha, sistema eleitoral de lista aberta, coligações partidárias, federação de partidos etc. Desafios e obstáculos atravessam o doloroso caminho da consolidação da democracia e do fortalecimento das instituições políticas nacionais. Não há desculpas para protelar a reforma política. A pressão para sua efetivação vem de todos os que militam nas instituições políticas, e de todos os rincões do país onde vivem brasileiros decepcionados com o mau desempenho de seus representantes na Câmara e no Senado.

Palavras-chaves: Sistema político. Sistema eleitoral. Sistema partidário. Sistema de governo. Reforma política.

ABSTRACT

Brazil is currently in dire need of a profound political reform. Proposals have been presented to the National Congress. As a starting point for reflection on the matter, a theoretical mark is presented with three systems for the study of the point in case, namely the political system, the party system and the electoral system. Reflection on the party systems, with its traditional actors, is indispensable. Also indispensable is to rethink the current party structuring, with its 'staff parties', 'mass parties', 'elector's parties' and the 'atomized parties', the latter omnipresent within the Brazilian party system. The electoral systems are mechanisms through which the population voices its political will, delegating decision power to its representatives. Changes are deemed necessary in all of the Brazilian electoral system's framework. Polemic themes regarding the electoral system must be addressed in any project for a reform: campaign funding, 'open list' electoral system, party coalitions, party affiliation to federations, etc. Challenges and obstacles stand in the way of the dolorous path of democracy's consolidation and of the strengthening of the national political institutions. There is no excuse for further stalling the political reform. The pressure for its implementation comes from all of those who are personally engaged in political institutions, and from every single area of the country inhabited by Brazilians who are disappointed with the poor performance of their representatives at the House of Representatives and the Senate.

Key Words: Political system. Electoral system. Party system. Government system. Political reform.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

TABELAS

Tabela. 1 – Sistemas eleitorais: eleições para Câmara Baixa_____	38
Tabela. 2 – Associação entre representação e magnitude do Distrito Eleitoral_____	39
Tabela. 3 – Processo de Apuração dos Votos no sistema de Voto Alternativo_____	45
Tabela. 4 – Fórmula D’Hondt_____	50
Tabela. 5 – Fórmula Sainte Laguë_____	51
Tabela. 6 – Fórmula Sainte Laguë Modificada_____	51
Tabela. 7 – Diferença entre os Sistemas Mistos de Correção e de Combinação_____	59
Tabela. 8 – Relação de Projetos e Autores favoráveis ao Sistema Eleitoral Misto_____	74-75
Tabela. 9 – Projetos que tratam da fidelidade partidária_____	79-80
Tabela. 10 - Composição da Câmara dos Deputados. Brasil (1984-1997)_____	87
Tabela. 11 – Relação Partido, Senadores e Suplentes em 25/02/2002_____	93
Tabela. 12– Número de suplentes pelo total de cadeiras dos Estados no Senado_____	94
Tabela. 13 - Comissões e Subcomissões da Constituinte_____	111

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Comparecimento como proporção da população total. Eleições para a Câmara dos Deputados (1933-1986)_____	61
---	----

SUMÁRIO

<i>INTRODUÇÃO</i> _____	10
<i>Capítulo 1 – Marco Teórico</i> _____	12
1.1 Sistema Político _____	12
1.2 Sistemas Partidários _____	16
1.2.1 Definição de Partido Político e suas Funções_____	17
1.2.2 Mobilização Partidária_____	22
1.2.2.1 Eleitores_____	22
1.2.2.2 Simpatizantes Adeptos_____	25
1.2.2.3 Militantes_____	25
1.2.2.4 Dirigentes_____	27
1.2.3 Organizações Partidárias_____	28
1.2.3.1 Partido de Quadros_____	28
1.2.3.2 Partido de Massas_____	29
1.2.3.3 Partido de Eleitores_____	30
1.2.3.4 Partido “Atomizado”_____	31
1.2.4 Sistema de Partidos_____	33
1.2.4.1 Bipartidarismo_____	35
1.2.4.2 Multipartidarismo_____	36
1.3 Sistemas Eleitorais _____	37
1.3.1 Sistemas Eleitorais Majoritários_____	40
1.3.1.1 Maioria Simples_____	41

1.3.1.2 Dois Turnos_____	44
1.3.1.3 Voto Alternativo_____	44
1.3.2 Sistemas Eleitorais Proporcionais_____	46
1.3.2.1 Voto Único Transferível_____	47
1.3.2.2 Proporcional de Lista_____	48
1.3.3. Sistemas Eleitorais Mistos_____	56
1.3.3.1 Combinação_____	56
1.3.3.2 Correção_____	57
Capítulo 2 – Sistema Político Brasileiro_____	60
2.1 Aspectos históricos do sistema político brasileiro_____	60
2.2 Lei de Inelegibilidade_____	63
2.3 Partidos Políticos_____	65
2.4 Eleições_____	68
Capítulo 3 – Reforma Política do Senado. “Uma Reforma Teórica”_____	71
3.1 Criação da Comissão Especial_____	71
3.2 Sistema Eleitoral, Proibição de Coligações nas Eleições Proporcionais_____	73
3.3 Fidelidade Partidária_____	77
3.3.1 Migração Partidária_____	81
3.4 Desempenho Eleitoral para Conceito de Partido Nacional_____	84
3.5 Prazos de Domicílio Eleitoral e Filiação Partidária para Registro de Candidatos_____	88
3.6 Duração Mandato dos Senadores_____	89
3.7 Voto Facultativo_____	90

3.8 Divulgação de Pesquisas Eleitorais	91
3.9 Suplentes de Senadores	93
3.10 Número Mínimo e Máximo de Vereadores	96
3.11 Financiamento de Campanhas	96
<i>Capítulo 4 – Reforma Política da Câmara. “Uma Reforma Pragmática”</i>	99
4.1 Comissão Especial da Câmara	99
4.2 Financiamento de Campanha	100
4.3 Sistema Eleitoral	103
4.4 Coligações Partidárias	106
4.5 Federação de Partidos	107
4.6 PEC nº 20-A, de 1995, que institui o Parlamentarismo	109
4.6.1- O Parlamentarismo na Constituinte de 1987/88	110
4.6.2- Discussão da Proposta de Adoção do Parlamentarismo	119
<i>Capítulo 5 – Um Balanço das Propostas</i>	124
5.1 – Os obstáculos à Reforma Política	124
5.2 – O processo rumo à aprovação de uma Reforma Política	129
CONCLUSÃO	131
BIBLIOGRAFIA	139
ANEXO A - Propostas que Constam na Reforma Política do Senado	149
ANEXO B - Projetos de Reforma Política da Câmara dos Deputados	162
ANEXO C - Proposta da Câmara que Institui o Parlamentarismo	177

Introdução

O objetivo inicial deste trabalho é estudar as recentes propostas de reforma política apresentadas ao Congresso Nacional. Para tanto, utilizam-se as duas mais recentes e mais bem elaboradas feitas, uma pelo Senado no ano de 1998 e outra pela Câmara dos Deputados no ano de 2003, esta última complementada por uma Emenda Constitucional (PEC nº 20-A de 1995), que trata da alteração do sistema de governo, instituindo o parlamentarismo. Analisa-se o conteúdo das duas reformas, esclarecendo suas semelhanças e diferenças, tanto no aspecto teórico quanto nas possíveis implicações práticas.

De início, a análise proposta estabelece um marco teórico importante. Nele, apresentam-se três sistemas para o estudo de uma reforma política, quais sejam, o sistema político, o sistema partidário e o sistema eleitoral, com suas respectivas definições, funções, origens e históricos. O trabalho está dividido em cinco capítulos

No capítulo 1, apresentam-se os sistemas partidários, estabelecendo definições e funções importantes, tais como, mobilização partidária, atores deste processo: eleitores, simpatizantes e adeptos, militantes e dirigentes. Estuda-se também a organização partidária, com seus partidos de quadros, partidos de massa, partido de eleitores e partido “atomizado”. Este último, preponderante dentro do sistema partidário brasileiro. São analisados os sistemas eleitorais majoritário e proporcional, de cuja mescla resulta o sistema misto.

No capítulo 1.3, os sistemas eleitorais são apresentados, resumidamente. São eles os mecanismos pelos quais a população manifesta sua vontade política, delegando poder de decisão aos seus representantes. No capítulo 2, faz-se um breve histórico do sistema eleitoral, com a legislação pertinente, nesses cem anos da República. São feitas considerações sobre os partidos políticos e as eleições, sob a égide das leis dos partidos políticos e das eleições, Lei nº 9.096/1995 e Lei nº 9.504/1997, respectivamente.

O capítulo 3 trata do projeto de reforma política apresentado pelo Senado, com mudanças do sistema eleitoral de proporcional de lista aberta para o *sistema eleitoral misto - majoritário e proporcional*; mudanças quanto ao número de senadores, ao voto obrigatório, às

coligações, à fidelidade partidária, desempenho eleitoral; prazos para domicílio eleitoral e filiação partidária; duração de mandatos dos senadores e outros temas.

O capítulo 4 versa sobre o projeto de reforma política apresentado pela Câmara dos Deputados (1999). Uma nova Comissão Especial foi criada para estudar o assunto. Em 2003, a Comissão aprovou o Projeto, que levou o número 2.679/2003. Como o projeto do Senado, o da Câmara enfrentou polêmicos temas do sistema eleitoral brasileiro: financiamento de campanha, sistema eleitoral de lista aberta, coligações partidárias, federação de partidos etc. Ainda neste capítulo, faz-se uma incursão histórico-reflexiva no sistema de governo, com um longo estudo sobre o Presidencialismo e Parlamentarismo, em cotejo com a Constituição de 1988.

O capítulo 5 faz um balanço das propostas de reforma política, apresentando os desafios e obstáculos que atravessam o doloroso caminho da consolidação da democracia e do fortalecimento das instituições políticas nacionais. Não há desculpas para protelar a reforma política. A pressão para sua efetivação vem de todos os que militam nas instituições políticas, e de todos os rincões do país onde vivem brasileiros decepcionados com o mau desempenho de seus representantes na Câmara e no Senado.

Por fim, avaliou-se a importância do processo legislativo ante o desafio de tornar realizável uma reforma do sistema político brasileiro. As dificuldades de aprovação de um projeto de reforma política são numerosas. Primeiramente, porque o Congresso Nacional resiste em fazer mudanças nas estruturas do sistema eleitoral e partidário. As poucas modificações já efetivadas são quase imperceptíveis ao olhar desconfiado do eleitor. Propostas que visam ao fortalecimento dos partidos políticos parecem ser vistas com muita desconfiança pelos parlamentares. Talvez, porque acreditam que o fortalecimento dos partidos políticos significaria o enfraquecimento do seu poder político individual. Estas barreiras político-culturais são os maiores obstáculos a qualquer reforma política a ser concretizada no Brasil.

Capítulo I

Marco Teórico.

1.1 Sistema Político

Talvez a definição de sistema político seja para a ciência política um dos temas mais relevantes e ao mesmo tempo mais difícil de ser estabelecida. É provável que uma discussão mais aprofundada deste tema nos levaria a um trabalho ainda maior que aquele a qual nos propusemos tratar. Portanto deve-se buscar um meio termo, um equilíbrio. Primeiro evitar uma definição simplista, que poderia levar, do ponto de vista teórico e metodológico, a equívocos imperdoáveis. Segundo não gastar a paciência do leitor com um tema que nos desviaria do objetivo pretendido.

Como o objeto deste trabalho são basicamente as propostas de reforma política apresentadas pelo parlamento brasileiro, a definição de sistema político deve focalizar com mais atenção os “subsistemas” que estarão em evidência. Portanto será utilizada, primeiramente, uma aceção mais geral, e a partir dela se buscará uma definição mais atenciosa. Desta forma, definiu-se sistema político como o conjunto de instituições, grupos ou processos políticos caracterizados por um certo grau de interdependência recíproca¹. Com isto o sistema político abrangeria uma gama enorme de componentes para análise, tais como as instituições financeiras, instituições governamentais (nacionais e estrangeiras) e as não governamentais, além dos mais diversos grupos (Ongs, sindicatos, grupos de pressão, entre outros). Contudo, para o propósito deste trabalho será diminuída esta rede de relações.

O sistema político será estudado em sua relação de interdependência com o sistema de governo, o sistema eleitoral e o sistema partidário, dentro de um estado democrático de direito.

Os fenômenos que serão importantes conhecer são: os partidos políticos, os sistemas e a legislação eleitoral, cultura política e o sistema de governo. O conceito de democracia

¹ Urbani, Giuliano. *L'analisi del sistema político*. II Mulino, Bologna 1971.

utilizado é o de democracia formal, que se reveste de alguns requisitos importantes: 1) o órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa, devendo ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo; 2) junto do supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o chefe de Estado; 3) todos os cidadãos que tenham atingido a maioria, sem distinção de raça, de religião, de censo e possivelmente de sexo, devem ser eleitores; 4) todos os eleitores devem ter voto igual; 5) todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível; 6) devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condição de ter reais alternativas; 7) nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria, de um modo especial o direito de torna-se maioria, em paridade de condições; 8) o órgão do Governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do poder executivo, por sua vez, eleito pelo povo².

Dentro do entendimento dado de sistema político, os subsistemas são aqueles que o constituem e que não podem ser considerados autônomos. Dificilmente se conseguirá entender as relações de interdependência dos sistemas de governo, eleitoral e partidário sem antes analisá-los separadamente. A análise de reciprocidade necessita o melhor entendimento possível de cada um destes subsistemas.

Os sistemas eleitorais e partidários, ou subsistemas se considerarmos que estão inseridos dentro de um sistema maior (o político), terão atenção especial neste trabalho, e serão mais bem explicados à frente. Por conseguinte, brevemente se conceituará o que vem a ser sistema de governo e também se dará uma breve explicação do que entendemos por cultura política.

Deve-se ressaltar novamente o porquê de não estudar com profundidade o sistema de governo. O tema presidencialismo versus parlamentarismo é antigo nos debates acadêmicos e políticos no Brasil. Contudo, atualmente a tal debate não se tem dado prioridade. Ao contrário, mesmo contando com ferrenhos defensores de mudanças no nosso sistema de governo, atualmente presidencialista, as discussões parecem encontrar obstáculos praticamente

² BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995, 8ª ed., Vol. 1, p. 319.

intransponíveis. Num capítulo especial se tratará da discussão a respeito da mudança do sistema de governo. Por enquanto, se fará apenas uma breve conceituação de sistemas de governo.

Podem-se dividir os sistemas de governo em dois grandes grupos, o sistema parlamentarista e o sistema presidencialista. O sistema parlamentarista pode ser conceituado das seguintes maneiras:

Como a organização de governo em que se estabelece um regime de colaboração solidária e equilibrada entre o Executivo e o Parlamento, por intermédio do Conselho de Ministros, ao qual compete a gestão governamental. O Conselho de Ministros é responsável perante o Parlamento, de cuja confiança depende, e seu Primeiro Ministro é o Chefe do Governo³.

No sistema parlamentar, o Governo assenta na confiança política do Parlamento, é uma emanção da maioria parlamentar, é responsável politicamente perante o Parlamento, e este pode ser dissolvido pelo Chefe de Estado⁴.

De acordo com Maurice Hauriou é uma forma de governo tendo por base o regime representativo, com separação atenuada de poderes, no qual se estabelece entre o Poder Executivo e o Parlamento, composto de uma ou duas Câmaras, uma íntima colaboração e contato permanente por intermédio de um órgão executivo, que é Gabinete de Ministros, o qual partilha com o Chefe de Estado a direção do Governo, mas que não governa sem ter a confiança contínua do Parlamento, perante quem é politicamente responsável⁵.

Antonio Dib e Silva expõe alguns dos princípios que orientam o regime parlamentarista: 1º) Existem duas figuras titulares do Poder Executivo: uma o Presidente da República (ou, melhor, Chefe de Estado), e outra o Presidente do Conselho de Ministros ou Gabinete, mas o Presidente da República é politicamente irresponsável, não pode normalmente ser destituído por uma moção de desconfiança do Parlamento, já que apenas promulga e referenda os atos do gabinete; 2º) A autoridade do Presidente da República é

³ FERREIRA DE MELO, Osvaldo. **Dicionário de Direito Político**. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p 96.

⁴ MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional**. Tomo II. Coimbra: Coimbra Editora, 1992, p 316.

⁵ HAURIOU, Maurice. **Direito Constitucional**. Lisboa: Ed. Júris, 1959, p.156

sobretudo moral, aconselhando e ponderando a política e a administração geral, cuja responsabilidade compete ao ministério; 3º) O Gabinete se conserva no poder enquanto detém a confiança da maioria parlamentar, devendo retirar-se do poder em caso de moção de desconfiança partida da dita maioria, exceto se o Executivo dissolver a Assembléia Popular, não podendo, porém, dissolvê-la acima de um número 'X' de vezes, conforme determine a respectiva Constituição⁶.

Giovanni Sartori traz novos elementos de análise quando diz que: “Com efeito, há pelo menos três variedades importantes do sistema parlamentarista: num extremo, temos o tipo inglês de *cabinet system*, com um primeiro-ministro, em que o executivo prepondera sobre o parlamento; no outro extremo, o modelo de governo por assembleia utilizado na França (Terceira e Quarta República), que torna a ação governamental quase impossível; e, na posição intermediária, a fórmula do parlamentarismo sob controle partidário. (...)Mas o problema comum e subjacente de todas elas é contar com partidos que, na votação parlamentar, não violem as linhas partidárias.”⁷.

Com base no sistema de governo parlamentarista podem-se traçar as características do sistema presidencialista. O sistema presidencialista de governo é caracterizado, em seu estado puro, pela acumulação, num único cargo, dos poderes de chefe de Estado e de chefe de Governo. O presidente eleito pelo sufrágio universal ocupa uma posição central em relação a todas as forças e instituições políticas. Ele representa a nação nas relações internacionais; estipula os tratados internacionais, além de caber a ele a iniciativa, e é a fonte das decisões e das leis mais importantes⁸.

Outra expressão que merece explicação é a de cultura política. É de difícil aceção, e existe muita controvérsia quanto ao seu uso indiscriminado. Mesmo que este trabalho não faça uso recorrente desse conceito, é preciso esclarecer como é, aqui, vislumbrado. Para análise, a expressão cultura política é identificada segundo as tendências da população em relação à administração pública. Neste aspecto, pode-se dividir cultura política em três níveis. O

⁶ DIB E SILVA, Antonio . **O Sistema Parlamentarista de Governo**. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1992, p 35.

⁷ SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional**: Como mudam as constituições. Brasília: Editora da UnB. 1996, p. 117.

⁸ PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Vol. 1. Brasília. Ed. Universidade de Brasília, 1995, p. 519.

primeiro é conhecido como *parochial political culture*, neste nível as sociedades são simples, e, geralmente, os papéis e as instituições de cunho especificamente político não existem ou coincidem com os papéis e estruturas de caráter econômico e religioso. Um segundo nível é a chamada cultura política de “sujeição”. Ela existe quando os conhecimentos, os sentimentos e avaliações dos membros da sociedade estão voltados essencialmente para o sistema político em seu conjunto, mas atentos principalmente aos aspectos de *output*, ou de saída, do sistema, isto é na prática, ao aparelho administrativo incumbido da execução das decisões. Neste as tendências são de tipo acentuadamente passivo, e esta cultura corresponderia principalmente aos regimes políticos autoritários. O terceiro nível de cultura política seria a chamada cultura política de “participação”, que seria a tendência da população não só de identificar os aspectos do sistema político, como também de participar de forma ativa do mesmo⁹.

1.2 Sistemas Partidários.

Dando continuidade ao processo que permite definir um sistema político, passa-se agora a buscar os conceitos que estabelecem o sistema partidário. Como já dito anteriormente, o sistema partidário, sistema de governo e sistema eleitoral são os subsistemas que constituem um determinado sistema político. Isto se se considerarem as ressalvas propostas pelo nosso modelo.

Serão analisadas aqui questões pertinentes a discussão acerca dos sistemas partidários. Primeiramente, busca-se uma definição de partido político e se estabelece qual sua função. Passa-se a então demonstrar o que vem a ser mobilização partidária. É importante trazer à luz do debate alguns dos paradigmas que buscam interpretações da votação para um partido político. A organização partidária também será alvo deste trabalho, que não busca esgotar a discussão sobre o tema, mas promove um entendimento que serve de instrumento para as análises propostas.

⁹ BOBBIO, Norberto. op. cit. p. 306.

1.2.1 Definição de Partido Político e suas Funções

Uma primeira tentativa de definir partido político deve levar em consideração o emprego da palavra “partido”. É fato que tanto no vocabulário das ciências sociais como no uso corrente a palavra “partido” é mais antiga que os termos “classes sociais”. A etimologia da palavra está vinculada à acepção primeira do verbo “partir”, que significa “fazer partes, dividir”. Historicamente, pode-se verificar que a palavra “partido” estava associada, primeiro, a grupos armados, mais precisamente a uma tropa de militares que agiam à margem das forças armadas ou em ruptura com elas¹⁰.

As ciências sociais adotaram o vocábulo rapidamente. Tradutores de Aristóteles usaram-no para indicar os grupos sociais que se opunham a Atenas. Os estudiosos de Roma antiga também utilizaram o termo quando empregaram conceitos como “partido plebeu” e “partido patricio”. Até mesmo nas revoluções dos séculos XVII e XVIII – a inglesa, a americana e a francesa. – é usado o termo “partidos” quando se referem às lutas entre facções.

Contudo, o termo partido político recebeu uma forte contribuição quando Weber enuncia que: “os partidos são os filhos da democracia e do sufrágio universal.” Desta maneira Weber estabelece uma origem ao fato partidário. Dois cientistas políticos americanos, Jo Lapalombara e Myron Weiner, promovem uma segunda evolução neste sentido, quando afirmaram que para um grupo ser considerado partido político deve ele preencher quatro condições:

1- a continuidade na organização – isto é uma organização cuja esperança de vida não dependa da dos seus dirigentes atuais;

2- uma organização visível e verossimilmente permanente em nível local, dotada de comunicações regulares e de outros modos de relações entre elementos locais e regionais;

¹⁰ Maiores detalhes ver: SEILER, Daniel-Louis. **Os partidos políticos**. Brasília, DF. Editora Universidade de Brasília : São Paulo : Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 10.

3- uma determinação consciente dos dirigentes em conquistar e conservar o poder de decisão sozinhos ou em coalizão com outros, tanto em nível local quanto nacional, e não influenciar simplesmente o exercício do poder;

4- uma preocupação com a organização, tendo em vista ganhar partidários por ocasião das eleições ou de qualquer outro meio de obter o apoio popular¹¹.

Estas quatro condições não podem ser consideradas o que existe de mais sofisticado em termos de definição do que vem a ser um partido político. Contudo estabelecem o mínimo denominador comum. A partir delas pode-se tentar traçar definições mais apuradas do fenômeno. Seiler em seu trabalho *Os partidos políticos* promove de maneira arbitrária a progressão da reflexão e da pesquisa sobre o fenômeno partidário numa divisão em quatro etapas. Estas etapas seriam a *normativa*, a dos *founding-fathers*, a aberta pelos trabalhos de Duverger, e a última que seria fruto do debate por ele aberto.

A época *normativa* teria começado com as revoluções inglesas e terminado com a onda revolucionária de 1848. O que caracterizaria este período em relação ao fenômeno partidário seria, em primeiro lugar, a afeição que os filósofos e ensaístas do período dão aos partidos, que está diretamente relacionada ao grau de institucionalização e de integração destes com a sociedade política. Como Seiler considera: “Quanto mais os partidos se estabelecerem e se instalarem no cenário político, mais favorável será o julgamento dos precursores.”¹² Em segundo lugar, os inúmeros filósofos, pensadores e ensaístas que se debruçaram sobre a definição da palavra partido, praticamente todos fazem referências às idéias que unem ou dividem os indivíduos. Podem citar-se como nomes marcantes deste período Madison, Hume, Burke e Benjamin Constant.

Para Edmund Burke partido político é um conjunto organizado de homens unidos para trabalhar em comum pelo interesse nacional, conforme o princípio particular com o qual se puseram em acordo.

¹¹ LAPALOMBARA, Joseph; WEINER, Myron. **The Origin and Development of Political Parties**. Princeton, NJ, Princeton University, 1966

¹²SEILER, Daniel-Louis. **Os partidos políticos**. p. 13.

Em Benjamin Constant partido político é uma reunião de homens que professam a mesma doutrina política.

A segunda etapa, a dos *founding-fathers*, vê na virada do século XIX para o XX uma reflexão que se poderia considerar do tipo científica, que, relacionada ao fenômeno partidário, inaugura a pesquisa em ciência política. Seiler afirma que paralelamente a Max Weber, que faz suas considerações sobre partidos políticos num contexto amplamente sociológico, os autores a quem se deve reportar são Bryce, Lowel, Michels e Ostrogorsky. Não obstante, apesar das grandes contribuições de Bryce, Lowel e Ostrogosky, é o trabalho de Robert Michels que continua sendo a obra definitiva do período: a “lei de ferro da oligarquia” ainda possui base teórica aplicável aos nossos partidos políticos contemporâneos.

Para Weber o partido constitui relações de tipo associativo, uma dependência fundada num recrutamento de forma livre. Seu objetivo é assegurar o poder a seus dirigentes no seio de um grupo institucionalizado, a fim de realizar um ideal ou de obter vantagens materiais para seus militantes.

A terceira época é inaugurada com a publicação da grande obra de Maurice Duverger “*Les partis politiques*”, de 1951. É a partir deste trabalho que surge um conhecimento global e sistemático dos partidos políticos. Mesmo que vários dos pontos de seu trabalho tenham envelhecido ao longo deste período, alguns elementos ainda possuem grande vigor. Um destes elementos está relacionado com a origem e a multiplicação dos partidos. Outro elemento diz respeito à criação de uma tipologia dos partidos baseada na natureza de sua organização. Neste momento, não é necessário estabelecer detalhes sobre estes dois pontos, pois eles irão orientar grande parte deste trabalho, bastando, por hora, mencioná-los. Não é necessário também insistir na importância do trabalho de Duverger. Apenas cumpre afirmar que não se pode falar num estudo contemporâneo sobre partidos políticos que não tenha alguma base conceitual extraída de *Les partis politiques*, seja para formulação de novas teorias, seja para o estabelecimento de críticas conceituais. O trabalho de Duverger é de fato um divisor de águas.

Segundo Maurice Duverger, um partido não é uma comunidade, mas um conjunto de comunidades, uma reunião de pequenos grupos disseminados pelo país (seções, comitês, associações locais, etc.) ligados por instituições coordenadoras.

A quarta época pode ser caracterizada como a tentativa de dar continuidade aos estudos iniciados por Duverger. Tentativas de se aprofundarem conceitos, principalmente em relação à organização partidária. Mas é na sociologia eleitoral, com ênfase nos trabalhos de Richard Rose e Alain Lancelot, e nas análises dos sistemas de partidos com Sartori (1976) e Blondel, que este período encontra seus melhores momentos.

Para Raymond Aron, os partidos políticos são agrupamentos voluntários mais ou menos organizados que pretendem, em nome de uma certa concepção de interesse comum e de sociedade, assumir, sozinhos ou em coalizão, as funções de governo.

Com essas considerações preliminares sobre os partidos políticos deve-se buscar uma definição moderna sobre eles. Tal definição deve incluir uma lógica de projeto, algo que levaria indivíduos a se unirem em torno de uma proposta de governo. Deve estabelecer também a existência de uma lógica de organização. E não poderia faltar algo que demonstrasse a necessidade de uma lógica de mobilização. Com base nestes critérios, pode-se afirmar que **partidos políticos são organizações visando a mobilizar indivíduos numa ação coletiva conduzida contra outros, paralelamente mobilizados, a fim de alcançar, sozinhos ou em coalizão, o exercício das funções de governo**¹³. Com base nesta definição de partidos políticos, cabe agora buscar definir as suas funções.

Os partidos políticos geralmente são considerados os bodes expiatórios de tudo aquilo que acontece de errado nos governos democráticos. Existe historicamente um grande descrédito em relação aos partidos políticos, que aparecem na crítica de alguns teóricos como freios ao exercício da democracia. Porém uma democracia sem partidos ainda é algo utópico. Não cabe aqui discutir se os partidos políticos servem à democracia, mas, sim, discutir que tipo de relação os partidos têm com a democracia.

¹³ SEILER, Daniel-Louis. **Os partidos políticos**. p. 25.

Num primeiro momento pode-se estabelecer duas relações: uma positiva, e outra negativa.

A *positiva* é a de que não existe no mundo nenhuma democracia representativa que não se baseie na competição entre partidos. Mesmo em países que utilizam ou utilizaram experiências de democracia direta, não se pode subestimar as influências dos partidos na mobilização dos procedimentos referendários. Na Suíça, a Aliança dos independentes, os ecologistas ou o partido suíço dos automobilistas tiveram sua origem em comitês partidários criados por ocasião de referendos.

A *negativa* é o uso que se faz dos partidos políticos quando uma democracia cai sob os golpes de militares ou de partidos monopolistas. O primeiro ato instaurado tende a ser abolir os partidos políticos ou deixá-los apenas para as aparências, quando se quer dar uma face democrática ao seu poder ilimitado. Em democracias representativas, sempre que ocorre uma crise de partidos esta se traduz em crise das mediações, o que leva a uma crise da democracia.

Levando em consideração estes dois pontos acima citados, pode-se definir as funções dos partidos políticos com base em alguns pontos centrais:

- Recrutamento e seleção do pessoal dirigente para os cargos do governo;
- Criação de programas e de políticas de governo;
- Coordenação e controle dos órgãos governamentais;
- Integração social dos indivíduos:
 - Pela satisfação e pela conciliação das demandas de grupo;
 - Pela contribuição de um sistema comum de crenças/ ideologias;
 - Pela mobilização de seus apoios;
- Contra-organização ou subversão, assegurando a sobrevivência do sistema;
- Mediação dos conflitos.

1.2.2 Mobilização partidária

Os estudos sobre mobilização partidária são em grande medida estudos sobre o comportamento político. No entanto, não é de interesse deste trabalho analisar a complexidade presente no comportamento político do eleitor brasileiro. Desta forma se fará uma importante introdução a algumas das principais teses que se põem como instrumentos de análise do comportamento político. Pois, mesmo que algumas teses sejam contraditórias, existem pontos de convergência que podem indicar a existência de consenso a respeito de determinados comportamentos político-partidários.

Para os nossos fins, será analisada a mobilização partidária a partir da participação política. Os atores serão classificados seguindo a proposta de Maurice Duverger, que estabeleceu os chamados “círculos de participação”, onde os indivíduos numa determinada sociedade podem ser classificados quanto a sua participação política entre eleitores, adeptos, simpatizantes e militantes. Será adicionada ao “círculo de participação” de Duverger a figura do dirigente.

1.2.2.1 Eleitores

Segundo Daniel-Louis Seiler dois paradigmas lutam pela interpretação da votação para um partido: o *paradigma utilitarista* e o *paradigma de Michigan*. O primeiro, de acordo com o próprio autor, é fruto do reducionismo do ato de votar num partido numa única ação racional por finalidade, excluindo outros tipos ideais da ação – principalmente os de influência Weberiana -, tais como: valores, tradição, afeto.

O paradigma utilitarista pode ainda ser dividido em dois grupos, os defensores da *teoria da escolha racional* e os defensores das metáforas econômicas alinhados a Pierre Bourdieu. Ambos partem da idéia de que as relações entre os partidos políticos e o eleitorado podem – e devem – ser vislumbradas a partir das metáforas utilitaristas do mercado, sendo atribuído aos partidos políticos a figura da oferta, e ficando o eleitorado como a encarnação da

procura. A divergência entre as duas linhas se dá ao atribuir o papel principal ora à procura (eleitorado), ora à oferta (partidos políticos). Nosso trabalho irá ater-se à primeira linha (*teoria da escolha racional*) por acreditar que é a mais representativa dentro dos estudos da interpretação de votação para partidos políticos.

Para aqueles adeptos da *teoria da escolha racional* a “procura” (leia-se eleitorado) é o ator principal do mercado político, ficando a “oferta” (leia-se partidos políticos) com o papel de responder aos anseios do primeiro. Neste caso, o partido político cria um programa eleitoral de maneira a atingir um nível ótimo dos votos do eleitorado, adequando-se às possíveis mudanças das vontades do eleitor comum – eleitor médio ou o eleitor moda. Este paradigma interpretativo lança a figura do *Homo electoralis* na mesma base de sustentação do *Homo oeconomicus*. Este eleitor racional, apesar dos maiores esforços para sua sustentação empírica, parece não explicar historicamente muito dos resultados eleitorais. Ao contrário, questões como valores, tradição e afeto parecem influenciar demasiadamente os pleitos, levando-nos a questionar seriamente a validade de tal corrente interpretativa.

Em parte, o paradigma utilitarista explicaria a atuação dos partidos políticos brasileiros, que durante as eleições buscam, por meio de pesquisas de opinião, adequar seus discursos às preferências do eleitorado quanto às políticas públicas prioritárias, tais como emprego, saúde, transporte e educação. Neste caso, fica claro que a oferta (partidos políticos) é influenciada de maneira indiscutível pela procura (eleitorado). Mesmo que a escolha racional não consiga explicar todos os resultados de uma eleição, ela parece determinar a forma pela qual os partidos políticos, principalmente aqueles sem base ideológica, ou programas de governo estabelecidos, se orientam. Talvez fosse mais correto, no caso brasileiro, em vez de dizer que existe um eleitor racional, dizer que existem partidos políticos racionais, pois parece que estes, sim, não sofrem influência de valores, tradições e afetos, e têm uma única ação racional por finalidade, vencer as eleições.

O paradigma de Michigan, por sua vez, foi criado por Campbell, Converse, Miller e Stokes para tentar estabelecer os fatores que levam a mudanças na chamada ordem estrutural do sistema partidário, causado principalmente por mudanças significativas na identificação

partidária¹⁴, mas não somente por ela. O modelo procura entender se estas mudanças são resultado de transformações estruturais – relação de longo prazo – ou por questões conjunturais – relação de curto prazo. O modelo também estabelece os fatores que podem desencadear mudanças na estrutura do sistema partidário, tais como a existência de fatores chamados “estimulantes”, que levam eleitores acomodados, indecisos e abstencionistas a promover uma mudança no quadro da identificação partidária, por exemplo. Outros elementos também podem trazer alterações, como os fatores de atração partidária, tais como: propaganda, novidades e o carisma de líderes. Tanto os fatores “estimulantes” quanto os de atração partidária costumam ser fatores que agem no curto prazo.

O modelo também procura classificar as eleições. Quando as relações de longo prazo e as de curto prazo se equivalem, o resultado das eleições dependerá dos eleitores que se identificam com cada partido. Neste caso, a eleição é classificada como *Normal*. Caso as relações de curto prazo sejam superiores as de longo prazo esta será classificada como eleição de *Desvio*. Se uma eleição de *Desvio* suceder por uma eleição *Normal*, se terá segundo o paradigma de Michigan uma eleição de *Restabelecimento*. Contudo, se os resultados da eleição *Normal* se estabelecem num nível diferente, isso significa uma mudança estrutural que afeta as forças eleitorais a longo prazo, e por isso será classificada como eleição de *Realinhamento*.

Cabe ressaltar que o paradigma de Michigan não pode ser redutível à questão da identificação partidária. Pelo contrário, diversos fatores devem ser levados em consideração, até mesmo devido às diferenças culturais, econômicas, sociais e políticas que cada sociedade possui. Entre os fatores que podem entrar no modelo estão: sexo, idade, raça, região, educação, situação econômica, religião, etc. Este modelo parece ter um grande potencial empírico, embora apresente algumas dificuldades a serem enfrentadas. Como identificar todos os fatores pertinentes para a criação de um esquema explicativo para o caso brasileiro, especificamente? E por último, após todo o trabalho o resultado servirá apenas para classificar a eleição, dizendo se esta foi, *normal*, de *desvio*, de *restabelecimento* ou de *realinhamento*?

¹⁴ Obtém-se a identificação partidária ao fazer a pergunta “Você se identifica com algum partido?”, numa pesquisa de opinião.

Parece um modelo que têm como principal atributo desvendar quais os fatores que devem ser levados em conta por um partido político para atingir os eleitores sem identificação partidária.

1.2.2.2 Simpatizantes e Adeptos.

A definição de simpatizantes e adeptos dentro do contexto de mobilização partidária é maleável. Em parte porque não existem diferenças marcantes entre simpatizantes e adeptos. Duverger apenas cria uma hierarquia, onde simpatizante é mais que eleitor e menos que adepto. Chega-se, agora, à conclusão de que adepto seja mais que simpatizante e menos que militante. Mas é possível estabelecer características bem marcantes para distinguirmos eleitor de simpatizante e adepto de militante. Já o mesmo não é possível em relação a simpatizantes e adeptos. Talvez, o melhor fosse colocar simpatizantes e adeptos numa mesma classificação; “partidários”. Espera-se que a idéia geral da classificação proposta por Duverger não esteja corrompida.

Desta forma o que caracterizaria um simpatizante e um adepto – “partidários” – seria a fidelidade, enquanto eleitor, para com um partido, e que não possui nenhuma reserva em tornar pública sua preferência, podendo até mesmo contribuir financeiramente com a causa do partido.

O limite entre simpatizantes e adeptos está em que estes não participam da vida do partido como fazem os militantes, o que não os impede de trazer o reforço de uma ação política pontual e de um apoio material¹⁵

1.2.2.3 Militantes.

A principal característica de um militante é o engajamento. Ele serve ao partido das mais diversas formas. Dependendo da organização partidária, o militante pode receber mais

¹⁵ SEILER, Daniel-Louis. **Os partidos políticos**, p. 127.

responsabilidades e até mesmo possuir um certo prestígio. Sua participação tende na maioria das vezes a ser uma ação coletiva não rentável, o que a torna difícil de ser explicada pela lógica utilitarista, onde a ação racional por finalidade comanda os atos dos indivíduos.

De acordo com Mancur Olson, não é nada lógico participar de ações coletivas, pois é possível conseguir os ganhos das ações coletivas promovidas pelos outros, graças à estratégia do *free rider* (caroneiro). Ao ser beneficiado com os resultados conquistados pelas ações coletivas dos outros, o indivíduo se vê desestimulado a participar destas.

Por vezes existem motivos claros para a militância política. Não pelos ganhos a serem conquistados, dentro da lógica utilitarista, mas pelas possíveis perdas. É comum em cidades pequenas do Brasil a bipolarização política. Nestas cidades, onde o poder público é responsável pela maior parte dos empregos gerados, a moeda de troca não é só o voto, é principalmente o engajamento. Numa cidade onde algumas dúzias de votos podem ser a diferença entre a vitória e a derrota eleitoral, não há espaço para a abstenção. A neutralidade pode levar o indivíduo a ser punido pelos dois lados. E se o indivíduo não precisa das benesses da prefeitura, é provável que algum familiar seu precise, fator que o pressiona à ação coletiva. Desta forma, existe uma pressão constante para que o indivíduo participe ativamente da política. Mas este tipo de militância não é necessariamente partidária. O vínculo não é feito necessariamente com o partido político, mas, sim, com o líder político e seu grupo.

A compra de votos no Brasil em troca de dinheiro, bens materiais, e promessas de emprego é prática comum, apesar de ser considerada crime. Neste caso a lógica utilitarista explica a existência de um certo grau de militância, mesmo em partidos políticos que não possuem origem popular, nem líderes carismáticos. É uma militância que participa com o interesse de dividir os espólios.

Pode-se concluir que existem diversos motivos que levam os indivíduos a militar por um partido político, entre os quais, por exemplo, para obter ganhos materiais, sociais, por tradição, por afeto, para evitar perdas materiais. E existem, em contrapartida, fatores que desestimulam a militância: a lógica do *free rider* e a ausência de ganhos materiais (ação coletiva não rentável), entre outras. Desta forma, o prestígio e a importância dos militantes na

mobilização partidária deve ser analisada caso a caso, porquanto pode ser fundamental num determinado contexto, e pode não ser de grande importância noutro.

1.2.2.4 Dirigentes.

O estudo dos dirigentes de partidos políticos não é recente. Max Weber e Robert Michels talvez sejam aqueles que melhor contribuíram para o entendimento destes atores na política. Para Weber, os dirigentes de partidos poderiam enquadrar-se entre dois tipos, em certa medida, complementares. O primeiro seria o chefe carismático, responsável pelos valores e pela causa do partido. Os militantes e os eleitores teriam neste chefe carismático uma confiança semelhante àquelas que os fiéis depositam nos líderes religiosos. O segundo tipo é o empreendedor político. Este é movido por interesses materiais no partido político do qual pensa extrair benefícios pessoais. É este tipo de dirigente que normalmente dá ao partido político sua capacidade de combate eleitoral, transformando aquela instituição numa verdadeira “máquina política”.

Michels contribui para o debate acerca dos dirigentes partidários à medida que afirma que todo partido político, por mais democrática que seja sua estrutura organizacional, tenderá a se transformar em uma estrutura oligárquica, com o comando partidário centralizado nas mãos do “chefe”. Segundo Michels, à medida que o partido político profissionaliza seu quadro, este corpo de profissionais irá cada vez mais concentrar o poder em suas próprias mãos. Podem-se, ainda, acrescentar algumas outras observações feitas por Michels em relação aos dirigentes e aos partidos políticos, dentro desta lógica de organização oligárquica.

Em primeiro lugar os possíveis sucessos obtidos pelos partidos políticos nas eleições dão aos dirigentes – e à oligarquia do partido – a legitimidade necessária para sua perpetuação. Em segundo lugar, a renovação desta oligarquia fica assegurada com a cooptação de membros vindos das bases do partido, geralmente provenientes de extratos sociais menos favorecidos, que vêem no partido político a oportunidade de ascensão social. Desta forma, tem-se uma oligarquia aberta.

Deve-se ressaltar que estes últimos três pontos da teoria de Michels estão associados a um tipo muito particular de partido político, Michels associa estas relações ao chamado partido de Massas, categoria criada por Maurice Duverger.

Desta maneira, a seguir, estudam-se os diferentes tipos de organização partidária, ou melhor, os diferentes tipos de partidos políticos.

1.2.3 Organizações Partidárias.

Nesta parte do trabalho, expõem-se algumas contribuições da ciência política sobre partidos. Mesmo que algumas tipologias possam ser consideradas ultrapassadas, o seu conteúdo e sua essência ainda possuem vigor instrumental e metodológico. O ponto de referência são as teses de Maurice Duverger a respeito da classificação dos partidos políticos; dicotomia Partido de Quadros Vs. Partido de Massas. A síntese formulada por Duverger ainda não foi superada. Muitos que tentaram pôr abaixo o “paradigma” de Duverger acabaram fracassando ou simplesmente plagiando-o.

1.2.3.1 Partido de Quadros.

As diferenças entre os Partidos de Quadros e os Partidos de Massa residem, segundo Duverger, na sua origem. Os partidos de quadros são aqueles partidos criados dentro do poder político. Geralmente criados por grupos parlamentares que residem no interior de assembléias representativas. São, historicamente, anteriores ao sufrágio universal.

Na visão de Max Weber, os chamados partidos de quadros seriam, na verdade, “protopartidos”, pois seriam anteriores ao sufrágio universal, ao contrário daqueles que seriam “filhos da democracia”, frutos da necessidade de organizar as massas populares. Estes partidos que não possuíam - ou possuem – reflexo nas massas seriam – ou são – partidos clientelistas, ou simplesmente um clube político. Para Weber, e Duverger concordará com ele, estes

partidos seriam arcaicos, destinados a desaparecer ante o levante dos partidos modernos (partido de massa)

Os fatos se encarregaram de desmentir as previsões, tanto de Weber quanto de Duverger. Os partidos de quadros continuam não só a existir, mas também a demonstrar sua força sem sinais de diminuição.

1.2.3.2 Partido de Massas.

Os partidos de massa são fruto de movimentos sociais, grupos associativos, ligas, sociedades secretas, organizações e sindicatos que agiam na sociedade, mas que não possuíam representação política. São consequência da ascensão do socialismo no início do século XX. Os partidos de massa eram, na visão de Duverger e - em certa medida - de Weber, o futuro dos partidos políticos. Com a instauração do sufrágio universal a tendência natural dos sistemas políticos seria o fortalecimento dos partidos políticos que tivessem como base os movimentos sociais.

O crescimento dos partidos de massa está vinculado ao crescimento dos próprios movimentos sociais. À medida que os sindicatos e outros grupos associativos se fortaleciam o mesmo acontecia com os partidos de massa. Contudo, o enfraquecimento destes movimentos também leva ao enfraquecimento destes partidos. Hoje os partidos de massa encontram desafios cada vez maiores. A manutenção de sua força de mobilização tem diminuído em diversos países. A diminuição do poder dos sindicatos nas sociedades modernas tem levado os partidos de massa a um enfraquecimento real do seu poder plebiscitário. Ainda faltam estudos mais detalhados deste fenômeno, mas não se pode deixar de constatá-lo.

Deve-se ressaltar que os partidos de massa não estão livres da “lei de ferro” (Michels), o que nos levaria a perguntar? Um partido de massa pode deixar de sê-lo à medida que sua organização interna se “oligarquiza”, ou o fato de ter sua origem nas massas populares o classificará como partido de massa para sempre. Neste caso, a classificação de um partido político está apenas na sua origem, como propôs Duverger, ou deve estar associado a outros

pontos? Tais como: forma de organização, formas de mobilização, modelo de renovação dos dirigentes, entre outros.

Por este motivo acredita-se que a dicotomia partido de quadros, partido de massa deve ser superada. Pode-se aperfeiçoar a análise dos partidos políticos à medida que se acaba com a dicotomia. Contudo, não se deve abrir mão das duas classificações existentes. Novos tipos de partidos podem ser acrescentados sem prejuízo de análise, ao contrário, nos daria uma imagem mais nítida da realidade política contemporânea.

1.2.3.3 Partido de Eleitores.

Esta classificação se deve às idéias de Jean Charlot¹⁶, que observou a existência de lacunas na dicotomia *partido de quadro*, *partido de massas*. Ele observou a existência de partidos políticos que organizavam e recrutavam o apoio de militantes sem serem com isso partidos de massa. Esses militantes desempenhavam um papel secundário, pois era do eleitorado o papel principal.

O *partido de eleitores* se distingue totalmente dos *partidos de massa*, pois mesmo que o primeiro possua um número de militantes maior, ele não é orientado para seus militantes, como fazem os segundos. Pode-se dizer também que o *partido de eleitores* se diferencia do *partido de massas* ao recusar o dogmatismo ideológico, tornando seu discurso o mais amplo possível, para poder reunir o maior número de partidários.

Deve-se também salientar as diferenças entre o *partido de eleitores* e os *partidos de quadro*. A primeira diferença reside na aceitação completa e irrestrita à democracia de massas. Mesmo que, como todos os partidos, venha a se transformar numa oligarquia mais ou menos aberta¹⁷, o *partido de eleitores* não é elitista em sua essência. Ao contrário, busca ser um partido popular. Por este motivo, não possuem aversão às manifestações populares e aos outros tipos de ação política provenientes das massas.

¹⁶ CHARLOT, Jean. **Lê phénomène gaulliste, 1946-1958**. Paris, Fayard, 1983.

¹⁷ Com base na lei de ferro das oligarquias de Robert Michels

1.2.3.4 Partido “Atomizado”.

A idéia de criar a classificação *partido atomizado* surgiu da crítica de Giovanni Sartori ao sistema partidário brasileiro. No seu livro *Engenharia Constitucional*, o autor faz referência aos partidos políticos no Brasil tecendo comentários sobre os obstáculos que o país enfrentaria com a adoção do sistema parlamentarista de governo. Suas observações servem para gerar um tipo de partido político que, se não serve como modelo para outros países, é fundamental para o estudo do sistema político brasileiro.

Provavelmente nenhum país no mundo atual é tão avesso aos partidos como o Brasil – na teoria e na prática¹⁸. Os políticos se relacionam com seus partidos como ‘partidos de aluguel’. Mudam de partido frequentemente, votam contra a linha partidária e rejeitam qualquer tipo de disciplina partidária, com base no argumento de que sua liberdade de representar o eleitorado não pode estar sujeita a interferência.¹⁹

A necessidade de especificar este tipo de partido político é fundamental para o nosso trabalho. Mesmo que se possam classificar todos os partidos políticos brasileiros, seguindo os critérios utilizados por Duverger e outros autores, em *partidos de massa*, *partidos de quadros* e *partidos eleitorais*, ficaria de fora a essência do sistema político brasileiro, os *partidos atomizados*, que se poderia chamar de partidos de aluguel. Partidos estes que são os responsáveis pelos grandes problemas do nosso sistema político.

Pode-se incluir no rol de características dos *partidos atomizados*, além daquelas já apresentadas por Sartori, como a falta de disciplina partidária e a infidelidade partidária, a ausência de uma linha ideológica e programática real, baixa ou nenhuma militância, pouco ou nenhum apelo à mobilização popular, alta variação dos quadros do partido.

¹⁸ Para uma visão mais ampla do sistema partidário brasileiro e sua evolução, vide: CHACON, Vamireh. **História dos partidos brasileiros**. 2. ed. ampl. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1985

¹⁹ SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional...** p. 112.

É possível que este tipo de partido político seja fruto da cultura política brasileira, marcada pelos “ismos” funestos que dominam a política brasileira; o coronelismo, caciquismo, patrimonialismo, paternalismo, filhotismo, fisiologismo, nepotismo, entre outros.

Jean Blondel traz consigo uma notável contribuição ao estudo das organizações partidárias, sem com isso precisar refazer o trabalho de Maurice Duverger. Sua contribuição vem no sentido de mostrar as condições necessárias para um partido político alcançar o poder, independentemente do tipo em que se enquadra, *partido de quadros*, *partido de massas*, *partido de eleitores*, *partido “atomizado”*.

Seriam quatro as condições²⁰:

a) *dimensão*: “A pequena dimensão de um partido representa sempre uma forma de fracasso para ele. A métrica que possibilita medir essa dimensão é mais o número de adeptos e de eleitores do que o eleitorado; a retração do primeiro acarreta, a termo, a do segundo. O número é sempre uma vantagem que permite atenuar algumas fraquezas, como o dinheiro.”²¹

b) *unidade* - A unidade, que não significa de modo algum a uniformidade. Mais do que de unidade, seria preciso falar de coesão e de capacidade de confrontar os outros partidos.

c) *dinamismo* - De nada serve contar com numerosos membros se eles não estão envolvidos na ação partidária.

d) *retentiva* - A sensibilidade e a receptividade às menores oscilações do eleitorado. Esse imperativo pode provocar contradições entre os votos da base militante e os da massa eleitoral do partido.

As três primeiras condições dizem respeito a todos os tipos de organização, a última é específica aos partidos; todas são necessárias, nenhuma é suficiente.²²

²⁰ Retirada do livro de SEILER, Daniel-Louis. **Os Partidos Políticos**, p. 116.

²¹ Ibidem.

²² SEILER, Daniel-Louis. **Os Partidos Políticos**

1.2.4 Sistema de Partidos.

Não basta para o estudo dos partidos políticos estudar a sua organização, sua mobilização e as questões ideológicas que permeiam sua existência. Para ficar completa a análise dos partidos políticos deve-se relacioná-lo à sua totalidade, ao meio em que ele existe: o sistema de partidos.

O sistema de partidos pode ser definido como o conjunto de estruturado formado pelas relações ora de oposição, ora de cooperação que existem entre os partidos que agem no palco de uma mesma sociedade política²³. Com tal definição podemos avançar em alguns pontos a respeito do estudo do sistema partidário. Se todos os partidos são concorrentes, as relações que eles estabelecem entre si podem mostrar-se conflituais ou cooperativas. Com isso, determinados partidos podem, à medida que percebem certa proximidade de objetivos ou diante de um inimigo comum, cooperar entre si. Este tipo de coalizão pré-eleitoral pode ser realizada mesmo que não haja um programa pré-estabelecido ou mesmo uma unidade quanto a candidaturas.

Mas como estudar estas relações entre os partidos políticos dentro do sistema de partidos? Alguns teóricos da ciência política se debruçaram sobre o problema. Duverger propõe uma tipologia dos sistemas de partidos fundada no número. O bipartidarismo e o multipartidarismo seriam os dois modelos de classificação de um sistema de partidos, segundo Duverger. Esta dicotomia é quebrada por Blondel quando este acrescenta um terceiro tipo de sistema de partidos, o de “dois partidos e meio”. Este “meio-partido”, contudo, mostra-se incapaz de pretender o exercício do poder nem em coalização, nem sozinho; ele se limita a perturbar o equilíbrio entre os dois principais partidos políticos, obrigando-os, por vezes, ao governo minoritário e a sempre compor com ele; exerce, portanto, uma influência inegável dentro do sistema político.

Para entender os porquês do modelo proposto por Duverger, deve-se expor suas explicações, mesmo que de maneira resumida.

²³ Ibidem.

Para Maurice Duverger, o bipartidarismo seria o caminho natural de um sistema político. Pois, segundo o autor, a lógica do conflito é de caráter dualista, o que significa que o multipartidarismo é fruto de uma lacuna. O autor segue seu estudo identificando duas possíveis causas do multipartidarismo: a) *o sinistrismo*; e b) *superposição de dualismos*.

O *sinistrismo* pode ser explicado da seguinte forma: Um determinado partido político obtém sucesso nas eleições. Chegando ao governo, este partido seguirá um movimento natural de ajuste, indo gradualmente para o centro do espectro político. Com este ajuste, haverá uma tendência, também natural, de as alas mais à esquerda deste partido político se cindirem, fomentando o nascimento de um novo partido político.

A *superposição de dualismos* distintos seria a responsável pela coexistência de várias direitas e várias esquerdas dentro do mesmo sistema político.

Outra questão que irá influenciar, segundo Duverger, se um sistema de partidos tenderá a ser bipartidário ou multipartidário é o modo de votação majoritário ou proporcional adotado pelo país. Esta questão será tratada mais à frente no capítulo sobre sistemas eleitorais, onde se estabelecerão as relações existentes entre os sistemas eleitorais e o número de partidos políticos, e onde poderão ser desfeitos alguns equívocos da teoria de Duverger.

Giovanni Sartori traz para o debate uma rica contribuição. Para ele, nem o bipartidarismo, nem o multipartidarismo se fundam unicamente no número. O critério decisivo é o dos partidos que influenciam verdadeiramente o jogo parlamentar, com os quais é preciso contar quando se quer constituir um governo favorável, mesmo que nem sempre sejam partidários aptos para constituir uma coalizão.

Estudos recentes mostram que os sistemas partidários, na maioria dos países da América do Sul, têm observado sensíveis alterações no número efetivo de partidos e no grau de polarização²⁴. Após 1990, na Colômbia, e após 2003, no Paraguai, a América Latina deixou de possuir representantes no seleto grupo de países com sistemas bipartidários. Ressalta-se que o aumento no número de partidos políticos efetivos tem impacto direto nas relações entre

²⁴ ANASTASIA, Fátima. **Governabilidade e Representação Política na América do Sul**. Fátima Anastasia, Carlos Ranulfo Melo e Fabiano Santos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; [São Paulo]: Fundação Unesp Ed., 2004

executivo e legislativo. Como consequência, a tendência é a diminuição dos governos presidencialistas com partidos majoritários e gabinetes unipartidários, e sua substituição por tipos diferentes de governos de coalizão²⁵.

A forma como são conduzidas as disputas pelo Poder Executivo, também, tende a influenciar o desenvolvimento do sistema partidário. Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Paraguai e Venezuela têm nas suas atuais constituições a não distinção entre partidos, movimentos políticos ou organizações cívicas no que se refere à participação nos processos eleitorais²⁶. No entanto, Santos faz uma distinção vital entre monopólio da representação e oligopólio da participação, alertando que se no primeiro a manutenção por parte do partido é fundamental à democracia, a procura pelo segundo é perniciosa, na medida em que estreita as possibilidades de processamento institucional das clivagens relevantes em uma dada sociedade²⁷.

O problema para o sistema democrático, como analisa Anastásia (2004), surge quando estes movimentos procuram disputar com os partidos o monopólio da representação, e quando inrrompem de forma desagregada, fora do conjunto institucional disponível para processar os conflitos.

1.2.4.1 Bipartidarismo

Tem-se bipartidarismo quando, entre os numerosos partidos que poderão ter representação no parlamento, o sistema político funcionar com a alternância dos dois grandes partidos. Em alguns casos, pode-se, dentro da teoria, substituir um dos dois partidos por uma coalizão estável e permanente de partidos.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

²⁷ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Paradoxo do liberalismo**. Rio de Janeiro: Vértice, 1988

1.2.4.2 Multipartidarismo

Por multipartidarismo, entende-se um sistema de partidos fundados na ausência – ou na extrema raridade – dos governos majoritários monopartidários e, por conseguinte, na pluralidade dos partidos representados no governo. Nos sistemas multipartidários, os governos de coalizão são a regra, e o governo de um único partido, a exceção.

Teoricamente poderíamos distinguir seis formas de multipartidarismo; simétrico não polarizado, assimétrico polarizado, simétrico bipolarizado, assimétrico bipolarizado, simétrico multipolarizado e assimétrico multipolarizado. Mas apenas três delas são encontradas nas democracias ocidentais:

A primeira é a assimétrica multipolarizada, em que um partido de vocação quase majoritário se opõe a diversos partidos, pequenos e médios, que se degladiam. Estes só são capazes de constituir governos de coalizões tão efêmeros quanto instáveis, e chegam até mesmo a ser incapazes de entender-se.

A segunda forma é a simétrica bipolarizada, em que dois partidos poderiam aspirar à vocação majoritária, mas parecem animados por uma vontade constante de ampliar sua maioria.

A terceira forma é a simétrica multipolarizada, onde vários partidos médios ou pequenos correspondem a pólos distintos. O governo de coalizão torna-se, então, a norma.

1.3 Os Sistemas Eleitorais.

Entender os sistemas partidário e eleitoral é fundamental para a compreensão do sistema político de um determinado país. Muitas vezes a escolha de um determinado sistema eleitoral irá trazer implicações relevantes para o sistema partidário e para o sistema político como um todo.

Raramente um eleitor comum conhece em detalhes os mecanismos e as técnicas do sistema eleitoral de seu país. O sistema eleitoral é o responsável pelas regras de distribuição dos cargos públicos eletivos. Diferentes sistemas eleitorais podem levar a resultados eleitorais diversos, por exemplo: Numa eleição realizada segundo o método proporcional, um partido que tenha recebido 10% do total de votos de uma eleição terá, *a priori*, 10% das cadeiras no Legislativo. Já numa eleição sob o método majoritário, com os mesmos 10%, seria praticamente impossível que o partido obtivesse 10% das cadeiras do Legislativo. Se for incluída uma possível cláusula de barreira, comum em sistemas majoritários, este mesmo partido poderia até mesmo não ter o direito de representação no poder Legislativo.

Seguindo a argumentação de Jairo Marconi Nicolau, “as regras utilizadas para transformar preferências eleitorais em mandatos não esgotam as leis eleitorais de uma democracia.”²⁸ Existe também a chamada legislação eleitoral que determina e regulamenta: quem tem direito a voto; em que situação o voto é obrigatório ou facultativo; a quem cabe a apuração dos votos; quem controla o acesso ao fundo partidário, às campanhas de rádio e televisão; quem estipula normas para divulgação de pesquisas eleitorais; entre outras.

No estudo dos sistemas eleitorais, a tipologia mais comumente apresentada divide os sistemas em duas grandes famílias: a representação majoritária e a representação proporcional.²⁹ Dentro destas duas famílias é possível ainda criar subgrupos ou variações, e até mesmo propor sistemas derivados da mescla das duas famílias (os sistemas Mistos).

²⁸NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. 2. ed. p. 10.

²⁹Ibidem.

Tabela 1 Sistemas Eleitorais: eleições para a Câmara Baixa

Majoritários	Majoria Simples	Bangladesh – Canadá – Estados Unidos – Índia – Paquistão – Reino Unido – Zâmbia
	Dois Turnos	França – Mali
	Voto Alternativo	Austrália
	Voto em bloco	Tailândia – Filipinas
Mistos	Combinação	Coréia do Sul – Equador – Japão – Rússia – Taiwan – Ucrânia
	Correção	Alemanha – Bolívia – Hungria – Itália – México – Nova Zelândia – Venezuela
Proporcionais	Proporcional de Lista	África do Sul – Argentina – Áustria – Bélgica – Brasil – Bulgária – Chile – Colômbia – Costa Rica – Dinamarca – Espanha – Finlândia – Grécia – Holanda – Israel – Madagascar – Moçambique – Noruega – Paraguai – Peru – Polônia – Portugal – República Tcheca – Suécia – Suíça – Turquia – Uruguai.
	Voto único transferível	Irlanda

Fonte: Jairo Marconi Nicolau: *Sistemas Eleitorais*. Ed. FGV, 2000. p. 11.

Para o fim de eleições, cada país necessita dividir seu território em unidades básicas; os países costumam dar nomes diferentes para essas unidades na Alemanha é chamado de *wahlkreis*, no Canadá *rinding*, na França é *circonscription* e no Reino Unido *Constituency*³⁰. No Brasil, no tempo do Império costumava-se chamar *círculo* (ou circunscrição), mas nas leis

³⁰ NICOLAU, Jairo Marconi, op. cit.

era sempre expresso como distrito³¹. Para uniformizar, foi determinada a utilização de *distrito eleitoral*. No Brasil, onde o sistema é o proporcional, os distritos são os Municípios (vereadores e prefeitos), os Estados (deputados, senadores e governadores), e no caso de eleições para presidente da República o distrito é um só, todo o país.

Antes de passar para a análise dos sistemas eleitorais em si, alguns termos devem ser introduzidos: Magnitude do distrito eleitoral (M) é o número de representantes eleitos em cada distrito eleitoral. Ex: São Paulo elege 70 deputados Federais. Logo, a magnitude do distrito eleitoral São Paulo é 70 (M = 70). Existe também uma associação entre os modelos de representação e a magnitude do distrito eleitoral³².

Tabela 2 - Associação entre representação e magnitude do distrito eleitoral (M):

Sistemas Majoritários	Maioria Simples	M = 1
	2 turnos	M = 1
	Voto alternativo	M = 1
	Voto em bloco / voto único não transferível	M > 1
Sistemas Proporcionais	Proporcional de lista / voto único transferível	M > 1

Fonte: Síntese do autor das informações contidas no livro de Jairo Marconi Nicolau: *Sistemas eleitorais*. 2. ed. , 2000.

Nos sistemas proporcionais, quanto maior for a magnitude do distrito eleitoral maiores as chances de partidos minoritários terem participação na distribuição de cadeiras de determinada eleição. Daí a importância da magnitude (M) nos efeitos produzidos pelos sistemas eleitorais, principalmente nos de representação proporcional.

³¹ PORTO, Walter Costa. **Dicionário do Voto**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 119

³² NICOLAU, Jairo Marconi, op. cit.

1.3.1 Sistemas Eleitorais Majoritários

Os sistemas majoritários podem ser caracterizados pela atribuição do cargo, em disputa, ao candidato, grupo ou partido político que obtém a maior quantidade de votos. A maioria pode ser classificada como absoluta ou relativa. Absoluta quando se requer o alcance da metade mais um dos votos válidos; relativa quando se exige o alcance da soma de votos maior que o de qualquer de seus oponentes, sem se pedir que ele reúna mais votos que a soma de seus adversários³³. O sistema de maioria absoluta foi adotado na França, em 1789, 1793, 1795, 1852 e 1875 até 1919. *Ballotage*, que previa a repetição da eleição até que se obtivesse a maioria absoluta. Pode se dar de duas formas: 1) realizam-se tantas eleições quantas forem necessárias até que se obtenha a maioria absoluta; 2) limita-se a segunda eleição aos candidatos que obtiverem, na primeira, maior quantidade de votos³⁴.

No Brasil republicano, pela Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892, o voto era distrital com distritos de três nomes, mas cada eleitor poderia votar em até 2/3 do número de deputados do distrito³⁵. A Lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904 (Lei Rosa e Silva), ampliou para cinco o número de indicados por distrito. O sistema majoritário-distrital para a eleição do Parlamento brasileiro foi substituído pelo sistema proporcional (Código Eleitoral de 1932) após a revolução de 1930.

1.3.1.1 Maioria Simples

O sistema de maioria simples pressupõe que o candidato eleito é aquele que obtiver mais votos num determinado distrito eleitoral ($M = 1$). Geralmente, o território do país fica dividido em diversas circunscrições eleitorais (distritos). O número de distritos costuma ser o mesmo de cadeiras distribuídas no Parlamento, usualmente utilizado nas eleições para a Câmara Baixa.

³³ PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil**. Rio de Janeiro : Toopbooks Editora e distribuidora de livros Ltda. 2ª Edição revista, 2002 p. 382

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ver “voto incompleto ou limitado” em PORTO, Walter Costa Porto. **Dicionário do Voto**

O Reino Unido utiliza o sistema de maioria simples para as eleições da Câmara dos Comuns desde a origem do Parlamento medieval, em 1264. A representação majoritária estava ligada à noção de representação de comunidades, e não de partidos ou grupos de indivíduos. O distrito com apenas um representante data no Reino Unido de 1707, mas somente em 1948 é que passou a ser utilizado com exclusividade³⁶. Atualmente o Reino Unido conta com 659 distritos, com aproximadamente 66 mil eleitores cada um. É comum nas eleições no Reino Unido um candidato se eleger com menos de 50% dos votos do distrito.

Uma das características mais importantes do sistema de maioria simples é o seu caráter geográfico (ou espacial) de formação da representação. Os partidos com uma votação mais dispersa por todo o país tem chances menores de ter sucesso nas eleições do que aqueles partidos que, mesmo com uma votação menor, tenham maior concentração dos votos em determinadas áreas geográficas. Desta forma, partidos pequenos e grupos sociais minoritários dependem da concentração espacial dos votos. Essa característica tem como exemplo as eleições parlamentares do Canadá. Em 1993, o Partido Conservador obteve aproximadamente 16% dos votos espalhados por todo o território, elegendo dois deputados, enquanto o “Bloco de Quebec” obteve uma votação relativamente menor, mas muito mais concentrada. Mesmo com 13,5% dos votos o Bloco de Quebec conseguiu eleger nada mais nada menos que 54 deputados³⁷.

Alguns países inventaram mecanismos que promovem a representação de partidos ou grupos minoritários. A Índia, que herdou o sistema político majoritário da colonização britânica, criou um mecanismo particular: o sistema eleitoral indiano garante 22% das cadeiras (num total de 544 representantes para a Câmara Baixa: *Lok Sabha*) para grupos sociais socialmente marginalizados. Ficam assim reservadas 79 cadeiras para castas e 41 cadeiras para tribos, onde nestes distritos apenas pessoas que pertençam a estes grupos étnicos específicos têm o direito de concorrer³⁸.

Os distritos eleitorais com magnitude eleitoral igual a um ($M = 1$) tendem a criar um maior controle dos representantes por parte do eleitorado, pois o representante é associado a

³⁶ NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**, p. 17

³⁷ *Ibidem*, p. 18.

³⁸ NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**

uma determinada área geográfica do país (distrito eleitoral) e o eleitor só precisa controlar a atuação parlamentar do representante de sua região (distrito). Um possível problema desse sistema surge quando não existe a necessidade de o candidato ter domicílio eleitoral no mesmo distrito em que pretende concorrer nas eleições. Como os deputados não precisam viver no mesmo distrito eleitoral em que pretende representar, surge a oportunidade de os partidos criarem “distritos garantidos” para que fique assegurada a eleição dos importantes dirigentes nacionais³⁹.

O sistema de representação por maioria simples costuma provocar bases parlamentares unipartidárias. Uma análise feita mostra que, em 510 eleições de 20 democracias tradicionais, um partido conseguiu maioria (50% + 1 das cadeiras) em 72% dos casos, contra 10% nos sistemas proporcionais⁴⁰.

Nos países parlamentaristas com representação majoritária é mais fácil a formação do governo sem a necessidade de coalizões. Desta maneira, o eleitor consegue estabelecer uma melhor relação entre o sucesso ou fracasso do governo e o partido responsável. A cultura política do eleitorado, neste sistema, o leva a escolher os representantes pelo partido (legenda), pois sabe que é no partido que reside a força para a formação do próximo governo. Nestes casos, o sistema eleitoral promove uma forte influência sobre o sistema partidário. Os sistemas eleitorais majoritários dariam mais ênfase à governabilidade que os sistemas proporcionais.

Alguns países adotaram sistemas de representação majoritária com magnitude do distrito eleitoral maior que um ($M > 1$). Uma dessas variantes do sistema majoritário é o *voto em bloco* utilizado atualmente nas Filipinas e na Tailândia. Este sistema consiste basicamente em dar ao eleitor a possibilidade de votar em quantos candidatos forem as cadeiras disputadas em geral, podendo ser votados candidatos de diferentes partidos. As cadeiras serão preenchidas pelos candidatos individuais mais votados. As eleições brasileiras para a disputa das duas vagas por distrito (Estado) ao Senado (1994) se realizaram dentro deste mesmo sistema.

³⁹ Ibidem, p. 19.

⁴⁰ BLAIS & CARTY, 1988:551, apud NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**

Uma outra variação do sistema de maioria simples, com $M > 1$, é o *voto em bloco partidário*. Neste sistema, os partidos apresentam uma lista com o número de candidatos, conforme o número de cadeiras do distrito. O eleitor vota na lista que melhor o agrada, sendo que o partido mais votado elege todos os representantes do distrito.

Existe ainda um sistema derivado do sistema de maioria simples com $M > 1$ que se chama *voto único não transferível*. Neste sistema cada partido pode apresentar quantos candidatos forem o número de cadeiras em disputa, sendo eleitos os candidatos com maior número de votos. Os partidos políticos devem considerar, ao indicar o número de candidatos, a possibilidade de dispersão de votos. Um partido que apresentar muitos candidatos pode não eleger nenhum deles, caso a dispersão de votos entre eles seja muito grande. Já um partido que apresente apenas um candidato pode perder votos, caso ele receba uma votação superior à necessária. Alguns autores, como Sartori, Lijphart, e Bogdanor, classificam o sistema de *voto único não transferível* como semiproportional, pois o sistema aumenta a possibilidade de pequenos partidos terem acesso à representação parlamentar. Mas este trabalho estabelece a natureza do sistema, e não seus efeitos para termos de classificação.

No Brasil (período pós-1985), foi sugerida a adoção do sistema majoritário, contudo tal sistema não conseguiu muitos defensores. Jairo Marconi Nicolau lembra que: “Durante a Constituinte de 1987/88, o projeto que defendia a introdução do sistema de maioria simples para as eleições parlamentares foi derrotado ainda na fase das subcomissões e nem sequer foi apreciado em plenário⁴¹.”

1.3.1.2 Dois Turnos

O sistema de *dois turnos* possui características do sistema de *maioria simples*, principalmente quando utilizado nas eleições para a Câmara Baixa: a) divisão do país em distritos eleitorais com magnitude de distritos eleitorais (M) igual a um; b) apresentação de um único candidato por partido; c) escolha por parte do eleitor de um único candidato entre

⁴¹ NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**, p. 16

aqueles que disputam o cargo e dá seu voto⁴². A principal diferença surge no caso de nenhum candidato obter mais de 50% dos votos. Então uma segunda eleição é prevista, e o número de candidatos aptos a disputarem o segundo turno varia de país para país. Na França, a legislação eleitoral prevê um segundo turno com todos os candidatos que conseguirem mais 12,5% dos votos do total de eleitores inscritos. No caso francês, existe a possibilidade de, mesmo com o segundo turno, o candidato com maior número de votos não vir a atingir mais de 50% dos votos. Na prática, Goldey (1993) assume que na França este sistema costuma apresentar pequenos números de distritos em que mais de dois candidatos se apresentam no segundo turno⁴³.

Os argumentos favoráveis ao sistema de *dois turnos*, além daqueles expostos no de *maioria simples*, é o fato de provocar uma maior representatividade dos eleitos (mais de 50% dos votos). Outro argumento é o de que o sistema tende a dar sub-representação a partidos radicais (extremistas). Devido ao fato de haver um segundo turno, as alianças tendem a ser importantíssimas, e os partidos extremistas têm maior dificuldade em obter apoio de outros partidos políticos.

1.3.1.3 Voto Alternativo

O país mais famoso que utiliza este sistema é a Austrália, e o faz desde 1918. A divisão do país em distritos (148 no total) mantém a magnitude dos distritos eleitorais em um ($M = 1$). A principal diferença das outras versões do sistema majoritário se encontra na escolha do candidato por parte do eleitor. Ao invés de marcar um (X) na cédula os eleitores numeram os espaços em branco ao lado dos candidatos (1, 2, 3, 4....) de acordo com sua preferência. O voto só será considerado válido se o eleitor ordenar todos os candidatos em disputa. Este sistema, tal como é adotado na Austrália, garante maioria absoluta a todos os deputados eleitos. Caso na primeira apuração nenhum candidato obtenha os 50% dos votos como primeira preferência, o que obtiver o menor número de votos como primeira preferência

⁴² NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**, p. 21

⁴³ *Ibidem*.

é eliminado e tem seus votos (segundas preferência) são transferidos para outros. O procedimento segue até que um dos candidatos obtenha a maioria absoluta dos votos. Para ilustrar o mecanismo segue tabela retirada do livro *Sistemas Eleitorais*, de Jairo Marconi Nicolau.

Tabela 3 - Processo de Apuração dos votos no sistema de Voto Alternativo⁴⁴.

Candidatos	Buchanan	Cox	Ward	Sharp	Archer
Votos	1.824 (Eliminado)	2.028	13.681	23.943	29.773
1ª transferência (votos de Buchanan)	--	864	140	256	562
Total após 1ª transferência	--	2.892 (Eliminado)	13.821	24.198	30.335
2ª transferência (votos de Cox)	--	--	392	872	1.605
Total após 2ª transferência	--	--	14.213 (Eliminado)	25.070	31.940
3ª transferência (votos de Ward)	--	--	--	13.174	1.035
Total após a 3ª transferência	--	--	--	38.244 (Eleito)	32.975

Fonte: Farrell, 1997:48. (Apud NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**)

Mesmo que no âmbito dos distritos este sistema tenha dado maior representatividade aos eleitos, na Austrália, no âmbito nacional a prática tem criado certas distorções. No resultado das eleições de 1996, dois partidos obtiveram votação semelhante 38,7% (Partido Liberal) e 38,8% (Partido Trabalhista). Contudo, o resultado final, após a apuração, deu uma grande vantagem ao Partido Liberal, que obteve 51,3% das cadeiras, contra 33,1% do Partido Trabalhista.

⁴⁴ O autor (Farrel) faz algumas observações: “Alguns votos não foram utilizados nas transferências: dois na primeira, 23 na segunda e quatro na terceira. Esses números revelam que, apesar da obrigatoriedade de ordenamento de todos os nomes, algumas exceções são permitidas. (Apud NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**. 2000. p. 25.)”.

1.3.2 Sistemas Eleitorais Proporcionais

A representação proporcional é, hoje, um dos modelos mais utilizados no mundo. Na Europa, o sistema pode ser encontrado na Áustria, Bélgica, Bulgária, Dinamarca, Espanha, Finlândia, Grécia, Irlanda, Noruega, Polônia, Portugal, República Tcheca, Suécia, Suíça e Turquia. Na América Latina, o sistema foi adotado por países como Argentina, Chile⁴⁵, Colômbia, Costa Rica, Paraguai, Peru e Uruguai, além do Brasil, é claro. Os sistemas proporcionais têm como natureza levar a uma correspondência matemática entre votos e cadeiras recebidas pelos partidos em determinada eleição. Ou seja, quando um determinado partido recebe 20% dos votos ele provavelmente irá obter 20% das cadeiras em disputa, fato não observado nos sistemas de representação majoritária. É atribuído ao líder político francês Mirabeau, que defendeu como função do Parlamento refletir de forma mais fiel possível as opiniões do eleitorado, a representação proporcional. Tal defesa se deu durante a *Constituinte de Provença*, em 1789.

O sistema proporcional procura fundamentar sua aplicação para assegurar a diversidade de opiniões de uma determinada sociedade, não ficando a representação restrita ao espaço geográfico (característica dos sistemas majoritários). John Stuart Mill, em *O Governo Representativo*, fez grandes elogios ao sistema proporcional, pois acreditava que o sistema gerava uma melhora na qualidade dos representantes no Parlamento. Defendeu sua adoção no sistema britânico, pois o sistema majoritário, segundo Mill, impossibilitava que políticos de talento chegassem ao Parlamento;

Os únicos indivíduos que conseguem se eleger são os que possuem influência local, que abrem caminho por meio das despesas exageradas ou que, a convite de três ou quatro negociantes ou advogados, são

⁴⁵ A classificação do sistema eleitoral chileno como proporcional é digno de algumas controvérsias. SANTOS, Fabiano; RANULFO, Carlos; ANASTASIA, Fátima. **Governabilidade e Representação Política na América do Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. São Paulo: Fundação Unesp. Ed., 2004, por exemplo, consideram o sistema como sendo majoritário com correção proporcional, onde existem 60 distritos eleitorais com a Magnitude igual a 2, onde uma lista majoritária obtém duas cadeiras se receber mais que o dobro de votos da segunda lista. De fato, existe uma tendência entre os teóricos dos sistemas eleitorais a considerar que um sistema eleitoral só será efetivamente proporcional quando a magnitude for superior a 5 ($M =$ ou > 5).

enviados por um ou dois grandes partidos dos clubes de Londres como homens cujos votos o partido pode contar em todas as circunstâncias.⁴⁶

Os sistemas proporcionais conseguem ser mais complexos que os sistemas majoritários. A complexidade pode ser vista nas tentativas matemáticas de se obter a distribuição das cadeiras o mais próximo possível dos votos dados pelos eleitores. Os sistemas majoritários são por natureza bem simples, em alguns casos tornam-se complexos à medida que o sistema busca corrigir possíveis imperfeições. Os sistemas proporcionais são mais complexos que os majoritários, e tendem a ser mais difíceis de entender a medida que buscam a representação proporcional perfeita. Para se ter uma idéia, entre os grandes idealizadores dos sistemas proporcionais estavam matemáticos, como o reverendo Charles Dogson, imortalizado com o livro *Alice no país das maravilhas* sob o pseudônimo de Lewis Carrol, e físicos como Hagengbach-Bischoff⁴⁷.

1.3.2.1 Voto único Transferível

Este sistema surgiu, como proposta, no livro do jurista Thomas Hare (*Tratado sobre eleição de representantes, parlamentar e municipal*), em 1859. O sistema elaborado por Hare viria a ser a base do que hoje se conhece como *voto único transferível* (STV). Originalmente, o sistema funcionaria num distrito único nacional, mas os países que se utilizam deste sistema preferiram a criação de distritos eleitorais com número de eleitores muito próximo àqueles utilizados nos sistemas majoritários. A magnitude dos distritos eleitorais é essencialmente maior que um ($M > 1$). No caso da Irlanda, que adota este sistema desde 1921, cada distrito pode ter até cinco representantes. Seguindo o exemplo Irlandês, o sistema de *voto único transferível* dá aos eleitores a possibilidade de votar em quantos candidatos forem aqueles que estiverem disputando o pleito. Assim como o *voto alternativo* (majoritário), o eleitor ordena os candidatos de acordo com sua preferência.

⁴⁶MILL, John Stuart 1993: 96, apud NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**, p. 32

⁴⁷PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil**. Rio de Janeiro : Toopbooks Editora e distribuidora de livros Ltda. 2ª Edição revista, 2002.

A complexidade do *voto único transferível* pode ser vista no momento da apuração. Talvez uma das explicações mais simples do método de apuração do *voto único transferível* veio do autor Jairo Marconi Nicolau.

Em primeiro lugar, calcula-se uma quota em cada distrito (no caso Irlandês é a *quota droop* [grifo nosso]). O candidato que obtiver pelo menos a quota está eleito. Caso contrário, dois processos de transferência de votos são utilizados. O primeiro transfere os votos recebidos a mais (além da quota) do(s) candidato(s) eleito(s) para os outros nomes. Esses votos que ultrapassam a quota são transferidos proporcionalmente às segundas preferências do(s) eleito(s). (...) Se esse procedimento não for suficiente para que novos candidatos atinjam a quota, o nome com menor número de primeiras preferências é eliminado e seus votos são transferidos para outros candidatos, em um processo semelhante ao utilizado na apuração do sistema do *voto alternativo*. Essa operação é repetida até que se preencham todas as cadeiras do distrito.⁴⁸

O que caracteriza o STV é a ênfase na representação de opiniões, e não necessariamente na busca de uma representação de partidos, pois, acredita-se que em muitos casos as opiniões relevantes da sociedade não estão bem definidas nos partidos políticos.

1.3.2.2 Proporcional de lista

Enquanto o STV da primazia à representação de idéias e opiniões muitas vezes não expressas nos partidos políticos, a representação *proporcional de lista* dá ênfase na representação da sociedade por intermédio dos partidos políticos. O principal expoente do sistema proporcional de lista foi o belga Victor D'Hondt, que na conferência internacional sobre reforma eleitoral, realizada na Bélgica em 1885, propôs um modelo de representação proporcional com base nos modelos propostos por Thomas Hare e John Stuart Mill, com algumas modificações importantes. Entre os argumentos favoráveis à mudança do sistema belga, do majoritário para o proporcional, expostos na conferência internacional foram: a) o sistema majoritário provoca fraudes e corrupção, além de poder criar uma maioria parlamentar

⁴⁸NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**, p. 34

baseada numa minoria do eleitorado; b) a representação proporcional é uma voz ativa para as minorias, e assegura representação para todos os principais grupos da sociedade; c) o sistema D'Hondt é um avanço considerável em relação aos sistemas propostos anteriormente, além de ser um meio prático e eficiente de atingir a representação proporcional⁴⁹.

O começo do século XX viu o sistema *proporcional de lista* prosperar na Europa. Vários países adotaram o sistema, mas com porquês diferentes. Alemanha e Itália rumaram para o sistema *proporcional de lista* com pressões dos partidos socialistas, que eram particularmente prejudicados pelos resultados do sistema majoritário de *dois turnos*. Parece que foram pressões étnicas e religiosas que levaram países como Bélgica e Suíça à adoção do sistema *proporcional de lista*. Em suma, o objetivo era a busca de um sistema eleitoral que formasse um parlamento que fosse o reflexo mais fidedigno possível da pluralidade política, cultural e social do país, mesmo que este sistema eleitoral pudesse trazer pioras no quesito governabilidade, diminuindo as chances de um único partido conseguir maioria parlamentar.

A simplicidade do sistema *proporcional de lista* está em que cada partido apresenta uma lista com os candidatos à determinada eleição. A complexidade, por sua vez, surge no momento da distribuição das cadeiras após a votação. O sistema *proporcional de lista* necessita do emprego de métodos de distribuição das cadeiras. Estes métodos são divididos em dois grupos: *maiores médias* e *maiores sobras*.

A fórmula de *maiores médias* é geralmente descrita como o resultado da divisão dos votos recebidos pelos partidos por números em série. Após a divisão, os partidos com maiores valores ocupam as cadeiras disputadas. Os divisores mais comumente utilizados são *D'Hondt*, *Sainte-Laguë* e *Saint-Laguë modificada*. A fórmula D'Hondt possui a série 1, 2, 3, 4, 5 etc. A fórmula Sainte-Laguë é composta por uma série de números ímpares (1,3,5,7 etc). A fórmula Sainte-Laguë modificada diferencia-se da outra fórmula (original), pois seu primeiro divisor não é 1, mas 1,4.

Os teóricos dos sistemas eleitorais costumam atribuir à fórmula *D'Hondt* o favorecimento dos partidos com maiores votações. Já a fórmula *Sainte-Laguë* costuma produzir distribuições mais equânimes das cadeiras entre os partidos. A fórmula *Sainte-Laguë*

⁴⁹ CARSTEIRS, 1980:3 ; apud NICOLAU, Jairo Marconi, op. cit.

modificada produz um resultado menos proporcional que a original, dificultando, assim, o acesso dos pequenos partidos às cadeiras em disputa⁵⁰. Segue exemplo das três fórmulas em eleições hipotéticas, a título de ilustração, com distribuição doze cadeiras (ordenadas em letras):

Tabela 4 - Fórmula D'Hondt

Divisores	Azuis (57.000)	Branco (26.000)	Vermelhos (25.950)	Verdes (12.000)	Amarelos (6.010)	Pretos (3.050)
1	57.000 (A)	26.000 (C)	25.950 (D)	12.000 (I)	6.010	3.050
2	28.500 (B)	13.000 (G)	12.975 (H)	6.000		
3	19.000 (E)	8.667 (L)	8.650			
4	14.250 (F)	6.500				
5	11.400 (J)					
6	9.500 (K)					
7	8.143					
Total de cadeiras	6	3	2	1	0	0

Fonte: Blais & Massicotte (1996a); Apud NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**.

Tabela 5 - Fórmula Sainte-Laguë

Divisores	Azuis (57.000)	Branco (26.000)	Vermelhos (25.950)	Verdes (12.000)	Amarelos (6.010)	Pretos (3.050)
1	57.000 (A)	26.000 (B)	25.950 (C)	12.000 (E)	6.010(K)	3.050

⁵⁰NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000, p. 40.

Recentemente, pesquisa feita por FLEISCHER, David; DALMORO, Jefferson. Eleição proporcional: os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério. **Partidos e coligações eleitorais no Brasil** (Org.). Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 2005 - obteve resultados interessantes sobre os resultados das maiores médias e maiores sobras na questão da proporcionalidade, tendo como foco as eleições no Brasil.

3	19.000 (D)	8.667 (G)	8.650 (H)	4.000		
5	11.400 (F)	5.200(L)	5.190			
7	8.143 (I)	3.714				
9	6.333 (J)					
11	5.182					
Total de cadeiras	5	3	2	1	1	0

Fonte: Blais & Massicotte (1996a); Apud NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**

Tabela 6 - Fórmula Sante-Laguë modificada

Divisores	Azuis (57.000)	Branco (26.000)	Vermelhos (25.950)	Verdes (12.000)	Amarelos (6.010)	Pretos (3.050)
1,4	40.714 (A)	18.571 (C)	18.536 (D)	8.571(E)	4.293(K)	2.179
3	19.000 (B)	8.667 (F)	8.650 (G)	4.000		
5	11.400 (E)	5.200(K)	5.190			
7	8.143 (I)	3.714				
9	6.333 (J)					
11	5.182					
Total de cadeiras	5	3	3	1	0	0

Fonte: Blais & Massicotte (1996a); Apud NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**

O segundo método de distribuição de cadeiras é o de *maiores sobras*. Este sistema funciona em dois estágios. Primeiro, deve-se obter a quota (os votos dos partidos serão divididos por essa quota), no Brasil a quota é conhecida como quociente eleitoral, da qual se obterá o número inicial de cadeiras distribuídas a cada partido. O segundo estágio é a distribuição das cadeiras não preenchidas no primeiro estágio. A sobra das cadeiras é dividida

entre os partidos que obtiveram as maiores sobras. Os dois tipos de quotas mais utilizados são: *Quota Hare*, e a *Quota Droop*.

Quota Hare é encontrada dividindo-se o número de votos pelo número de cadeiras. A *Quota Droop* é obtida dividindo-se o número de votos pelo número de cadeiras mais um:

$$\textit{Quota Hare: } \frac{\text{Número de Votos}}{\text{Número de Cadeiras}}$$

$$\textit{Quota Droop: } \frac{\text{Número de Votos}}{\text{Número de Cadeiras} + 1}$$

No sistema de *maiores sobras*, a quota, ou quociente eleitoral como é conhecido no Brasil, funciona como uma cláusula de exclusão, uma vez que os partidos que não alcançarem a quota ficam também (salvo disposição em contrário em cada país) impedidos de participar da distribuição das sobras, favorecendo desta maneira os partidos maiores ou mais bem votados. No Brasil, a *Quota Hare* foi utilizada nas eleições de 1945 para alocação das sobras. A partir das eleições de 1950 a fórmula D'Hondt passou a ser o modelo utilizado para distribuição das sobras. Vale ressaltar que a partir de 1998 os votos em brancos deixaram de ser contabilizados para obtenção do quociente eleitoral⁵¹.

Depois de definido no sistema *proporcional de lista* a quantas cadeiras cada partido tem direito, deve-se voltar para a questão quais serão os candidatos do partido a ocupar os assentos no parlamento. O sistema *proporcional de listas* pode ser dividido em relação à influência dos eleitores e partidos na definição dos candidatos eleitos. O subsistema que põe nas mãos do partido quem irá ocupar as cadeiras é o sistema *proporcional de lista fechada*. Existe também um subsistema que preserva um certo grau de determinação partidária e

⁵¹ Maiores detalhes ver: NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**, p. 43.

também permite aos eleitores um grau mínimo de determinação. Este é chamado sistema *proporcional de lista flexível*. Os subsistemas que tiram do partido a determinação e passa para o eleitor tal tarefa são os sistemas: *proporcional de lista aberta* e o *proporcional de lista livre*.

No sistema de *lista fechada*, os partidos, dias antes das eleições, produzem uma lista onde criam a ordem de preferência para entrada dos candidatos nas vagas distribuídas ao partido. No caso de um determinado partido ter direito, a três vagas após a apuração dos votos, os três primeiros candidatos da lista serão os beneficiados. Neste sistema, o eleitor escolhe não um candidato em particular, mas a legenda a que pretende beneficiar. Com a promoção de uma lista, os partidos podem ter controle sobre o perfil dos seus representantes no Parlamento. Por um lado é possível traçar os benefícios deste controle: os candidatos tendem a possuir laços mais estreitos com as idéias e programas do partido; a fidelidade partidária tende a ser forte entre os candidatos eleitos pelos partidos, entre outros. No entanto, também podem-se traçar alguns possíveis inconvenientes do sistema proporcional de lista fechada: a possibilidade da cristalização da elite dirigente de um partido político; a manipulação das listas partidárias pelos chefes dos partidos políticos, recusando o desenvolvimento de uma democracia interna.

No sistema de *lista aberta*, ao contrário do sistema de *lista fechada*, são os eleitores que decidem quais os candidatos ocuparão as cadeiras conquistadas pelo partido. Para calcular quantas cadeiras cada partido terá direito, é feita a soma do número de votos recebidos por todos os candidatos de todos os partidos – para cálculo do quociente eleitoral. Sabendo o número de cadeiras que cada partido tem direito, são eleitos os candidatos mais bem votados dentro do partido. Este sistema promove dois tipos de competição; uma delas é entre os partidos pelas cadeiras no parlamento, a outra é dentro do partido para saber quais candidatos serão eleitos para as vagas que o partido tem direito. A disputa intrapartidária é resolvida pelo sistema majoritário: o(s) mais votado(s) leva(m) a(s) vaga(s). O poder do partido, no sistema de *lista aberta*, fica limitado à seleção dos candidatos que concorrerão ao pleito⁵².

O sistema de *lista aberta* é utilizado no Brasil desde 1986 e tem algumas características importantes. Uma é que o eleitor pode escolher votar num determinado

⁵²NICOLAU, Jairo Marconi Nicolau. **Sistemas Eleitorais**, p. 51

candidato ou votar na legenda. O voto em legenda é contabilizado para a distribuição das cadeiras, mas não é transferido a nenhum candidato da lista. Uma segunda característica é a existência de uma lista única para partidos coligados. Mesmo sendo de partidos diferentes é eleito aquele que receber maior número de votos dentro da coligação, ao contrário do que acontece em outros países⁵³. Na Polônia e na Finlândia, por exemplo, as listas servem apenas para a distribuição de cadeiras. O número de cadeiras que cada partido da coalizão terá direito é proporcional ao número de votos com que contribuiu⁵⁴.

O sistema de *lista livre*, como o utilizado na Suíça, dá ao eleitor um leque maior de opções do que o de *lista aberta*. A eleição se dá da seguinte maneira, como explica Jairo Marconi Nicolau:

“Cada partido apresenta uma lista de candidatos, e o eleitor tem duas opções: votar em apenas um dos partidos ou em diversos candidatos. Neste último caso, um eleitor pode votar em tantos nomes quanto for o número de cadeiras a serem preenchidas (...). Os votos recebidos pelos candidatos individuais de cada lista são somados e o total é utilizado para a distribuição das cadeiras entre os partidos; na situação em que o voto é dado apenas ao partido, cada candidato da lista recebe um voto. As cadeiras conquistadas pelos partidos são ocupadas pelos candidatos mais votados.”⁵⁵

O último sistema proporcional é o de *lista flexível*. Neste sistema, os partidos apresentam uma lista ordenada de candidatos, impressa na cédula de votação. Os eleitores podem então votar na legenda, e desta maneira confirmar a ordem proposta pelo partido, ou utilizar mecanismos apresentados na cédula para modificar a ordem dos candidatos na lista. No caso de reordenar a lista, o eleitor pode assinalar apenas alguns candidatos (como é feito

⁵³ Recente trabalho organizado por Silvana Krause e Rogério Schmitt, com participação de diversos outros autores e pesquisadores, revelou um pouco das agruras das coligações eleitorais no Brasil, propondo inclusive mudanças no modelo utilizado atualmente. Para maiores informações ver: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério. **Partidos e coligações eleitorais no Brasil** (Org.). Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 2005

⁵⁴ NICOLAU, Jairo Marconi, op. cit

⁵⁵ Ibidem. p. 54.

na Bélgica, Dinamarca e Holanda), ou modificar a ordem da lista segundo sua preferência (como utilizado na Suécia e Noruega)⁵⁶.

Os sistemas eleitorais de representação proporcional, como já visto, dão ênfase à representação equânime das diversas opiniões presentes na sociedade, principalmente por meio de mecanismos que permitam a representação de pequenos partidos. Contudo, quando se analisam os sistemas eleitorais de representação proporcionais sob o ponto de vista dos sistemas de governo, em especial o parlamentarismo, devem-se levar em consideração alguns pontos importantes. Primeiramente, o parlamentarismo necessita de partidos fortes e também de um sistema eleitoral que promova facilidades para a formação de um governo. Como já visto, o Brasil possui um sistema partidário “atomizado”⁵⁷, e um sistema eleitoral que não vai ao encontro do fortalecimento partidário: sistema eleitoral proporcional de *lista aberta*.

Os parlamentaristas defendem o estabelecimento de sistemas eleitorais majoritários, pois estes tendem a diminuir o número de partidos com representação no Parlamento, e, por conseguinte, facilitam a formação de maiorias no Congresso. Contudo, a representação proporcional não é contrária ao sistema de governo parlamentarista, ou vice-versa. No Brasil, o sistema eleitoral de representação proporcional tem muitos defensores, haja vista a Constituinte de 1987/88⁵⁸. Portanto, o sistema eleitoral brasileiro deve vislumbrar um sistema que busque o fortalecimento dos partidos políticos, além da diminuição gradual destes, que hoje é de número absurdo, sem deixar de promover mecanismos de representação de grupos, idéias e opiniões minoritárias da sociedade. Talvez, neste sentido, o estudo dos sistemas eleitorais mistos seja importante, pois buscam um meio termo entre formação de governo (maiorias parlamentares) e representação de minorias.

1.3.3 Sistemas Eleitorais Mistos

⁵⁶ NICOLAU, Jairo Marconi, op. cit

⁵⁷ Maiores detalhes da definição de “partidos atomizados” ver: SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional**; como mudam as constituições. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1996, p. 202.

⁵⁸ As várias propostas de adoção do sistema majoritário na Constituinte de 1987/88 foram derrotadas no âmbito das Comissões. Para maiores informações das discussões ver BAAKLINI, Abdo I. **O Congresso e o sistema político do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993

Os autores Blais e Massicotte definem como sistemas mistos aqueles que “utilizam, simultaneamente, aspectos dos dois modelos de representação em eleições para o mesmo cargo”⁵⁹. No caso de eleições para o Legislativo, as eleições teriam a combinação de algum tipo de representação proporcional e de algum tipo de representação majoritária.

Os sistemas mistos podem ser de dois tipos: de combinação ou de correção. A diferenciação se dá segundo o papel desempenhado pelas cadeiras proporcionais⁶⁰. No sistema de combinação as cadeiras distribuídas no sistema proporcional são independentes do resultado do sistema majoritário. No sistema de correção as cadeiras proporcionais são distribuídas com o objetivo de corrigir as possíveis distorções provocadas pelo sistema majoritário.

1.3.3.1- Combinação

No sistema misto de combinação, o país é dividido em distritos de um (1) representante ($M = 1$) e em distritos com mais de um representante ($M < 1$). O número de cadeiras alocadas pelo sistema proporcional no Parlamento define o grau de proporcionalidade da representação. Entre os países que adotam este sistema, o número de cadeiras (em porcentagem) alocadas pelo sistema proporcional varia entre 16% (Equador) e 50% (Rússia). No Japão, por exemplo, a Câmara Baixa dispõe de 500 cadeiras, sendo 200 delas destinadas à representação proporcional e 300 cadeiras para a representação majoritária⁶¹.

Em alguns países, os eleitores têm o direito a dar dois votos, sendo o primeiro para o candidato do sistema majoritário (no respectivo distrito) e o segundo ao partido. O segundo voto irá servir para o cálculo das cadeiras proporcionais. Os partidos formam uma lista (fechada, e geralmente nacional) para ordenar os candidatos que serão eleitos pelo sistema proporcional. É observada nos países que adotaram tal sistema a utilização de cláusulas de exclusão. Neste caso, os partidos que não obtiverem um percentual mínimo de representação,

⁵⁹NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**, p. 59

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**, p. 60.

via sistema majoritário, ficam impossibilitados de acesso às cadeiras destinadas à representação proporcional. Na Rússia, que adotou cláusula de exclusão de 5%, apenas quatro partidos receberam cadeiras da parte proporcional, enquanto cerca de 22 partidos obtiveram vitória nos distritos de um representante.

1.3.3.2 Correção

Nos países que optaram pelo sistema misto de correção, os eleitores têm direito a dois votos. O primeiro é dado ao candidato do distrito de um representante (majoritário), enquanto o segundo voto é destinado a uma lista de candidatos de um determinado partido para o cálculo de cadeiras recebidas pelo sistema proporcional. A correção se dá da seguinte forma: a) primeiro é feito o cálculo de quantas cadeiras cada partido, no âmbito nacional ou regional (dependendo da legislação eleitoral do país), recebeu pelo sistema proporcional; b) com o resultado do primeiro cálculo diminui-se o total de cadeiras pelo número de cadeiras conquistadas pelos partidos nas eleições majoritárias nos distritos; c) a diferença entre (a) e (b) é compensada pelos candidatos apresentados nas listas partidárias⁶². Com exceção da Venezuela, todos os países que adotaram o sistema misto de correção se utilizam de cláusulas de exclusão para o acesso dos partidos às cadeiras destinadas à representação proporcional. Quanto maior a cláusula de exclusão, maior será a desproporcionalidade da representação no sistema.

Os sistemas mistos de correção podem apresentar algumas características interessantes, variando de país para país. Na Alemanha, por exemplo, um mesmo candidato pode concorrer simultaneamente nos distritos e nas listas. Outra característica que pode ocorrer é a não-existência de um número fixo de cadeiras de uma determinada região (Estado) para o parlamento. Neste caso, o número pode variar de acordo com o percentual de eleitores que compareceram nas eleições na região⁶³, ou mesmo a possibilidade de haver um número

⁶²NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**, p. 60

⁶³NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**, p. 66.

maior de cadeiras no Parlamento do que inicialmente estabelecido (cadeiras adicionais). Este último pode ser observado nas eleições da Alemanha⁶⁴.

O sistema eleitoral praticado na Alemanha é, no que diz respeito a sua classificação, alvo de uma grande polêmica. Aqui é classificado como misto de correção, mas outros autores discordam desta afirmação. De acordo com Sartori, seria incorreto caracterizar como “misto” o sistema alemão: “sistemas mistos seriam aqueles nos quais a combinação de elementos leva a um resultado semiproportional, o que não seria o caso, uma vez que na Alemanha a distribuição dos assentos federais, feita com base exclusivamente nos votos em lista, obtidos pelos partidos na segunda votação, garante um resultado perfeitamente proporcional para os partidos com mais de 5% dos votos.”⁶⁵

Por outro lado, Tavares concorda que o sistema é proporcional quanto ao cálculo de distribuição das cadeiras, mas sustenta que “o princípio retor do sistema é na realidade o da eleição por maioria simples em distritos uninominais e em um único turno⁶⁶.” Neste ponto, Tavares, além de ressaltar a maior importância conferida aos candidatos distritais, concorda com Duverger, segundo o qual a opção feita pelo eleitor por ocasião do primeiro voto, pode condicionar, ou mesmo sobredeterminar, o voto dado na lista, que perde, assim, sua “sinceridade”. Acrescenta-se a isso, o fato de que ainda que a fotografia retirada a cada eleição mostre resultados proporcionais, um filme que conte a história das eleições tenderá a revelar a progressiva retirada de alguns partidos de cena, em consequência do efeito do sistema sobre o comportamento do eleitor⁶⁷.

As principais diferenças, tendo em vista os resultados obtidos, entre os sistemas mistos de correção e o de combinação podem ser resumidas da seguinte maneira:

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ SARTORI, Giovanni. Op. cit. p. 92.

⁶⁶ TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: Teoria, Instituições, Estratégia**. Rio de Janeiro: Relumê-Dumará, 1994, p. 119.

⁶⁷ ANASTASIA, Fátima. Op. cit. p. 43.

Tabela 7 - Diferenças entre Sistema Misto de Correção e Sistema Misto de Combinação

	Sistema Misto de Correção	Sistema Misto de Combinação
Proporcionalidade entre votos e cadeiras	Maior	Menor
Capacidade de gerar maiorias parlamentares	Menor	Maior
Representação de pequenos partidos	Maior	Menor
Capacidade de monitoramento dos representantes por parte dos eleitores ⁶⁸	Menor	Maior

Parte das críticas aos sistemas mistos implica a criação e estímulos de dualidade nas conexões eleitorais. Os parlamentares eleitos pelo sistema proporcional tendem, *a priori*, a criar um maior vínculo dentro do partido, enquanto os eleitos pelo sistema majoritário costumam estabelecer maiores laços territoriais. Particularmente esta “dualidade” é uma virtude, pois evita que um tipo específico de conexão eleitoral seja preponderante. Desta forma a combinação entre proporcional e majoritário cria um equilíbrio entre a importância do partido e a do eleitor (do distrito, da região ou do estado).

Outra crítica constante aos sistemas mistos é a possibilidade de que em vez de se conseguir o melhor dos dois mundos: a representação de minorias do proporcional, e a facilidade de criação de maiorias parlamentares do majoritário, se chegue ao pior dos dois mundos: a fragmentação partidária; e a ausência de representação de grupos minoritários.

⁶⁸ A capacidade de monitoramento leva em consideração que os sistemas majoritários-distritais, devido ao seu caráter espacial, dão ao eleitor uma maior aproximação com seus representantes.

Capítulo II

Sistema Político Brasileiro

2.1 Aspectos históricos do sistema político brasileiro

Para analisar uma proposta de reforma política, seja ela de que país for, deve-se primeiramente estabelecer os conceitos que permeiam o tema. Isto já foi feito no capítulo anterior. Cabe agora estabelecer como estes conceitos podem ser aplicados no caso brasileiro. Estabelecendo em linhas gerais como nosso sistema funciona, se podererá avaliar melhor o que se pretende modificar.

Cabe aqui, com base em nosso marco teórico, definir e classificar o sistema político brasileiro, tendo como alicerces os sistemas eleitoral e partidário.

Antes de entrar na descrição do sistema e eleitoral e partidário brasileiro que vigora hoje, é interessante dar uma rápida passada pela sua evolução ao longo do período republicano.

A legislação eleitoral da Primeira República, ou República Velha, sofreu modificações importantes em relação ao período monárquico, mesmo que num primeiro momento tenha sido caracterizada por poucas mudanças na prática política. A primeira inovação, como explica Walter Costa Porto, foi a eliminação do “censo pecuniário”⁶⁹: o decreto nº 6, de 19 de novembro de 1889, considerava eleitores, para as câmaras gerais, provinciais e municipais, todos os cidadãos brasileiros (homens) no gozo de seus direitos civis e políticos. O chamado “censo literário” permanecia, ou seja, votava apenas aqueles que soubessem ler e escrever. O decreto 200-A, de 8 de fevereiro de 1890, chamado “Regulamento Lobo”, do então ministro dos Negócios do Interior, Silveira Lobo, excluía do voto somente “os menores de vinte e um anos, os filhos-família e os praças de *pret* do Exército, da Armada e dos corpos policiais⁷⁰.” Existiu a época um grande debate acerca do voto da mulher⁷¹,

⁶⁹ Maiores detalhes sobre *censo pecuniário* ver: PORTO, Walter Costa. **O Voto no Brasil**. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Editora TopBooks, 2002.

⁷⁰ PORTO, Walter Costa. **O Voto no Brasil**

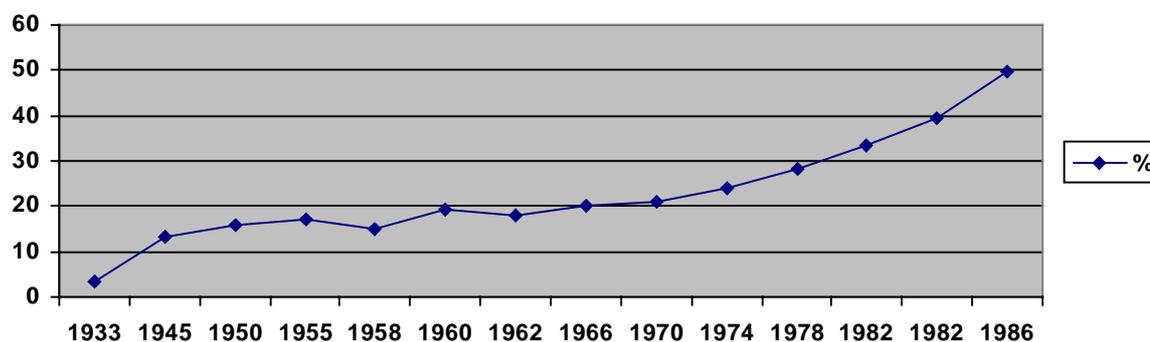
⁷¹ Para maiores detalhes ver: PORTO, **O Voto no Brasil**.

Entre 1889 e 1930, o sistema eleitoral passou por inúmeras pequenas modificações, mas sempre tendo como base o voto majoritário (distrital). A representação proporcional foi introduzida apenas em 1932.

O Código Eleitoral de 1932, elaborado durante o governo de Getúlio Vargas, introduziu importantes modificações no sistema eleitoral brasileiro. O Brasil foi o segundo país da América Latina, depois do Equador (1929), a permitir às mulheres o direito de votar. Vários importantes países só vieram a permitir o sufrágio feminino anos depois: França (1944), Itália e Japão (1946), Argentina e Venezuela (1947), Bélgica (1948), México (1953), Suíça (1971) e Portugal (1974)⁷². Em alguns desses países, a pressão para que fosse dada à mulher o direito ao voto se deu, em grande medida, pela participação decisiva das mulheres na Segunda Guerra Mundial. O Código Eleitoral de 1932 também criou novos mecanismos de alistamento. Obrigava funcionários públicos a votar (Alistamento *ex-officio*), aperfeiçoou o sigilo do voto, e o mais importante, criou a Justiça Eleitoral, que ficou com a responsabilidade de organizar o alistamento, as eleições, a apuração dos votos e o reconhecimento e a proclamação dos eleitos. Terminada a votação os votos eram apurados nos Tribunais Regionais Eleitorais.

Durante este período, observou-se um aumento significativo do número de eleitores, proporcional ao total da população.

Gráfico 1 - Comparecimento como proporção da população total. Eleições para a Câmara dos Deputados (1933-1986)⁷³



Fonte dos dados brutos: 1933, Anuário Estatístico de 1939; 1945-1986, TSE.

⁷²NICOLAU, Jairo Marconi. **História do Voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002

⁷³Ibidem.

Um dos fatores que não levou a um aumento ainda maior do número de eleitores em proporção à população total entre 1933 e 1986 foi o de que não era permitido o voto dos analfabetos. A porcentagem de analfabetos no Brasil era de 48% em 1950, e 39% em 1960⁷⁴.

O sistema de representação proporcional de lista aberta é usado no Brasil para eleger deputados e vereadores desde a Constituição de 1946. Segundo Fleischer (2004), apenas em duas ocasiões houve tentativas de mudança do sistema eleitoral proporcional: a) no fim de 1965, logo depois do Ato Institucional nº 2 (AI-2) que extinguiu o sistema pluripartidário, pelo Presidente Castelo Branco; e b) com a Emenda Constitucional nº 22 (de junho de 1982), que implantou o voto “misto”, semelhante ao utilizado na Alemanha, que teria vigorado nas eleições de 1986, como o Congresso Nacional não regulamentou o novo sistema a emenda acabou revogada em 1985.

As alterações do sistema político brasileiro, ao longo das décadas de 60, 70 e primeira metade de 80, não serão tratadas aqui. Primeiramente, porque, apesar da continuidade de eleições regulares, o Brasil vivia uma Ditadura Militar com um sistema partidário imposto – o bipartidarismo – e com leis eleitorais sendo usadas como instrumentos de manipulação, criando uma representação parlamentar de legitimidade duvidosa. Portanto, acreditamos ser conveniente não entrar nos detalhes do sistema eleitoral e partidário do período.

O período posterior ao regime militar traz importantes mudanças no sistema político brasileiro. A Constituinte de 1987/88 consolida o pluripartidarismo e aumenta o empuxo plebiscitário quando dá aos analfabetos o direito ao voto.

Quanto ao sistema político brasileiro, alguns pontos da Constituição Federal merecem destaque.

⁷⁴ NICOLAU, Jairo Marconi. **História do Voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002

2.2 Lei de Inelegibilidade

A Constituição Federal estabelece, no seu Capítulo IV, os chamados direitos políticos. Assegura no Art. 14 (CF/88) que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I) plebiscito, II) referendo, III) iniciativa popular. Estabelece também quem são os brasileiros que têm direito a votar e serem votados.

O Art. 14 §9º da Constituição Federal de 1988 diz:

“Lei Complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.”

A Lei Complementar à qual a Constituição faz referência foi aprovada em maio de 1990 – Lei Complementar nº 64, de 18 de Maio de 1990. A importância desta lei é enorme do ponto de vista teórico, mas um pouco débil na perspectiva prática. Não há dúvida que uma democracia plena deve possuir mecanismos que impeçam o abuso do poder econômico, pois se não o fizesse não seria uma democracia, mas, sim, uma plutocracia.

Esta lei traz à exaustão quem são os inelegíveis para qualquer cargo (**Art. 1, alínea I**), para Presidente e Vice-presidente da República (**Art. 1, alínea II**), para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal (**Art. 1, alínea III**), para Prefeito e Vice-Prefeito (**Art. 1, alínea IV**), para o Senado Federal (**Art. 1, alínea V**), para a Câmara dos Deputados, Assembléia Legislativa e Câmara Legislativa (**Art. 1, alínea VI**) e para a Câmara Municipal (**Art. 1, alínea VII**), além de estabelecer como será feito o processo de julgamento e quais serão os responsáveis por ele. A lei, do ponto de vista técnico-jurídico, parece irretocável, demonstrando a vontade dos legisladores em criar mecanismos que impeçam

quaisquer tipos de abusos do poder econômico, do poder da função, do cargo ou do emprego na administração direta ou indireta.

Mas, no Brasil, existe, por vezes, um grande abismo entre o espírito da lei e a prática das ruas. Com isso, não se quer dizer que a lei tenha sido mal elaborada, ou que deixou de levar pontos importantes em consideração, ao contrário. O que cria este “abismo” é uma variável que não pode ser negligenciada, a cultura política brasileira, ou, mais especificamente, a cultura da corrupção do político brasileiro.

O abuso do poder econômico nas eleições brasileiras sempre foi uma constante, nunca uma exceção. Os últimos escândalos de corrupção no Brasil – “mensalão”, “mensalinho”, “valerioduto”, etc. Sem contar os mais antigos como o “collorgate”. - são exemplos de que o problema não está na lei, mas, sim, no descumprimento dela. Os argumentos dos acusados de recebimento de dinheiro, fruto de corrupção, evidência isto. Parlamentares eleitos para legislar no interesse da população, criando leis que possam ajudar a desenvolver as potencialidades do país e diminuir as injustiças sociais, não ficam nem sequer ruborizados em admitir que cometeram crime eleitoral, o chamado “Caixa 2” de campanha. E estes mesmos políticos têm ainda a desfaçatez de dizer, como se isto pudesse inocentá-los, de que se trata-se de uma prática comum no Brasil. Deixam transparecer que nenhum político conseguiria ser eleito sem fazer uso de tal método, e que toda a culpa está na legislação e no sistema eleitoral. Deve-se ressaltar que este tipo de conduta também é observada em outros países. Ali o crime eleitoral não é considerado uma infração menor, e a simples implicação de uso de dinheiro não contabilizado em campanhas eleitorais é suficiente para destruir carreiras políticas.

No Brasil as eleições são marcadas por fraudes constantes. O uso de cargos e funções da administração direta e indireta para influenciar as eleições ainda não foi totalmente desvendada no Brasil, mas os casos mais recentes de corrupção mostram que de fato existe tráfico de influência. Novos trabalhos deverão surgir tentando desvendar os caminhos da corrupção no Brasil. Constatase que a inventividade criminosa do ser humano parece não ter limites. O Brasil insiste em criar leis sem antes levar em consideração alguns dos costumes mais bem arraigados na classe política. O patrimonialismo, o clientelismo, o coronelismo e o

filhotismo são marcas claras de uma cultura política pouco comprometida com o representado, com o cidadão, comprometida, sim, com os amigos, familiares, companheiros e comparsas. Portanto, nossas leis devem ser vistas sob um olhar crítico e, em certa medida, pessimista quanto a sua aplicação.

2.3 Partidos Políticos

Em setembro de 1995, o Congresso Nacional aprovou a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95), onde regulamentava os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Alguns pontos desta lei são importantes para nosso estudo do sistema político brasileiro.

A lei assegura ao partido político, no seu art. 3º do capítulo I, título I e nos arts. 14 e 15 do capítulo II, título II, a autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

É neste ponto que a autonomia dos partidos políticos acaba por impedir, por vezes, o estabelecimento de uma democracia interna. Muitos dos partidos políticos acabam por criar um tipo de organização que não fomenta a participação ativa dos seus filiados, deixando para os líderes partidários, que muitas vezes são os “donos” dos partidos, a missão de controlar sua instituição. Este tema é controverso, pois muitos acreditam que o Estado não deve impor a democracia interna aos partidos políticos, embora isto devesse ser algo primordial num Estado democrático. É difícil acreditar que a democracia brasileira evoluirá sem que ela não esteja presente na organização interna dos partidos políticos.

O art. 13 do capítulo II, título II, estabelece 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 os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

Esta disposição é importante, pois é sobre ela que as reformas do sistema político brasileiro pretendem impor maiores restrições, criando e aumentando a chamada cláusula de barreira⁷⁵.

O art. 26, do capítulo V, título II, estabelece que perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito.

Este artigo mostra quanto é falha a legislação sobre fidelidade partidária. Como já vimos no capítulo I deste trabalho (Marco Teórico) - sistemas eleitorais -, num sistema proporcional, como temos no Brasil, é a soma de votos do partido político que estabelece quantas cadeiras serão ocupadas por ele. Um parlamentar é, com raras exceções, eleito graças ao cômputo de votos dado ao seu partido, e não unicamente aos seus votos pessoais. Portanto, o assento no parlamento não é, teoricamente, do parlamentar, mas do partido político no qual estava filiado no momento da eleição. Mas, na prática, o que acontece é o contrário. A legislação atual dá margem para que o troca-troca de partidos não seja punido. O parlamentar, graças a esta lacuna na lei, promove um estelionato eleitoral com o amparo legal.

Os artigos 27, 28 e 29, assim como seus respectivos parágrafos e alíneas, da lei dos partidos políticos tratam da fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos.

Por decisão de seus órgãos nacionais de deliberação, dois ou mais partidos poderão fundir-se num só ou incorporar-se um ao outro. (Art. 29)

No caso de fusão, os órgãos de direção dos partidos elaborarão projetos comuns de estatuto e programa. Os partidos em processo de fusão votarão em reunião conjunta, por maioria absoluta, os projetos, e elegerão o órgão de direção nacional que promoverá o registro do novo partido. A existência legal do novo partido tem início com o registro, no Ofício Civil competente da Capital Federal, do estatuto e do programa, cujo requerimento deve ser acompanhado das atas das decisões dos órgãos competentes.

⁷⁵ Além de cláusula de barreira, outros termos são utilizados, tais como cláusula de desempenho e cláusula de exclusão.

No caso de incorporação, caberá ao partido incorporando deliberar por maioria absoluta de votos, em seu órgão nacional de deliberação sobre a adoção do estatuto e do programa de outra agremiação. Adotados o estatuto e o programa do partido incorporador, realizar-se-á, em reunião conjunta dos órgãos nacionais de deliberação, a eleição do novo órgão de direção nacional. No caso de incorporação, o instrumento respectivo deve ser levado ao Ofício Civil competente, que deve, então, cancelar o registro do partido incorporado a outro.

Tanto no caso de fusão quanto no caso de incorporação, os votos obtidos pelos partidos, na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, devem ser somados para efeito do funcionamento parlamentar, nos termos do art. 13.

Deve-se salientar que as Coligações não entram aqui, pois têm caráter unicamente eleitoral, não trazendo nenhuma repercussão sobre os estatutos e programas dos partidos políticos. Esta ressalva é importante para poder entender mais à frente um dos itens propostos de reforma do sistema eleitoral e partidário brasileiro, a da criação da figura das Federações Partidárias.

É importante, dentro da Lei dos Partidos Políticos, observar a questão referente às finanças e à contabilidade dos partidos políticos (arts. 30 a 37).

Diante dos atuais escândalos do “mensalão” e do “valerioduto”, alguns artigos se sobressaem, entre eles os referentes à prestação de contas. O artigo 31 da Lei dos Partidos Políticos diz que “É vedado ao partido receber, **direta ou indiretamente** (grifo nosso), sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:”

I- entidade ou governos estrangeiros;

II- autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38 (que trata do Fundo Partidário);

III- autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais;

IV- entidade de classe ou sindical.

Com exceção, talvez, do item IV, todos os outros parecem ter sido violados pelos partidos políticos, em especial os da base aliada do governo PT, como indicam os relatórios do Deputado Osmar Serraglio da CPMI dos Correios. Os partidos políticos implicados podem, pela mesma legislação, estar sujeitos às seguintes sanções, com base no art. 36:

I- no caso de recursos de origem não mencionada ou esclarecida, fica suspenso o recebimento das quotas do Fundo Partidário até que o esclarecimento seja aceito pela Justiça Eleitoral;

II – no caso de recebimento de recursos mencionados no art. 31, fica suspensa a participação no Fundo Partidário por um ano;

III – no caso de recebimento de doações cujo valor ultrapasse os limites previstos no *art. 39, § 4º*, fica suspensa por dois anos a participação no Fundo Partidário e será aplicada ao partido multa correspondente ao valor que exceder aos limites fixados.

Os partidos políticos não devem buscar seu financiamento eleitoral e administrativo na esfera pública, com a exceção da verba proveniente do fundo partidário. Este tema é importante, pois é fruto de discussão dentro da reforma política. O financiamento dos partidos políticos no Brasil é, hoje, de origem pública e privada, com ênfase na segunda. Pode-se apenas adiantar que este atual sistema tem como antagonista a corrente que defende o sistema exclusivamente público de campanha. Este tema será tratado com mais detalhes em capítulos posteriores.

2.4 Eleições

A legislação eleitoral brasileira teve o casuísmo como constante, ao longo de toda a sua história. As leis eram mudadas sem muita reflexão. Eram feitas modificações de forma a beneficiar os grupos que dominavam o poder à época. É verdade que nem sempre os

resultados das eleições correspondiam ao planejado, fato que demonstra a limitação da legislação eleitoral em manipular os resultados de uma eleição.

O caso é que o parlamento brasileiro buscou, após a Constituinte de 1988, dar parâmetros mais duradouros à legislação eleitoral, evitando principalmente as modificações de última hora, notadamente casuístas. Assim, aprovou a Emenda Constitucional nº 4, de 1993, que criou o art. 16: *“A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.”*

Um ano pode parecer pouco para que se evitem casuísmos, mas é bastante para os parâmetros brasileiros. Atualmente, o Congresso brasileiro pôs fim à chamada verticalização via Emenda Constitucional, esperando que esta possa valer ainda para as eleições de 2006, mas o fez fora do prazo estipulado no art. 16 da Constituição Federal. A questão agora será resolvida no Supremo Tribunal Federal. À parte as questões técnicas favoráveis ou contrárias à validade da Emenda Constitucional para efeito ainda nas eleições de 2006, o episódio deixa claro que o casuísmo ainda é um fantasma que ronda o sistema eleitoral brasileiro.

Em 1997 foi aprovada a Lei. nº 9.504, que estabelece normas para as eleições. Veio com o intuito de consolidar um sistema eleitoral com regras perenes. Óbvio que nenhuma lei é perfeita, nem pretende sê-lo. Por isso, deve sofrer melhorias graduais com o tempo. Não obstante deve ser sólida o suficiente para que não precise ser refeita a cada legislatura. Este tem sido o principal mérito da referida lei.

Primeiramente convém lembrar que no Brasil não é aceita a figura do candidato avulso, ou seja, todos os que pretendem candidatar-se a cargo eletivo devem estar devidamente filiados a um partido político.

Em nosso país, nem todos os cargos eletivos são disputados numa mesma eleição. Para efeito pedagógico, pode-se apresentar o seguinte:

Nos anos de Copa do Mundo (2002, 2006, 2010 etc), têm-se eleições para presidente e vice-presidente da República, governador e vice-governador de Estado e do Distrito Federal, senador, deputado federal, deputado estadual e deputado distrital;

Nos anos de Olimpíadas (2004, 2008, 2012, etc), têm-se eleições para prefeito, vice-prefeito e vereador.

Os candidatos a presidente, governador e prefeito disputam o cargo pelo sistema majoritário, onde o distrito é a nação, no caso de presidente; o Estado ou o Distrito Federal, no caso de governador; e o município, no caso de prefeito. Para presidente, governador e prefeito de municípios com mais de duzentos mil eleitores, exige-se maioria absoluta dos votos, não computados os brancos e nulos. Não alcançando os 50% mais um dos votos válidos, os dois candidatos mais bem votados disputarão um segundo turno. No caso de prefeitos de municípios com menos de duzentos mil eleitores, exige-se apenas a maioria dos votos, não computados os brancos e nulos.

Os candidatos ao Senado também disputam a vaga pelo sistema majoritário, sendo o Estado o distrito eleitoral. É eleito o candidato com maior votação. Em caso de empate, será considerado eleito o mais idoso.

Os candidatos a deputado distrital, deputado estadual e vereador são eleitos mediante o sistema proporcional. Mais especificamente o sistema proporcional de lista aberta⁷⁶. É neste ponto que as atuais propostas de reforma política dão maior atenção. Para muitos analistas é no sistema proporcional de lista aberta que residem os grandes problemas do sistema político brasileiro. Acreditam, e aqui nos incluímos, que este sistema é responsável pela fragilidade dos partidos políticos e pela falta de compromisso dos candidatos com os programas partidários. Transformando os partidos em meras legendas de aluguel.

Serão expostos com mais detalhes estes e outros pontos, quando se discutirem as reformas propostas pelo Senado e pela Câmara dos Deputados.

⁷⁶ Os detalhes sobre o sistema proporcional podem ser vistos neste trabalho no Capítulo I – Marco teórico : sistemas eleitorais; Capítulo III – Reforma Política do Senado (Item 3.2: Sistema Eleitoral) e Capítulo IV – Reforma política da Câmara (Item 4.3: Sistema Eleitoral)

Capítulo III

Reforma Política do Senado. “Uma Reforma Teórica”.

3.1 Criação da Comissão Especial

A Comissão Temporária Interna do Senado (Comissão Especial) foi constituída com o intuito de estudar e propor reformas nas questões que envolvessem a legislação e a estrutura político-partidária no Brasil, além de estabelecer uma agenda básica de discussão. Sua instalação se deu a partir da aprovação, em 19 de abril de 1995, do Requerimento nº 518, de 1995, e se concretizou em 2 de junho do mesmo ano. A designação para a ocupação das cadeiras de presidente e vice-presidente ocorreu por meio de votação. Para os cargos de presidente e vice-presidente, foram eleitos, respectivamente, o Senador Humberto Lucena, que veio a falecer antes da finalização dos trabalhos, e o Senador José Roberto Arruda.

A última reunião da Comissão aconteceu em 11 de novembro de 1998. Foram ouvidas, durante a fase de discussão, personalidades ligadas ao tema, tais como: o vice-presidente da República, Marco Maciel; o então Ministro da Justiça, Nelson Jobim; o então presidente do TSE, Ministro Mario Carlos Veloso; o ex-prefeito de São Paulo, Paulo Maluf; os, então, Governadores Mário Covas, Antônio Brito e Cristovam Buarque; e o Deputado João Almeida.

Para efeito de estudo das propostas que visavam a modificação na legislação político-partidária, foi feita uma análise dos projetos que tramitavam no Congresso, tanto no Senado quanto na Câmara dos Deputados, e das propostas provenientes do Tribunal Superior Eleitoral. Estas propostas foram, no Relatório Final, divididas em tópicos, de acordo com as discussões ocorridas na Comissão.

Os tópicos foram relacionados, no Relatório Final, da seguinte forma:

1	Sistema Eleitoral, Proibição de Coligações nas Eleições Proporcionais.
2	Fidelidade Partidária
3	Desempenho Eleitoral para Conceito de Partido Nacional
4	Prazos de Domicílio Eleitoral e Filiação Partidária para o Registro de Candidatos
5	Duração Mandato dos Senadores
6	Datas de Posse e Segundo Turno
7	Voto Facultativo
8	Divulgação de Pesquisas Eleitorais
9	Imunidade Parlamentar
10	Número Mínimo e Máximo de Vereadores
11	Suplentes de Senadores
12	Financiamento de Campanhas

Fonte: Relatório Final da Comissão Temporária Interna encarregada de estudar a reforma político partidária

A divisão proposta pela Comissão foi feita com base nos resultados obtidos ao final das discussões. Muitas questões não foram observadas no Relatório Final da Comissão, tais como: a sub-representação dos Estados do Sul e Sudeste e da sobre-representação dos Estados do Norte e Nordeste; a possibilidade de mudança no sistema de governo, presidencialismo ou parlamentarismo, entre outras. Desta forma, o Relatório Final pode ser visto como ponto de consenso entre os integrantes da Comissão Especial, trazida à luz pelo Relator, Senador Sérgio Machado.

3.2 Sistema Eleitoral, Proibição de Coligações nas Eleições Proporcionais.

No seu Relatório Final, a Comissão Especial do Senado propôs a adoção do Sistema Eleitoral Misto, distrital e proporcional. Entre os argumentos expostos, durante as discussões, para a mudança no sistema eleitoral brasileiro estavam: O sistema eleitoral proporcional de listas abertas impede o fortalecimento dos partidos políticos, promove um aumento na “personalização” das eleições, leva a uma disputa eleitoral *intrapartidária*, não favorece a coesão partidária. Com a mudança, a Comissão Especial (SF) acredita que irá estabelecer-se um novo tipo de representação. Pelo sistema distrital (majoritário), se busca uma melhor representação das diversas regiões do Estado, além de trazer uma maior proximidade entre eleitor e representante⁷⁷. Pelo sistema proporcional, irá assegurar-se a representação das minorias.

O sistema misto proposto pela Comissão Especial (SF) tem como características: O eleitor terá direito a dois votos desvinculados. O primeiro será dado ao candidato da sua circunscrição distrital (majoritário), e o segundo, na legenda partidária de sua preferência (proporcional lista fechada). O segundo voto (legenda) servirá para o cálculo do coeficiente partidário. O número de cadeiras em cada estado, por partido, na Câmara Federal, se dará a partir do sistema proporcional, tendo preferência para a ocupação das vagas conquistadas os eleitos pelo sistema distrital, sendo que estes assumirão a vaga respectiva independentemente do quociente eleitoral do partido a que pertence, tanto no âmbito estadual quanto no nacional. As listas serão fechadas, cabendo à Convenção Regional, mediante votação secreta, escolher os candidatos que integrarão a lista partidária, sendo a ordem definida pelo resultado da votação.

As coligações partidárias ficariam, segundo a proposta da Comissão, vedadas, pois desvirtuaria o sistema proposto, já que os partidos devem ter desempenho eleitoral próprio.

Mesmo que no Relatório Final, e durante as discussões, o Relator não tenha utilizado este termo, fica claro que se trata de um Sistema Misto de Correção, parecido com o sistema

⁷⁷ Esta linha de argumentação pode ser vislumbrada, no tocante a *conexão eleitoral*, no Capítulo I, no conjunto de Sistemas Majoritários, especificamente em Sistema Misto de Correção (1.2.3.2).

Alemão, de onde provavelmente foi tirada a idéia para a mudança do sistema eleitoral brasileiro. A proposta acima transcrita estabelece também uma mudança na questão da suplência para a Câmara dos Deputados. Pela proposta, a suplência, mesmo dos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, será preenchida seguindo a ordem estabelecida na lista partidária, ou seja, pelo candidato mais bem votado na Convenção Regional que não se elegeu. Desta forma, acaba-se com a questão de falta de legitimidade dos suplentes na Câmara dos Deputados, que pela atual legislação prevê que cada deputado escolha seus próprios suplentes, que em muitos casos são familiares, ou seus financiadores de campanha.

A proposta da Comissão Especial (SF) não foi a primeira no sentido de modificar a legislação eleitoral para promover um sistema eleitoral misto. Outros projetos com o mesmo objetivo foram apresentados por diversos parlamentares, entre deputados e senadores.

Tabela 8 – Relação de Projetos e Autores favoráveis ao Sistema Eleitoral Misto:

PROJETO	AUTOR	POSIÇÃO DO PARLAMENTAR
PEC. 043/96	Sen. José Serra	Favorável ao Sistema Eleitoral Misto, na forma que preceitua, para Deputados Federais
PL 004/95	Dep. Adylson Motta	Favorável ao Sistema Distrital Misto, majoritário e proporcional, na forma que preceitua, para Dep. Federais e Estaduais
PEC. 010/95	Dep. Adhemar de Barros Filho	Favorável ao Sistema Distrital Misto majoritário e proporcional, na forma que preceitua, para Dep. Federais.

PROJETO	AUTOR	POSIÇÃO DO PARLAMENTAR
PEC. 181/95	Dep. Paulo Gouvêa	Favorável ao Sistema Eleitoral Misto, distrital majoritário e proporcional, na forma que preceitua, para Dep. Federais e Estaduais
PEC. 168/95	Dep. Mendonça Filho	Favorável ao Sistema Eleitoral Misto, distrital majoritário e proporcional, na forma que preceitua, para Dep. Federais.
PEC. 289/95	Dep. Osvaldo Reis	Favorável ao Sistema Eleitoral Misto, distrital majoritário e proporcional, na forma que preceitua, para Dep. Federais e Estaduais, Senadores, Prefeitos e vice-prefeitos e Vereadores.

Fonte: Relatório Final da Comissão encarregada de estudar a reforma político-partidária.

Algumas considerações podem ser feitas ao se observar a ementa dos projetos apresentados, e que serviram de base para a discussão no seio da Comissão Especial (SF), tais como: alguns projetos dão maior amplitude ao sistema eleitoral misto, levando sua adoção para as esferas estaduais e até mesmo municipais; outros projetos envolvem, na discussão, cargos da esfera executiva, como prefeitos e vice-prefeitos (PEC 285 / 95).

Mesmo que não tenha sido alvo de discussão na Comissão Especial (SF), um problema deve ser resolvido e estudado para as futuras discussões e melhorias do sistema eleitoral, principalmente se estabelecido o sistema eleitoral misto proposto pela Comissão. Trata-se de criar mecanismos que impeçam manobras políticas na formação dos desenhos dos distritos eleitorais. O desenho tendencioso na formação dos distritos eleitorais é visto em muitos dos países que adotaram o sistema distrital. Nos EUA é conhecido como *Gerrymandering*, na França como *Charcutage* ou *Efeito Deferre*, e em ambos os casos tinham uma mesma característica: formação de distritos por critério puramente político.⁷⁸ A cautela para a regulamentação da formação dos desenhos dos distritos eleitorais pode evitar problemas posteriores à adoção do sistema distrital misto.

⁷⁸ Para maiores informações sobre o *Gerrymandering* e seus correspondentes em outros países ver: PORTO, Walter Costa. **Dicionário do Voto**, p. 221.

Sob o ponto de vista da hipótese deste trabalho, a mudança no sistema eleitoral é fruto de uma forte base teórica (acadêmica). Isto porque acredita que é possível melhorar o sistema partidário e a representação parlamentar via engenharia eleitoral. Por um lado existem fortes argumentos a favor das teorias que estabelecem relação causal entre o sistema eleitoral e o sistema partidário - fortes/fracos, coesos/fragmentados (atomizados), bipartidarismo/multipartidarismo. Neste caso, seria possível criarem-se mudanças significativas no débil sistema partidário brasileiro mediante a alteração do sistema eleitoral. Contudo não se pode deixar de levantar alguns argumentos contrários a esta tese.

Como já mencionado anteriormente, muitos dos problemas do sistema político brasileiro não estão diretamente relacionados ao sistema eleitoral. Nossa cultura política talvez seja o motivo maior dos problemas vistos hoje. No entanto, não cabe aqui desenvolver as questões culturais, mas apenas mencioná-las para estabelecer futuros estudos neste campo. Podem, sim, situar-se alguns dos porquês de não se pôr toda a culpa do atual sistema partidário brasileiro no sistema eleitoral. Do ponto de vista puramente teórico, o sistema eleitoral brasileiro, proporcional de lista aberta, talvez seja um dos sistemas eleitorais mais promissores no que diz respeito à representação parlamentar, pois dá ao eleitor uma importância significativa na escolha dos representantes, isto, é claro, em detrimento do partido político. Neste caso, a influência dos caciques políticos seria diminuída fortemente, impossibilitando a formação de uma oligarquia partidária vitalícia. Mas como já se mencionou isto tudo ocorre apenas no campo teórico. A realidade começa a comprometer o sistema partidário à medida que se incluem na análise do atual sistema eleitoral brasileiro outros pontos relevantes. Primeiramente se deve mencionar que a força dada ao eleitor no sistema proporcional de lista aberta tem um alto custo, qual seja, a complexidade na racionalização do voto. No proporcional de lista aberta, o eleitor, em termos ideais, deve, ao decidir seu voto, primeiramente gastar um tempo significativo no estudo da composição das chapas apresentadas pelos partidos políticos. Isto porque o seu voto, mesmo que dado a um determinado candidato da legenda, irá primeiramente para o cálculo do quociente eleitoral do partido como um todo. Por isso, o eleitor consciente deve saber que seu voto poderá ajudar a eleger outro candidato que não o de sua preferência. Desta forma a complexidade do voto se acentua. A racionalização do voto, portanto, passaria a ter de identificar quais seriam, dentro

da legenda de sua preferência, os candidatos mais fortes, pois é provável que sejam eles os beneficiados pelos votos dados aos outros candidatos da mesma legenda. Isto faz com que o sistema proporcional de lista aberta seja um dos mais complexos do ponto de vista da racionalização do voto. Contudo, esta complexidade não é passada ao eleitores, pois, como já mencionado, é uma parcela diminuta da população que conhece de fato como funciona o sistema eleitoral.

É repetido, principalmente pelos políticos, que o brasileiro vota em pessoas, e não em partidos. Isto pode até ser considerado verdade quando analisamos a prática eleitoral, mas não passa de um engodo quando se analisa sob o ponto de vista da técnica do sistema. O voto do eleitor tem duas fases. Na primeira se escolhe a legenda, querendo interferir na ordenação dos candidatos dentro da legenda, acrescenta-se o número pessoal de um candidato. A falta de entendimento dos mecanismos que traduzem o voto em cadeiras no parlamento costuma levar o eleitor a cometer erros estratégicos. Por exemplo, é comum encontrar pessoas que gastam um tempo considerável na escolha dos candidatos a cargos majoritários (presidente, governador, senador e prefeito) e quase nenhum para a escolha dos candidatos aos cargos proporcionais (deputados federais, estaduais e vereadores). Isto talvez se deva ao número astronômico de candidatos, o que costuma deixar qualquer indivíduo confuso no momento da escolha. O que ocorre é que muitas vezes o eleitor acaba escolhendo seus candidatos proporcionais por questões praticamente aleatórias, com pouco ou nenhum grau de racionalização. Provavelmente, boa parte dos eleitores mudaria seus votos, ou pensaria duas vezes antes de fazê-lo, se soubesse como funciona o sistema eleitoral nos seus detalhes.

3.3 Fidelidade Partidária

Quando se busca o fortalecimento dos partidos políticos e, por conseguinte, do sistema político brasileiro, a fidelidade partidária é um instrumento de vital importância. Como já foi dito neste trabalho⁷⁹, a Constituinte de 1987/88 deu fim à fidelidade partidária.

⁷⁹ Capítulo II deste trabalho.

Vivia-se um momento atípico da democracia brasileira, e o país estava saindo de um sistema político bipartidário (Arena e MDB) rumo ao multipartidarismo. Novos partidos surgiam a todo o momento, e até mesmo os principais líderes políticos hesitavam em criar raízes nos seus partidos. Mas passados quatorze anos da Constituinte, e com a criação de dezenas de partidos políticos, pode-se dizer que já se têm alguns partidos com bases nacionais sólidas, e dúzias de outros sem estas mesmas bases, o que acentua a necessidade da volta da fidelidade partidária.

A falta da fidelidade partidária, no atual sistema eleitoral proporcional, tem sido discutida por todos os partidos políticos, principalmente aqueles que se vêm mais prejudicados pela falta de uma regulamentação neste sentido. É fato que as cadeiras no parlamento pertencem, por direito, aos partidos políticos, e não aos parlamentares, haja vista que praticamente todos eles foram eleitos em razão do desempenho eleitoral do partido no qual estavam inscritos. Segundo estatísticas apresentadas pela Comissão encarregada de estudar a reforma político-partidária, o número de deputados federais eleitos com seus próprios votos é mínimo:

“Corroborar essa linha de argumentação a análise do desempenho eleitoral dos Deputados Federais tanto nas eleições de 1994, quanto nestas eleições de 1998, já que, dos quinhentos e treze deputados federais eleitos em 1994, somente treze conquistaram o mandato com seus próprios votos, enquanto que em 1998 este número subiu para 28. Em tese, só estes poderiam se dizer, impropriamente, "donos" dos seus mandatos.”⁸⁰

Outra questão que se relaciona com a adoção da fidelidade partidária é a prática constante que se tem observado no curso das legislaturas, tanto na Câmara quanto no Senado, no que se refere às trocas constantes de partido. Números levantados pela Comissão Especial (SF) mostram que: na Câmara, na legislatura de 1991 a 1995, houve 268 mudanças; e na data da elaboração do Relatório Preliminar, já tinha ocorrido 127 mudanças de partido, sendo que,

⁸⁰ Relatório Final da Comissão encarregada de estudar a reforma político-partidária; Relator Senador Sérgio Machado; Ver na seção de Anexos deste trabalho.

atualizado o levantamento até outubro de 1997, chegou-se a 230 mudanças de partido. No Senado, na 49ª Legislatura foram 29 mudanças e na 50ª Legislatura ocorreram, até a data do Relatório Preliminar, 10 mudanças e, até outubro de 1997, 22 mudanças de partido. É impossível acreditar que todas as mudanças são de cunho ideológico ou programático.

São vários os projetos apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal com o intuito de instaurar e regulamentar a fidelidade partidária. A regulamentação proposta nestes projetos varia desde a perda do mandato para aqueles que voluntariamente se desfiliarem do partido pelo qual foram eleitos, até a inelegibilidade por dois (2) anos daqueles que dele se desligaram. Alguns projetos dão ao parlamentar a salvaguarda de sair do partido, sem perder o mandato, desde que se tenha passado dois terços do seu mandato. As diferenças também estão presentes em relação a quais os cargos estaria sujeita a perda de mandato. Alguns associam a perda de mandato apenas ao poder legislativo, outros projetos impõem as mesmas penas aos detentores de cargos do poder executivo.

Tabela 9 – Projetos que tratam da fidelidade partidária

PROJETO	AUTOR	POSIÇÃO DO PARLAMENTAR
PEC. 041/96	Sen. José Serra	Torna INELEGÍVEIS durante 2 anos os que se desfiliarem voluntariamente do partido político. Exceção: fusão ou incorporação do partido ou para participar, como criador, de um novo partido
PEC. 050/96	Sen. Pedro Simon	Propõe perda de mandato para deputado ou senador que se desfiliar do partido pelo qual se elegeu. Dá um prazo para mudança de partido, antes do dispositivo entrar em vigor.
PEC. 137/95	Dep. Hélio Rosas	Propõe perda de mandato para senadores, deputados federais, deputados estaduais, deputados distritais e vereadores que se opuserem aos princípios fundamentais do estatuto partidário, por atitude ou pelo voto, ou deixarem o partido pelo qual se elegeram, salvo se para constituir novo partido como fundador. OBS.: a perda de mandato será decretada pela Justiça Eleitoral.

PROJETO	AUTOR	POSIÇÃO DO PARLAMENTAR
PEC. 090/95	Dep. Paulo Gouveia	Propõe perda de mandato para dep. federal, senador, dep. estadual, vereador, presidente e vice, governador e vice ou prefeito e vice que deixar o partido pelo qual foi eleito, salvo se para fundar novo partido <u>desde que</u> tenha cumprido metade do seu mandato.
PEC. 060/95	Dep. Sílvio Torres	Propõe perda de mandato o deputado ou senador que se filiar a partido distinto daquele pelo qual foi eleito.
PEC. 051/95	Dep. Murilo Pinheiro	Propõe perda de mandato para deputado ou senador que mudar de partido antes de completar pelo menos a metade do seu mandato.
PEC. 042/95	Dep. Rita Camata	Propõe perda de mandato para deputado ou senador que voluntariamente se desfiliar do partido pelo qual foi eleito.

Fonte: Relatório Final da Comissão encarregada de estudar a reforma político partidária, 1998.

A proposta apresentada cria a fidelidade partidária não só no âmbito do Poder Legislativo mas também no Poder Executivo, sendo que, para o segundo, a perda do mandato se dá em caso da grave violação da disciplina partidária, enquanto para o primeiro vale não só a violação como também a simples mudança do partido pelo qual foi eleito.

A instauração da fidelidade partidária é de suma importância, não só para o fortalecimento dos partidos políticos como também para as melhorias no quesito governabilidade. O nosso atual sistema de governo tem, aos trancos e barrancos, conseguido manter uma relativa governabilidade. Os custos desta governabilidade ainda não foram calculados, pois o governo não precisa buscar apoio apenas nas lideranças partidárias, mas principalmente nos grandes nomes e, muitas vezes, nos dissidentes de determinados partidos. O trabalho de tecer a rede de apoio ao governo é hercúleo, e muitas vezes pouco claro. A fidelidade partidária torna-se imperativo para qualquer sistema de governo comprometido com partidos fortes e de definida base programática.

A opção da Comissão Especial (SF) foi pela proposição de uma PEC (Proposta de Emenda à Constituição) de sua própria iniciativa, pois nela se configurava o consenso dos integrantes da Comissão.

3.3.1 Migração Partidária

A questão da fidelidade partidária passa pelo alto índice de migração partidária no Brasil. Alguns trabalhos têm relativizado a influência dessa migração sobre o desempenho das representações no Parlamento e da governabilidade como um todo. Lima Júnior (1993), num estudo onde procurava entender a maneira pela qual se dava a composição partidária no Congresso brasileiro após o regime militar, encontrou algo interessante. Segundo o autor, os partidos políticos que surgiram com a redemocratização são fruto de quatro processos:

1- transformação dos partidos anteriormente vigentes (o MDB transformou-se no PMDB e a ARENA no PDS);

2- confiança e credibilidade na mudança do regime (com o fim do bipartidarismo surgiram o PT, PDT, PTB e, logo após, o PSB, PCB, PC do B, PDC e P..);

3- cisões intrapartidárias – alguns parlamentares oriundos do PMDB uniram-se na formação do PP, que após um curto período reintegrou-se novamente ao PMDB; o PFL, que foi uma dissidência do PDS e o PSDB, dissidência do PMDB;

4- razões de oportunidade política individual: surgimento de pequenos partidos, especialmente na legislatura 1986-1990, que não disputaram sequer uma eleição legislativa federal.⁸¹

O autor ainda promove, com base nos seus estudos, um número considerável de conseqüências políticas resultantes de um sistema político sem base partidária: a) afastamento do sistema partidário parlamentar do sistema partidário eleitoral; b) migração individual dos

⁸¹ LIMA JÚNIOR, O. B. A representação política e a composição partidária do Legislativo. *In*: _____. **Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80**. São Paulo. Ed. Loyola. 1993.

parlamentares entre os partidos; c) enfraquecimento dos partidos, em virtude da introdução, ou do reforço, de uma perspectiva essencialmente individualista no processo político-parlamentar; d) conseqüências institucionais relacionadas com as dificuldades crescentes para a obtenção de consenso e para a formação de maiorias com um mínimo de estabilidade⁸². No Brasil, a migração partidária tem sido explicada por alguns especialistas como Lamounier, Meneguello, Mainwaring e Lima Júnior, como fruto de nossa legislação permissiva, enquanto para outros, como Figueiredo, Limongi e Schmitt, o problema parece estar na organização dos trabalhos legislativos. Independentemente da teoria a ser adotada, a migração partidária parece seguir uma lógica voltada para o interesse individual do parlamentar, que procura sobreestimar seu capital político deslocando-se para partidos políticos que lhe ofereçam maiores oportunidades de ascensão na carreira. Neste caso, um dos motivos para a mudança de partido pode estar na busca pelo apoio do Executivo.

Argumentos à parte, o fato é que pesquisas recentes demonstram que a porcentagem de congressistas que migraram de partido ao menos uma vez na Câmara Federal esteve entre 1987 e 1998 em constantes 30%.⁸³ Outras pesquisas também tiram conclusões importantes em relação à migração partidária.

No que diz respeito aos partidos e aos blocos ideológicos, a migração partidária tem algumas características importantes: a) os deputados de direita tendem a migrar de forma mais acentuada do que aqueles eleitos pela esquerda; b) os eleitos pela esquerda migraram com menor intensidade, porém mais de um terço dos que o fizeram foram para a direita do espectro. Por sua vez, os deputados eleitos pela direita foram mais coerentes ao migrar permanecendo, mais de dois terços dos migrantes, dentro de seu campo ideológico; c) a maior parte das migrações dá-se dentro de bloco ideológico, em que o grau de liberdade para trocar de siglas não é absoluto, sendo que as “fronteiras” entre os blocos parlamentares parecem ser

⁸²⁸² LIMA JÚNIOR, O. B. A representação política e a composição partidária do Legislativo. *In*: _____. **Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80**. São Paulo. Ed. Loyola. 1993.

⁸³ MELO, C. R. F. **Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-1998)**. Belo Horizonte. Tese (Doutorado em Sociologia e Política). Universidade Federal de Minas Gerais, 1999.

mais claras do que as existentes entre os partidos⁸⁴; d) as migrações que ocorrem fora do mesmo bloco ideológico foram registradas no bloco de esquerda, e este comportamento atípico pode ser explicado por meio da observação da bancada do PDT, que não só foi o partido de origem da maioria dos migrantes de esquerda como da quase totalidade dos que cruzaram o espectro ideológico⁸⁵.

Também podem ser esclarecidas algumas relações existentes entre as migrações partidárias, a ocupação de postos institucionais e o tempo de mandato dos parlamentares: a) deputados que não têm acesso aos postos institucionais da Câmara dos Deputados, tais como Mesa Diretora, presidente de Comissão Permanente, líder partidário com assento no Colégio de Líderes, migram mais do que aqueles que têm acesso; b) não existe nenhuma correlação entre o número de mandatos e migração partidária⁸⁶.

A migração partidária a partir do desempenho eleitoral traz algumas confirmações interessantes: a) deputados que mudam de partido apresentam desempenho eleitoral inferior aos demais⁸⁷; b) a possibilidade de um deputado federal conseguir sua reeleição diminui caso se tenha transferido para outro partido⁸⁸; c) as mudanças de partido não melhoram as chances de sucesso do deputado, podendo piorá-las quando o deputado abandona um partido de esquerda ou um partido governista em direção à oposição; d) estudos demonstram não existir correlação entre a magnitude do distrito eleitoral e migração partidária⁸⁹; e) a probabilidade de mudança de legenda é maior entre parlamentares eleitos por partidos pequenos⁹⁰.

⁸⁴MELO, C. R. F. **Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-1998)**. Belo Horizonte. Tese (Doutorado em Sociologia e Política). Universidade Federal de Minas Gerais, 1999.

⁸⁵ARAÚJO, M. **Mudanças partidárias; A evolução das migrações partidárias na Câmara dos Deputados – 1979/1999**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, 2000.

⁸⁶MELO, C. R. F. **Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-1998)**. Belo Horizonte. Tese (Doutorado em Sociologia e Política). Universidade Federal de Minas Gerais, 1999.

⁸⁷MELO, C. R. F. **Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-1998)**. Belo Horizonte. Tese (Doutorado em Sociologia e Política). Universidade Federal de Minas Gerais, 1999.

⁸⁸SCHMITT, R. **Migração partidária e reeleição na Câmara dos Deputados**. São Paulo: Ed. Novos Estudos, CEBRAP, n. 54, p. 127-146, jul. 1999.

⁸⁹MELLO, C. R. F. op. cit.

⁹⁰ARAÚJO, M. **Mudanças partidárias; A evolução das migrações partidárias na Câmara dos Deputados – 1979/1999**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, 2000.

Estes estudos referentes à migração partidária podem nos levar à afirmação de que a fidelidade partidária não está diretamente relacionada a problemas concernentes à governabilidade. Mesmo assim, não se pode deixar de dizer que a migração partidária é fruto de um estelionato eleitoral. Como foi visto, o partido político tem uma importância decisiva na eleição de determinado parlamentar, e a mudança de legenda após o pleito retira dessa organização a sua força eleitoral, diminuindo os recursos provenientes do fundo partidário e o tempo do horário eleitoral gratuito de suas campanhas no rádio e na tv. A fidelidade partidária está associada à idéia de que os eleitores optaram por candidatos dentro de uma determinada legenda, baseados não em critérios pessoais, mas ideológicos e programáticos. Desta forma, a migração partidária implicaria uma traição ao programa do partido pelo qual foi eleito. Somase a isto o fato de que teoricamente as cadeiras no parlamento são pertencentes aos partidos políticos e não aos candidatos eleitos⁹¹.

Por isso, pode-se afirmar que a instituição da fidelidade partidária está em harmonia com a vontade do eleitor, mesmo que não haja subsídios para afirmar que nossa instabilidade política seja consequência das constantes migrações. Ao contrário, alguns autores até mesmo acreditam que infidelidade partidária ajuda na formação de governos de coalizão como o nosso. Alguns estudos demonstram que, com a mudança do sistema eleitoral para o sistema misto (proporcional e majoritário), ou mesmo com o simples fechar das listas, as migrações tenderiam a diminuir ou mesmo cessar, sem que a instituição de uma lei específica sobre a fidelidade partidária fosse necessária. Outros acreditam que é possível alcançar estes objetivos simplesmente alterando o regimento interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, retirando os benefícios que alguns partidos políticos e parlamentares extraem da migração partidária.

3.4 Desempenho Eleitoral para Conceito de Partido Nacional

A discussão acerca do desempenho eleitoral para conceito de partido nacional trouxe poucas modificações em relação à legislação atualmente em vigor. Várias propostas foram

⁹¹ Ver monopólio da representação no Capítulo I (Marco Teórico) deste trabalho.

apresentadas para barrar ou mesmo extinguir os pequenos partidos políticos. Contudo, as mudanças mais radicais foram transformadas em pequenos ajustes nas leis já existentes.

Segundo a proposta apresentada pela Comissão Especial (SF), não se criará nenhum empecilho para a criação de novos partidos nem se estabelecerão mecanismos que venham a extinguir os já existentes. O que se propõe é simplesmente barrar o acesso aos recursos do fundo partidário e ao horário eleitoral gratuito de rádio e televisão àqueles partidos que não cumpram as metas estabelecidas para reconhecimento de um partido nacional (Art. 13 da Lei nº 9.096, de 1995),

Consta na redação do art. 13 da Lei nº 9096, de 1995 :

Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

Contudo 5% dos votos não indicam necessariamente que o partido tenha 5% das cadeiras na Câmara dos Deputados. No sistema eleitoral proporcional, é muito próxima a relação número de votos e número de representantes eleitos, mas esta relação não é perfeita⁹².

As mudanças propostas pouco alteram o sistema político, dão apenas menos incentivos aos pequenos partidos. Os argumentos levantados durante as discussões da Comissão é de que os partidos políticos devem receber auxílio institucional do Estado na razão direta de sua representatividade junto ao Parlamento. Os partidos políticos que não tenham a representação mínima exigida (Art. 13 da Lei nº 9096/95) devem buscar formas de manter sua sobrevivência. Um dos meios é a fusão com outros partidos de baixa representação, ou então encontrar sua extinção, se não formal, de fato.

As discussões a este respeito têm recebido grande atenção. Primeiro porque mexem onde os partidos políticos são mais sensíveis, no caixa das campanhas e no acesso ao rádio e a tv. Os argumentos contrários à lei acima citada estão geralmente associados aos pequenos

⁹² Ver discussão sobre sistema eleitoral proporcional neste trabalho Cap. 1.3.2 (Marco Teórico - Sistemas Eleitorais – Sistemas Eleitorais Proporcionais)

partidos, principalmente aqueles que se consideram partidos históricos, que apesar da baixa representação se colocam como importantes defensores de clivagens ideológicas, como o PC do B, por exemplo. Os defensores da cláusula de desempenho, também conhecida como cláusula de barreira, acreditam que a lei responderia a dois objetivos. O primeiro seria a diminuição natural de partidos políticos, pois acreditam que o número de partidos políticos no Brasil é exagerado, o que acaba por enfraquecer o próprio sistema político. O segundo reside no fato de que as verbas destinadas ao fundo partidário, além do acesso ao horário gratuito, estariam sendo reservadas aos partidos políticos que possuem, de fato, representação nacional, o que diminuiria a influência – e a necessidade – de captação de recursos privados nas campanhas eleitorais.

Com a adoção da cláusula de desempenho, pode-se demonstrar que de fato o Congresso passaria por algumas modificações quanto ao número de partidos com representação. Com base em eleições anteriores podem-se traçar algumas tendências.

Tabela 10 – Composição da Câmara dos Deputados. Brasil (1984-1997)

		1984	1985	1987	1989	1990	1991	1993	1995	1996	1997
Esquerda	PT	8	8	16	16	17	35	36	49	50	51
	PDT	23	23	24	31	38	47	35	33	25	23
	PCB/PPS	-	-	3	3	3	3	3	2	2	2
	PCdoB	-	-	3	6	6	5	6	10	10	10
	PSB	-	-	1	7	8	11	8	14	12	11
Centro	PMDB	200	201	260	175	131	108	101	107	97	94
	PSDB	-	-	-	51	60	37	44	63	85	97
Direita	PFL	-	70	118	89	90	87	80	89	99	105
	PTB	13	12	17	21	28	35	31	31	29	23
	PDS/PPB	235	165	33	32	32	43	67	53	86	79
	PDC	-	-	5	14	15	22	-	-	-	-
	PL	-	-	6	16	13	14	15	13	9	10
	PRN	-	-	-	21	31	40	10	1	-	-
	PP	-	-	-	-	-	-	39	36	-	-
Outros		-	1	1	13	23	16	28	12	9	8
Total		479	479	487	495	503	503	513	513	513	513

Fonte: TSE e Fleischer⁹³.

⁹³ FLEISCHER, D. **Sistema partidário brasileiro**. In. Política Comparada, vol. 1, n° 2, Arko Advice, Brasília: 1997, p.254

O que esta tabela nos mostra é que no período em questão, sem a cláusula de desempenho, o número de partidos com representação na Câmara dos Deputados é superior a doze. Contudo, se se olhar esta mesma tabela com base numa cláusula de desempenho de 5%, o número de partidos que teriam direito à representação seria bem menor. Observando ano a ano haveria: 2 partidos em 1984 (PMDB e PDS/PPB), 3 partidos em 1985 e 1987 (PMDB, PDS/PPB e PFL), 5 partidos em 1989 (PMDB, PDS/PPB, PFL, PDT e PSDB), 7 partidos em 1990 (PRN, PDS/PPB, PTB, PFL, PSDB, PMDB e PDT), 8 partidos em 1991 (PRN, PDS/PPB, PTB, PFL, PSDB, PMDB, PDT e PT), os mesmos 8 partidos em 1993 e 1995 (PP, PDS/PPB, PTB, PFL, PSDB, PMDB, PDT e PT), 6 partidos em 1996 (PDS/PPB, PTB, PFL, PSDB, PMDB e PT), 5 partidos em 1997 (PDS/PPB, PFL, PSDB, PMDB e PT).

Com a cláusula de desempenho, fica claro que o número de partidos com representação ficaria num patamar consideravelmente menor. A questão é se haveria ou não uma perda na representação das minorias. Em princípio, não, pois todos os espectros políticos (direita, esquerda e centro) se encontrariam em alguma medida representados. Os partidos que não viessem a alcançar os 5% poderiam, com isso, procurar algum tipo de realinhamento, como a fusão, junto aos partidos do seu espectro ideológico.

Desta forma, a cláusula de desempenho poderia trazer melhorias consideráveis ao sistema político-partidário brasileiro, pois, com a diminuição do número de partidos, as coalizões de governo seriam mais fáceis de ser obtidas. Com a ausência dos partidos sem expressão, os chamados nanicos, não haveria a necessidade de buscar no varejo o apoio para as votações importantes.

3.5 Prazos para Domicílio Eleitoral e Filiação Partidária para o Registro de Candidatos

As discussões sobre prazo para domicílio eleitoral e filiação partidária se centraram numa proposta de regulamentação mais rígida. Os integrantes da Comissão expressaram a importância de aumentar o vínculo entre os candidatos e as regiões que pretendem representar.

Neste caso, quanto maior o prazo para registro de candidatos nos domicílios eleitorais maior tende a ser o vínculo entre o candidato e a região.

A importância para os prazos de domicílio eleitoral torna-se maior com possível estabelecimento do sistema distrital misto. Uma das características do sistema distrital (majoritário) é a busca por uma melhor representação espacial das diversas regiões. No entanto, a inexistência de critérios de domicílio eleitoral para registro de candidatos pode levar à falta de compromisso de determinados parlamentares para com o distrito no qual foi eleito.

A questão do prazo de filiação partidária para o registro dos candidatos funcionaria como um complemento à lei que regulamenta a fidelidade partidária, criando um mecanismo que não incentive a troca de partidos nos períodos pré-eleitorais. Durante as discussões, houve controvérsia a respeito desta regulamentação, pois, alguns parlamentares, que integravam a Comissão, acreditavam que caberia aos estatutos dos partidos regulamentar o prazo para filiação nos seus quadros. Mesmo assim, a Comissão optou por incluir no projeto exigências quanto aos prazos de filiação partidária para o registro dos candidatos.

3.6 Duração do Mandato dos Senadores

O Relatório Final da Comissão Especial propôs mudanças significativas na duração e nas eleições para o cargo de Senador. Quanto à duração do mandato, que hoje é de oito anos, foi proposto a diminuição para seis anos. No tocante à eleição, a proposta foi de que o Senado deveria ter a renovação de um terço (1/3) a cada dois anos. Foi discutida também a questão da mudança para o unicameralismo. Contudo, tal mudança foi rejeitada de forma expressiva, sendo retirada do Relatório Final.

A proposta apresentada demonstra o grau de complexidade da engenharia eleitoral. À primeira vista pode parecer uma mudança sem grandes implicações, mas interessantes para o perfil da representação no Senado. Primeiro, porque aumenta a possibilidade de os partidos terem mais chances de ocupar, hegemonicamente, as cadeiras de um determinado Estado no Senado. Hoje, numa renovação de dois terços, a maioria dos partidos não indica dois

candidatos ao Senado, com medo que a dispersão entre os votos acabe levando à derrota de ambos. Tal mudança poderia diminuir ou aumentar a influência de determinados partidos políticos em algumas regiões do país. Além do mais, as mudanças nas posições ideológicas e programáticas no seio da sociedade são adequadas mais rapidamente com uma renovação de 1/3, 1/3, 1/3, a cada seis anos, do que com 1/3, 2/3, a cada oito anos. No entanto dois problemas, de certa forma, logísticos ocorreriam. No Brasil, a população vai às urnas de dois em dois anos. Portanto, uma das renovações de 1/3 do Senado coincidiria com as eleições municipais (prefeitos e vereadores). Assim sendo, as candidaturas para o Senado poderiam ficar mais caras neste período, pois o candidato ao Senado não teria como dividir os custos de sua campanha com candidatos ao governo ou mesmo deputados federais do mesmo partido, como hoje ocorre. O segundo problema é referente ao Distrito Federal, onde não existe eleição para prefeito nem vereadores. Desta forma, a proposta criaria um ano eleitoral no Distrito Federal unicamente para a eleição de um Senador. Os custos de uma campanha eleitoral para os cofres públicos são altíssimos, e a questão que se levanta é se valeria a pena montar todo o aparato de uma eleição unicamente para a eleição de um Senador pelo DF.

3.7 Voto Facultativo

Entre as mudanças que mais animaram os debates na Comissão Especial da reforma político-partidária foi em relação ao voto facultativo *versus* voto obrigatório. Mesmo tendo sido grande a participação, não houve muita controvérsia quanto ao resultado. O voto facultativo saiu vitorioso do debate, com argumentos substanciosos. Entre os argumentos citam-se: 1) não existência, de fato, hoje, de punição para aqueles que não votam, a anistia é uma constante; 2) as grandes democracias adotam o voto facultativo, e apenas 30 países no mundo instituíram o voto obrigatório, metade deles na América Latina; 3) o voto facultativo daria àqueles que se interessam pelas eleições um peso decisório maior, e, por conseguinte, de

melhor qualidade; 4) o voto facultativo daria condições de se aplicar uma democracia mais participativa, elevando o número de referendos e plebiscitos⁹⁴.

Cabe ressaltar que, como qualquer mudança no sistema eleitoral, os resultados pretendidos nem sempre são alcançados. Algumas vezes o tiro acaba saindo pela culatra. A base teórica do voto facultativo segue a lógica de que o voto é um direito, e não um dever. Não caberia obrigar um indivíduo, que não possui o menor interesse pelas questões políticas, a emitir opinião. Mas outros pontos devem ser observados para que não haja surpresas desagradáveis. Existe uma tendência natural nos países que adotam o voto facultativo a observar um alto índice de abstenção nas eleições. Os custos das eleições poderiam paradoxalmente aumentar. Isto porque não bastaria aos partidos políticos fazer com que os eleitores, ao irem às urnas, optassem por sua legenda, mas teriam de primeiramente convencer os eleitores a comparecerem às seções eleitorais. Outro possível problema que o voto facultativo pode acarretar é não levar o cidadão politizado às urnas. Os eleitores das classes média e alta – tidos como formadores de opinião – podem ser aqueles que mais se abstenham, caso o voto venha a ser facultativo. Já aqueles eleitores que têm os seus votos comprados continuariam a ter motivos para ir as urnas.

3.8 Divulgação de Pesquisas Eleitorais

Uma questão que sempre toma corpo com a proximidade das eleições é a regulamentação sobre a divulgação de pesquisas eleitorais. São inúmeros os projetos que tramitam no Senado e na Câmara dos Deputados com o intuito de limitar e regulamentar a divulgação e os métodos das pesquisas eleitorais. A maior parte deles propõe o aumento do período de proibição na divulgação das pesquisas. Na atual legislação, é vedado a qualquer meio de comunicação divulgar resultados de pesquisas eleitorais dois dias antes da eleição. A Comissão Especial estipulou um aumento significativo neste prazo, elevando-o para quinze dias que antecedem a eleição. É fato que propostas mais radicais foram apresentadas. O

⁹⁴ Detalhes estatísticos e argumentativos sobre este tema ver: Relatório Final da Comissão do Senado encarregada de estudar a reforma político-partidária, na seção de Anexos, neste trabalho.

falecido Senador, pelo Distrito Federal, Lauro Campos quando em vida elegeu a apresentar projeto que vedava por completo a divulgação de pesquisas eleitorais a partir do momento final de prazo para registro de candidaturas. Mas os integrantes da Comissão levaram em conta a contribuição que as pesquisas prestam no processo eleitoral, principalmente no início.

Entre os argumentos contrários à divulgação de pesquisas com a proximidade das eleições estão: a) desmotiva a militância; b) cria dificuldades para conseguir apóio para o financiamento da campanha; c) motiva o eleitor a votar entre os que podem ganhar e não, necessariamente, no de melhor proposta⁹⁵; d) não garante a vontade do eleitor no resultado no processo eleitoral.

Não deve existir sequer um Estado brasileiro que não tenha casos de resultados de eleição alterados pela divulgação de pesquisas eleitorais. No ano de 2002 esteve em deliberação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado projeto que regulamentava as pesquisas eleitorais, não quanto a sua divulgação na mídia, mas quanto à seriedade dos institutos que as realizam, e dos métodos utilizados no processo, pois , acredita-se que, por vezes, os métodos são arbitrários e pouco profissionais⁹⁶.

No caso da proposta da Comissão Especial a mudança objetivava melhorar uma legislação já existente, tentando corrigir possíveis distorções no resultado devido à divulgação de pesquisas eleitorais próximas ao pleito, diminuindo, desta forma, o seu poder de influência sobre a decisão dos eleitores.

⁹⁵ Idéia do voto útil.

⁹⁶ O Senador Pedro Simon relatou, durante a reunião da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, do dia 07/08/2002, um caso que comprova tal afirmação. Para maiores detalhes ver Notas Taquigráficas da CCJ do dia em questão. O acesso pode ser feito via internet na página do senado – www.senado.gov.br , em comissões – CCJ – reunião 07/08/2002.

3.9 Suplentes de Senadores

Antes de entrar na análise das discussões na Comissão Especial (SF), reserva-se espaço para algumas considerações importantes, que servirão de subsídios para a análise da questão referente aos suplentes de senadores. A abordagem será da perspectiva da legitimidade dos suplentes. O cargo de suplente de senador no Brasil não é eletivo, nenhum eleitor, com raríssimas exceções, saberia dizer qual é o suplente do senador que recebeu o seu voto. Contudo, a chance deste suplente ser o representante do seu Estado é maior do que muitos imaginam.

Para ilustrar a situação, foi retirada da Ordem do Dia do Senado (25 / 02 / 02) a lista dos Senadores que compunham a Casa, e feito o cruzamento entre número de suplentes, partidos que o integram e, posteriormente, o número de suplentes por Estado.

Tabela 11 – Relação Partido, Senadores e Suplentes em 25/02/2002.

PARTIDO	Nº SENADORES	Nº SUPLENTES	Porcentagem Suplentes
PMDB	23	5	17,3 %
PFL	18	7	41,0 %
Bloco (PSDB – PPB)	16	3	18,7 %
Bloco Oposição (PT – PDT – PPS)	14	1	07,0 %
PSB	4	0	0,00 %
PTB	5	0	0,00 %
PL	1	0	0,00 %
TOTAL	81	16	19,75 %

Fonte: Ordem do Dia do Senado (25/02/02), e MORAES, Everaldo C.⁹⁷

De imediato, surge um número expressivo, aproximadamente vinte por cento dos senadores que compunham a Casa estavam exercendo o cargo como suplentes. Observando por partido, o PFL tinha 7 (41%), num universo de 18, de seus senadores exercendo a suplência de senador. Nenhum destes 16 senadores suplentes (total de suplentes no período)

⁹⁷MORAES, Everaldo Corrêa, mestrando em ciência política pela Universidade de Brasília.

recebeu sequer um voto, e provavelmente não apareceu em nenhuma das propagandas de rádio e televisão do senador titular. Para acentuar a falta de legitimidade, basta olhar estes dados sob a perspectiva dos Estados:

Tabela 12 – Número de suplentes pelo total de cadeiras do Estado no Senado.

ESTADO	Nº SUPLENTE PELO TOTAL DE CADEIRAS (3)
ACRE	0
ALAGOAS	0
AMAPÁ	0
AMAZONAS	0
BAHIA	1/3
CEARÁ	0
DISTRITO FEDERAL	2/3
ESPIRITO SANTO	1/3
GOIÁS	0
MARANHÃO	1/3
MATO GROSSO	0
MATO GROSSO DO SUL	0
MINAS GERAIS	0
PARÁ	1/3
PARAIBA	2/3
PARANÁ	0
PERNAMBUCO	1/3
PIAUI	1/3
RIO DE JANEIRO	1/3
RIO GRANDE DO NORTE	0
RIO GRANDE DO SUL	0
RONDÔNIA	2/3
RORAIMA	0
SANTA CATARINA	2/3
SÃO PAULO	0
SERGIPE	0
TOCANTINS	0

Fonte: Análise, do autor, dos dados contidos na Ordem do Dia do Senado, em 25/02/02.

Observando por Estado, quase 41% de todos os Estados brasileiros tinham até 2/3 de sua representação, no Senado, exercida por suplentes. Não parece um número animador do ponto de vista da legitimidade. Além do mais, que tipo de compromisso tem um suplente em relação às promessas de campanha feitas pelo senador titular? Baseado nestes números, o

cidadão consciente deverá não só buscar informações sobre o candidato, mas sobre os suplentes, pois os suplentes representam um número significativo de representantes. O número de suplentes dos quatro principais partidos (PMDB, PFL e Bloco PSDB-PPB) somados é maior que todo o Bloco de Oposição (PT, PDT e PPS). Mesmo que esta tabela represente apenas uma fotografia da realidade, pois não inclui os vários momentos e as possíveis oscilações ao longo de um período maior, dificilmente o número se alteraria de forma significativa. Estas duas tabelas não servem para uma análise detalhada, mas, apenas, como já foi dito, para ilustrar a importância de regulação e proposição de medidas que visem ao aumento da legitimidade e da própria melhoria na representação dos Estados e dos partidos no Senado.

As alterações propostas pela Comissão Especial parecem conservadoras no tocante à suplência dos senadores. Alguns projetos interessantes foram apresentados para dar maior legitimidade à suplência dos senadores. O Senador Eduardo Suplicy apresentou um projeto que provocaria uma mudança fortíssima: a eleição direta para suplentes de senador. A legitimidade estaria garantida. Contudo, tal projeto foi rejeitado pela Comissão. Outras sugestões apresentadas propuseram que o suplente do senador deveria ser o candidato ao senado, não eleito, mais bem votado nas últimas eleições. Tal projeto também não convenceu a Comissão Especial. Também foi sugerido que os suplentes tivessem de ser apresentados durante as campanhas eleitorais, ou que constassem na cédula de votação ao lado do titular.

A Comissão Especial votou pelo seguinte formato: Faltando sessenta dias, ou mais, para a realização de eleição regular, o substituto para cumprir o restante do mandato do titular será eleito no primeiro pleito que se seguir à vacância, devendo o suplente assumir a cadeira até a posse do substituto eleito; ou no penúltimo biênio do mandato e faltando menos de sessenta dias para a realização de eleição regular, o suplente deverá assumir a cadeira até o final do mandato.

3.10 Número Mínimo e Máximo de Vereadores

A Comissão Especial, no que concerne ao número mínimo e máximo de vereadores, promove apenas uma mudança no paradigma utilizado para estabelecer o número deles a que cada município tem direito, além de estabelecer os limites de gastos das câmaras municipais em relação ao número de habitantes.

A atual legislação brasileira prevê que o número de vereadores dos municípios esteja vinculado ao número de habitantes do município. Pela proposta apresentada na Comissão Especial, o número de vereadores ficaria vinculado ao número de eleitores. Tal mudança pode parecer, a princípio, irrelevante, mas os dados mostram que a diferença entre habitantes e eleitores pode variar de município para município entre 40 e 60%.

As mudanças propostas pela Comissão Especial (SF) têm mostrado uma constante: o amadurecimento do sistema político brasileiro. São pequenas modificações que podem no seu conjunto trazer grandes melhorias, tanto no âmbito nacional como nas esferas estaduais e municipais.

3.11 Financiamento de Campanhas

A discussão, na Comissão especial, sobre o financiamento de campanhas, ressaltou a tendência de mudar o sistema pelo qual partidos e candidatos têm suas campanhas financiadas. É fato notório que os candidatos “endinheirados” costumam levar relativa vantagem no processo eleitoral sobre os candidatos que dependem única e exclusivamente do repasse do fundo partidário. O poder econômico é visto como uma questão que traz desequilíbrios na luta pelo voto. A falta de controle sobre a origem do financiamento e a utilização de mecanismos ilegais, como o caixa-2, faz do financiamento de campanhas no Brasil um importante centro de debate.

A Comissão Especial depois de longos debates propôs uma mudança polêmica no financiamento de campanhas. A proposta apresentada vai na direção do financiamento exclusivamente público. Os argumentos apresentados mostram que com a instituição do financiamento exclusivamente público de campanha o sistema político brasileiro conseguiria impor uma salvaguarda à viabilidade e a independência dos candidatos e dos eleitos ante o poder econômico. Seu emprego daria à população e aos eleitores o real conhecimento de como e de onde vem o dinheiro da campanha de seu candidato. Em suma, daria a transparência necessária ao processo eleitoral.

Tanto nos sistemas de governo presidencialista quanto no sistema de governo parlamentarista, a corrupção eleitoral e o uso abusivo do poder econômico devem ser vistos como um mal a ser extirpado. Alguns dos autores que tratam sobre sistemas eleitorais, ou, de maneira mais ampla, os sistemas políticos, costumam ressaltar que o sistema eleitoral majoritário costuma acentuar o uso do poder econômico. No Brasil, tal afirmação não faz efeito, até mesmo porque o uso do poder econômico é uma constante em todas as eleições, e a disparidade entre aqueles que detém alto poder econômico daqueles que não o possuem é gigantesca.

Seria um arbítrio discutir o financiamento exclusivamente público de campanha sem antes ouvir a sociedade civil, estudiosos do tema e a própria classe política não representada no Congresso Nacional, podendo até ser material de plebiscito. Sem se ouvirem as diversas lideranças, principalmente dos partidos minoritários, tal projeto pode causar efeitos colaterais. Grande parte da população tem uma imagem negativa dos políticos, e um aumento significativo dos gastos públicos nas eleições, em detrimento de políticas sociais, pode levar à piora da imagem, já desgastada, da classe política.

Também se deve acrescentar que pouco surtirá efeito uma mudança formal no financiamento das campanhas sem que as irregularidades, como o caixa-2, hoje constantes, não sejam efetivamente investigadas e exemplarmente punidas. Sem a garantia de que o caixa-2 não será utilizado, o financiamento exclusivamente público de campanha estará agravando ainda mais o problema que hoje existe.

Outro ponto que deve ser ressaltado a respeito deste projeto é a possibilidade de gerar um sistema de diminuição progressiva do número de partidos políticos com cadeiras no parlamento. Com a impossibilidade de captação privada de recursos para campanhas eleitorais os partidos estariam presos aos repasses oriundos do fundo partidário. Os partidos com baixa representação no momento da execução do projeto encontrariam dificuldades óbvias de conseguir um aumento significativo de sua bancada, podendo com o tempo conseguir cada vez menos parlamentares eleitos, ao ponto de não ter mais direito a uma quantia suficiente para sua manutenção. Isto poderia levar a dois caminhos. No primeiro, o partido desprovido de repasse público teria de promover a fusão com outro partido, para desta forma conseguir um aumento do repasse do fundo partidário. Noutra opção, que não é das menos prováveis, o partido acabaria por ser obrigado a utilizar mecanismos ilegais para a obtenção de recurso para as campanhas, o famigerado caixa-2.

Deve-se também alertar para a real possibilidade de aumentos constantes do valor das dotações orçamentárias referente ao financiamento público das campanhas eleitorais. O cálculo inicial é de R\$ 7,00 (sete reais) por eleitor alistado pela Justiça Eleitoral até 31 de dezembro do ano anterior ao pleito. Mas como se trata de um projeto de lei, e por isso, de fácil alteração, é possível que este valor seja aumentado para quantias ainda mais astronômicas. A probabilidade disto ocorrer é alta por dois motivos. Os partidos com baixa representação e, por conseguinte, baixo repasse do fundo partidário, lutarão bravamente por aumentos na quantia a ser destinada para as eleições. Os partidos políticos com maior porcentagem do fundo partidário não seriam obstáculo aos aumentos, uma vez que também seriam beneficiados.

Mesmo que a intenção do projeto seja a melhor possível, o Brasil poderá vir a receber o pior dos castigos: não conseguir acabar com o abuso do poder econômico nas eleições; aumentar de maneira absurda os gastos públicos nas eleições, em detrimento de políticas sociais; favorecer os grandes partidos e acabar com as pretensões políticas dos pequenos.

Capítulo IV

Reforma Política da Câmara. “Uma Reforma Pragmática”.

4.1 Comissão Especial da Câmara

O Senado aprovou a proposta de reforma política e a remeteu à Câmara dos Deputados ainda no ano de 1999, sem muitas dificuldades. A idéia era aprová-las até o prazo limite para mudanças na legislação eleitoral – setembro de 2001 -, um ano antes das eleições de 2002. Apesar de todos os esforços e do amplo debate realizado pelo Senado, a Câmara dos Deputados optou por reabrir as discussões de todos os temas. Um dos argumentos era que uma proposta que alteraria principalmente o acesso às cadeiras para a Câmara deveria ter origem na própria Câmara dos Deputados. Não existe, contudo, nada na legislação que ampare tal argumento. Mas controvérsias à parte, a Câmara criou, com a finalidade de propor sua própria reforma política, uma Comissão Especial.

O governo Lula não colocou a reforma política como prioridade do seu mandato. Discursos sobre o assunto foram proferidos, mas nada foi feito na prática. Partidos de oposição, em especial o PFL, fizeram protestos públicos no intuito de levar o debate sobre a Reforma Política adiante. A pressão surtiu efeito, e a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados assumiu o compromisso de retomar o assunto. De fato, o compromisso formado se concretizou.

Uma nova Comissão Especial destinada a estudar a Reforma Política nasceu. O Deputado Rubens Otoni chegou a dizer que as alterações feitas pela Comissão Especial da Câmara em relação àquela Reforma Política proposta pelo Senado “mostraram-se muito mais ambiciosas”. Este trabalho arriscará dizer o contrário. Trata-se de uma proposta com alcance menor que aquela proposta pelo Senado, além de ser mais tímida quanto a alguns pontos que se consideram importantes.

A Comissão Especial da Câmara destinada a estudar a reforma político-partidária foi presidida pelo Deputado Alexandre Cardoso (PSB-RJ), sendo relator o Deputado Ronaldo

Caiado (PFL-GO). A Comissão Especial aprovou o parecer do relator, em 3 de dezembro de 2003, por 26 votos contra 11, com uma ausência (Franco, 2003). O posicionamento dos Partidos (voto a favor / voto contra / ausente) foi: PT (7/0/0), PMDB (4/1/0), PSB (2/0/0), PPS (0/0/1), PCdoB (1/0/0), PV (1/0/0), PP(0/3/0), PL(0/3/0), PTB(0/3/0), PDT(1/0/0), PFL(5/1/0), PSDB(5/0/0). Nota-se, como bem frisou Fleischer (2004), que houve divisão por parte da base aliada do governo Lula, PP, PL e o PTB fecharam contra a reforma. Estes três partidos, mais o PDT, na figura de seus líderes, se recusaram a assinar, em 4 de março de 2004, o pedido de urgência para votar a reforma política (Lima), e ainda pressionaram o governo com ameaças de obstrução de todas as propostas do governo na Câmara. Em 9 de março, o PT retirou o regime de urgência da reforma política (Seabra, Braga e Caetano).

O Relator do projeto na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), Deputado Rubens Otoni (PT-GO), acabou por apresentar um substitutivo. O substitutivo aprovado trazia apenas adequações de natureza técnica e jurídica à proposta da Comissão Especial. O projeto aprovado por essa Comissão leva o número 2.679, de 2003 (PL nº 2.679/03).

4.2 Financiamento de Campanha

A proposta de Reforma Política da Câmara estabelece, assim como a do Senado, o financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais. Os moldes do financiamento são praticamente os mesmos analisados no Capítulo III (Reforma Política do Senado).

Ficaria, portanto, repetitivo repetir todas as críticas já feitas a este tipo de sistema de financiamento. As diferenças básicas residem basicamente na introdução de um novo termo, a federação de partidos. Este termo será mais bem entendido nos pontos 4.4 (coligações partidárias) e 4.5 (federação de partidos).

A justificativa para a adoção do financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais é o crescente custo das campanhas eleitorais, que tornam o seu financiamento dependente do poder econômico. Se por um momento se acreditar nesta justificativa, esquecendo tudo que se disse a respeito das práticas corriqueiras de uso de caixa-

2, deve-se fazer uma ponderação a respeito. O poder econômico nunca deixará de exercer sua influência no campo político. Não podendo influenciar nas eleições, o poder econômico encontrará outros meios para se fazer representar no Parlamento. Seria muita ingenuidade acreditar que sob a égide do capitalismo o nosso sistema político pudesse ficar livre das forças exercidas pelos detentores do poder econômico. Talvez sua influência diminua, mas nunca cessará. O dinheiro que é gasto pelos empresários para ajudar nas campanhas eleitorais com o intuito de ver seus interesses atendidos e representados no parlamento tomará outro caminho, mas não outro destino.

Um dos argumentos favoráveis à adoção do financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais está associado à mudança, também proposta pela Comissão Especial, do sistema eleitoral. O sistema proposto prevê o sistema proporcional de lista fechada (ou pré-ordenada). Os defensores deste tipo de financiamento sugerem que, com o sistema eleitoral com listas pré-ordenadas, a fiscalização das prestações de contas seria muito mais eficaz. Hoje os órgãos responsáveis têm de analisar as contas de cada candidato separadamente. Como são milhares de candidatos têm-se milhares de contas a serem analisadas. Com a lista fechada, cada Estado e ou município teria no máximo 27 contas a serem analisadas, pois é o número de partidos políticos hoje existentes. Com isso, ficaria quase impossível, segundo os defensores de tal tipo de financiamento eleitoral, as fraudes e o abuso do poder econômico. À primeira vista o argumento parece coerente. Mas se o sistema eleitoral de lista fechada tem este poder, fica a pergunta: Não seria, então, mais conveniente – para o interesse público – apenas fechar as listas e deixar o financiamento que se tem hoje, e paralelamente endurecer as punições àqueles que praticam o abuso do poder econômico? A resposta deve contemplar duas possibilidades. A primeira é que se o argumento de que a mudança no sistema eleitoral promove uma melhoria considerável na fiscalização das contas de campanha, evitando assim o abuso do poder econômico, a necessidade do financiamento exclusivamente público deixa de existir. A segunda possibilidade é de que a mudança no sistema eleitoral não traga as melhorias pretendidas no combate ao abuso do poder econômico. Desta forma o financiamento exclusivamente público apenas aumentaria os gastos públicos nas eleições, em detrimento de políticas sociais.

Caso as eleições fossem hoje o Brasil com aproximadamente 138.000.000 (cento e trinta e oito milhões) de eleitores teria de desembolsar aproximadamente R\$ 966.000.000,00 (novecentos e sessenta e seis milhões de reais). Este montante seria distribuído entre os partidos da seguinte forma, segundo o projeto:

1)1%, igualmente, entre todos os partidos registrados no TSE (1% de R\$ 966 milhões = R\$ 9,66 milhões);

2)14%, igualmente, entre os partidos com representação na Câmara (14% de R\$ 966 milhões = 135,24 milhões);

3)85%, proporcionalmente às bancadas de deputados federais de cada partido, eleitas no pleito anterior (85% de R\$ 966 milhões = 821,1 milhões).

O projeto ainda prevê a divisão dos recursos alocados para cada partido em ano de eleições federais:

A)30% para a administração nacional do partido, quando o partido/coligação tiver candidato à Presidência;

B)20% para administração nacional do partido, quando o partido/coligação não tiver candidato à Presidência;

C)do restante, 70% ou 80%, para as administrações estaduais do partido, sendo que, 50% proporcionalmente ao número de eleitores, e 50% proporcionalmente às bancadas estaduais de cada partido na Câmara.

Acredita-se que este projeto é inconveniente ao interesse público por várias razões: a) não há nos argumentos dados a seu favor nada que garanta os objetivos pretendidos; b) esse valor não se harmoniza com a realidade econômica e social do Brasil; c) deixa a possibilidade de aumentos ainda maiores e sem razoável justificativa da quantia a ser gasta nas eleições, o já conhecido “legislar em causa própria”; d) diminui os direitos do eleitor, na medida que o impede de fazer doações ao seu partido; e) contraria a lógica da mobilização partidária.

4.3 Sistema Eleitoral

A proposta de Reforma Política da Câmara dos Deputados prevê a alteração do sistema eleitoral brasileiro, que passaria do proporcional de lista aberta para proporcional de lista fechada. Não é necessário entrar nas tecnicidades do sistema proposto, pois isto já foi feito no capítulo referente aos sistemas eleitorais (Capítulo 2). Cabe, sim, esclarecer as justificativas apresentadas para a escolha de tal sistema. No relatório em que se apresenta a escolha pelo sistema eleitoral proporcional de lista fechada, o Relator enumera alguns problemas, ditos emergenciais, no sistema político brasileiro que os projetos pretendem sanar. Entre eles, dois estão diretamente ligados à proposta de mudança do sistema eleitoral: a) a extrema personalização do voto nas eleições proporcionais, da qual resulta o enfraquecimento das agremiações partidárias; b) a excessiva fragmentação do quadro partidário⁹⁸.

O número de partidos políticos existentes em cada país não é relevante só para a configuração dos sistemas de governo, como nos ensina Marco Maciel⁹⁹, mas também para a própria caracterização da discussão do poder político, pois indica o quanto o poder político está ou não fragmentado, disperso ou concentrado. O número de partidos políticos também nos alerta para o possível número de correntes de interação que intervêm no sistema político. Não se deve esquecer que essas correntes de interação ocorrem em múltiplos níveis – eleitoral, parlamentar e governamental. Com isso, pode-se presumir uma relação, até certo ponto questionável, entre número de partidos políticos (com voz) e a complexidade do sistema político.

No sistema eleitoral de lista aberta, como se tem hoje no Brasil, o eleitor é levado a votar num candidato, e não em um partido, o que tem diversas implicações, algumas delas já explicitadas neste trabalho¹⁰⁰. Quando o eleitor escolhe a legenda, diz-se que o partido cumpre a relevante função de veículo de articulação entre o Governo, a sociedade e as

⁹⁸ Projeto de Lei nº 2.679, de 2003 (Da Comissão Especial de Reforma Política), da Câmara dos Deputados. Ver: Comissão Especial da Câmara (Cap. 4.1)

⁹⁹ MACIEL, Marco. **Reformas e Governabilidade**. Brasília: Senado Federal, 2004, p. 33.

¹⁰⁰ Ver Capítulo 1.2 (Sistemas Eleitorais)

instituições representativas. Ao contrário, quando o eleitor vota no candidato, “fulaniza”¹⁰¹ o voto, gerando a fragilização do sistema partidário. Com isso, têm-se os aumentos constantes do número de partidos políticos, o que em nada ajuda no fortalecimento do sistema partidário.

Com base nisto, o estabelecimento do sistema eleitoral de lista fechada estaria promovendo uma alteração importante. Se aqueles que estudam e praticam a engenharia eleitoral estiverem corretos, o fechamento das listas dará mais força aos partidos políticos, evitando a personalização – ou “fulanização” – do voto. A fragmentação partidária tenderia a diminuir, pois os incentivos à criação de novos partidos e à migração partidária seriam profundamente enfraquecidos. Os partidos políticos com maior capacidade de articulação de interesses seriam beneficiados. Os programas de governo estabelecidos pelos partidos seriam cada vez mais objeto de apreciação por parte do eleitorado.

Outros efeitos, não anunciados, poderiam ocorrer. Com um sistema eleitoral proporcional de lista fechada, a luta intrapartidária ficaria restrita às convenções partidárias, não avançando sobre as eleições, como ocorre hoje. Os candidatos endinheirados não teriam, *a priori*, a vantagem do poder econômico. A possibilidade de competir numa eleição mesmo sem o apoio de grupos econômicos poderá elevar qualitativamente os quadros partidários. As militâncias podem ter seu papel aumentado, o que é benéfico numa democracia representativa que busca os caminhos para se tornar uma democracia com maior participação popular.

É evidente que nem tudo são flores na política. Não se trata apenas de ser otimistas em relação às mudanças. O sistema político brasileiro ainda é carregado de imperfeições, não tanto de natureza legais, mas principalmente sociais. Muitos dos partidos políticos brasileiros não passam da extensão da propriedade privada de alguns indivíduos, os chamados caciques. Estes indivíduos controlam a máquina de seus partidos com mãos de ferro. Dizem defender uma democracia que não é, nem de perto, praticada no interior de seus partidos. Por isso, pode-se antecipar que, aprovado o fechamento das listas, estes mesmos caciques poderão aumentar ainda mais seu poder “informal” sobre seus partidos políticos. Os caciques

¹⁰¹ Termo usado pelo Senador Marco Maciel em : Maciel, Marco. **Reformas e Governabilidade**. Brasília. Senado Federal, 2004.

defendem seus partidos como se defendessem seus bens materiais. Não vêem a competição pelos cargos de direção do partido com bons olhos.

Neste caso, o Brasil poderá vir a encontrar um sistema partidário com duas classes bem distintas de partidos políticos. Os oligárquicos e os democráticos. Os oligárquicos seriam aqueles partidos com baixa ou nenhuma prática de democracia interna, um microcosmo dos Estados autoritários, chefiados pelos caciques políticos. Neste sentido só é possível crescer dentro do partido com o beneplácito do cacique. Estes possíveis partidos de características oligárquicas têm pouca ou nenhuma divisão interna. Os democráticos, por sua vez, seriam aqueles partidos que, independentemente de seu tamanho ou origem, estabelecem uma organização interna com bases democráticas, com ou sem líderes fortes. Este tipo de partido provavelmente terá, pelo seu caráter democrático e plural, maiores divisões internas, podendo vir a criar grupos que competem internamente pela liderança do partido. Convém lembrar que existe uma grande diferença entre líderes partidários e caciques políticos. Os primeiros são fundamentais para o crescimento e o fortalecimento dos partidos, se pondo como instrumentos a serviço do partido. Os segundos põem os seus partidos a serviço de seus interesses pessoais.

Está classificação entre partidos oligárquicos e partidos democráticos tem pouco apelo teórico e é apresentada com o intuito não de criar uma nova categorização, mas de trazer à luz um ponto importante a respeito do sistema partidário brasileiro, a democracia interna. Acredita-se que para aprimorar nossas instituições democráticas o principal ator responsável, o partido político, deve estar em harmonia com os objetivos pretendidos. Como se busca uma democracia mais participativa, mais transparente e eqüitativa, deve-se cobrar o mesmo daqueles que detêm o monopólio exclusivo da representação, neste caso, os partidos políticos.

O atual projeto de Reforma Política não parece estar preocupado com estes problemas, pois não prevê nenhuma modificação na organização interna dos partidos políticos. Para o projeto, não é pertinente – e nem mesmo juridicamente legal - discutir a democracia interna dos partidos políticos. Mesmo que no caso Brasileiro os fatos demonstrem o contrário.

Não obstante isso, uma sombra de casuísmo paira sobre o projeto, no que tange à ordenação das listas. Em determinada altura do projeto lê-se:

“Os atuais detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual e Distrital que, até a véspera da convenção para a escolha de candidatos, fizerem comunicação por escrito, ao órgão de direção regional, de sua intenção de concorrer ao pleito, comporão a lista dos respectivos partidos ou federações na ordem decrescente dos votos obtidos nas eleições de 2002, salvo deliberação em contrário do órgão competente do partido.”

Talvez este tenha sido o preço para que o projeto tivesse uma certa sobrevida. Deixando este artigo transitório, pois só valeria para a próxima eleição, o projeto nos mostra que os interesses individuais dos parlamentares não deixam de ser contemplados, e que a racionalidade é basicamente utilitarista. Por mais que o sistema eleitoral mereça mudanças, nenhuma alteração será feita se não se levar em consideração os interesses dos políticos eleitos pelo sistema pernicioso que o Brasil tem hoje.

4.4 Coligações Partidárias

Os trabalhos da Comissão Especial de Reforma Política da Câmara identificaram um suposto problema na legislação eleitoral. Um problema que se acredita causar deturpação no sistema eleitoral. Trata-se das coligações partidárias nas eleições proporcionais. No sistema eleitoral proporcional, a regra de conversão de votos em cadeiras parlamentares estipula que se guarde a proporcionalidade entre o tamanho da bancada que um partido conquista e o número de votos por ele recebido. No Brasil, essa proporcionalidade se faz dentro dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. É usada a fórmula do “quociente eleitoral”, somente podendo ter representantes eleitos o partido que conquistar votos que alcancem pelo menos uma vez o valor desse quociente¹⁰².

Esta exigência, na prática, não é atendida por muitos partidos, os quais, para contorná-la, se coligam com outros, estratégia que lhes permite superar a barreira do quociente. Os votos dos partidos coligados se totalizam em nível de coligação e, na

¹⁰² Para maiores informações a respeito de quociente eleitoral ver Capítulo 1.2 (Sistemas Eleitorais) deste trabalho.

distribuição das cadeiras, segue-se a ordem de votação nominal dos candidatos, como se apenas de um partido se tratasse.

A mecânica mencionada é habitualmente ignorada pelo eleitor, como já se mencionou neste trabalho. Sufraga-se um candidato, sem saber se o voto a ele conferido pode, na verdade, vir a eleger candidato de outro partido. Não raro, um candidato da agremiação maior na coligação deixa de ser eleito, porque vem a ser preterido pelo da agremiação menor. Esta, sem a coligação, não teria alcançado o quociente.

Portanto, o que se verifica é que tal prática acaba por diluir as diferenças existentes entre os partidos políticos, parecendo servir apenas de expediente para burlar a barreira legal. Além disso, a não-permanência da coligação após o pleito, no trabalho legislativo, acentua o caráter oportunista e episódico da aliança.

Do ponto de vista do eleitor, esta prática acaba por tornar o sistema difícil de ser entendido e, em médio prazo, pode afetar a própria legitimidade da representação. No intuito de corrigir esta prática perniciosa, foi proposto o fim das coligações nas eleições proporcionais.

Não obstante, pequenos partidos, tidos como históricos, que se propõem a difundir suas idéias e princípios na vida política, reivindicaram o direito de subsistir. A solução encontrada foi a criação da chamada **federação de partidos**.

4.5 Federação de Partidos

A idéia da federação foi lançada, inicialmente, no Senado Federal, no Projeto de Lei nº 2.220, de 1999, de autoria do Senador José Agripino (PLS nº 180/99), dentro do contexto do voto proporcional de lista aberta.

A federação funciona da seguinte maneira: Dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após a sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária, inclusive no registro

de candidatos e no funcionamento parlamentar, com a garantia da preservação da identidade e da autonomia dos partidos que a integrarem. A federação de partidos políticos deverá atender a um conjunto de exigências para funcionamento parlamentar e a algumas regras para sua criação. Eis algumas das regras para a criação de uma federação de partidos políticos:

a) Só poderão integrar a federação os partidos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral;

b) Os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados, no mínimo, por três anos;

c) Nenhuma federação poderá ser constituída nos quatro meses anteriores às eleições;

O descumprimento destas regras acarretará, segundo o projeto, a perda, por parte do partido, do funcionamento parlamentar. A proposta também estabelece que, no caso de desligamento de um ou mais partidos, a federação continuará em funcionamento, até a eleição seguinte, desde que nela permaneçam dois ou mais partidos.

As modificações propostas no intuito de impedir coligações casuístas são muito bem-vindas. Os partidos pequenos, com a adoção da federação, poderão lutar pela existência, mas terão de ponderar com responsabilidade as futuras alianças. O pensamento destes partidos não poderá estar apenas focado nas eleições. Deverá objetivar, principalmente, o funcionamento parlamentar.

Em relação ao funcionamento parlamentar (Arts. 12 e 13 da Lei dos Partidos Políticos), o projeto apresentado prevê algumas modificações. Terá 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, obtiver o apoio de, no mínimo, dois por cento dos votos apurados nacionalmente, não computados os brancos e nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados e tiver eleito, pelo menos, um representante em cinco Estados.

Neste último ponto, referente ao funcionamento parlamentar, o projeto dá sinais de afrouxamento. O artigo 13 da Lei dos Partidos Políticos previa, já para as eleições de 2006, critérios mais rígidos para o funcionamento parlamentar. Segundo o artigo mencionado, teria direito ao funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados tenha obtido o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não comutados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

Pode ser que na prática tal alteração não seja de grande vulto. Mas demonstra que os pequenos partidos podem constituir-se em obstáculos importantes à aprovação do projeto em questão. Também dá indícios de que tiveram seus interesses atendidos, se não completa, ao menos parcialmente. É o caso tanto da instauração da chamada federação, quanto das alterações nos requisitos para o funcionamento parlamentar.

4.6 PEC nº 20-A, de 1995, que institui o Parlamentarismo.

Este trabalho estabeleceu como objetivo estudar e analisar duas propostas de Reforma Política, a do Senado (1998) e a da Câmara dos Deputados de (2003). Como já se viu, nenhuma das duas propostas trata da alteração do sistema de governo – Presidencialismo Vs. Parlamentarismo. Mas a falta deste tema nas propostas não permite afirmar que se trata de um debate superado.

Atualmente o projeto que institui o parlamentarismo no Brasil se encontra engavetado. Mas pode voltar à pauta de discussão e deliberação a qualquer momento, o que torna a apresentação deste projeto, no mínimo, interessante. O debate sobre o parlamentarismo no Brasil poderia ser o tema de um trabalho inteiro, mas como se trata de um capítulo dentro de um trabalho mais abrangente deve-se fazer um corte temporal mais atual. Para isso, foi escolhido o debate sobre o parlamentarismo na Constituinte de 1987/88.

4.6.1 O Parlamentarismo na Constituinte de 1987/88.

Após 21 anos de regime militar, o Brasil pôde pela primeira vez contar com um presidente civil. O Colégio Eleitoral elegeu Tancredo Neves para presidente em 15 de janeiro de 1985. Contudo, foi internado num hospital em Brasília um dia antes da posse. O vice-presidente José Sarney em meio a controvérsias jurídicas acabou empossado como presidente da república em 15 de março. Tancredo faleceu aos 75 anos, no dia 21 de abril de 1985. O principal desafio político do período foi a discussão e promoção de uma nova Constituição. Dentro do debate sobre reforma política, a principal contribuição da Constituinte foi a respeito da análise da discussão acerca do sistema de governo a ser adotado no Brasil, presidencialismo ou parlamentarismo.

Neste contexto um importante ator, chamado “Centrão”, tomou lugar no processo constitucional. Após longo debate na Comissão de Sistematização, órgão responsável pelo agrupamento das diversas emendas apresentadas nas Comissões Temáticas e Subcomissões, e após centenas de reuniões, horas e quilos de papel, o relatório preliminar da Constituição já estava prestes a ser apresentado pela Comissão de Sistematização. Houve então uma reviravolta regimental. Para se entender tal reviravolta, cabe ressaltar alguns detalhes acerca das Comissões e Subcomissões encarregadas de elaborar os termos da nova Constituição. O número de Comissões perfazia um total de 9:

Tabela 13- Comissões e Subcomissões da Constituinte

Comissões		Subcomissões
1- Comissão da Soberania, dos Direitos dos Homens e das Mulheres	a) b) c)	Subcomissão da Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais Subcomissão de Direitos Políticos, Direitos e Garantias Coletivos Subcomissão de Direitos e Garantias Individuais
2- Comissão da Organização do Estado	a) b) c)	Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios Subcomissão dos Estados Subcomissão dos Municípios e Regiões
3 – Comissão da Organização dos Poderes e do Sistema de Governo	a) b) c)	Subcomissão do Poder Legislativo Subcomissão do Poder Executivo Subcomissão do Poder Judiciário e Ministérios Públicos
4- Comissão do Sistema Eleitoral, Partidos e Garantias Institucionais	a) b) c)	Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos Subcomissão de Defesa e Seguridade do Estado Subcomissão em Defesa da Constituição de suas Reformas e Emendas
5- Comissão de Receitas, Orçamento e Finanças	a) b) c)	Subcomissão de Receitas, Participação e Distribuição de Receitas Subcomissão de Fiscalização Orçamentária e Financeira Subcomissão de Sistemas Financeiros
6- Comissão da Ordem Econômica	a) b) c)	Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Propriedade dos Recursos do Solo e Atividades Econômicas Subcomissão de Urbanização e Transporte Subcomissão de Política Agrícola, Política Rural e Reforma Agrária
7- Comissão da Ordem Social	a) b) c)	Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Deficientes e Minorias
8- Comissão da Família, Educação, Cultura e Esportes, Ciência e Tecnologia e Comunicação	a) b) c)	Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes Subcomissão de Ciência e Tecnologia e Comunicação Subcomissão da Família, Menores e Idosos
9- Comissão de Sistematização		

Fonte: Abdo I. Baaklini. *O Congresso e o Sistema Político do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

As presidências das Comissões foram exercidas quase que completamente pelo PFL, pois oito das nove Comissões tinham, como presidentes, políticos deste partido, inclusive a Comissão de Sistematização, que teve como presidente o deputado Bernardo Cabral. O PMDB obteve seis das nove primeiras vice-presidências, sendo as três vagas restantes distribuídas entre partidos menores. Nas Subcomissões, a representação partidária foi bem mais heterogênea. Dos 96 postos de liderança disponíveis em nível de subcomissão, o PMDB controlava 53, o PFL 23, e os 20 restantes foram distribuídos entre os demais partidos¹⁰³.

O Centrão, citado anteriormente, foi uma coalizão de forças de centro e direita que aglutinou espectros políticos com o intuito de pressionar, junto à Comissão de Sistematização, a tomada de decisões que acreditava estar ferindo seus interesses. Entre as questões que desencadearam a formação desta coalizão pode-se citar a do sistema de governo, o prazo de permanência do Presidente Sarney no governo, a reforma agrária e as questões de segurança pública.

A Comissão de Sistematização em seu documento preliminar recomendava o sistema de governo parlamentarista, um mandato de quatro anos para o Presidente Sarney e definia a reforma agrária, com terras destinadas à distribuição para o campesinato, incluindo terras produtivas e não produtivas. Este último foi o principal fator de aglutinação do dito Centrão. Uma das primeiras vitórias do Centrão foi a manobra regimental que possibilitava a remessa das diversas emendas, produzidas nas Subcomissões, diretamente à Comissão de Sistematização, sem a necessidade de passar, obrigatoriamente, pela Comissão responsável. A segunda vitória também veio com uma outra manobra. A adoção da Resolução nº 3 possibilitava, ao contrário do estabelecido anteriormente, que os parlamentares pudessem apresentar emendas à Constituição em Plenário, o que ia de encontro ao acordo de discutir em plenário apenas o relatório da Comissão de Sistematização.

Entre as várias questões discutidas na Constituinte, a mais polêmica foi a que tratava do sistema de governo a ser adotado pelo Brasil. Pela primeira vez, o Brasil teve um debate amplo a respeito do sistema de governo. O debate se deu no âmbito do Congresso.

¹⁰³ Para maiores detalhes a respeito das divisões dos cargos de liderança nas comissões e subcomissões, na Constituinte de 1987, ver: Abdo I. Baaklini, **O Congresso e o Sistema Político do Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1993

Praticamente não houve o debate com a sociedade. Artigos e trabalhos da época mostravam que a maioria dos parlamentares era simpática à idéia de estabelecimento do sistema parlamentarista de governo¹⁰⁴. Como Baaklini afirma, o debate acerca do sistema de governo se polarizou da seguinte forma: “as elites autoritárias e setores com posições semelhantes às suas defendiam o sistema presidencialista de governo. As forças progressistas dentro do PMDB e de outros partidos defendiam o sistema parlamentarista. A esquerda estava dividida¹⁰⁵”. A divisão da esquerda pode ser explicada porque alguns partidos tinham candidatos à Presidência da República: Leonel Brizola do PDT e Luís Inácio “Lula” da Silva do PT. Ambos os partidos votaram pelo presidencialismo. Foi o Deputado Brandão Monteiro, líder do PDT e fiel escudeiro de Brizola, que cunhou a frase: “o parlamentarismo é casuístico (...). Criaram um mecanismo anti-Brizola¹⁰⁶”.

O debate a respeito do sistema de governo, presidencialismo ou parlamentarismo, culminou com a vitória do presidencialismo em 22 de março de 1988, com 344 votos a favor, 212 contra e 3 abstenções. Uma pergunta que surge com o resultado merece resposta: Por que o parlamentarismo foi derrotado? Como já foi dito, o parlamentarismo, sistema de governo proposto pela Comissão de Sistematização, contava com um número considerável de parlamentares defensores do sistema, enquanto o presidencialismo possuía defensores tímidos, com algumas exceções de peso como a do Senador Marco Maciel. Uma das possíveis respostas reside em outra questão, que em nada tem a ver com o sistema de governo. José Serra dá a responsabilidade pela derrota do sistema parlamentarista de governo ao erro estratégico protagonizado pelos defensores do sistema. O erro estratégico a que se refere José Serra foi vincular a defesa do sistema parlamentarista à votação do mandato do Presidente Sarney: quatro ou cinco anos. Os defensores do sistema parlamentarista defendiam quatro anos para o mandato do Presidente Sarney, enquanto os partidários de Sarney queriam a aprovação do mandato de cinco anos. O argumento dos partidários do presidente da República

¹⁰⁴ Ver: SERRA, José. **Reforma Política no Brasil: Parlamentarismo X Presidencialismo**. Brasília: Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações, 1992. Ver também : SALLUM JR, Basílio; BOITO JR., Armando (Org.). **Parlamentarismo e Presidencialismo: A teoria e a situação brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

¹⁰⁵ Baaklini, Abdo I. **O Congresso e o Sistema Político do Brasil**. Ed. Paz e Terra. 1993. p. 331

¹⁰⁶ Revista Veja. Ed. Abril, nº 1002, de 18.11.87, p. 34

enfaticava a necessidade de estabilidade e continuidade política com a finalidade de tratar os problemas econômicos que se agravavam e de facilitar uma transição pacífica para a democracia. Sarney que se mostrava simpático ao sistema parlamentarista antes de assumir a Presidência, enquanto ainda era Senador, se transformou num ferrenho defensor do presidencialismo, buscando desta forma minar a proposta de quatro anos para seu mandato. Os parlamentaristas, antes da votação final e da manobra política de Sarney, acreditavam que a vitória do parlamentarismo e do mandato de quatro anos era certa. Diante de uma possível derrota, Sarney e seus partidários encamparam a batalha com todas as armas disponíveis, legais, éticas e antiéticas¹⁰⁷ para derrubar a proposta parlamentarista e a emenda que tratava do seu mandato. Foi por meio do “é dando que se recebe” que Sarney conseguiu os números suficientes de votos para sua vitória. Concessões de rádio e televisão foram distribuídas em quantidades nunca antes vistas, assim como constantes ameaças de demissões de cargos de confiança, promessas, nomeações, troca de favores e por fim a ameaça de volta do regime militar caso o parlamentarismo saísse vitorioso. Este último argumento evidenciado pelo testemunho do empresário Antonio Ermírio de Moraes¹⁰⁸, que ouvira de um “ministro militar” a frase: “O parlamentarismo é inaceitável. Estamos dispostos até mesmo ao confronto para evitá-lo. Vamos impedir o parlamentarismo nem que seja a bala”. A votação acerca do mandato do Presidente Sarney se deu em 2 de junho de 1988. O resultado final do pleito foi 328 votos a favor (mandato de 5 anos), 223 contra, com 3 abstenções. Resultado muito semelhante àquele que derrubou o parlamentarismo (344 / 212 / 3).

Para o então Ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, “o parlamentarismo era fruto do casuísmo que buscava simplesmente encurtar o mandato ou os poderes do presidente¹⁰⁹”.

Não foi a primeira vez que o parlamentarismo apareceu com insinuações de casuísmo. Um dos maiores casuísmos da história recente do Brasil é o presidencialismo na Constituição de 1988. Deixou-se de instituir um sistema de governo, que tende a ser perene, para dar, *ad interim*, cinco anos ao presidente da República. Como a história mostra, aquele

¹⁰⁷ Para maiores detalhes ver: DIB E SILVA, Antonio. **O Sistema Parlamentarista de Governo**. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1992.

¹⁰⁸ Revista Veja. Editora Abril. Ano 20, nº 12, de 23.03.88, p. 39

¹⁰⁹ Revista Veja. Editora Abril, nº 13, de 30.03.88, p. 06

ano a mais a que teve direito o Presidente José Sarney pouco contribuiu para a estabilidade econômica do período. Mas a insistência no presidencialismo continuou a prejudicar a estabilidade política. Basta analisar as eleições de 1989. O candidato Fernando Collor, de um partido nanico (PRN), com inexpressivo número de parlamentares no Congresso, venceu a eleição presidencial. O governo do Presidente Fernando Collor foi marcado por crises de confiança e irresponsabilidade política, que o levou a ser vítima do primeiro *impeachment* da história republicana brasileira. Se estivéssemos sob a égide do parlamentarismo, a mudança de governo teria sido rápida e normal. Mas como estávamos num sistema presidencialista a mudança acabou sendo traumática e quase levou à crise do regime democrático. Nas palavras de Raul Pilla:

“No sistema de governo presidencialista o povo é o soberano de um só dia, o dia das eleições. No dia seguinte, assume como soberano de todos o eleito e, ao povo, só restará aguardar para anos depois nova eleição. Só o sistema parlamentarista de governo assegura a soberania ao povo para todos os dias, através da influência que a opinião pública exerce sobre o Congresso Nacional e, este, na reformulação da política ou na mudança do próprio governo.”¹¹⁰

Abdo I. Baaklini ressalta alguns dos argumentos levantados pelos defensores do presidencialismo no livro *O Congresso e o Sistema Político do Brasil*. O autor divide os argumentos pró-presidencialismo na Assembléia Nacional Constituinte em oito:

1- O imperativo Cultural:

“O Brasil fora governado por um sistema presidencialista desde o início da república. Não seria possível ou desejável ignorar a herança e experimentar um sistema de governo estranho à tradição política brasileira.”¹¹¹

2- A natureza federativa do Brasil:

¹¹⁰ FACCIONI, Victor. **Parlamentarismo**; A mudança fundamental. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações. 1990.

¹¹¹ BAAKLINI, Abdo I, op. cit. p. 331

“Alegava-se que a mudança para um sistema parlamentarista de governo no nível federal acarretaria alterações correspondentes nos níveis municipal e estadual. As formas parlamentares de governo naqueles níveis inferiores causariam distúrbios na maneira como o governo federal lidava com os governos estadual e municipal. Portanto, os governadores e aqueles que aspiravam ao cargo de governador opunham-se ao parlamentarismo.^{112,}”

3- A lógica dos partidos políticos:

“Os presidencialistas tinham como argumento contrário ao sistema parlamentarista de governo a inexistência de partidos políticos nacionais coerentes e estáveis, que pudessem comandar as maiorias funcionais para formar um gabinete. Uma vez que os partidos políticos no Brasil tinham como característica a instabilidade e a “atomização”¹¹³. Dessa forma o país sofreria crises contínuas de gabinete, ficando não só o Legislativo como também o próprio governo paralisado¹¹⁴.”

4- A lógica burocrática:

“Os presidencialistas argumentavam que o sistema parlamentarista necessita de uma burocracia estável, profissional e competente, e que com mais de 100 mil cargos de livres nomeações na burocracia e nas empresas e órgãos estatais a tendência era o uso político para o benefício dos que apóiam o gabinete, causando assim o inverso do necessário, ou seja, a instabilidade do gabinete iria desprofissionalizar e desmoralizar a burocracia.¹¹⁵ “

5- A lógica desenvolvimentista:

“Devido o Brasil ser um país em desenvolvimento, o planejamento e a ação governamental deve ser tratada tendo como horizonte o médio e o longo prazo, contudo num sistema de governo onde o gabinete esta constantemente preocupado com a sobrevivência de sua maioria no Legislativo seria praticamente impossível manter políticas que não vislumbrassem o imediato. Alegava-se, também, que os congressistas não teriam visão nem a racionalidade econômica para liderar o país^{116,}”

6- A lógica geográfica:

“Alguns dos defensores do presidencialismo, em especial os do Norte e do Nordeste, acreditavam que com o sistema parlamentarista o sistema de

¹¹² BAAKLINI, Abdo I, op. cit. p. 332

¹¹³O termo atomização foi retirado da expressão “partidos atomizados” contido no livro de SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional**; Como mudam as constituições. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996, p. 202.

¹¹⁴ BAAKLINI, op. cit. p. 332

¹¹⁵ BAAKLINI, op. cit. p. 332

¹¹⁶ BAAKLINI, op. cit. p. 332 e 333

representação brasileiro migrasse para o “um homem, um voto”. No atual sistema existe uma sobre-representação de determinados estados. Estados do Norte e do Nordeste possuem uma representação *per capita* maior que de Estados populosos como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.¹¹⁷”

7- A lógica institucional:

“O fato de no sistema parlamentarista o Senado ter uma característica secundária, fez com que a maioria dos Senadores votassem contrário ao sistema parlamentarista. Desta forma muitos senadores se defenderam das ameaças institucionais do sistema parlamentarista. Diversas funções legislativas são prerrogativa exclusiva do Senado. Mesmo cada estado tendo direito a três senadores, independentemente do número de habitantes, os estados do Norte e do Nordeste são em maior número que os dos estados do Sul e do Sudeste. Os principais defensores do sistema parlamentarista estavam nos estados mais populosos do Sul e Sudeste.¹¹⁸”

8- A lógica do próprio interesse:

“Os militares, principalmente os da linha-dura, acreditavam ser mais conveniente o presidencialismo do que o parlamentarismo, por ser mais fácil lidar com um presidente, controla-lo e depô-lo, do que com um gabinete e um Congresso.

Os partidos políticos minoritários, principalmente os de direita, acreditavam ficar mais bem respaldados por um presidente forte. Segundo Abdo Baaklini, os militares, juntamente com um presidente forte, são as melhores garantias para os interesses deste grupo.

Os principais partidos minoritários de esquerda (PT e PDT) viam no presidencialismo, mediante a disputa presidencial, a melhor forma de cristalizar seus partidos como verdadeiramente nacionais. Estes partidos tinham como principal motor de tração as massas urbanas, mas a capacidade de gerar um número significativo de representantes ainda esbarrava nas bases familiares e provincianas das eleições no Brasil. A campanha presidencial seria um ótimo instrumento para a organização desses dois partidos em muitos estados em que ainda não estavam representados.

O sistema presidencialista dava ótimas oportunidades a um grupo significativo de parlamentares trocar seus votos por favores presidenciais. A falta de uma pressão partidária eficaz fazia e ainda faz das legendas uma questão secundária e efêmera depois das eleições. Muitos são os candidatos ditos “independentes” que votam de acordo com seus próprios interesses. O sistema parlamentarista uma vez que busca o fortalecimento dos partidos

¹¹⁷ BAAKLINI, op. cit. p. 333

¹¹⁸ BAAKLINI, Abdo, op. cit. p. 333 e 334

tenderia a criar mecanismos de fidelidade partidária que iria de encontro aos interesses destes parlamentares “independentes”.¹¹⁹

No período anterior à Constituinte (1985) e durante a formulação da Constituição, a legislação eleitoral brasileira sofreu modificações importantes para a construção da nova democracia. Entre as modificações estavam: a) estabelecimento de eleições diretas para presidente pelo sistema de maioria absoluta em dois turnos; b) eleições para prefeitos de capital, municípios considerados áreas de segurança nacional, e para prefeitos e vereadores de novos municípios; c) liberação das regras para organização de partidos. As novas legendas (formadas a partir de 1980) foram autorizadas a participar das eleições municipais de 1985; e) revogação da fidelidade partidária, que punia com a perda de mandato os parlamentares que se opusessem às diretrizes do partido ou abandonassem o partido pelo qual foram eleitos; f) concessão de direito a voto para os analfabetos (apesar de permanecerem inelegíveis); g) adoção do sistema de maioria absoluta nas eleições de presidente, governadores e prefeitos de municípios com mais de 200 mil eleitores¹²⁰.

A Constituinte de 1988 deu fim às leis que regulamentavam a fidelidade partidária. Desta forma, abriu caminho para a promiscuidade política e o enfraquecimento do sistema partidário. O que se viu foi o surgimento de inúmeros partidos políticos com baixa ou nenhuma representação. Diante de partidos políticos fracos e sem uma lei que fortalecesse o vínculo entre representante e partido político, o que se viu foi o aparecimento dos partidos de aluguel, e do estelionato eleitoral. São vários os casos conhecidos de parlamentares que chegaram a mudar de partido até duas vezes num mesmo dia. O fim da fidelidade partidária acentuou as ações pouco éticas, como troca de favores e nomeações para cargos na administração pública em troca de votos em plenário. Sem a fidelidade partidária, cada votação no parlamento ficou dependente da cooptação de parlamentares que, por vezes, se mantém contrários à votação apenas para aumentar o poder de barganha de seu voto, fundamentado na teoria do voto pivotal¹²¹. Robert Dahl faz um leve reparo a esta perspectiva

¹¹⁹ BAAKLINI, op. cit. p. 334-336

¹²⁰ NICOLAU, Jairo Marconi. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2002.

¹²¹ Shapley e Shubik propuseram medir o poder de um votante pela possibilidade de que possa ser o voto decisivo (pivotal) em uma coalizão vitoriosa. SHAPLEY, L. S.; SHUBIK, Martin. A method of evaluating the distribution

levantando a existência de outros mecanismos e instrumentos de persuasão, tais como: induzimento e coerção¹²².

Mesmo tendo sido vencido na Constituinte e no plebiscito de 1993, o parlamentarismo ainda consta na agenda de Reforma Política de muitos Congressistas. Os defensores do parlamentarismo não parecem desistir facilmente, um exemplo é a PEC nº 20-A, de 1995.

4.6.2 Discussão da Proposta de Adoção do Parlamentarismo

Uma Comissão Especial da Câmara dos Deputados foi criada com o objetivo de apresentar parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 20-A, de 1995, que tem como primeiro signatário o Deputado Eduardo Jorge. A PEC nº 20-A, de 1995, tem como objetivo instituir o parlamentarismo como o sistema de governo a ser adotado pelo Brasil. A Comissão foi criada nos termos do § 2º do art. 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Foi eleito para o cargo de presidente da Comissão o, já falecido, Deputado Franco Montoro. Como relator e sub-relator foram escolhidos, respectivamente, os deputados Odacir Klein e Bonifácio de Andrada.

A Comissão ouviu, na primeira rodada de Audiências Públicas, eméritos estudiosos do tema, tais como: Professor e cientista político Bolívar Lamounier (21 de outubro de 1997); o Senador Josaphat Marinho (21 de outubro de 1997); Dr Paulo Brossard (28 de outubro de 1997); o Sr. Francisco Urbano Araújo Filho (4 de novembro de 1997); Dr. Hindemburgo Pereira Diniz (26 de novembro de 1997)¹²³.

Em razão do término da Legislatura, a Comissão foi reinstalada em 17 de junho de 1999, ainda sob a presidência do Deputado Franco Montoro, sendo que, após seu falecimento,

of power in a committee system. In: **American Political Science Review**, 48 (1954) 787/92. Em português ver: PORTO, Walter Costa. *Dicionário do Voto*, p. 456.

¹²² Robert Dahl. *Poder*. In: **Documentação e Atualidade Política**, UnB, nº 11, julho de 1980, p. 31.

¹²³ Relatório do Deputado Bonifácio de Andrada à PEC nº 20-A, de 1995; que institui o parlamentarismo. Ver seção de Anexos no final deste trabalho.

foi eleita para ocupar o cargo de presidente a Deputada Rita Camata. O Relator na nova Legislatura passou a ser o deputado Bonifácio de Andrada.

Esta Comissão Especial, assim como a do Senado, chamou para uma nova rodada de Audiências Públicas diversas personalidades de notório conhecimento do tema, tais como: o Professor de Ciência Política Vamireh Chacon (30 de março de 2000); o Vice-Presidente da República, Dr. Marco Maciel, e o cientista político Wanderley Guilherme dos Santos (ambos em 4 de maio de 2000); o ex-governador do Ceará, Dr. Ciro Gomes (17 de abril de 2001); o presidente nacional do PDT, Leonel Brizola (24 de abril de 2001); e o então Ministro da Saúde, José Serra (8 de maio de 2001)¹²⁴.

Os convidados que participaram das Audiências Públicas ajudaram os integrantes da Comissão Especial, e principalmente o Relator da Proposta, Deputado Bonifácio de Andrada, a conhecerem os diversos argumentos que permeiam o debate a respeito do sistema de governo parlamentarista. Após os debates, o Relator apresentou o seu primeiro relatório, favorável à proposta. As instruções passadas ao longo das Audiências Públicas levaram o autor da proposta, Deputado Eduardo Jorge, a apresentar uma emenda ao projeto, que na última fase de votação da Comissão Especial foi acatado na forma do Substitutivo do Relator, Deputado Bonifácio de Andrada.

A proposta apresentada, mediante Substitutivo, prevê a adoção de novo sistema de governo em duas fases; primeiro o que se convencionou chamar de “presidencialismo participativo”¹²⁵, onde um novo ator surge nas relações entre executivo e legislativo. Trata-se do ministro-coordenador, que teria a função de fortalecer a gestão governativa do presidente da República na área do Executivo, bem como de promover condições participativas do Parlamento e do povo, com a obrigação do comparecimento de tal ministro, de 30 em 30 dias, no plenário do Congresso Nacional, para prestação de contas do trabalho governamental nesse período. Esta primeira mudança entraria em vigor no momento da data da publicação da Emenda Constitucional. A segunda fase seria a instalação, de fato, do sistema de governo parlamentarista, com todas as mudanças que tal sistema necessita do ponto de vista das

¹²⁴ Relatório do Deputado Bonifácio de Andrada à PEC nº 20-A, de 1995; que institui o parlamentarismo. Ver seção de Anexos no final deste trabalho.

¹²⁵ *Ibidem*.

estruturas do poder Executivo e Legislativo. Contudo, a data de entrada em vigor do parlamentarismo seria somente em 2007. A proposta ainda prevê um referendo popular sobre o sistema de governo parlamentarista, previsto para 2010.

Entre os motivos que levaram a Comissão Especial da Câmara a propor mudança em duas fases estão evidentes nas palavras de Bonifácio Andrada ao proferir seu relatório, “Temos, portanto, diante de nós, dois problemas institucionais de alta relevância. De um lado, um debate em torno do Sistema de Governo, *com claros sinais da necessidade de introduzir no País o Regime de Governo Parlamentarista*. De outro lado, antepõe-se à Nação *a crise do atual modelo Presidencialista no Brasil, com evidentes deturpações no seu funcionamento, que recaem sobre o povo com riscos para a própria nacionalidade*”.

O modelo de parlamentarismo proposto se delinea nas seguintes cláusulas, retiradas do relatório do Deputado Bonifácio de Andrada¹²⁶:

- 1) “Criam-se as figuras do Primeiro Ministro, do Conselho de Ministros e do Programa de Governo.
- 2) Ao Presidente da República caberá nomear e demitir o Primeiro Ministro.
- 3) Antes de ser nomeado, o Primeiro Ministro levará, para aprovação, ao Presidente da República, o Programa de Governo
- 4) Após a aprovação do Programa de Governo, o Primeiro Ministro comunicará o seu teor à Câmara dos Deputados.
- 5) A Câmara poderá apresentar *moção de desconfiança* contra o Primeiro Ministro após *seis meses* da apresentação do Programa de Governo.
- 6) Quando o Primeiro Ministro for demitido pelo Presidente ou sofrer *moção de desconfiança* da Câmara, com ele cairá todo o Ministério.

¹²⁶ Relatório do Deputado Bonifácio de Andrada à PEC nº 20-A, de 1995; que institui o parlamentarismo. Ver seção de Anexos no final deste trabalho

- 7) Na hipótese de grave crise política e institucional, o Presidente, com a aprovação do Conselho da República e do Conselho de Defesa, poderá dissolver a Câmara dos Deputados convocando eleições em 60 (sessenta) dias.
- 8) Todos os atos governamentais serão assinados pelo Presidente e referendados pelo Primeiro Ministro, podendo haver delegação.
- 9) Incluem-se no Conselho da República (art. 89 da Constituição Federal) o Presidente do Supremo Tribunal Federal e o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, alterando-se a representação de cidadãos de seis para quatro membros.
- 10) Incluem-se no Conselho de Defesa Nacional (art. 91 da Constituição Federal) o Presidente do Supremo Tribunal Federal e o Oficial-General da ativa mais antigo das Forças Armadas.”

O modelo inspirador para adoção do sistema parlamentarista de governo brasileiro foi o da Constituição francesa de 1958. O parlamentarismo Francês também é conhecido como presidencialismo parlamentarizado¹²⁷.

A Comissão Especial da Câmara demonstrou a existência de uma forte corrente parlamentarista no Congresso Nacional, estabelecendo que de fato existe uma tendência de mudança neste sentido. De nenhuma maneira será legítimo lançar dúvidas sobre a seriedade do debate promovido pela Câmara dos Deputados. A Comissão abriu espaço tanto para aqueles que defendem o parlamentarismo, nos seus diversos modelos de aplicação, quanto para os defensores do sistema presidencialista, que acreditam que se devem fazer apenas alguns ajustes no atual sistema.

Não se pode presumir que a alteração do sistema de governo de presidencialista para parlamentarista seja, por si só, suficiente para resolver os problemas do sistema político brasileiro. Nenhuma forma de parlamentarismo sobreviveria a um sistema partidário como o brasileiro, onde os partidos são “atomizados”. Portanto para que o parlamentarismo possa ser

¹²⁷ Também recebe outras denominações como: Presidencialismo mitigado (Antonio Dib e Silva), Semipresidencialismo (Sartori), entre outras.

adotado com chances de dar frutos, uma reforma dos sistemas eleitoral e partidário é imprescindível.

Pode-se concluir que a reforma do sistema de governo deve ser discutida num segundo momento. Primeiro, deve-se melhorar a legislação e o sistema eleitoral e, ainda mais importante, fortalecer os partidos políticos. Sem partidos fortes, o parlamentarismo pode ser mais danoso que o nosso presidencialismo de coalizão.

Capítulo V

Um Balanço das Propostas.

5.1 Os obstáculos à Reforma Política.

Nas últimas duas décadas, o Brasil vem enfrentando os desafios de consolidar sua democracia, fortalecer suas instituições políticas - legislativo, executivo e partidos políticos – e diminuir as desigualdades sociais, entre outros tantos desafios impostos aos Estados modernos. É difícil acreditar que o Brasil, hoje, possa ter um revés no regime político, saindo da democracia e voltando a algum tipo de Estado autoritário ou de exceção. A eleição de um presidente de origem operária, filho de imigrantes nordestinos, com baixo grau de escolaridade e fundador do principal partido de esquerda brasileiro ecoou de forma positiva por todo o mundo. O ambiente de normalidade que sucedeu à eleição e a posse do presidente Lula deram mostras de que a democracia brasileira estava, em fim, consolidada.

Todavia, os demais desafios ainda estão longe de serem vencidos. Nossas instituições políticas ainda são frágeis, talvez não tanto a ponto de se retornar a um Estado autoritário. Mas são frágeis o suficiente para desencadear crises políticas, que, por sua vez, podem criar um ambiente favorável para crises de outra natureza, como a econômica. Um número cada vez maior de pessoas acredita que o fortalecimento de algumas de nossas instituições só será possível com uma reestruturação do nosso sistema político – sistema eleitoral, sistema partidário e, ainda que altamente controverso, o sistema de governo-. Por isso uma reforma, entre tantas outras que o Brasil carece, tem-se tornado alvo constante de discussão. Trata-se da reforma política. Pesquisas feitas entre empresários, jornalistas, sociólogos, cientistas políticos e parlamentares indicam que a reforma política está entre as reformas mais importantes a serem feitas, e que alguns acreditam ter caráter emergencial.

Mesmo estando no rol das reformas imprescindíveis, a reforma política tem sido constantemente negligenciada no parlamento. Os motivos ainda não foram totalmente elucidados. Um dos argumentos talvez resida no fato de que a unanimidade só existe na

necessidade de se reformar o sistema político, mas não em como aperfeiçoá-lo. Caso uma pesquisa fosse feita junto aos parlamentares no Congresso Nacional a respeito dos pontos a serem alterados na legislação para alcançar melhorias no sistema político provavelmente teríamos 594 reformas diferentes (Resultado da soma de 513 Deputados e 81 Senadores). Cada parlamentar teria sua reforma ideal.

O primeiro desafio de se fazer uma reforma política no Brasil está em se chegar a um consenso. O presente trabalho apresentou duas propostas de reforma do sistema político. A primeira elaborada pelo Senado, a segunda pela Câmara dos Deputados. À primeira vista, as reformas parecem ter um alto grau de semelhança. Mas há pequenas diferenças que chamam a atenção.

A primeira está na forma como as propostas foram apresentadas. A proposta do Senado é, na verdade, um conjunto de projetos com diferentes tramitações. Nesta reforma, encontram-se tanto Projetos de Lei (PL) como Propostas de Emenda à Constituição (PEC). Quem acompanha de perto as votações no Congresso Nacional sabe que para a aprovação de um PL é necessário obter a maioria simples dos votos dos parlamentares presentes em plenário no momento da votação. Mas, para a aprovação de uma PEC, a dificuldade é bem maior, pois exige *quorum* qualificado. Enquanto um PL necessita de uma maioria simples a PEC tem de ser aprovada por 3/5 dos parlamentares da Casa, o que dá 308 votos na Câmara e 49 no Senado¹²⁸. Já que um dos principais desafios à aprovação de uma reforma política reside na dificuldade de se obter um consenso, a forma como a proposta é apresentada poderá influenciar o resultado final da reforma.

A reforma política proposta pelo Senado não parece ter-se preocupado com a dificuldade de fazer passar uma matéria que exige um *quorum* qualificado tão elevado. Talvez se acredite que, após tanta discussão e tão amplo debate, os argumentos seriam fortes o suficiente para enfraquecer a oposição dos que, hoje, se beneficiam da fragilidade do sistema. Num primeiro momento, não houve problemas na aprovação da proposta na sua Casa de

¹²⁸ Dentro do processo legislativo encontramos quatro tipos diferentes de *quorum* qualificado: 1) Maioria Absoluta; 2) Dois terços da composição da Casa; 3) Três quintos da composição da Casa; e 4) Dois quintos da composição da Casa. Para maiores informações sugerimos CORRÊA DE AZEVEDO, Márcia Maria: **Prática do processo Legislativo**. - São Paulo, ed. Atlas, 2001.

origem, o que não aconteceu na Câmara. Outros motivos, que não o *quorum* qualificado, podem ter influenciado no arquivamento da proposta de reforma política do Senado. Mas esse projeto não pode ser desprezado. Tanto que a Comissão Especial de Reforma Política da Câmara, desde o início de seus trabalhos, enfatizou que proporia mudanças via lei ordinária, sem propor nenhuma alteração no texto da Constituição. Outra diferença quanto à forma em relação à proposta do Senado é que a Câmara optou por registrar todas as modificações em um único projeto o PL nº 2679, de 2003. Novamente, é de se crer que o intuito era o de facilitar ao máximo a aprovação do projeto.

As diferenças entre as duas propostas analisadas, a da Câmara e a do Senado, não são somente quanto à forma, mas também quanto ao conteúdo. Elas têm pontos em comum, mas as diferenças são muitas e importantes.

Dos pontos em comum entre as duas propostas de Reforma Política, um merece destaque. Trata-se do financiamento de campanhas eleitorais. Tanto a proposta apresentada pela Câmara dos Deputados quanto a do Senado trazem modificações ao atual sistema de financiamento das eleições. Segundo as propostas, o sistema deixaria de ser misto – campanhas eleitorais custeadas pelo Estado e pela iniciativa privada –, e passariam a ser custeadas exclusivamente pelo poder público. Não é necessário repetir os argumentos a respeito da matéria em si, nem das implicações que sua aprovação acarretaria, pois isto já foi feito. Mas é conveniente tecer algumas considerações a respeito.

O financiamento das campanhas eleitorais parece ser uma preocupação de todas as democracias contemporâneas. Todos os países democráticos conhecem ou já conheceram algum tipo de problema relacionado a este tema. O que se pode afirmar é que não existe fórmula mágica quando o assunto é acabar ou diminuir a influência do poder econômico nas eleições, ou mesmo na política de uma maneira geral. A legislação brasileira já prevê punição para aqueles candidatos que nas eleições façam uso abusivo do poder econômico. Contudo nela se configura mais um caso das chamadas “leis que não pegam”. Os parlamentares são aqueles que melhor conhecem os problemas do sistema de financiamento eleitoral. Talvez, por isso, a proposta de mudança sirva de barômetro para a pressão que é exercida sobre um candidato durante as eleições, com implicações que podem acompanhá-lo durante todo o

mandato, caso seja eleito. Isto porque os candidatos sabem o quanto é difícil fazer uma eleição no Brasil. Dependendo do cargo em disputa e da região um candidato deve percorrer distâncias enormes, com pouco ou nenhum apoio do partido a que pertence. Tendo, por vezes, como maiores rivais candidatos do mesmo partido. Para ser eleito o candidato acaba tendo de recorrer ao financiamento privado, que muitas vezes sai do próprio bolso. Alguns poucos candidatos conseguem apoio de empresas e empresários, que, por sua vez, procurarão retirar o máximo de proveito do candidato, caso ele seja eleito. Isto nem sempre de maneira imoral ou antiética, mas sempre com vistas ao interesse pessoal, que, por vezes, pode ir de encontro aos interesses da coletividade. Por isso, alguns dos argumentos a favor do financiamento exclusivamente público de campanha podem parecer bem atrativos. O fato é que a proposta parece ter poucos inimigos dentro do parlamento, o que indica que a sua aprovação não será muito difícil. Talvez a maior dificuldade seja em convencer a opinião pública da real necessidade da proposta, e dos benefícios que a sociedade irá colher.

Outro possível obstáculo à aprovação de tal medida não está diretamente relacionado ao financiamento, mas à mudança do sistema eleitoral.

Como já se viu o financiamento exclusivamente público de campanha é inexecutável com o atual sistema eleitoral, proporcional de lista aberta. Portanto, sua aprovação está vinculada à aprovação da mudança do sistema eleitoral para proporcional de lista fechada (Proposta da Câmara dos Deputados), ou para o sistema eleitoral misto (Proposta do Senado). A primeira opção parece ser a de mais fácil aprovação. O primeiro motivo é porque não precisa de *quorum* qualificado. Um segundo motivo reside no fato de a mudança ser menos drástica que a mudança proposta pelo Senado. É mais fácil para um atual parlamentar, ou mesmo um partido político, analisar os possíveis resultados das mudanças nas eleições com a adoção do sistema eleitoral de lista fechada do que com o estabelecimento do sistema eleitoral misto (proporcional e majoritário). No entanto, a mudança do sistema eleitoral não parece ser uma tarefa fácil. A sociedade anseia por uma melhor representação, anseia por partidos fortes e comprometidos com idéias e programas bem estabelecidos. Ao nosso ver, a sociedade não porá grandes impedimentos a nenhuma das duas propostas, talvez por acreditar que não tenha nada a perder. De fato, nosso atual sistema eleitoral parece ser totalmente desprovido de

virtudes. Mas isto não quer dizer que não existirão obstáculos à aprovação de alterações no sistema eleitoral.

Os atuais parlamentares, aqueles responsáveis pelas possíveis alterações no sistema político, são os vencedores do jogo eleitoral. Portanto, tendem a ser conservadores quanto às possíveis mudanças. Esta tendência vem do fato de que, seguindo uma máxima do futebol, em time que está ganhando não se mexe. Acreditar que os parlamentares querem alterações nas regras das eleições é o mesmo que esperar que um jogador de pôquer que ganhou várias mãos seguidas tenha a iniciativa de mudar as regras do jogo. Neste caso, o jogador pode até ceder às pressões de seus colegas de jogo, mas dificilmente será o mais interessado nas mudanças, se não tiver a garantia de que poderá sair beneficiado.

Não se pode esperar um grande ânimo por parte do Congresso brasileiro para a aprovação de propostas que visam à alteração do sistema político-eleitoral. As discussões e os debates existem, mas nos momentos decisivos o que se vê é a mais pura inércia.

Outro obstáculo, o mais recente, à aprovação de uma reforma política é a crise política pela qual o país vem passando desde o começo das investigações sobre irregularidades nas campanhas eleitorais de 2002 e 2004. A descoberta de um esquema de corrupção dentro do governo Lula, com o objetivo de criar caixa-2 para campanhas eleitorais de candidatos do PT e da base aliada, fez mudar o foco do Congresso. O parlamento perdeu um grande momento para aprovar uma reforma política, principalmente porque o escândalo do valerioduto é fruto de um sistema político apodrecido. Em vez de o Congresso unir forças e dar prioridade à reforma do sistema político, mostrando à sociedade, num gesto de coragem e desprendimento, que existe vontade política de acabar com as práticas execráveis de corrupção, a instituição optou pela demagogia própria dos palanques eleitorais. Usaram-se as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) como vitrine para discursos inflamados em prol da moralidade e da ética na política. Para isso deixaram de exercer as funções principais de um legislador, que é a de criar leis e melhorar as que já existem.

As conseqüências desta opção equivocada dependerão dos resultados obtidos pelas CPIs e CPIMs (Comissão Parlamentar Mista de Inquérito). O Congresso parece deixar de lado

a chance de aprovar uma reforma política, que, em teoria, combateria as causas dos escândalos de corrupção, para se arriscar no campo da gastronomia, tendo como prato principal a Pizza.

Neste momento de crise, o Brasil, na figura dos seus representantes eleitos, está perdendo uma grande oportunidade, que talvez não surja mais nesta legislatura (2003-2006). Fica a esperança de que esta crise política proporcione a lição necessária para que na próxima legislatura (2007-2010) nossos representantes não fujam das suas tarefas e façam da reforma política uma prioridade.

5.2 O processo rumo à aprovação de uma Reforma Política

As duas propostas de Reforma Política que estão em análise neste trabalho são fruto de anos de longos e exaustivos debates. Já se vão duas legislaturas e nenhuma mudança significativa no sistema político foi aprovada. E ao que tudo indica não será desta vez, pois o prazo para mudanças nas regras das eleições, um ano de antecedência, já expirou. A única possibilidade seria a mudança da lei que estabelece o prazo máximo para a alteração nas regras das eleições: passar de setembro para dezembro do ano de 2005, para que as alterações sejam válidas para as eleições de 2006.

Tal medida seria bem-vinda se houvesse a garantia de que uma Reforma Política consistente seria aprovada, mas não é o caso. O que poderá acontecer, caso tal medida seja tomada, é levar a Plenário apenas fragmentos dos projetos de Reforma. Tal arremedo de reforma em pouco ou nada ajudaria no processo de melhoramento da estrutura do sistema político.

O que possivelmente entraria na pauta de discussão seria a verticalização, a cláusula de desempenho – ou cláusula de barreira -, além de pequenos ajustes na legislação a fim de diminuir os custos das campanhas eleitorais, tais como: a) redução da campanha política de 90 para 45 dias; b) obrigação de filmagens das campanhas políticas apenas em estúdios, com a proibição de gravações de cenas externas, pra reduzir gastos com Marketing; c) proibição de showmícios nas campanhas; d) proibição de artistas (atores e atrizes) na Campanha Eleitoral;

e) tetos para doações (R\$ 150.000,00 para empresas e R\$ 50.000,00 para pessoas físicas); f) proibição de doações de empresas que tiverem contratos com o governo, entre outras de pouco ou nenhum impacto efetivo. Ressalte-se ainda que esta agenda paralela de Reforma Política seguiria o rumo de uma legislação permissiva, pois buscaria o fim da verticalização e o afrouxamento da cláusula de desempenho. Esta reforma *para inglês ver* seria um ponto a favor do casuísmo e um ponto contra o desenvolvimento e a estabilidade do sistema político brasileiro.

A proposta de Reforma Política do Senado (1998) talvez tenha cometido um erro estratégico, não levando em consideração as dificuldades de se aprovarem alterações no sistema político via Emenda Constitucional. Por sua vez, teve como mérito tratar pontos importantes e polêmicos, como o voto facultativo, a suplência de senador, a fidelidade partidária, além de uma radical mudança no sistema eleitoral.

A Câmara dos Deputados optou por uma Reforma Política pragmática, com poucos pontos polêmicos e apontando modificações que não precisariam de alterações na Constituição. Mesmo assim, a proposta apresentada fracassou, ao menos para as eleições de 2006.

Agora, os parlamentares ensaiam uma Reforma Política casuísta, que dificilmente provocará melhorias nos problemas já diagnosticados do sistema político brasileiro. Tratar-se-á de uma Reforma Política feita não por engenheiros eleitorais, mas por “decoradores eleitorais”, que buscam unicamente mostrar à sociedade, com fins eleitoreiros, que não compactuam com as mazelas do sistema partidário-eleitoral. Quando, na verdade, são eles os maiores beneficiados pelas distorções do sistema mencionado.

CONCLUSÃO

O objetivo inicial deste trabalho era o de fazer um estudo sobre as recentes propostas de reforma política apresentadas no Congresso Nacional. Para tanto foram utilizadas as duas mais recentes e mais bem elaboradas, uma do Senado (1998) e outra da Câmara dos Deputados (2003). Esta última complementada por uma Emenda Constitucional (PEC nº 20-A. de 1995), que trata da alteração do sistema de governo, instituindo o parlamentarismo. O nosso estudo deu um enfoque principal à análise do conteúdo das duas reformas, esclarecendo suas semelhanças e diferenças, tanto no aspecto teórico quanto nas possíveis implicações práticas.

Sistema Político, Sistema Partidário e Sistema Eleitoral.

Antes de iniciar a análise proposta, estabelece-se um marco teórico importante. Nele foram apresentadas três temas importantes para o estudo de uma reforma política, quais sejam, sistema político, o sistema partidário e o sistema eleitoral, contemplando suas respectivas definições, funções, origens e históricos.

Num primeiro momento, foram estudados os sistemas partidários, estabelecendo definições e funções importantes, tais como a de mobilização partidária, onde importantes atores deste processo foram apresentados: os eleitores, os simpatizantes e adeptos, os militantes e os dirigentes. Da mesma maneira que a mobilização partidária, considerou-se a organização partidária, com a classificação dos partidos políticos em partidos de quadros, partidos de massa, partido de eleitores e partido “atomizado”. Este último é preponderante dentro do sistema partidário brasileiro.

Viu-se a partir deste marco teórico, a complexidade de se reformar um sistema político, traçando, por vezes, um paralelo entre o desenvolvimento de tais teorias com a própria evolução da Ciência Política.

Os sistemas eleitorais, resumidamente, se apresentaram como os mecanismos pelos quais a população manifesta sua vontade política, delegando poder de decisão aos seus representantes. Foi possível observar que a proporção da população apta a votar foi

aumentando gradualmente, com o fim do voto censitário, depois com a inclusão das mulheres e, por fim, dos analfabetos e dos maiores de dezesseis anos. Estudando os sistemas eleitorais foi possível entender quem pode votar, e o mais importante, como se estabelece a relação do número de votos com o número de cadeiras ocupadas no Parlamento. Em suma, como é dada a representação da população em função do sistema eleitoral utilizado. Os sistemas eleitorais foram divididos em duas famílias, a proporcional e a majoritária. Constatou-se que nos sistemas proporcionais busca-se a melhor relação matemática entre o número de votos recebidos e o número de cadeiras ocupadas, o que facilita a representação da população por pequenos partidos. Já nos sistemas majoritários, busca-se um maior vínculo entre representante e região (distrito), com o aumento da força dos partidos políticos, à medida que tende a diminuir o número de partidos com representação parlamentar. Da mescla destas duas famílias, saíram os sistemas eleitorais mistos, que buscam o fortalecimento dos partidos maiores e de uma melhor relação espaço / voto, via sistema majoritário, e, por meio do sistema proporcional, assegurar a representação das minorias.

Este último modelo (Sistema Eleitoral Misto) foi o escolhido pela Comissão Especial da Reforma Política do Senado Federal para integrar o seu rol de mudanças do sistema político. Enquanto que a Câmara optou pelo sistema eleitoral proporcional de lista fechada, muito semelhante ao nosso atual, que é de lista aberta. Mas concluiu-se que, mesmo uma mudança aparentemente sutil como esta proposta pela Câmara, pode levar a grandes mudanças na representação política e no fortalecimento dos partidos.

Também foram apresentadas as principais características do sistema político brasileiro. Em relação ao sistema partidário brasileiro verificou-se a sua fragilidade, em certa medida causada pelo nosso atual sistema eleitoral. Um sistema que não dá força aos partidos políticos, conduz ao seu enfraquecimento, criando partidos políticos *atomizados*, que não passam de meras legendas de aluguel. A baixa identificação partidária por parte da população corrobora nosso argumento de que os partidos políticos brasileiros ainda não encontraram seu verdadeiro papel de protagonista do sistema democrático. Este papel ainda é desempenhado por figuras carismáticas e personalistas, com pouco ou nenhum compromisso com um programa partidário de governo.

Quanto ao sistema eleitoral brasileiro, observou-se que, além de fragilizar o nosso sistema partidário, ele também é composto de uma legislação descontinuada. Constantes modificações nas regras do jogo eleitoral, muitas delas casuístas, impedem que os eleitores se familiarizem com as complexidades do sistema eleitoral e, com isso, não possam valorizar a escolha de seus representantes. As constantes modificações na legislação eleitoral também trazem um impacto negativo em relação aos partidos políticos, porque atrapalham na formulação da melhor estratégia para a conquista do poder político. Lembrando que o casuísmo é geralmente uma forma de dar vantagens a um partido, ou pequeno grupo deles, em detrimento de outros.

Reforma Política do Senado.

No capítulo sobre a reforma política do Senado, foram apresentados os vários pontos que a compõem; Demonstrou-se a importância da proposta de mudança do sistema eleitoral de proporcional de lista aberta para o sistema eleitoral misto (majoritário e proporcional), onde as coligações ficariam proibidas nas eleições proporcionais; mudança fundamentada na teoria de que alterações no sistema eleitoral trazem transformações consideráveis no sistema partidário. É por isso que elas podem ser consideradas como o mecanismo apropriado para se conseguir o fortalecimento do sistema partidário brasileiro. Aliada à alteração do sistema eleitoral, a reforma política do Senado cria ainda mecanismos, via projeto de lei, para o fortalecimento da fidelidade partidária.

O Senado ainda propõe que o mandato dos Senadores seja alterado, passando dos atuais oito anos para apenas seis, com renovação de 1/3 a cada dois anos. Tal proposta encontra fundamento na teoria política, à medida que o atual modelo praticamente impossibilita a hegemonia partidária num determinado Estado. Raros os partidos que na renovação de 2/3 do Senado lançam dois candidatos, com o receio de que a dispersão dos votos e a divisão da máquina partidária acarretem a não-eleição de ambos. A proposta vai ao encontro da tendência observada de fortalecimento dos partidos maiores e mais representativos.

Dois outros pontos da reforma política do Senado apontam seu caráter amplo e denso, no que tange a uma reforma do sistema político brasileiro. Um diz respeito à mudança

do voto, passando de obrigatório para facultativo. Trata-se de um dos pontos mais polêmicos da reforma política. Muitos questionam as possíveis melhorias que tal mudança traria para o sistema político. O Senado optou pelo argumento de que o voto facultativo elevaria a qualidade do voto. Os que argumentaram pela manutenção do voto obrigatório lembraram o baixo comparecimento às urnas naqueles países que têm o voto facultativo. Controvérsias à parte, a simples discussão de tal ponto já nos dá a real disposição do Senado em propor mudanças significativas no sistema político brasileiro, não ficando restritas a alterações decorativas. O outro ponto diz respeito à suplência de senadores. O projeto de reforma política do Senado propôs alterações que visam a dar mais legitimidade e transparência a um representante, que hoje não recebe votos e não costuma aparecer nas propagandas eleitorais – o suplente de senador. Muitos deles são colaboradores ou financiadores de campanha dos candidatos oficiais e muitos outros são parentes dos titulares (pai, mulher, filho etc.). Mas como ficou demonstrado, têm ocupado um nível considerável da participação parlamentar. O Senado mais uma vez demonstrou seriedade, ao dar a este ator a sua importância devida, não desprezando sua influência sobre as decisões políticas e acentuando a necessidade de conferir mais transparência, legitimidade e representatividade ao parlamento brasileiro.

Reforma Política da Câmara.

O último ponto do capítulo referente à reforma política do Senado é coincidentemente o primeiro abordado no capítulo seguinte, que debateu a reforma política da Câmara dos Deputados. Trata-se do financiamento de campanha. Este talvez seja o único ponto em que ambas as propostas de reforma política se assemelham. Tanto o Senado quanto a Câmara propõem a mudança do sistema de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. Sugerem o estabelecimento de um sistema exclusivamente público, proibindo por completo a doação de dinheiro ou outros recursos por pessoas físicas e jurídicas para o financiamento eleitoral de partidos e candidatos a cargos públicos. O atual sistema de financiamento de campanhas no Brasil é misto, pois os partidos políticos devidamente registrados recebem dos cofres públicos, via fundo partidário, uma verba para custeio de sua administração e para uso nas campanhas eleitorais, e ainda deixa aberta a possibilidade dos partidos captarem recursos na iniciativa privada.

Os argumentos para a mudança do atual sistema de financiamento partem da idéia de que, com o fim da interferência econômica dos agentes privados nas eleições, a corrupção eleitoral e o abuso do poder econômico nas eleições findariam. Nossa opinião é que o abuso do poder econômico e suas respectivas modalidades criminais, tais como o Caixa-2 e o tráfico de influência não cessariam com a instituição do financiamento exclusivamente público de campanha, por todos os motivos já mencionados no corpo de trabalho. É que tal modelo de financiamento iria apenas onerar ainda mais a população, sem trazer os benefícios pretendidos. É importante salientar que os detentores do poder econômico sempre buscarão formas de influenciar a política, e a eleição é a principal delas.

Aquilo de que o Brasil precisa não é mudar o sistema de financiamento de campanhas. É apenas fazer cumprir a legislação que trata do abuso do poder econômico. Enquanto isto não for feito, não existirá nenhuma garantia de que um sistema de financiamento de campanhas seja de fato exclusivamente público. Portanto, acredita-se que a mudança proposta seja contrária ao interesse público.

Demonstra-se no presente trabalho que a reforma política da Câmara teve um número consideravelmente menor de itens na sua pauta se comparada à do Senado. Além do financiamento de campanha, a Câmara sugeriu modificações no sistema eleitoral, propôs o fim das coligações nas eleições proporcionais e a criação da Federação de Partidos.

Em relação ao sistema eleitoral, a modificação é relativamente pequena se comparada à proposta pelo Senado. A Câmara optou apenas por fechar as listas, passando de um sistema eleitoral proporcional de lista aberta para o proporcional de lista fechada. Com o fechamento das listas, a Câmara acredita que fortalecerá os partidos políticos sem que as minorias percam representação política, fato que é associado ao sistema majoritário.

A reforma da Câmara também opta, assim como a do Senado, pelo fim das coligações nas eleições proporcionais. No entanto, a da Câmara cria um mecanismo que dá oportunidade àqueles partidos com baixo empuxo plebiscitário de acesso ao funcionamento parlamentar, por meio da Federação de Partidos.

Foi apresentado no capítulo referente à reforma política da Câmara dos Deputados um projeto, também pertencente à Câmara – porém proveniente de um debate mais antigo -,

que versa sobre o parlamentarismo. Mesmo estando fora do atual projeto de reforma política, acredita-se que é pertinente apresentar tal assunto, devido a sua relevância no debate sobre sistema político.

A Comissão Especial da Câmara destinada a estudar a adoção do parlamentarismo apresentou parecer favorável à PEC nº 20-A /95, na forma do Substitutivo apresentado pelo Relator, Deputado Bonifácio de Andrada.

Naquela versão do projeto, o parlamentarismo deveria ser instituído em duas fases. Na primeira fase, que entraria em vigor a partir da data de publicação da Emenda Constitucional, o presidencialismo sofreria uma mudança sutil e de caráter provisório, com o intuito de aumentar os canais de interlocução entre os poderes executivo e legislativo. O ator responsável por esta interlocução é o ministro-coordenador, que exerceria a função de ajudar o presidente da República na função política-administrativa, como, também, de ir ao Congresso, mensalmente, prestar contas ao legislativo sobre a atuação do governo federal. A segunda fase seria a efetivação do parlamentarismo no ano de 2007, com a observância da existência de referendo popular sobre o sistema de governo parlamentarista para o ano de 2010, ou seja, três anos após sua então possível introdução.

Obstáculos à Reforma Política.

Este estudo também avaliou a importância do processo legislativo ante o desafio de se instituir uma reforma do sistema político brasileiro. Foram expostas as diferenças entre uma reforma apresentada com base em PECs (Propostas de Emenda à Constituição) e uma reforma feita com base em PLs (Projetos de Lei). Concluiu-se que a reforma política do Senado encontraria, em tese, uma dificuldade de aprovação maior que aquela apresentada pela Câmara. Isto não apenas por ser mais polêmica, ampla e em alguns pontos mais radical, mas por precisar de várias aprovações por *quorum* qualificado (PEC), enquanto a reforma proposta pela Câmara precisa apenas de maioria simples para sua aprovação.

Também foi visto que apesar das facilidades quanto ao processo de votação de uma reforma, o projeto da Câmara ainda encontraria algumas das mesmas dificuldades encontradas pela reforma do Senado. Primeiramente, a de um parlamento avesso a mudanças nas estruturas do sistema eleitoral e partidário. As modificações já feitas são quase sempre imperceptíveis do

ponto de vista do eleitor, o que nos leva a acreditar que são basicamente mudanças decorativas, com pouco impacto no sistema político. Propostas que visam ao fortalecimento dos partidos políticos parecem ser vistas com muita desconfiança ou má-fé pelos parlamentares. Talvez porque acreditam que o fortalecimento dos partidos políticos significaria o enfraquecimento do seu poder político individual. Estas barreiras político-culturais talvez sejam os maiores obstáculos a qualquer reforma política a ser feita no Brasil, o que nos leva a um pensamento pessimista, porém lógico. Como esperar que parlamentares extraídos de um sistema político desestruturado possam estar compromissados em modificar algo em que são eles os maiores beneficiados.

Talvez as únicas forças capazes de se interporem ante o imobilismo do Congresso em aprovar uma reforma política sejam as pressões popular e da mídia. Porém, mesmo estas variáveis parecem não estar conseguindo dar o impulso necessário. Os recentes casos de corrupção como o *Mensalão* e o *Valerioduto* propiciaram um ambiente favorável para que uma reforma do sistema político ocorresse, da mesma forma que o caso *Collor* nos anos 90. O resultado infelizmente parece ser o mesmo. Os escândalos estão sendo usados com fins políticos pela oposição, atacando o caso como isolado, e não como fruto de um sistema político débil. As conseqüências deste tipo de atitude é que novos escândalos poderão surgir em breve, porque as causas do problema não estão sendo sanadas.

Considerações Finais.

Esta atual legislatura (2003-2006) não verá nenhuma reforma política. Primeiro, porque os esforços dos parlamentares estão agora concentrados nas eleições de 2006. Segundo, porque o prazo para mudanças no sistema eleitoral já expirou.

Pouca coisa nos faz pensar que a próxima legislatura (2007-2010) será muito diferente da atual quando o assunto é reforma política. Já se vão quase dez anos da primeira tentativa de se reformar o sistema político brasileiro, a do Senado (1998). A última grande tentativa, a da Câmara (2003), optou por uma reforma mais pragmática, com poucos pontos polêmicos e com modificações bem mais simples que a primeira. Acreditando que seria bem-sucedida onde a outra falhou. Acabou falhando igualmente. Agora não é mais o caso de se fazer uma nova reforma, mas levar para votação uma das duas já propostas.

Quantos mais *Collorgates*, *Valeriodutos* e *Mensalões* o Brasil terá de assistir para que nosso parlamento faça o que todos já sabem ser uma prioridade, a reforma política? Quanto tempo mais o Brasil terá de se contentar com partidos políticos *atomizados* e com um sistema eleitoral que não gera uma representação política de qualidade? Quanto tempo para se ver o abuso do poder econômico extirpado do processo eleitoral? Quando se poderá contar com partidos políticos fortes e com programas sólidos de governo, em vez de partidos fracos que vêm nas eleições os seus únicos fins?

À história cabe encarregar-se de responder a estas perguntas. Apenas se espera que a palavra não seja “nunca”.

Finalizamos este trabalho com a convicção de que nossos objetivos iniciais foram alcançados. Estamos seguros que o assunto em questão ainda carece de muitos outros estudos. Principalmente por se tratar de um tema de fundamental importância para todos aqueles que se preocupam com a importância da democracia, da representação política, da participação política, da legitimidade e da transparência nas coisas públicas.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma Política e federalismo: desafios para a democratização brasileira. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1ª Ed.- São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- AMES, Barry. Disparately Seeking Politicians; Estrategies and Outcome in Brazilian Legislative Elections. In: PEDONE, Luiz (org.). **Sistemas Eleitorais e Processos Políticos Comparados: A promessa de democracia na América Latina e Caribe**. Brasília: OEA : CNPq : UnB, 1993.
- ANASTASIA, Fátima. . **Qual Reforma Política?** Boletim de Análise da Conjuntura Política - BACP, Belo Horizonte, v. 7, p. 15 - 18, 07 maio 1999.
- ANASTASIA, Fátima; RANULFO, Carlos Melo; SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e Representação Política na América do Sul**. Fátima Anastasia,. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; [São Paulo]: Fundação Unesp Ed., 2004.
- ANASTASIA, Fátima. Federação e Relações Intergovernamentais. In: Lúcia Avelar; Antônio Octávio Cintra. (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 1 ed. Rio de Janeiro e São Paulo: Fundação Konrad Adenauer e Fundação Editora da Unesp, 2004, v. 1, p. 185-203
- ARAÚJO, M. **Mudanças partidárias**. A evolução das migrações partidárias na Câmara dos Deputados – 1979/1999. São Paulo. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo. 2000
- AREND, Lijphart. Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas: In: BERNARD, Grofman; AREND, Lijphart (editors). **Electoral Laws and Their Political Consequences**. New York, Agathon Press, Inc., 1985
- AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). **Sistema Político Brasileiro: Uma introdução**. São Paulo: Fundação Ed. Unesp; Rio de Janeiro: co-edição Fundação Konrad Adenauer, 2004.

- AVRITZER, Leonardo. O Conflito entre sociedade civil e a sociedade política no Brasil pós-autoritário: uma análise do *impeachment* de Fernando Collor de Mello. In: ROSENN, Keith S.; DOWNES, Richard (Org.). **Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do *impeachment* de Collor**. Tradução; Roberto Grey. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- BAAKLINI, Abdo I. **O Congresso e o Sistema Político do Brasil**. Trad. Beatriz Lacerda. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1993.
- BAQUERO, Marcello (org.). **A Lógica do Processo Eleitoral em Tempos Modernos: Novas perspectivas de Análise**. Porto Alegre/Canoas: Editora da Universidade/ UFRGS/ Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1997.
- BAQUERO, Marcello (org.). **Abertura Política e Comportamento Eleitoral nas eleições de 1982 no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da Universidade, UFRGS, 1984.
- BERNARD, Grofman; AREND, Lijphart (editors). **Electoral Laws and Their Political Consequences**. New York, Agathon Press, Inc., 1985.
- BENASSE, Paulo Roberto. **Dicionário Jurídico de Bolso**. Campinas: Editora BOOKSELLER, 2000.
- BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1. ed. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- BENEVIDES, Maria Victoria. Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1ª Ed.- São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- BLAIS & CARTY, 1988:551, apud NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 8. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. 1, 1995
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967
- BRAGA, Hilda Soares. **Sistemas Eleitorais do Brasil (1821-1988)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília, 1988.

- CARDOSO, Fernando Henrique, comp. **Partidos políticos e eleições no Brasil** / por / Fernando Henrique Cardoso e Bolívar Lamounier, organizadores. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1975
- CARSTEIRS, 1980:3 ; apud NICOLAU, Jairo Marconi, **Sistemas Eleitorais**.
- CARVALHO, N. R. **Sistemas Eleitorais e Representação**: Doutrina e Prática. Cadernos de Conjuntura (IUPERJ). No. 43. 1991.
- CHACON, Vamireh. **Parlamento e parlamentarismo**: O Congresso Nacional na história do Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982
- CHACON, Vamireh. **O novo parlamentarismo**. 2. ed. Brasília. Funcep, 1987.
- CHACON, Vamireh. **História dos Partidos Brasileiros**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 3ª edição ampliada e atualizada, 1998.
- CHARLOT, Jean. **Le phénomène gaulliste, 1946-1958**. Paris: Fayard, 1983.
- CHILCOTE, Ronald H. **Teorias de Política Comparativa**: A busca de um paradigma reconsiderado. Petrópolis: Vozes, 1998.
- COMPARATO, Fábio Konder. A garantia institucional contra o abuso de poder. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1ª Ed.- São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- CORRÊA DE AZEVEDO, Márcia Maria: **Prática do processo Legislativo**. - São Paulo, ed. Atlas, 2001.
- DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. Tradução de : On democracy
- DIB E SILVA, Antonio. **O Sistema Parlamentarista de Governo**. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1992.
- DULCI, Otávio Soares. A incômoda questão dos partidos no Brasil: notas para o debate da reforma política. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1ª Ed.- São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- DUVERGER, Maurice. **Os regimes políticos**. Trad. de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo : Difusão Européia do Livro, 1962

- DUVERGER, Maurice. Duverger's Law: Forty Years Later: In: BERNARD, Grofman; AREND, Lijphart (editors). **Electoral Laws and Their Political Consequences**. New York, Agathon Press, Inc., 1985
- DUVERGER, Maurice; SARTORI, Giovanni. **Los Sistemas Electorales**. San José. CR: IIDH/CAPEL.1988.
- FACCIONI, Victor. **Parlamentarismo; A mudança fundamental**. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações. 1990.
- FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder**. Porto Alegre, Editora Globo, 1958.
- FERREIRA, Adir Luiz. A participação e o interesse desmobilizado. In: BAQUERO, Marcello (org.). **Abertura Política e Comportamento Eleitoral nas eleições de 1982 no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da Universidade, UFRGS, 1984.
- FERREIRA DE MELO, Osvaldo. **Dicionário de Direito Político**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- FIGUEIREDO A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas. 1999.
- FLEISCHER, David V. **Sistema partidário brasileiro**. In. Política Comparada, vol. 1, nº 2, Arko Advice, Brasília: 1997.
- FLEISCHER, D. V. Financiamento de Campanhas Políticas no Brasil; Parte V - Financiamento das eleições: Como coibir o abuso do poder econômico e a corrupção eleitoral. In: PEDONE, Luiz (org.). **Sistemas Eleitorais e Processos Políticos Comparados: A promessa de democracia na América Latina e Caribe**. Brasília: OEA : CNPq : UnB, 1993.
- FLEISCHER, D. V. **O Impacto da Reforma Política sobre a Câmara Federal**. Revista Plenarium. Brasília: Câmara dos Deputados, Ano I, nº 1, novembro 2004, p. 123-141.
- FLEISCHER, David; DALMORO, Jefferson. Eleição proporcional: os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério. **Partidos e coligações eleitorais no Brasil** (Org.). Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 2005.
- FLEISCHER, D. V. Além do Colligate: perspectivas de consolidação democrática no Brasil via reformas políticas. In: ROSENN, Keith S.; DOWNES, Richard (Org.). **Corrupção e**

- reforma política no Brasil:** o impacto do *impeachment* de Collor. Tradução; Roberto Grey. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- FLEISCHER, D. V. Organização Eleitoral e Partidária: Os Casuísmos de Sempre. In: BASTOS & COSTA (orgs.). **Constituinte: Temas em Análise**. Brasília. Editora da UnB. 1987.
- FLEISCHER, D. V. (organizador). **Os partidos políticos no Brasil**. 2 Vols. Brasília: Universidade de Brasília, 1981
- FRANCO, I. **Lista e reeleição**. Jornal O Globo, 29 de dezembro de 2003, p. 2.
- FRANZOM, Carmem Marília D. Partidos, representação política e grupos sociais. In: BAQUERO, Marcello (org.). **Abertura Política e Comportamento Eleitoral nas eleições de 1982 no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da Universidade, UFRGS, 1984.
- GORGEN, H. **Sistemas Eleitorais**. Revista de Informação Legislativa (RIL). Nº 78. 1983.
- HAURIOU, Maurice. **Direito Constitucional**. Lisboa: Ed. Júris, 1959.
- KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério. **Partidos e coligações eleitorais no Brasil** (Org.). Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 2005
- LAMOUNIER, B. **A Representação Proporcional no Brasil:** Mapeamento de um Debate. Revista de Cultura & Política (CEDEC). 5:5-42. 1981.
- LAMOUNIER, Bolivar; MENEGUELLO, Rachel. **Partidos políticos e consolidação democrática** : o caso brasileiro. São Paulo : Brasiliense. 1986.
- LAPALOMBARA, Joseph; WEINER, Myron. **The Origin and Development of Political Parties**. Princeton, NJ, Princeton University, 1966.
- LIJPHART, Arend. Electoral Systems. In: LIPSET (org). **The encyclopedia of Democracy**. Washington, DC: Congressional Quarterly. 1995.
- LIMA, P. **Atrazo na reforma política**. Jornal Correio Braziliense, 5 de março de 2004, p. 4.
- LIMA JÚNIOR, O. B. A representação política e a composição partidária do Legislativo. In : _____. **Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80**. São Paulo : Loyola. 1993.

- LOWNDES, VIVIEN. Institutionalism. In: MARSH, David & STOKER, Gerry (orgs.) **Theory and Methods in Political Science**, second edition. London: Palgrave Macmillan 2002.
- MACIEL, Marco. **Reformas e Governabilidade**. Brasília: Senado Federal, 2004
- MAINWARING, S. **Políticos, partidos e sistemas eleitorais**. Novos Estudos *CEBRAP*, São Paulo, n. 29, p. 34-58, mar. 1991.
- MAINWARING, S. & SCULLY, T. 1994. **A institucionalização dos sistemas partidários na América Latina**. Dados, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1
- MACKENZIE, W. J. M. Elections, In: **International Encyclopedia of the Social Science**, The Macmillan Company & The Free Press, vol. 5., p. 2.
- MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional**. Tomo II. Coimbra: Coimbra Editora, 1992
- MELO, Carlos Ranulfo F. **Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-1998)**. Belo Horizonte. Tese (Doutorado em Sociologia e Política). Universidade Federal de Minas Gerais, 1999.
- MELO, Carlos Ranulfo F. Migração Partidária na Câmara dos Deputados: causas, conseqüências e possíveis soluções. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1ª Ed.- São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra.
- MENEGUELLO, R. Eleitorado e reforma. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1ª Ed.- São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- MILL, John Stuart 1993: 96, apud NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**, p. 32
- MILL, John Stuart. **O governo representativo [1861]**. São Paulo : Ibrasa, 1983
- MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional**. Tomo II, Coimbra: Coimbra Editora, 1992, p 316.
- NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais; uma introdução**. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2000.
- NICOLAU, J. M.. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro : Jorge Zahar Ed., 2002 (Coleção Descobrimdo o Brasil).

- NICOLAU, J. M. **Multipartidarismo e democracia** : um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994). Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas. _____. 1998. *Dados eleitorais do Brasil (1982-1996)*. Rio de Janeiro : Revam
- NICOLAU, J. M. **Sistema Eleitoral e Reforma Política**. Rio: Foglio Editora, 1993.
- NICOLAU, J. M. A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1ª Ed.- São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- NOHLEN, Dieter. **Sistemas electorales y partidos políticos**. México, Fondo de Cultura Económica, 1998
- NOHLEN, Dieter. **Sistemas Electorales del Mundo**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1981.
- NOHLEN, Dieter; THIBAUT, Bernard. Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos: Apuntes Para El Debate Sobre Reforma Electoral. In: PEDONE, Luiz (org.). **Sistemas Eleitorais e Processos Políticos Comparados: A promessa de democracia na América Latina e Caribe**. Brasília: OEA : CNPq : UnB, 1993.
- NUNES LEAL, Vitor. **Coronelismo, Enxada e Voto**. 1ª Edição, Rio, Forense, 1949. 2ª Edição, São Paulo, Alfa Omega, 1975.
- OLIVEIRA DE CASTRO, Henrique Carlos; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf; RANICHESKI, Sonia; PEREIRA, Óthon Ferreira; FAGUNDES, Milton. Voto obrigatório e exclusão social: uma análise heterodoxa. In: BAQUERO, Marcello (org.). **A Lógica do Processo Eleitoral em Tempos Modernos: Novas perspectivas de Análise**. Porto Alegre/Canoas: Editora da Universidade/ UFRGS/ Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1997.
- OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva: Bens Públicos e a Teoria de Grupos**. São Paulo: EDUSP, 1999
- PARRA FILHO, D., SANTOS, J. A. **Apresentação de trabalhos científicos: monografia, TCC, teses e dissertações**. 3ª edição, São Paulo : Futura, 2000.
- PEDONE, Luiz (org.). **Sistemas Eleitorais e Processos Políticos Comparados: A promessa de democracia na América Latina e Caribe**. Brasília: OEA : CNPq : UnB, 1993.

- PETERS, B. Guy. **Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism**. London and New York: Continuum, 1999.
- PIRES LUCAS, João Ignácio. Oligarquização partidária e eleições municipais: Esboço de algumas tendências. In: BAQUERO, Marcello (org.). **A Lógica do Processo Eleitoral em Tempos Modernos: Novas perspectivas de Análise**. Porto Alegre/Canoas: Editora da Universidade/ UFRGS/ Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1997.
- PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil**. Rio de Janeiro : Toopbooks Editora e distribuidora de livros Ltda. 2ª Edição revista, 2002
- PORTO, W. C. **Dicionário do Voto**. São Paulo: Ed. Giordano. 1995.
- RAE, Douglas. W. **The Political Consequences of Electoral Laws**. New Haven: Yale. 1967.
- RELATÓRIO do Deputado Bonifácio de Andrada à PEC nº 20-A, de 1995; que institui o parlamentarismo.
- REVISTA VEJA. Editora Abril, nº 1002, de 18.11.87, p. 34.
- REVISTA VEJA. Editora Abril, nº 13, de 30.03.88, p. 06.
- REVISTA VEJA. Editora Abril. Ano 20, nº 12, de 23.03.88, p. 39.
- RHODES, R. A. W. The Institutional Approach, p. 42-57 IN: MARSH, David & STOKER, Gerry (eds.) **Theory and Methods in Political Science**, London: Macmillan Press, 1995.
- RIBEIRO, Renato Janine. Sobre o Voto obrigatório. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1ª Ed.- São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- ROSENN, Keith S.; DOWNES, Richard (Org.). **Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor**. Tradução; Roberto Grey. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- 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**. 1ª Ed.- São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- SALLUM JR, Basílio; BOITO JR., Armando (Org.). **Parlamentarismo e Presidencialismo: A teoria e a situação brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

- SANTOS, Fabiano; RANULFO, Carlos; ANASTASIA, Fátima. **Governabilidade e Representação Política na América do Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. São Paulo: Fundação Unesp. Ed., 2004.
- SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional: Como mudam as constituições**. Brasília: Editora da UnB. 1996.
- SCHMITT, R. **Migração partidária e reeleição na Câmara dos Deputados**. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 54, p. 127-146, jul. 1999
- SCHMITT, R., CARNEIRO, L. P. & KUSCHMIR, K.. **Estratégias de campanha no horário gratuito de propaganda eleitoral em eleições proporcionais**. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 277-301. 1999.
- SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. **Sociologia Política: Elementos de Ciência Política**. São Paulo: DIFEL, 1979.
- SEABRA, C.; BRAGA, I.; CAETANO, V. **PT retira urgência da reforma política**. *Jornal O Globo*, 10 de março de 2004, p. 8.
- SEILER, Daniel-Louis. **Os Partidos Políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília : São Paulo : Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- SERRA, José. **Reforma Política no Brasil: Parlamentarismo X Presidencialismo**. Brasília: Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações, 1992.
- SHAPLEY, L. S; SHUBIK, Martin. A method of evaluating the distribution of power in a committee system. In: **American Political Science Review**, 48 (1954) 787/92. Em português ver: PORTO, Walter Costa. **Dicionário do Voto**, p. 456.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. **A democracia interrompida**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- SOARES, Rosinethe Monteiro, BAAKLINI, Abdo I. **O poder legislativo no Brasil**. Brasília : Centro de Documentação e Informação, Câmara dos Deputados, 1975.
- STAMATO, Maria Inês S. Legitimidade do sistema partidário: o voto nulo e o voto em branco. In: BAQUERO, Marcello (org.). **Abertura Política e Comportamento Eleitoral nas eleições de 1982 no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da Universidade, UFRGS, 1984.

- TAVARES, J. A. G. **Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas**: Teoria, Instituições, Estratégia. Rio de Janeiro: Relumê-Dumará, 1994.
- TAVARES, J. A. G. O sistema político brasileiro. In: TAVARES, J. A. G. & ROJO, R. E. (orgs.). **Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul**. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas. 1998
- TRINDADE, Helgio (org.). **Reforma Eleitoral e Representação Política**. Porto Alegre: UFRGS, 1992.
- TRINDADE, H. Reforma política: os desafios da democracia social. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1ª Ed.- São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- URBANI, Giuliano. **L'analisi del sistema político**. Bologna: Il Mulino, 1971
- VENTURI, Gustavo. Opinião pública, legislação eleitoral e democracia. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1ª Ed.- São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- WANDERLEY REIS, Fábio. Engenharia e Decantação. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1ª Ed.- São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- WEFFORT, Francisco C. (organizador). **Os Clássicos da Política**. Vol 1 e Vol. 2. São Paulo : Editora Ática, 1997.
- WHITAKER, Francisco. Iniciativa popular de lei: limites e alternativas. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1ª Ed.- São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- ZULETA PUCEIRO, Enrique. Reglamentación Del Financiamiento De La Actividad Política. In: PEDONE, Luiz (org.). **Sistemas Eleitorais e Processos Políticos Comparados: A promessa de democracia na América Latina e Caribe**. Brasília: OEA : CNPq : UnB, 1993.

ANEXO A**PROPOSTAS QUE CONSTAM NA REFORMA POLÍTICA DO SENADO****PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 1998**

Dá nova redação aos arts. 45 e 56 da Constituição Federal, instituindo o sistema eleitoral misto para as eleições para a Câmara dos Deputados, vedando a coligação partidária nas eleições legislativas e dispondo sobre a suplência dos Deputados.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os artigos 45 e 56 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, por sistema eleitoral misto, na forma da lei, observados os seguintes preceitos:

I - a representação de cada Estado e do Distrito Federal será composta cinquenta por cento, ou o número inteiro maior mais próximo, de nomes eleitos em distritos uninominais e completando-se com os nomes constantes de listas partidárias;

II - apurada a eleição, para a qual o eleitor terá dois votos desvinculados, um para o candidato de seu distrito eleitoral e outro para o partido de sua preferência, será calculado o total de lugares destinados a cada partido, com base no princípio da proporcionalidade, considerado apenas o voto no partido;

III - deduzidos do total de lugares destinados a cada partido os representantes eleitos nos distritos, os demais lugares serão preenchidos pelos candidatos eleitos pelas respectivas legendas partidárias;

IV - se o partido eleger nos distritos representantes em número superior ao definido pelo princípio da proporcionalidade, a diferença será acrescida ao número total de Deputados; e

V - é vedada a coligação partidária.

§ 1 Ressalvada a hipótese do inciso IV, o número total de Deputados não será superior a quinhentos e treze e a representação por Estado e pelo Distrito Federal será estabelecida por lei complementar, proporcionalmente ao eleitorado, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 2º Cada Território elegerá dois Deputados, pelo sistema proporcional.

§ 3º A ordem de precedência dos candidatos da lista partidária, a que se refere o inciso I, corresponderá à ordem decrescente dos votos por eles obtidos na Convenção Regional, em escrutínio secreto."

"Art. 56.

§ 1º Nos casos de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença com duração superior a cento e vinte dias, será convocado o suplente.

§ 2º Os suplentes dos Deputados Federais, mesmo os eleitos pelo sistema distrital, serão aqueles constantes das listas partidárias, observada a ordem de precedência.

§ 3º Ocorrendo vaga de Deputado Federal eleito pelo sistema distrital, far-se-á a substituição:

I - faltando sessenta dias, ou mais, para a realização de eleição regular, o substituto para cumprir o restante do mandato do titular será eleito na referida eleição, devendo o suplente assumir a cadeira até a posse do substituto eleito;
ou

II - faltando menos de sessenta dias para a realização de eleição regular, o suplente deverá assumir a cadeira até o final do mandato.

§ 4º No caso de vaga de Deputado Federal eleito pelo sistema proporcional, o suplente assumirá até o final do mandato.

§ 5º Na hipótese do inciso I do **caput**, o Deputado ou Senador poderá optar pela remuneração do mandato."

Art. 2º O sistema eleitoral previsto nesta emenda será adotado a partir da eleição do ano de 2006, inclusive.

Art. 3º O disposto no § 2º do art. 45, com a nova redação dada por esta emenda, tem efeito imediato.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 1998

Dá nova redação aos arts. 17 e 55 da Constituição Federal, que tratam da fidelidade partidária, prevendo a perda do cargo eletivo nas hipóteses do ocupante deixar o partido pelo qual foi eleito e de grave violação da disciplina partidária, e do meio como se efetivará a sanção.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º São acrescentados os seguintes §§ 5º a 7º no art. 17 da Constituição Federal:

"Art.17.....

.....

§ 5º Perderá automaticamente o mandato o membro do Poder Legislativo que deixar o partido sob cuja legenda foi eleito, salvo no caso de fusão ou incorporação ou para participar, como fundador, da constituição de novo partido político.

§ 6º Poderá, ainda, perder o mandato o membro do Poder Legislativo ou o chefe do Poder Executivo que, na forma da lei e

do estatuto do partido, cometer violação grave da disciplina partidária, caracterizada pela desobediência às decisões aprovadas em convenção, assegurada ampla defesa.

§ 7º O pedido de decretação de perda do mandato em face do disposto no parágrafo anterior será processado e julgado pelo Tribunal Superior Eleitoral, quando se tratar de cargo eletivo federal, e pelo Tribunal Regional Eleitoral, no âmbito de sua jurisdição, quando se tratar de cargos eletivos estaduais e municipais."

Art. 2º O art. 55 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 55.....

.....

VII - que deixar o partido sob cuja legenda foi eleito, salvo no caso de fusão ou incorporação ou para participar, como fundador, da constituição de novo partido político.

VIII - que, na forma da lei e do estatuto do partido, cometer violação grave da disciplina partidária, assegurada ampla defesa

§ 3.º Nos casos previstos nos incisos III e IV, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

§ 4.º Nos casos previstos nos incisos V, VII e VIII, recebida a comunicação, respectivamente, do trânsito em julgado da decisão ou da Executiva Nacional do Partido, acompanhada de documento comprobatório, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, no prazo máximo de cinco sessões ordinárias ou extraordinárias.

§ 5.º A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda de mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º."

Art. 3º Esta emenda entra em vigor na data da sua publicação.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 1998

Altera a redação dos §§ 1º e 2º do art. 46 da Constituição Federal, fixando o mandato de senador em 6 anos, com renovação de 1/3 a cada dois anos.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os §§ 1º e 2º do art. 46 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art.46.....

.....

§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerá três Senadores, com mandato de seis anos.

§ 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de dois em dois anos em sua terça parte."

Art. 2º. Os mandatos dos Senadores mais votados em cada Estado e no Distrito Federal nas eleições de 2002 terminarão em 02 de janeiro de 2009 e os mandatos dos segundos Senadores mais votados em 02 de janeiro de 2007.

Art. 3º Os mandatos dos Senadores eleitos em 2006 terminarão em 02 de janeiro de 2013.

Art. 4º. Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data da sua promulgação.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 1998

*Dá nova redação ao art. 14 da
Constituição Federal, instituindo o voto
facultativo.*

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O caput e o § 1º do art. 14 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto facultativo, direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

§ 1º O alistamento eleitoral é:

I - obrigatório para os maiores de dezoito anos;

II - facultativo para:"

.....

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entrará em vigor na data da sua publicação

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 1998

*Acrescenta inciso III ao § 3º do art. 220 da
Constituição Federal, a fim de permitir que
a lei possa impor restrições à divulgação de
pesquisas eleitorais.*

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º É acrescentado o seguinte inciso III no § 3º do art. 220 da Constituição Federal:

"Art. 220.

.....

§ 3º Compete à lei federal:

III - estabelecer restrições à divulgação de pesquisas eleitorais, a fim de preservar a vontade do eleitor".

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 1998

Altera a redação do art. 56 da Constituição Federal, para disciplinar a substituição do Senador na hipótese de vacância.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º - Modifica o art. 56, alterando os §§ 1º e 2º e incluindo novos §§ 3º e 4º.

"Art. 56.

.....

§ 1º O suplente de Deputado Federal será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias. O suplente de Senador será convocado nos casos de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença com duração superior a cento e vinte dias, observando-se o disposto no § 3º no caso de vaga.

§ 2º Os suplentes dos Deputados Federais são aqueles constantes das listas partidárias, observada a ordem de precedência.

§ 3º Ocorrendo vaga de Senador far-se-á a substituição:

I - faltando sessenta dias, ou mais, para a realização de eleição regular, o substituto para cumprir o restante do mandato do titular será eleito no primeiro pleito que se seguir à vacância,

devendo o suplente assumir a cadeira até a posse do substituto eleito; ou

II - no penúltimo biênio do mandato e faltando menos de sessenta dias para a realização de eleição regular, o suplente deverá assumir a cadeira até o final do mandato.

§ 4º Na hipótese do inciso I do **caput**, o Deputado ou Senador poderá optar pela remuneração do mandato.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação, preservados os direitos dos atuais suplentes de senadores, até o final dos mandatos para os quais foram eleitos.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 1998

Dá nova redação ao art. 29 da Constituição Federal estabelecendo os números mínimo e máximo de vereadores, proporcional ao número de eleitores.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60, da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único. O art. 29 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 29.

.....

IV - número de Vereadores proporcional ao eleitorado do Município, observados os seguintes limites:

a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até seiscentos mil eleitores;

b) mínimo de vinte e dois e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de seiscentos mil eleitores até três milhões de eleitores;

c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de três milhões de eleitores;

XV - O afastamento compulsório do Prefeito, para fins de apuração de responsabilidade, pelo prazo máximo de 180 dias, bem como o seu julgamento, devem ser aprovados pelo voto nominal de dois terços dos membros da Câmara Municipal."

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , de 1997

Altera o art. 9º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, o art. 88 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 e o art. 18 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, fixando os prazos mínimos de domicílio eleitoral e filiação partidária para o registro de candidato às eleições.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 9º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 9 Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, dois anos antes do pleito.

Art. 1º O parágrafo único do art. 88 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 88

.....

Parágrafo único. Só será registrado candidato com domicílio eleitoral na circunscrição exigida para o cargo há, pelo menos, dois anos."

Art. 2º Dê-se a seguinte redação ao art. 18 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995:

"Art. 18 Para concorrer a cargo eletivo, majoritário ou proporcional, o eleitor deverá estar filiado ao partido pelo prazo de:

I - um ano em caso de primeira filiação; ou

II - dois anos para quem já foi filiado a outro partido político, salvo caso de fusão, incorporação ou, para participar, como fundador, de novo partido político."

Art. 3º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 1998

Altera a redação dos arts. 41 e 48 da Lei nº 9.096/95, revoga o art. 57 da mesma Lei e dá outras providências, a fim de vedar o acesso aos recursos do fundo partidário e ao tempo de rádio e televisão aos partidos que não tenham caráter nacional.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 41 e 48 da Lei 9.096, de 1995, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 41. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 1º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos órgãos nacionais dos partidos que tenham preenchido as condições do art. 13, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados."

"Art. 48. O partido registrado no Tribunal Superior Eleitoral que não atender ao disposto no art. 13 não tem direito ao acesso gratuito ao rádio e à televisão."

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação, com efeitos a partir da primeira legislatura que se seguir à sua aprovação.

Art. 3º Revoga-se o art. 57 da Lei 9.096, de 1995.

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 1998

Dispõe sobre o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais e estabelece critérios objetivos de distribuição dos recursos no âmbito dos partidos

O Congresso Nacional decreta:

Art 1º Nos anos em que se realizarem eleições, as dotações orçamentárias de que trata o art. 38, inciso IV, da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, terão como base o valor de R\$ 7,00 (sete reais), por eleitor alistado pela Justiça Eleitoral até 31 de dezembro do ano anterior.

§ 1º Os recursos orçamentários calculados na forma do *caput* deste artigo serão aplicados exclusivamente no atendimento do disposto no art. 44, inciso III, da Lei 9.096, de 1995.

§ 2º A previsão orçamentária dos recursos mencionados no parágrafo anterior deverá ser consignada, no anexo do Poder Judiciário, ao Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 2º Os recursos serão distribuídos, na sua totalidade, aos diretórios nacionais do partidos políticos com representação na Câmara dos Deputados, na proporção de suas bancadas.

Art. 3º Nas eleições estaduais e federais, os diretórios nacionais dos partidos reservarão trinta por cento dos recursos para a sua administração direta e distribuirão os setenta por cento restantes aos Diretórios Regionais, sendo:

I - metade na proporção do número de eleitores de cada Estado, do Distrito Federal e de cada Território; e

II - metade na proporção das Bancadas estaduais, do Distrito Federal e dos Territórios que o partido elegeu para a Câmara dos Deputados.

Art. 4º Nas eleições municipais, os diretórios nacionais dos partidos reservarão vinte por cento dos recursos para a sua administração direta e distribuirão os oitenta por cento restantes aos Diretórios Regionais, conforme critérios estabelecidos nos incisos I e II do artigo anterior.

Parágrafo único. Dos recursos recebidos pelos Diretórios Regionais, vinte por cento serão reservados para a sua administração direta e os oitenta por cento restantes distribuídos aos Diretórios Municipais, sendo:

I - metade na proporção do número de eleitores existentes no Município.; e

II - metade na proporção do número de vereadores eleitos pelo partido no Município, em relação ao total de vereadores eleitos pelo partido no Estado.

Art. 5º Em todos os casos de proporcionalidade partidária de que trata esta lei, será considerada a filiação partidária no dia 1º de outubro do ano anterior ao das eleições.

Parágrafo único. Havendo fusão ou incorporação de partidos, será considerado o resultado da adição do *quantum* de diplomados em seus partidos de origem que vierem a integrar o novo partido, desde que a fusão ou incorporação ocorra até um ano antes das eleições.

Art. 6º Não se aplicam aos recursos regulamentados por esta Lei os critérios de distribuição do art. 41 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Art. 7º Os recursos mencionados no artigo anterior serão depositados em conta especial do Banco do Brasil S.A, à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o dia 20 de cada mês, em quatro parcelas mensais, iguais e sucessivas, a partir de maio, e não serão objeto de contingenciamento, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 1º Dentro de quinze dias, a contar da data do depósito a que se refere o *caput* deste artigo, o Tribunal distribuirá os recursos aos Diretórios Nacionais dos Partidos.

§ 2º Os recursos recebidos pelos partidos para o financiamento das campanhas serão distribuídos entre as diversas eleições e candidatos segundo critérios definidos pelo Diretório Nacional, ouvidas as Executivas Regionais.

Art. 8º A prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros nas campanhas eleitorais será feita em conformidade com a legislação em vigor.

Art. 9º O art. 39 da Lei 9.096, de 1995, passa a vigor acrescido do seguinte parágrafo:

"Art. 39.

.....

§ 5º Nos anos em que se realizarem eleições, é vedado o recebimento de doações de que trata este artigo."

Art. 10. Os arts. 20 e 24 da Lei 9.504, de 1997, passam a vigor com a seguinte redação:

"Art. 20. O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha, usando recursos repassados pelo comitê, na forma da lei."

"Art. 24. É vedado a partido e candidato receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, proveniente de pessoa física ou jurídica."

Art. 11. O Tribunal Superior Eleitoral baixará, dentro de sessenta dias, instruções para execução do disposto na presente Lei.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 13. Revoga-se o artigo 23 da Lei 9.504, de 1997.

ANEXO B**PROJETOS DE REFORMA POLÍTICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS:****PROJETO DE LEI Nº 2.679, de 2003
(Da Comissão Especial de Reforma Política)**

Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

Art. 2º Os artigos adiante enumerados da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 105. (REVOGADO)

.....
Art. 107. Determina-se para cada partido ou federação

o quociente partidário dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda, desprezada a fração. (NR)

Art. 108. Estarão eleitos tantos candidatos por partido ou federação partidária quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem em que foram registrados. (NR)

Art. 109.

I – dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou federação pelo número de lugares por eles obtidos, mais um, cabendo ao partido ou federação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II –

Parágrafo único. O preenchimento dos lugares com que cada partido ou federação partidária for contemplado far-se-á segundo a ordem em que seus candidatos forem registrados nas respectivas listas. (NR)

Art. 110. (REVOGADO)

Art. 111. Se nenhum partido ou federação alcançar o quociente eleitoral, proceder-se-á a nova eleição. (NR)

Art. 112. Considerar-se-ão suplentes da representação partidária ou da federação os candidatos não eleitos efetivos das listas respectivas, na ordem em que foram registrados. (NR)“

Art. 3º Fica acrescido, à Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, o art. 11-A, com a seguinte redação:

“Art. 11-A Dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após a sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária, inclusive no registro de candidatos e no funcionamento parlamentar, com a garantia da preservação da identidade e da autonomia dos partidos que a integrarem.

§ 1º A federação de partidos políticos deverá atender, no seu conjunto, às exigências do art. 13, obedecidas as seguintes regras para a sua criação:

I – só poderão integrar a federação os partidos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral;

II – os partidos reunidos em federação deverão

permanecer a ela filiados, no mínimo, por três anos;

III – nenhuma federação poderá ser constituída nos quatro meses anteriores às eleições.

§ 2º O descumprimento do disposto no § 1º deste artigo acarretará ao partido a perda do funcionamento parlamentar.

§ 3º Na hipótese de desligamento de um ou mais partidos, a federação continuará em funcionamento, até a eleição seguinte, desde que nela permaneçam dois ou mais partidos.

§ 4º O pedido de registro de federação de partidos deverá ser encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral acompanhado dos seguintes documentos:

I – cópia da resolução tomada pela maioria absoluta dos votos dos órgãos de deliberação nacional de cada um dos partidos integrantes da federação;

II – cópia do programa e estatuto comuns da federação constituída;

III – ata da eleição do órgão de direção nacional da federação.

§ 5º O estatuto de que trata o inciso II do § 4º deste artigo definirá as regras para composição da lista preordenada da federação para as eleições proporcionais. (NR)”

Art. 4º Os arts. 13, 39, 44 e 45 da Lei n.º 9.096, de 1995, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtenha o apoio de, no mínimo, dois por cento dos votos apurados nacionalmente, não computados os brancos e nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados e eleja, pelo menos, um representante em cinco desses Estados. (NR)

.....

Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político ou federação pode receber doações de pessoas físicas

e jurídicas para a constituição de seus fundos, sendo vedado usá-los no financiamento de campanhas eleitorais. (NR)

.....

Art. 44.....

II – na propaganda doutrinária e política, exceto no segundo semestre dos anos em que houver eleição;

III – no alistamento;

IV – na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido, dos quais, pelo menos, trinta por cento serão destinados às instâncias partidárias dedicadas ao estímulo e crescimento da participação política feminina.

.....

§ 4º É vedada a aplicação de recursos do Fundo Partidário em campanhas eleitorais. (NR)

.....

Art. 45.

.....

IV - promover e difundir a participação política das mulheres, dedicando ao tema, pelo menos, vinte por cento do tempo destinado à propaganda partidária gratuita.

..... (NR)“

Art. 5º Os dispositivos adiante enumerados da Lei n.º 9.504, de 1997, passam a vigorar com seguinte redação:

“Art. 5º Nas eleições proporcionais, contam-se como válidos apenas os votos dados às legendas partidárias e às de federações. (NR)

Art. 6º Poderão os partidos políticos e as federações partidárias, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligação somente para a eleição majoritária.

.....

§ 2º Na propaganda eleitoral, a coligação usará, obrigatoriamente, sob sua denominação, as legendas de todos os partidos que a integram, devendo a coligação ser identificada por número próprio, diverso dos usados para identificar cada um dos partidos coligados.

§ 3º.....

.....

II – o pedido de registro dos candidatos deve ser subscrito pelos Presidentes dos partidos e federações coligados, por seus Delegados, pela maioria dos membros dos respectivos órgãos executivos de direção ou por representante da coligação, na forma do inciso III;

III – os partidos e federações integrantes da coligação devem designar um representante, que terá atribuições equivalentes às de Presidente de partido político, no trato dos interesses e na representação da coligação, no que se refere ao processo eleitoral;

IV – a coligação será representada perante a Justiça Eleitoral pela pessoa designada na forma do inciso III ou por delegados indicados pelos partidos ou federações que a compõem, podendo nomear até:

.....

§ 4º A deliberação sobre coligações caberá à convenção de cada partido ou federação partidária, em âmbito nacional, nas eleições presidenciais; em âmbito regional, quando se tratar de eleição federal ou estadual; e, em âmbito municipal, quando se tratar de eleição municipal, e será aprovada conforme dispuserem seus estatutos;

§ 5º Na mesma oportunidade, serão estabelecidas as candidaturas que caberão a cada partido ou federação. (NR)

.....

Art. 8º A escolha dos candidatos pelos partidos ou federações e a definição da ordem em que serão registrados devem ser feitas no período de 10 a 30 de junho do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto e rubricado pela Justiça Eleitoral.

§ 1º (REVOGADO)

.....

§ 3º Obedecido o disposto no § 4º, o partido ou a federação organizará, em âmbito estadual, em convenção regional, pelo voto secreto dos convencionais, uma lista partidária para a eleição de Deputado Federal e outra para a de Deputado Estadual, Distrital ou de Território; em convenção de âmbito municipal, organizará uma lista partidária para a eleição de Vereador.

§ 4º A ordem de precedência dos candidatos na lista partidária corresponderá à ordem decrescente dos votos por eles obtidos na convenção;

§ 5º Cada convencional disporá de três votos, sendo-lhe permitido conferir mais de um voto ao mesmo candidato.

§ 6º Se no primeiro escrutínio não se lograr estabelecer a ordem de precedência da totalidade dos candidatos inscritos, os lugares remanescentes serão preenchidos em escrutínios sucessivos, vedado conferir mais de um voto ao mesmo candidato.

§ 7º No caso de mais de um candidato obter a mesma votação, a precedência será do mais idoso.

§ 8º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou federação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para as candidaturas de cada sexo.

§ 9º O estabelecimento da ordem de precedência dos candidatos na lista de federação partidária obedecerá ao disposto no respectivo estatuto. (NR)

.....

Art. 10. Cada partido ou federação poderá registrar candidatos em listas preordenadas para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher.

Parágrafo único. No caso de as convenções para a escolha de candidatos não indicarem o número máximo de candidatos previsto neste artigo, o partido ou a federação poderá preencher as vagas remanescentes até sessenta dias antes do pleito. (NR)

.....

Art. 12. (REVOGADO).

.....

Art. 15. Aos partidos e federações partidárias fica assegurado o direito de manter os números atribuídos à sua legenda na eleição anterior.

§ 1º Os candidatos aos cargos majoritários concorrerão com o número identificador do partido ao qual estiverem filiados.

§ 2º Os candidatos de coligações, nas eleições majoritárias, serão registrados com o número próprio da coligação, diverso dos usados para identificar cada um dos partidos coligados. (NR)

.....
Art. 17. As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos e federações, e financiadas na forma desta Lei.

§ 1º Em ano eleitoral, a lei orçamentária respectiva e seus créditos adicionais incluirão dotação, em rubrica própria, destinada ao financiamento de campanhas eleitorais, de valor equivalente ao número de eleitores do País, multiplicado por R\$ 7,00 (sete reais), tomando-se por referência o eleitorado existente em 31 de dezembro do ano anterior à elaboração da lei orçamentária.

§ 2º A dotação de que trata este artigo deverá ser consignada ao Tribunal Superior Eleitoral, no anexo da lei orçamentária correspondente ao Poder Judiciário.

§ 3º O Tesouro Nacional depositará os recursos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o dia 1º de maio do ano do pleito.

§ 4º O Tribunal Superior Eleitoral fará a distribuição dos recursos aos órgãos de direção nacional dos partidos políticos, dentro de dez dias, contados da data do depósito a que se refere o § 3º, obedecidos os seguintes critérios:

I – um por cento, dividido igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II – quatorze por cento, divididos igualmente entre os partidos e federações com representação na Câmara dos Deputados;

III – oitenta e cinco por cento, divididos entre os partidos e federações, proporcionalmente ao número de

representantes que elegeram, na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

§ 5º Os recursos destinados a cada partido ou federação deverão aplicar-se de acordo com os seguintes critérios:

I – nas eleições presidenciais, federais e estaduais, quando o partido ou a federação tiverem candidato próprio a Presidente da República, os diretórios nacionais dos partidos políticos e a direção nacional de cada federação reservarão trinta por cento dos recursos para sua administração direta;

II – se o partido ou federação não tiver candidato próprio a Presidente da República, mesmo concorrendo em coligação, os respectivos diretórios nacionais reservarão vinte por cento dos recursos para sua administração direta;

III – nas hipóteses dos incisos I e II, os diretórios nacionais dos partidos ou federações distribuirão os recursos restantes aos diretórios regionais, sendo:

a) metade na proporção do número de eleitores de cada Estado, do Distrito Federal e de cada Território; e

b) b) metade na proporção das bancadas dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, que o partido ou federação elegeu para a Câmara dos Deputados.

II – nas eleições municipais, os diretórios nacionais dos partidos políticos ou a direção nacional de cada federação reservarão dez por cento dos recursos para sua administração direta e distribuirão os noventa por cento restantes aos diretórios regionais, conforme critérios estabelecidos nas alíneas a e b do inciso I.

III – dos recursos recebidos pelos diretórios regionais, dez por cento serão reservados para a sua administração direta e os noventa por cento restantes serão distribuídos aos diretórios municipais, sendo:

a) a) metade na proporção do número de eleitores do município; e

b) b) metade na proporção do número de vereadores eleitos pelo partido político ou federação, no município, em relação ao total de vereadores eleitos pelo partido político ou federação no Estado. (NR)

Art. 18 (REVOGADO)

Art. 19. Até dez dias após a escolha de seus candidatos em convenção, o partido, coligação ou federação partidária constituirá comitês financeiros, com a finalidade de administrar os recursos de que trata o art. 17. (NR)

Art. 20. O partido, coligação ou federação partidária fará a administração financeira de cada campanha, usando unicamente os recursos orçamentários previstos nesta Lei, e fará a prestação de contas ao Tribunal Superior Eleitoral, aos Tribunais Regionais Eleitorais ou aos Juizes Eleitorais, conforme a circunscrição do pleito.

§ 1º Fica vedado, em campanhas eleitorais, o uso de recursos em dinheiro, ou estimáveis em dinheiro, provenientes dos partidos e federações partidárias e de pessoas físicas e jurídicas.

§ 2º Os partidos políticos, as coligações e as federações partidárias deverão apresentar:

I – quarenta e cinco dias anteriores à data da eleição, a primeira prestação de contas dos recursos usados na campanha até o momento da declaração; e

II - até dez dias após a data de realização do pleito, a prestação de contas complementar, relativa aos recursos despendidos posteriormente à primeira declaração até o fim da campanha. (NR)

Art. 21. (REVOGADO)

Art. 22. É obrigatório para o partido, coligação e federação partidária abrir conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro das campanhas.

§ 1º Os bancos são obrigados a aceitar o pedido de abertura de conta destinada à movimentação financeira de campanha, sendo-lhes vedado condicioná-la a depósito mínimo.

.....(NR)

Art. 23 (REVOGADO)

Art. 24. É vedado a partido, coligação, federação partidária e candidato receber, direta ou indiretamente, recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, além dos previstos nesta Lei.

§ 1º A doação de pessoa física para campanhas eleitorais sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia doada.

§ 2º A pessoa jurídica que descumprir o disposto neste artigo estará sujeita ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia doada e à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.

§ 3º O partido ou federação que infringir o disposto neste artigo estará sujeito a multa no valor de três vezes o valor recebido em doação.

§ 4º Nas eleições majoritárias, o candidato que infringir o disposto neste artigo estará sujeito à cassação do registro ou do diploma, se este já houver sido expedido.

§ 5º Nas eleições proporcionais, observar-se-á o seguinte:

I – comprovada a responsabilidade do candidato, aplicar-se-lhe-ão as mesmas punições previstas no § 4º deste artigo, sem prejuízo de sua responsabilização por abuso de poder econômico, conforme as penas cominadas no art. 23, inciso III, da Lei n.º 8.884, de 11 de junho de 1994;

II – comprovada a responsabilidade do partido ou federação, independentemente da aplicação da multa prevista no § 3º, serão cassados o registro da lista partidária ou os diplomas dos candidatos, se já expedidos.

§ 6º Na hipótese de cassação de registro da lista partidária ou de federação, os votos que lhes foram atribuídos serão nulos, devendo a Justiça Eleitoral proceder a novo cálculo dos quocientes eleitoral e partidário. (NR)

Art.25. O partido ou federação que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas nesta Lei perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de

responderem os candidatos beneficiários por abuso do poder econômico. (NR)

Art. 25-A A fiscalização de abuso do poder econômico, no curso da campanha, será exercida por uma comissão instituída pela Justiça Eleitoral, em cada circunscrição.

§ 1º A composição, atribuições e funcionamento da comissão serão disciplinados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

§ 2º Entre os membros da comissão constarão os representantes dos partidos, federações, coligações e outros que a Justiça Eleitoral considerar necessários.

§ 3º Por solicitação da comissão, o órgão competente da Justiça Eleitoral poderá, liminarmente, determinar a suspensão da campanha do candidato ou da lista, nas hipóteses previstas nos §§ 4º e 5º do art. 24, pelo prazo máximo de cinco dias, assegurada ampla defesa.

.....
 Art.27 (REVOGADO)

Art. 33.

.....
 IV – plano amostral e quotas a serem usadas com respeito a sexo, idade, grau de instrução, nível econômico e área física de realização do trabalho; intervalo de confiança e margem de erro máximo admissível; informações sobre base de dados usada para a confecção da amostra, a saber: proveniência (censo, pesquisa por amostragem, ou outra modalidade), entidade que produziu e o ano de coleta dos dados;

.....(NR)

Art. 33-A. As entidades e empresas especificadas no art. 33 são obrigadas, a cada pesquisa, a depositar, na Justiça Eleitoral, até quarenta e oito horas após a divulgação dos resultados, as seguintes informações:

a) a) o percentual de entrevistas obtido em cada combinação de atributos ou valores das variáveis usadas

para estratificação da amostra, tais como idade, sexo, escolaridade e nível sócio econômico dos entrevistados;

b) b) para pesquisas de âmbito nacional, o perfil, por Estado, da amostra usada, com as informações da alínea a, complementadas com a relação nominal dos municípios sorteados e o número de entrevistas realizadas em cada um;

c) c) para pesquisas de âmbito estadual, a relação nominal dos municípios sorteados, número de entrevistas realizadas e número de pontos de coleta de dados usados em cada um deles;

d) d) para pesquisas de âmbito municipal, número e localização dos pontos de coleta de dados usados, número de entrevistas efetuadas em cada um, e processo de seleção desses pontos;

e) e) para as pesquisas de "boca de urna", além das informações objeto dos itens anteriores, a distribuição das entrevistas por horários no dia da eleição, com especificação de quantas entrevistas foram feitas em cada horário, a partir do começo da votação, até o último horário, quais as zonas e seções eleitorais sorteadas, qual o número de entrevistas por zonas e seções eleitorais e, se houver quotas, a sua especificação por horários, zonas e seções eleitorais.

Parágrafo único. O arquivo eletrônico com os dados obtidos pela aplicação do questionário completo registrado deverá ser depositado, até quarenta e oito horas após a divulgação dos dados da pesquisa, nos órgãos da Justiça Eleitoral mencionados no § 1º do art. 33, e ser de imediato posto à disposição, para consulta, dos partidos, coligações e federações com candidatos ao pleito.

.....

Art.39.....

.....

§ 4º A realização de comício é permitida no horário compreendido entre as oito horas e as vinte e quatro horas; espetáculos do tipo "showmício" e apresentações de natureza similar, que usem de artifícios visuais ou da participação de músicos, artistas e profissionais dos meios de comunicação de massa são permitidos desde que, para efeito de prestação de contas, sejam contabilizados a preço de mercado, ainda que prestados graciosamente.

.....
 § 6º Os infratores do disposto no § 4º estão sujeitos a multa equivalente ao dobro do que foi recebido ou estipulado, e o candidato, partido ou federação, a cassação do respectivo registro. (NR)

.....
 Art. 42

.....
 § 2º

I - trinta por cento, entre os partidos, federações partidárias e coligações que tenham candidato a Presidente da República;

II – trinta por cento, entre os partidos, federações partidárias e coligações que tenham candidato a Governador e a Senador;

III – quarenta por cento, entre os partidos e federações partidárias que tenham candidatos a Deputado Federal, Estadual ou Distrital;

IV – nas eleições municipais, metade entre os partidos, federações partidárias e coligações que tenham candidato a Prefeito, e metade entre os partidos e federações que tenham candidatos a Vereador.

.....(NR)

Art. 46.

.....
 II – nas eleições proporcionais, os debates deverão ser organizados de modo que assegurem a presença de número equivalente de candidatos de todos os partidos e federações partidárias a um mesmo cargo eletivo, podendo desdobrar-se em mais de um dia.

.....(NR)

.....
 Art. 59.

.....
 § 2º (REVOGADO)

Art. 60. (REVOGADO)

.....

Art. 83.

.....

§ 2º Os candidatos a eleição majoritária serão identificados pelo nome indicado no pedido de registro, pela sigla e pelo número adotados pelo partido, coligação ou federação a que pertencem, e deverão figurar na ordem determinada por sorteio;

§ 3º Para as eleições realizadas pelo sistema proporcional, a cédula terá espaços para que o eleitor escreva a sigla ou o número do partido ou da federação de sua preferência.

.....(NR)

Art. 85. (REVOGADO)

Art. 86. (REVOGADO)“

Art. 6º Os atuais detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual e Distrital que, até a véspera da convenção para escolha de candidatos, fizerem comunicação por escrito, ao órgão de direção regional, de sua intenção de concorrer ao pleito, , comporão a lista dos respectivos partidos ou federações, na ordem decrescente dos votos obtidos nas eleições de 2002, salvo deliberação em contrário do órgão competente do partido.

§ 1º O ordenamento da lista a que se refere o *caput* obedecerá aos seguintes critérios:

I – primeiramente, na ordem decrescente da votação obtida no pleito de 2002, os candidatos originários, isto é, os eleitos pelo próprio partido ou em coligação com este, os suplentes efetivados e os suplentes que exerceram o mandato por, pelo menos, seis meses até 31 de dezembro de 2003;

II – a seguir, os candidatos que houverem mudado de legenda partidária após o pleito de 2002, respeitada, igualmente, a ordem da votação obtida.

§ 2º Na hipótese de o partido ou federação não dispor de nenhum candidato originário, os candidatos oriundos de outros partidos comporão sua lista pela ordem decrescente de suas votações no pleito de 2002.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

ANEXO C**PROPOSTA DA CÂMARA QUE INSTITUI O PARLAMENTARISMO:****SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE
EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 20-A, DE 1995**

Dá nova redação ao Capítulo II, do Título IV, da Constituição Federal, que dispõe sobre o Poder Executivo.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90 e 91 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

CAPÍTULO II**Do Poder Executivo****Seção I****Do Presidente da República**

Art. 76. O Presidente da República é o Chefe de Estado e o comandante supremo das Forças Armadas, cabendo-lhe garantir a unidade, a independência, a defesa nacional e o livre exercício das instituições democráticas. (NR)

Art. 77 A eleição do Presidente da República realizar-se-á por sufrágio universal, direto e secreto, noventa dias antes do término do mandato presidencial.

§ 1º Será proclamado eleito o candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos, não computados os em branco e os nulos.

§ 2º Se nenhum candidato alcançar a maioria prevista no parágrafo anterior, 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.

§ 3º Se, antes de realizado o segundo turno, ocorrer morte, desistência ou impedimento legal de candidato, convocar-se-á, dentre os remanescentes, o de maior votação. (NR)

Art. 78 O Presidente da República tomará posse perante o Congresso Nacional que, se, não estiver reunido, será convocado para tal fim, prestando o seguinte compromisso: “Prometo manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, selar pela união, integridade e independência da República.”

§ 1º Se o Presidente, salvo motivo de força maior, decorridos dez dias, não tiver tomado posse, o cargo será declarado vago pelo Tribunal Superior Eleitoral.

§ 2º É vedada ao Presidente da República, desde sua posse, filiação ou vinculação a partido político, ainda que honorífica. (NR)

Art. 79 O mandato do Presidente da República é de cinco anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição.

§ 1º Em caso de impedimento do Presidente da República, ausência do País ou vacância, serão sucessivamente chamados ao exercício do cargo, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal.

§ 2º A renúncia do Presidente da República tornar-se-á efetiva com o envio da respectiva mensagem ao Congresso Nacional.

§ 3º Ocorrendo a vacância do cargo de Presidente da República, far-se-á nova eleição no prazo de quarenta e cinco dias, contados da data da declaração, iniciando o eleito um novo mandato. (NR)

Seção II

Das atribuições do Presidente da República

Art. 80 Compete privativamente ao Presidente da República:

I – nomear e exonerar o Primeiro Ministro e, por proposta deste, os Ministros de Estado;

II – nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Chefes de missão diplomática de caráter permanente, os Governadores de Territórios, o Procurador- Geral da República, o Advogado-Geral da União, o Presidente e os Diretores do Banco Central;

III – nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União;

IV – nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição;

V – convocar extraordinariamente o Congresso Nacional;

VI – dissolver a Câmara dos Deputados, na hipótese de grave crise política e institucional, ouvido o Conselho da República e o Conselho de Defesa, e convocar eleições extraordinárias em sessenta dias;

VII – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

VIII – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis,

IX – vetar projeto de lei, parcial ou totalmente, ou solicitar a sua reconsideração ao Congresso Nacional;

X – convocar e presidir o Conselho da República e indicar dois de seus membros;

XI – convocar e presidir o Conselho de Defesa Nacional;

XI – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

XII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

XIV – declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizada pelo Congresso Nacional ou com o seu referendo, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

XV – celebrar a paz, com autorização ou referendo do Congresso Nacional;

XVI – permitir, com autorização do Congresso Nacional, que forças estrangeiras aliadas transitem pelo território nacional ou, por motivo de guerra, nele permaneçam temporariamente, sempre sob o comando de autoridade brasileira;

XVII – exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear seus comandantes e prover os postos de Oficiais-Generais;

XVIII – autorizar brasileiro a aceitar pensão, emprego ou comissão de governo estrangeiro;

XIX – enviar mensagem ao Congresso Nacional, ou a qualquer de suas Casas;

XX – decretar o estado de defesa, por solicitação do Primeiro-Ministro, ouvidos o Conselho da República e o Conselho da Defesa Nacional, e submetê-lo ao Congresso Nacional;

XXI – solicitar ao Congresso Nacional, ouvidos o Conselho da República e o Conselho da Defesa Nacional, autorização para decretar o estado de sítio;

XXII – conferir condecorações e distinções honoríficas;

XXIII – conceder indulto ou graça;

XXIV – exercer a direção da política de guerra e a escolhas dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica;

XXV – assinar todos os atos governamentais, referendados pelo Primeiro-Ministro,

XXVI – exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

§ 1º É facultativo ao Presidente da República comparecer ao Congresso Nacional para o anúncio das medidas administrativas importantes ou para manifestações políticas relevantes.

§ 2º O Presidente da República poderá delegar atribuições ao Primeiro-Ministro. (NR)

Seção III

Da formação do governo

Art. 81 O governo é exercido pelo Primeiro-Ministro e pelos integrantes do Conselho de Ministros.

§ 1º O Primeiro-Ministro e o Conselho de Ministros repousam na confiança da Câmara dos Deputados e exoneram-se quando ela lhes venha a faltar.

§ 2º Não importa obrigação de renúncia o voto contrário da Câmara dos Deputados à proposta do Conselho de Ministros, salvo se apresentada como questão de confiança. (NR)

Art. 82 Compete ao Presidente da República, após consulta aos Partidos políticos instituídos que compõem a maioria da Câmara dos Deputados, nomear o Primeiro-Ministro e, por indicação deste, os demais integrantes do Conselho de Ministros.

§ 1º Em prazo não inferior a dez dias antes da nomeação, o Primeiro-Ministro apresentará ao Presidente da República o programa de governo, que aprovando-o comunicará o seu teor à Câmara dos Deputados.

§ 2º O Primeiro-Ministro e os integrantes do Conselho de Ministros devem, no prazo de dez dias contados da nomeação, comparecer perante a Câmara dos Deputados para discussão do programa de governo. (NR)

Art. 83 Em qualquer oportunidade, o Primeiro-Ministro poderá solicitar voto de confiança à Câmara dos Deputados, mediante declaração ou proposição que considere relevante.

§ 1º. O voto de confiança será aprovado pela maioria dos membros da Câmara dos Deputados.

§ 2º Decorridos seis meses da posse do Primeiro-Ministro, a Câmara dos Deputados poderá, por iniciativa de um quinto e pelo voto da maioria absoluta, apreciar moção de censura ao governo.

§ 3º Rejeitada a moção de censura, seus signatários não poderão subscrever outra, antes de decorridos seis meses.

§ 4º É vedada a iniciativa de mais de três moções que determinem a destituição do governo, na mesma sessão legislativa. (NR)

Art. 84 Ocorre a demissão do governo, em caso de:

- I – início de legislatura;
- II – rejeição do programa de governo;
- III – aprovação de moção de censura;
- IV – não aprovação do voto de confiança;
- V – morte ou renúncia do Primeiro-Ministro.

§ 1º A demissão do governo, nos casos dos incisos I a IV, não produzirá efeitos até a posse do novo Primeiro-Ministro.

§ 2º Em caso de morte ou renúncia do Primeiro-Ministro, responderá pelo cargo, até a posse do novo governo, o Ministro da Justiça.

§ 3º É permitida ao Primeiro-Ministro e aos integrantes do Conselho de Ministros a reeleição para mandato parlamentar, mesmo que estejam no exercício do cargo. (NR)

Seção IV

Do Primeiro-Ministro

Art. 85 O Primeiro-Ministro será nomeado dentre os membros do Congresso Nacional, maiores de trinta e cinco anos.

Parágrafo único. O Primeiro-Ministro, em caso de impedimento, indicará o seu substituto dentre os membros do Conselho de Ministros. (NR)

Art. 86. Compete ao Primeiro-Ministro:

- I – exercer a direção superior da administração federal;
- II – elaborar o programa de governo e submetê-lo à aprovação do Presidente da República;
- III – indicar, para a nomeação pelo Presidente da República, os Ministros de Estado e solicitar sua exoneração;
- IV – promover a unidade da ação governamental, elaborar planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento, submetendo-os ao Congresso Nacional;
- V – expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis;
- VI – enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas dos orçamentos;

VII – prestar contas, anualmente, ao Congresso Nacional até sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

VIII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei;

IX – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

X – acompanhar os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, com a colaboração dos Ministros de Estado;

XI – prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

XII – conceder, autorizar, permitir ou renovar serviços de radiodifusão e de televisão;

XIII – convocar e presidir o Conselho de Ministros;

XIV – comparecer regularmente ao Congresso Nacional ou às suas Casas e participar das respectivas sessões, na forma regimental;

XV – acumular, eventualmente, qualquer Ministério;

XVI – integrar o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;

XVII – enviar mensagem ao Congresso Nacional ou a qualquer de suas Casas;

XVIII – proferir mensagem ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do país e solicitando as providências que julgar necessárias, devendo avaliar a realização, pelo governo, das metas previstas no plano plurianual de investimento e nos orçamentos da União;

XIX – exercer outras atribuições previstas nesta Constituição ou que lhe forem delegadas pelo Presidente da República.

Parágrafo Único. O Primeiro-Ministro comparecerá mensalmente ao Congresso Nacional, para apresentar relatório sobre a execução do programa de governo ou expor assunto de relevância para o País, importando em crime de responsabilidade a ausência injustificada. (NR)

Seção V

Do Conselho de Ministros

Art. 87 O Conselho de Ministros, integrado por todos os Ministros de Estado, é convocado e presidido pelo Primeiro-Ministro.

§ 1º O Conselho de Ministros decide por maioria absoluta de votos, tendo prevalência, em caso de empate, o voto do Primeiro-Ministro.

§ 2º Compete ao Conselho de Ministros:

I – opinar sobre as questões encaminhadas pelo Presidente da República;

II – aprovar os decretos, as propostas de lei e examinar as questões suscitadas pelo Primeiro-Ministro ou pelos Ministros de Estado;

III – elaborar programa de governo e apreciar a matéria referente à sua execução;

IV – elaborar o plano plurianual de investimentos, a lei de diretrizes orçamentárias e as propostas dos orçamentos previstos nesta Constituição;

V – deliberar sobre as questões que afetem a competência de mais de um Ministério.

§ 3º Quando o Primeiro-Ministro for exonerado pelo Presidente da República ou sofrer moção de censura da Câmara dos Deputados, todos os membros do Conselho de Ministros serão exonerados.

§ 4º O Conselho de Ministros indicará ao Presidente da República os Secretários e Subsecretários de Estado, que responderão pelo expediente do Ministério durante os impedimentos dos Ministros de Estado.

§ 5º O Líder da minoria e o colégio de seus vice-líderes autorizados a responder pelos assuntos correspondentes aos Ministérios existentes gozarão, no que couber, na forma regimental, de tratamento compatível com o concedido em lei ao Primeiro-Ministro e aos demais integrantes do Conselho de Ministros. (NR)

Art. 88 Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre cidadãos maiores de vinte e um anos, que estejam no gozo dos direitos políticos.

Parágrafo único. Os Ministros de Estado têm acesso às sessões de ambas as Casas do Congresso Nacional e às reuniões de suas Comissões, nos termos de seus respectivos regimentos. (NR)

Art. 89

I – o Primeiro-Ministro;

.....

VII – o Presidente do Supremo Tribunal Federal;

VIII – o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral;

IX - quatro cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, um eleito pelo Senado Federal e outro eleito pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução. (NR)

.....

Art. 91

I – o Primeiro-Ministro;

.....

IX - o Oficial-General da ativo mais antigo das Forças Armadas;

X – o Presidente do Supremo Tribunal Federal. (NR)”

Art. 2º Até a entrada em vigor desta Emenda Constitucional, serão observadas as seguintes normas:

I – O Presidente da República será auxiliado pelo Ministro-Coordenador, de sua livre nomeação e exoneração;

II – Ao Ministro-Coordenador, além de outras atribuições delegadas pelo Presidente da República, cabe à articulação político-administrativa do Governo, competindo-lhe coordenar os Ministérios, sob a orientação do Presidente da República, e presidir as reuniões ministeriais, na sua ausência;

III - O Ministro-Coordenador comparecerá mensalmente ao Congresso Nacional, para apresentar relatório sobre a execução dos planos e programas de governo ou expor assunto de relevância para o País, importando em crime de responsabilidade o não comparecimento injustificado;

IV – A Câmara dos Deputados poderá, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, requerer ao Presidente da República o afastamento do Ministro-Coordenador.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional será submetida a referendo popular nas eleições a serem realizadas em 2010.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor em 1º de janeiro de 2007, ressalvado o art. 2º que terá vigência imediatamente após a sua publicação.

Sala das Sessões, em 13 de setembro de 2001.

DEPUTADO BONIFÁCIO DE ANDRADA

RELATOR