



**SENADO FEDERAL
UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO
UNILEGIS**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL - UFMS

SEBASTIANA CLARA PINTO E REIS

REFORMA POLÍTICA NA AGENDA DO CONGRESSO NACIONAL

Brasília – DF

2008



SEBASTIANA CLARA PINTO E REIS

REFORMA POLÍTICA NA AGENDA DO CONGRESSO NACIONAL

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política, realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política.

Orientador: Professor Caetano Ernesto Pereira de Araújo

Brasília – DF

2008

REFORMA POLÍTICA NA AGENDA DO CONGRESSO NACIONAL

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Ciência Política realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro no 1º semestre de 2008.

Aluna: Sebastiana Clara Pinto e Reis

Banca Examinadora:

Orientador: Caetano Ernesto Pereira de Araújo

Professor convidado: Luiz Renato

Brasília, 12 de novembro de 2008

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Universo pela minha capacidade de estudo e assimilação que me permitiu ter confiança para concluir esta tarefa.

Agradeço especialmente aos professores Caetano Ernesto e Luiz Renato, pelo acompanhamento, pelas críticas precisas e pelo incentivo para conclusão deste curso.

RESUMO

Este trabalho objetiva sintetizar a reflexão sobre algumas questões abordadas na agenda da reforma política brasileira, com suas propostas de alteração no sistema eleitoral vigente. A proposta de reforma política faz parte da agenda de reformas no Congresso Nacional desde a vigência da Constituição Federal de 1988, o que levou a criação de comissões especiais no Senado Federal e na Câmara dos Deputados para analisar, estudar e discutir a matéria. Desde então, um conjunto de propostas foi amplamente debatido e estudado pela Comissão Especial que sistematizou a matéria e apresentou novos projetos, tais como o Projeto de Lei nº 2.679 de 2003 que deu início aos debates sobre a reforma política. Porém, o mais importante e que é objeto de análise neste estudo é o nº 1.012 de 2007, resultante da revisão de todos os projetos apresentados desde 2003. Os principais aspectos da reforma política discutidos e enfocados nos projetos de lei têm em comum, principalmente, três propostas: a fidelidade partidária, o financiamento de campanha e o voto de legenda em listas partidárias preordenadas. Nesse contexto, mediante a pesquisa bibliográfica, faz-se um estudo comparativo dessas três propostas a fim de analisar qual delas será mais viável ao sistema político brasileiro. Pretende-se, portanto, mostrar que a reforma política representa um passo importante para melhorar a representatividade política, além de garantir o respeito e a vontade do eleitor brasileiro.

Palavras-chave: reforma política; fidelidade partidária, financiamento de campanha, voto, listas partidárias preordenadas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 FIDELIDADE PARTIDÁRIA.....	13
2.1 REGRA ATUAL DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA	13
2.2 AS PROPOSTAS SOBRE A FIDELIDADE PARTIDÁRIA	15
2.2.1 Da proposta do Senado Federal	15
2.2.2 Da proposta da Câmara dos Deputados	17
2.2.3 Da proposta do Executivo	18
2.3 JUSTIFICATIVA DAS PROPOSTAS	19
2.4 DO JULGAMENTO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA.....	20
2.5 LITERATURA SOBRE A FIDELIDADE PARTIDÁRIA	21
3 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA	25
3.1 REGRA ATUAL DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS	25
3.2 AS PROPOSTAS PARA FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS	26
3.2.1 A proposta no Senado Federal	26
3.2.2 A proposta discutida na Câmara dos Deputados	27
3.2.3 Da proposta apresentada pelo Executivo	28
3.3 DA JUSTIFICATIVA DAS PROPOSTAS	29
3.4 FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA	31
3.5 FINANCIAMENTO PRIVADO	31
3.6 A LITERATURA DISCUTE O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA	32
4 LISTAS PARTIDÁRIAS PREORDENADAS.....	34
4.1 REGRA ATUAL DA LISTA.....	34
4.2 DAS PROPOSTAS	35
4.2.1 Da proposta do Senado	35
4.2.2 Da proposta da Câmara dos Deputados	35
4.2.3 Da proposta apresentada pelo Executivo	36
4.3 DA JUSTIFICATIVA DAS PROPOSTAS	37
4.4 A VISÃO DA LITERATURA SOBRE A LISTA PREORDENADA	38
4.4.1 Voto em lista fechada	39
4.4.2 Voto em lista aberta	40
4.4.3 Eleições proporcionais.....	42
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	46

1 INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira vem frequentemente se deparando com algumas crises políticas, o que ressalta a necessidade de profundas reformas, no sentido de se pensar em um país que seja realmente democrático em sua prática.

Nesse sentido, houve propostas de reforma política elaboradas no Senado Federal (1998), na Câmara dos Deputados (2003 e 2007) e um Estudo com sugestões para uma nova discussão de proposta, apresentada pelo Executivo (2008) após consulta à sociedade política organizada.

Todavia, observa-se um avanço mínimo no que diz respeito à mencionada reforma, apesar dela fazer parte da agenda de reformas do Congresso Nacional desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, com algumas características e regras relativas à representação política, à regra eleitoral e partidária que, supostamente, ocasionariam problemas específicos, a demandar um conjunto de soluções e alternativas.

A discussão sobre a reforma política que vem sendo debatida no meio acadêmico, no grupo dos analistas políticos, na imprensa e pelos defensores de uma reforma, vê a necessidade de ampliação na legislação para que se altere de modo sistemático os institutos dos direitos políticos que presumidamente evidenciam uma crise de representação política no Congresso Nacional.

As manifestações de mudanças aconteceram quando foram criadas as Comissões Especiais na Câmara e no Senado Federal, no início da legislatura de 1995 até o ano de 1999. A matéria passou por inúmeros debates com conclusões e apresentação de muitas propostas.

A Comissão Temporária Interna do Senado Federal, encarregada de estudar a reforma político-partidária, teve como tema principal a substituição do sistema de voto proporcional em listas abertas pelo voto distrital misto e a instituição da fidelidade partidária.

No ano de 1998, a Comissão concluiu os trabalhos e apresentou uma série de propostas na forma de Propostas de Emendas à Constituição (PECs).

A análise constatada pela Comissão, à época, foi um diagnóstico de que a legislação vigente enfraqueceria os partidos de um lado e de outro reforçaria a atuação individual de candidatos, motivando-os à independência frente aos partidos

pelos quais seriam eleitos, porque a cada início de nova legislatura esse fato iria ganhar significado, acelerando o movimento de troca de legenda.

Com a migração para outras legendas no decorrer dos mandatos, o eleitorado não seria representado, logo o que fora prometido em campanha não seria cumprido, pois o parlamentar ao assumir o mandato noutro partido no qual não foi eleito, passaria também a assumir um novo programa, conforme a conveniência política daquele momento.

A Comissão propôs uma mudança no sistema eleitoral, além de apresentar muitas outras propostas. Na análise da questão da fidelidade, fez a seguinte sugestão:

Adoção de medidas constitucionais impositivas da fidelidade partidária, prevendo a perda automática do mandato, na hipótese de desfiliação partidária dos ocupantes de mandato legislativo. Sugeriu também a possibilidade de perda do mandato no Legislativo e no Executivo, na hipótese de violação grave da disciplina partidária. (BRASIL, 1998, página 28).

Na legislatura que se iniciou no ano de 2000, as lideranças governistas retomaram a discussão para promover as mudanças de formas diferentes. Projetos de lei foram apresentados e aprovados no Senado. Em seguida, foram encaminhados à Câmara dos Deputados que, além das propostas discutidas, apresentou também projetos de leis dispendo sobre o voto proporcional em listas fechadas e o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais para estabelecer critérios objetivos de distribuição dos recursos no âmbito dos partidos.

Esse conjunto de propostas foi examinado e apresentado pela Comissão Especial do Senado, criada para esse fim.

A reforma política fazia parte do programa de governo da primeira candidatura do presidente Lula em 2002. A discussão foi retomada, voltando à pauta do Congresso Nacional em 2003. Na Câmara dos Deputados foi instituída uma Comissão Temporária para elaborar o anteprojeto de reforma política que, após estudos e discussões, chegou ao pressuposto da necessidade de um número muito grande de mudanças.

A Comissão encerrou os trabalhos com a apresentação do Projeto de Lei nº 2.679/2003, propondo algumas mudanças no sistema eleitoral que estão interligadas, como é o caso do financiamento público de campanha que, para

acontecer, precisaria de alteração no sistema de votação em lista aberta ou em lista fechada.

A proposição original elaborada em 2003 foi debatida por um longo período em audiências públicas na Comissão Especial de Reforma Política, mostrando-se carecedora de atualização e aperfeiçoamentos. Com isso, tornaram-se necessárias algumas inovações que foram apresentadas na forma de 337 emendas ao Projeto de Lei (PL) nº 1.012/2007, relatado pelo Deputado Ronaldo Caiado, as quais versaram sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a fidelidade partidária, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias.

As propostas apresentadas e discutidas no PL nº 1.012/2007, visando instituir novas regras para a filiação partidária e prevendo a perda de mandato do parlamentar que mudasse de partido, não foram acolhidas pela relatoria. Não houve também acatamento por parte da relatoria, que assim se pronunciou: “Não haveria possibilidade de adoção do financiamento público de campanha sem a implementação de listas partidárias preordenadas fechadas”.

É na Lei Eleitoral, entretanto, que estão os pontos centrais da reforma.

O Poder Executivo e suas lideranças de governo, cientes das necessidades e com interesse em promover mudanças, observaram que a reforma política foi colocada novamente na pauta de discussão. Entretanto, perceberam também, durante os debates sobre as propostas apresentadas pelo Senado Federal e Câmara dos Deputados, que estas não foram acolhidas à sua real importância. Isso levou à elaboração e ao encaminhamento de um estudo ao Congresso Nacional sugerindo discutir novamente uma reforma política de fôlego, com reais possibilidades de aprovação, a fim de alterar de maneira acentuada o desenho institucional vigente.

Cabe salientar que as sugestões apresentadas pelo Executivo ao Congresso Nacional são para que ambas as casas analisem e priorizem a reforma política, que construam entendimentos e consultem a sociedade civil com o objetivo de permitir novas regras para as próximas eleições.

Note-se que o estudo sobre a reforma política se dá em razão das discussões instaladas e também para analisar o disposto no PL nº 1.210/2007 que, com mais de 337 emendas, voltou para o centro da agenda de debates na Câmara dos Deputados.

Assim, o presente trabalho irá observar como, a partir da abertura política e redemocratização do país, o tema debatido (as três propostas para a reforma política) pela Casa Legislativa, no contexto histórico, constitui-se no epicentro da discussão política brasileira. O estudo pretende mostrar também quais os argumentos favoráveis e contrários à reforma política; quais as perspectivas que, se aplicadas, conduzirão à estabilidade política e viabilizarão a tomada de decisões; e de que maneira a reforma representará o antídoto à redução das desigualdades regionais bem como à melhoria das condições de vida dos brasileiros.

Notadamente, a história do Brasil, não só do ponto de vista de um estudo distanciado, mas baseado na observação dessa realidade social, apresenta discrepâncias quanto aos seus direitos básicos, como sobrevivência e educação. Daí a atualidade e a necessidade da discussão desse tema que ultrapassa a parte física de um Congresso Nacional. Por isso, transpõe a teoria da discussão de uma tese de pós-graduação e toma a forma de uma consciência cidadã que por ora discute, mas que pretende vê-la colocada em prática.

Desse modo, os principais aspectos da reforma política, apresentados pelas instâncias já citadas e aqui discutidos, têm em comum três propostas: a fidelidade partidária, o financiamento de campanha e o voto de legenda em listas partidárias preordenadas.

Entender o sistema eleitoral atual requer um maior estudo sobre a reforma política, pois o momento político vivenciado marcado pelo processo de confirmação das instituições democráticas está maduro para a sua concretização, tornando-se indispensável para a governabilidade e consolidação da estabilidade democrática e econômica do País.

Percebe-se que é difícil para um eleitor comum conhecer em detalhes as minúcias técnicas do sistema eleitoral adotado no Brasil. São poucos os brasileiros que sabem o que é e como se calcula o quociente eleitoral utilizado para estabelecer quantas cadeiras caberão a cada casa do Legislativo.

Essa identificação, acompanhada do exame do material recolhido, abrirá o campo de estudo para compreender melhor o processo de construção da moderna democracia brasileira. Como fonte básica será utilizada a pesquisa bibliográfica, uma vez que o estudo será direcionado à utilização de livros, artigos e de alguns pareceres do Congresso Nacional.

A intenção é deixar evidentes os pontos em comum que as três propostas discutem e sugerem mudanças, a partir da reforma política.

Daí por que serão analisadas as três propostas, apontando-se o que elas têm em comum e/ou divergem, para, a partir dessa comparação, aprofundar o raciocínio crítico sobre as propostas e perceber quais seriam, nessa perspectiva democrática, viáveis ao sistema político brasileiro.

2 FIDELIDADE PARTIDÁRIA

No Direito eleitoral, a fidelidade partidária é compreendida como a obrigação que um político deve ter para com seu partido, ou seja, cada candidato precisa estar filiado a um partido político, para que possa concorrer a eleição e, desta forma, não pode se desvincular, sob pena de perder o mandato. Neste capítulo, serão mostradas as regras que regem da fidelidade partidária, as propostas e justificativas para fazer valer esse instituto.

2.1 REGRA ATUAL DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA

No Código Eleitoral, os artigos 106 a 109, c/c o art. 17, parágrafo 1º da Constituição de 1988, descrevem que o mandato é do partido.

Quanto à regra da fidelidade, esta foi alterada pela Emenda Constitucional nº 11 de 1978, até sua extinção, pela Emenda Constitucional nº 25 de 1985, que deu nova redação ao art. 152, abaixo transcrito:

Art. 152. É livre a criação de partidos políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a Soberania Nacional, o regime democrático, o pluralismo político e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados os seguintes princípios:

‘No parágrafo 3º são resguardados os princípios previstos, a lei federal estabelecerá normas sobre a criação, fusão, incorporação, extinção e fiscalização financeira dos partidos políticos e poderá dispor sobre regras para a sua organização e funcionamento’.

A Constituição Federal de 1988 trouxe de volta o instituto da fidelidade partidária, porém com importante mudança em relação ao texto de 1969, porque não impôs penalidades para o não exercício da regra.

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: (EC n.º 52/2006)

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito

nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

A imposição da fidelidade partidária é obrigatória por expressa regra constitucional e, no plano legal, na lei de regência dos partidos que deve ser cumprida por todos que se alinham num mesmo partido político, aspecto indispensável ao fortalecimento das instituições políticas.

A autonomia de organização e administração dos partidos políticos é ampla, ficando condicionada aos termos do art. 17 da Constituição que fixa valores e diretrizes estruturais que deverão ser observados pelas agremiações: soberania nacional, regime democrático, pluripartidarismo, direitos fundamentais da pessoa humana, caráter nacional, proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes e estabelecimento de normas de disciplinas partidárias.

A Lei nº 5.692/71, Lei Orgânica dos Partidos Políticos, regulou a matéria e impôs como norma constitucional, a cassação do mandato do parlamentar que deixasse o partido pelo qual se elegera ou descumprisse as diretrizes e programas estabelecidos pela direção partidária.

A Constituição Federal prescreveu certos padrões básicos de organização, dentre os quais se destaca a necessidade de fixação de normas estatutárias para regular a disciplina e a fidelidade partidária. Preceituou a fidelidade partidária como uma regra a ser obrigatoriamente prevista e imposta pelos partidos políticos aos seus filiados, em seus respectivos estatutos.

A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, de regência dos partidos políticos, também estabeleceu normas sobre a fidelidade partidária. Os principais aspectos envolvendo o tema serão apresentados a seguir.

A mencionada lei assegurou a livre criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos, cujos programas deveriam respeitar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, e de igual modo, autonomia ao partido político para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento. Em seu art. 20 ficou definido que os partidos políticos deveriam estabelecer, em seus estatutos, os prazos de filiação partidárias superiores aos previstos nesta, com vistas à candidatura a cargos eletivos. No entanto, tais prazos não podem ser alterados no ano da eleição.

A necessidade de previsão da conduta indevida no estatuto partidário, como condição da imposição da punição, foi prevista no art. 23 da citada Lei.

O parágrafo 2º manteve a exigência legal, para o amplo direito de defesa, dispositivo constitucional da Lei.

A determinação sobre os deveres do parlamentar, no exercício das atividades e de obediência ao que foi definido pelos órgãos de direção partidária, baseado no estatuto, também foi instituída na Lei nº 9.096.

O art. 25 estabeleceu a possibilidade de punições disciplinares aos parlamentares infiéis. Concedeu ao partido o direito de, ao expulsar regularmente o parlamentar, retirar-lhe o exercício de direitos, de prerrogativas e funções que exercesse na casa legislativa, alijando-o de comissões parlamentares e até da mesa diretora da casa. Do mesmo modo, determinou a perda de função ou cargo para o parlamentar que voluntariamente deixasse a legenda pela qual foi eleito (art. 26).

Posteriormente, a Lei nº 9.504/1997, Lei das Eleições, veio fortalecer o instituto da fidelidade partidária, quando, em seu art. 9º, estabeleceu que o candidato deveria possuir domicílio eleitoral no prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito bem como estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo.

A mencionada legislação ainda propôs no seu parágrafo único, quando da fusão ou incorporação de partidos após o prazo estipulado no *caput*, considerar, para efeito de filiação partidária, a data de filiação do candidato ao partido de origem.

2.2 AS PROPOSTAS SOBRE A FIDELIDADE PARTIDÁRIA

2.2.1 Da proposta do Senado Federal

A Comissão Temporária Interna do Senado Federal, instituída no ano de 1995, foi encarregada de estudar a reforma político-partidária e teve como relator o Senador Sérgio Machado.

Na ocasião, a Comissão realizou estudos e inúmeros debates sobre os diversos temas políticos, analisou o conjunto de propostas, sistematizou a matéria e como resultado concluiu pela apresentação de relatório final contendo onze proposições legislativas.

Dentre outros temas, a Comissão discutiu sobre a fidelidade partidária, elaborou e apresentou em novembro de 1998 o relatório final. As onze proposições apresentadas foram divididas em 3 (três) Projetos de Lei e 8 (oito) Propostas de Emendas Constitucionais.

As matérias discutidas pela Comissão, instituindo, normatizando ou prevendo punição ao partidário infiel foram as PECs nº 041/1996, nº 050/1996, nº 137/1995, nº 090/1995, nº 060/1995, nº 051/1995, nº 042/1995, nº 085/1995, nº 166/1995 e nº 283/1995.

Além das matérias acima discriminadas, outras propostas diversificadas tramitavam, inclusive as que determinavam a perda de mandato para todos os cargos e em todos os níveis.

A Comissão analisou a questão eleitoral e concluiu as discussões apresentando propostas ao sistema político, retomando o debate para a democracia brasileira tematizando aspectos como os partidos e o sistema partidário, reorganização dos poderes, financiamento de campanhas público e/ou privado, sistema de voto em lista aberta e/ou fechada.

Foi aprovada na Comissão Temporária Interna do Senado a Proposta de Emenda à Constituição nº 44/1998:

Dá nova redação aos artigos 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.

Também foram acrescentados os parágrafos 5º a 7º no art. 17 da Constituição Federal, ficando assim:

Art. 17 [...]

§ 5º Perderá automaticamente o mandato do 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.

§ 7º O pedido de decretação de perda do mandato será processado e julgado pelo Tribunal Superior Eleitoral, quando for cargo eletivo federal, e pelo Tribunal Regional Eleitoral, quando se tratar de cargos estaduais e municipais.

O art. 2º da PEC fez a seguinte alteração no art. 5º da Constituição:

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.

2.2.2 Da proposta da Câmara dos Deputados

A Comissão Especial da Câmara dos Deputados, criada para analisar e discutir as matérias em tramitação na casa sobre a reforma política, avaliou as propostas de emendas constitucionais ao PL nº 1.210/2007, tratando sobre a fidelidade partidária.

A Comissão fez reuniões, realizou audiências públicas, promoveu longos debates com a presença de representantes de partidos políticos. Foram ouvidos acadêmicos, especialistas em ciência política e levantadas todas as propostas de reforma do sistema eleitoral, partidário e das regulamentações das campanhas eleitorais em tramitação.

A Comissão unificou todas as propostas em um só projeto de lei.

Em 30 de maio de 2007, o Projeto de Lei nº 1.210/2007, tendo como primeiro subscritor o Deputado Regis de Oliveira, foi apresentado em plenário com maioria absoluta dos membros da Casa. Com fulcro no art. 67 da Constituição Federal, o voto do relator da Comissão Especial de Reforma Política, Deputado Ronaldo Caiado, manifestou-se sobre as PECs nº 185, nº 208 e nº 310, que tratam da fidelidade partidária, prevendo a perda de mandato do parlamentar que mudasse de partido. A Comissão entendeu que a “perda de mandato é matéria de natureza constitucional” (art. 55 da CF). O trecho a seguir colacionado traz o posicionamento da Comissão quanto ao assunto:

Quanto ao mérito, cumpre assinalar que a proposição original foi elaborada no ano de 2003, antes, portanto da edição das Leis n.º 11.300, de 2006 (mini-reforma política) e n.º 11.459, de 2007 (disciplina a distribuição do fundo partidário), bem como da decisão do Supremo Tribunal Federal de 7 de dezembro de 2006, que declarou a inconstitucionalidade de alguns dispositivos da Lei dos Partidos Políticos, atinentes à cláusula de desempenho dos partidos políticos nos pleitos eleitorais. Destarte, o texto, conforme sua concepção original, mostra-se carecedor de atualização e aperfeiçoamentos, fazendo-se necessária a adoção de algumas inovações trazidas no bojo das mais de trezentas emendas

apresentadas ao projeto [...]. É o que sucede, por exemplo, com as propostas que visam a instituir novas regras para a filiação partidária, ou mesmo com aquelas que procuram dar redação aos dispositivos que regulamentam o horário gratuito e o horário eleitoral. Os dois temas serão certamente mais bem tratados em uma discussão centrada nas vantagens e desvantagens de sua adoção, como também as propostas que trazem inovações ousadas ao sistema eleitoral mereceriam exame atento desta Casa, mas não puderam aqui ser acolhidas.

2.2.3 Da proposta do Executivo

A proposta elaborada pelo Executivo e encaminhada ao Congresso Nacional, com sugestões para iniciativa de emendas constitucionais que tratam sobre fidelidade partidária, vai de encontro com as decisões apresentadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Estes proferiram julgamento sobre a fidelidade partidária com a seguinte decisão: deve pertencer ao partido o mandato eleitoral. Em outras palavras, estabeleceu “[...] que os parlamentares que mudarem de partido deixarão de exercer os respectivos mandatos, exceções diante das quais o parlamentar continuará exercendo o mandato”. (BRASIL, 2007, p. 143).

A legislação atual sobre a fidelidade partidária (Lei nº 9.096/1995) determinou em seu art. 20, parágrafo único, os prazos para a filiação partidária, fixados no estatuto do partido, com vistas à candidatura a cargos eletivos e que não podem ser alterados no ano da eleição.

A proposta apresentada pelo Executivo tratando sobre a fidelidade partidária sugeriu a alteração no art. 20 da Lei nº 9.096/1995, o qual passaria a ter o seguinte teor: “Art. 20, parágrafo único: dos prazos de filiação partidária, fixados no estatuto do partido, com vistas à candidatura a cargos eletivos, não podem ser alterados no ano da eleição, nem alcançarão candidaturas de detentores *de cargos eletivos no exercício do mandato*”.

A proposta sugeriu também a alteração no art. 26 da mesma Lei: “O mandato do parlamentar que deixar ou for expulso do partido sob cuja legenda tenha sido eleito passará a ser exercido pelo suplente do referido partido”. A regra não seria aplicada se for verificado que o partido político realizou mudanças essenciais ou está descumprindo o programa ou o estatuto partidário registrado na Justiça

Eleitoral; se houver prática comprovada objetivamente de perseguição no âmbito interno do partido contra o ocupante de cargo eletivo; e se houver filiação visando a criação de novo partido; tampouco seria aplicada se houver filiação visando concorrer à eleição na mesma circunscrição, exclusivamente no período de 30 dias anterior ao término do prazo de filiação que possibilite a candidatura.

Atualmente, a Lei nº 9.504/1997, que trata da fidelidade partidária, determina em seu art. 9º, parágrafo único, os prazos para a filiação: “Se houver fusão ou incorporação dos partidos, para efeito de filiação partidária será considerada a data de filiação do candidato ao partido de origem.”

A proposta apresentada sugere alteração no art. 9º, parágrafo 2º: “§ 2º. O prazo para a filiação partidária para quem estiver no exercício de mandato eletivo será de 6 (seis) meses”.

2.3 JUSTIFICATIVA DAS PROPOSTAS

A justificativa das três propostas que foram estudadas, discutidas e apresentadas pelo Senado Federal, pela Câmara dos Deputados e pelo Executivo para o instituto da fidelidade partidária dispõem de pontos em comum e sugerem mudanças. As três propostas são favoráveis à fidelidade partidária.

O relator, Senador Sergio Machado da Comissão do Senado, explicou acerca da finalidade da discussão: “Como tentativa de equacionar o problema, a Comissão tem por objetivo buscar o fortalecimento dos partidos políticos, o instituto da fidelidade partidária é uma necessidade indispensável”.

O relator, Deputado Ronaldo Caiado da Comissão da Câmara dos Deputados, apresentou na justificativa que “é preocupante o sistema político funcionar diluindo as identidades dos partidos, obstando-lhes a institucionalização e, sem dúvida, desmoralizando-o”.

A justificativa do Executivo na apresentação da proposta a favor da fidelidade partidária é no sentido de pretender reafirmar as recentes decisões do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral.

A proposta com sugestão de anteprojeto de lei alterando a fidelidade partidária tem também a pretensão de restabelecer o fortalecimento das instituições políticas, buscando um “fim do troca-troca” entre partidos.

2.4 DO JULGAMENTO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA

Em março de 2007, o TSE em resposta à consulta administrativa (CTA 1398) formulada pelo Partido Democrata (DEM), antigo Partido da Frente Liberal (PFL), restabeleceu a fidelidade partidária para os cargos obtidos nas eleições proporcionais: “Vereadores, deputados estaduais e federais, pertencem ao partido político e às coligações e não aos candidatos eleitos”.

No mês de maio ingressaram no Supremo Tribunal Federal três mandados de segurança impetrados pelos partidos DEM, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Partido Popular Socialista (PPS) contra o ato da presidência da Câmara dos Deputados que arquivou os pedidos para que fossem empossados os suplentes de deputados federais em função destes estarem desfiliações das legendas que o elegeram e estarem automaticamente sem mandato.

Para a presidência da Câmara dos Deputados houve o entendimento de que a matéria deveria ser analisada pela Justiça.

A atuação do TSE em resposta à consulta se fundamentou na previsão legal no art. 23, XII do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965), que assegura competência privativa àquela Corte Judicial para responder sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe foram feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político.

O julgamento, em outubro de 2007, que o STF proferiu sobre a fidelidade partidária, por maioria (oito votos), decidiu “que a infidelidade partidária levará a perda de mandato”, em se tratando de eleitos pelo sistema proporcional, vereadores, deputados estaduais e deputados federais que trocaram de partido a partir do dia 27 de março de 2007.

De acordo com o julgamento apresentado pelo Tribunal Superior Eleitoral, a mudança imotivada de filiação partidária de parlamentar conduz à cassação do mandato, seguindo-se que o mandato permanecerá com o partido político pelo qual o parlamentar disputou o pleito eleitoral.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria “infidelidade partidária gera perda de mandato”, foi de que o mandato pertence ao partido, com a possibilidade da perda de mandato quando o parlamentar, eleito por uma

agregação, passa a compor outro partido, com ressalvas que os parlamentares terão amplo direito de defesa para argumentarem os motivos que os levaram a mudar de legenda, regra válida anteriormente julgada pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Os ministros que votaram a favor, Marco Aurélio e Carlos Ayres Britto, fundamentaram seus posicionamentos em normas extraídas do sistema e dos princípios consagrados na Constituição.

A interpretação foi sistematicamente baseada nos princípios, reconhecendo-se a força não só das regras, mas também dos princípios e valores constitucionais.

O Ministro Cezar Peluzo argumentou que “a legislação brasileira não permite a candidatura avulsa”, candidatura sem partido, demonstrando a necessidade do partido.

2.5 LITERATURA SOBRE A FIDELIDADE PARTIDÁRIA

A mudança de partidos não passou despercebida na literatura. Cientistas políticos que analisaram a evolução do sistema partidário nas décadas de 1980 e 1990 perceberam que a migração estava vinculada à criação de novos partidos na legislatura da Constituinte, origem de afastamento entre o eleito e eleitor que ocorrendo sem a intervenção do eleitor compromete a representatividade do Congresso Nacional.

Melo (1999) argumenta e mostra a importância que a televisão adquiriu no comportamento dos congressistas.

Para um pequeno partido na Câmara dos Deputados, a migração, algo que não acarreta custo eleitoral, devido aos baixos níveis de identificação partidária e à possibilidade de realização de coligações em todos os níveis, passou a ser uma fonte de benefícios para os deputados no sentido de garantir um precioso tempo na televisão. Isso poderá ser utilizado para a projeção pessoal, como também para transformar em moeda de troca nas negociações com os grandes partidos no processo de formação das coligações. (MELO, 1999, p. 36).

As inovações no modelo institucional, as determinações constitucionais sobre a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, bem como os regimentos internos da Câmara e do Senado, definidos logo após a promulgação da

Constituição, apontavam as opções feitas pelos congressistas para o fortalecimento do Poder Legislativo. Tais medidas guardavam coerência com o esforço de democratização e liberalização em curso no país.

Continuando com o pensamento de Melo (1999), o Regimento Interno da Câmara aprovado em 1989, consubstanciou um padrão centralizado de organização do processo legislativo, materializado na transferência de amplos poderes para o Colégio de Líderes. Com tais poderes referentes à definição da agenda e ao regime de tramitação das matérias, os líderes juntamente com o presidente da Mesa passaram a ter condições de alterar o processo legislativo ao sabor das prioridades estabelecidas.

O Poder Executivo e os líderes são responsáveis pela definição da agenda e pelo ritmo dos trabalhos no Congresso.

Em um quadro onde o Poder Executivo detém o poder de agenda preponderante sobre o Legislativo fragmentado e que não se opõe à ação governamental, os partidos políticos apresentam coesão interna suficiente para tornar a ação do plenário previsível.

Tal comportamento poderá ser para cada deputado a melhor estratégia adotada.

Para um parlamentar individualmente que tem seu espaço de atuação bastante reduzido, a possibilidade de influenciar sobre o resultado do processo legislativo é praticamente nula. Devido à centralização dos trabalhos nas mãos de uma elite, resta-lhe, se desejar ter acesso a recursos para fins eleitorais, seguir a orientação de seu líder e esperar pelas recompensas por tal comportamento.

Melo (1999) argumenta ainda que um Congresso com tal nível de concentração de poderes e onde os partidos, por meio de seus líderes, estruturam o trabalho, convive com uma intensa migração interna.

Esse arranjo pode também estimular o deputado a buscar um melhor posicionamento junto ao núcleo decisório do sistema, mudando de partido sempre que necessário. Votar com o líder faz parte de uma estratégia racional de sobrevivência política, buscar um partido bem melhor posicionado na estrutura de poder da Câmara também faz parte. Para os líderes envolvidos numa disputa pelos recursos é interessante aliciar novos deputados para suas legendas.

Melo (1999) considera também uma hipótese de que as migrações podem acontecer na ideologia, supondo que a “atuação dos partidos políticos em plenário

segue um padrão definido” permite a migração para outro partido de mesmo campo ideológico. Os dados indicam que o pertencer a um ou outro partido, dentro do campo, não tem muito significado que não somente a busca de uma sigla que viabilize chegar à Câmara e sua sustentação política.

Considera também que o deputado brasileiro tem muita liberdade quando define a trajetória partidária. Cita que de um lado a legislação não estabelece nenhum vínculo entre mandatos e partidos, e até estimula a infidelidade partidária. Por outro lado, o eleitorado atualmente não se identifica com nenhum dos partidos. É muito pequeno o contingente de cidadãos que procura definir seu voto com base no partido para então chegar ao candidato. (MELO,1999).

Para Rollo (2007), não há na Constituição Federal e nem em qualquer lei de regência da espécie, dispositivo prevendo sanção de perda de mandato para o parlamentar infiel. A Constituição não descreveu o tema fidelidade partidária, salvo para prescrever que o estatuto partidário deve estabelecer normas sobre a matéria (art. 17 § 1º).

Ainda segundo Rollo (2007, p. 15), a defesa da fidelidade partidária, devida pelos filiados aos seus partidos políticos, vem sendo defendida como o aprimoramento dos problemas políticos no sentido de fortalecer, na cultura brasileira, o respeito às instituições, o valor do comportamento institucional e a exigência de que os políticos estejam a serviço de programas, de propostas, idéias e diretrizes.

Rollo (2007) menciona também a respeito do cabimento da sanção de cassação de mandato como consequência de infidelidade partidária. O autor faz uma retrospectiva da história, enfocando essa punição contra os parlamentares à época da Ditadura Militar, na qual as liberdades civis não eram valorizadas. Para ele, não se deve repetir os excessos do passado, de modo a alcançar a exigência da fidelidade com a falsa posição de suprema cura de todos os males políticos existentes no país.

A existência de fidelidade partidária era tida como entrave à evolução dos costumes políticos nacionais. Decorrido esse tempo, vê-se crescer uma ânsia em atribuir novamente à infidelidade a sanção de perda de mandato.

É necessário observar que dependendo da infração defendida em cada estatuto partidário, a punição aos seus filiados deverá se resguardar em conformidade com a Lei nº 9.096/1995 e com a Constituição Federal.

Cabe aos partidos políticos, além do comprometimento com a preservação do regime democrático, a responsabilidade de fazer com que no interior de suas organizações, estruturas e, fundamentalmente, no seu funcionamento, os princípios democráticos sejam devidamente respeitados.

Segundo Rollo (2007), deve haver regras de fidelidade partidária, porém sem retornar ao tempo das ditaduras partidárias em que poucos membros comandavam as decisões, pois o compromisso é com o respeito ao regime democrático.

Com base no que foi apresentado, conclui-se que todas as propostas analisadas são favoráveis à necessidade de tornar efetiva a fidelidade partidária. Segundo todas elas, a regra da fidelidade partidária é obrigatória por expressa determinação constitucional e deve ser cumprida por aqueles que se alinham numa determinada legenda partidária.

Portanto, é desejável que os envolvidos na formação e no desenvolvimento de determinado partido político tenham em comum um mínimo de ideais e objetivos, e que possam se concretizar em práticas políticas alinhadas na adoção de um só discurso político.

A valorização do candidato em detrimento aos partidos políticos facilita a migração dos eleitos que se não estiverem compromissados com os programas partidários muitas vezes agem meramente com finalidade eleitoral ou pessoal.

Identidade de propósitos é nota de princípio sobre qual deverão se configurar os partidos políticos. Logo, torna-se necessária uma união dos membros e de ação política entre os componentes de um mesmo partido, tanto para fortalecê-lo quanto para apresentar-se para o eleitorado como um grupo coerente.

Sobre perdas e ganhos quando o candidato abandona a agremiação, nenhum ônus lhe recai sobre essa decisão. Mas, se houver, será bem pequeno em comparação ao prejuízo causado ao partido político na autenticidade da representatividade democrática.

Entretanto, na literatura sobre a questão, não existe o mesmo consenso. Para alguns autores, a fidelidade é relevante e fundamental, respeitando a diretriz constitucional estabelecida. Para outros, a norma de imposição da fidelidade não seria necessária, pois os partidos teriam poder para comandar o voto de seus parlamentares.

3 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA

Dando prosseguimento ao objetivo do estudo, este capítulo irá versar sobre o financiamento de campanhas eleitorais, mostrando as regras atuais que o regem, as propostas e suas justificativas, assim como o posicionamento da doutrina sobre a questão.

3.1 REGRA ATUAL DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS

O sistema de financiamento de campanhas eleitorais que vigora no país está disposto nos artigos das Leis nº 9.096/1995, nº 9.504/1997 e nº 11.300/2006.

As regras relativas à arrecadação dos recursos que serão utilizados nas campanhas estão estabelecidas no art. 17 da Lei 9.504/1997 que no ano de 2006 sofreu alteração, passando a vigorar com nova redação na Lei nº 11.300/2006.

Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à justiça eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade.

Consoante o art. 18, os partidos políticos e coligações, quando da solicitação dos registros das candidaturas, comunicarão aos Tribunais Eleitorais os valores máximos dos gastos para cada cargo eletivo e em cada eleição, observando os limites estabelecidos no art. 17-A.

No art. 20 fica estabelecido que o próprio candidato a cargo eletivo fará sua administração financeira de campanha ou pode designar outra pessoa para administrar os recursos próprios, os repassados pelo comitê, os da cota do Fundo Partidário e as doações de pessoas físicas ou jurídicas.

O art. 24 da Lei nº 11.330/2006 estabelece que é vedado aos partidos e candidatos o recebimento direto ou indireto de doações em dinheiro, ou por meio de publicidade de qualquer espécie que proceda de: entidade ou governo estrangeiro; órgão da administração direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; permissionário do serviço público; entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em

virtude e disposição legal, entidade de utilidade pública, entidade de classe ou sindical; pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.

O Tribunal Superior Eleitoral, após compilar os dados das contribuições relatadas, inovou ao criar novas fontes vedação onde exige que todos os candidatos apresentem uma prestação de contas detalhada sobre as contribuições de campanha.

O Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução nº 22.715/2008 que dispõe sobre a arrecadação e aplicação de recursos por candidatos e comitês financeiros, e prestação de contas para as eleições municipais de 2008.

Resolução nº 22.715, de 28 de fevereiro de 2008.

Art. 16 [...]

XII – sociedades cooperativas de qualquer grau ou natureza;

XIII – cartórios de serviços notariais e de registro.

Parágrafo único. O uso de recursos recebidos de fontes vedadas constitui irregularidade insanável e causa para desaprovação das contas, ainda que o valor seja restituído.

O novo cenário do processo político a partir da redemocratização do país vem fazendo com que a competição eleitoral se torne cada vez mais acirrada, enfatizando os altíssimos custos das campanhas.

Na busca pela equidade entre os que pleiteiam cargos eletivos na disputa eleitoral, a regra para a normalidade do pleito de financiamento de campanhas é debatida politicamente pelos defensores de uma reforma política.

Os argumentos para uma nova proposta de financiamento de campanhas partiu da consciência que o poder econômico representa um grande peso na formação de decisão dos eleitores para a condução de candidatos aos Poderes Legislativo e Executivo.

3.2 AS PROPOSTAS PARA O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS

3.2.1 A proposta no Senado Federal

A proposta original de reforma política, discutida pela Comissão Temporária Interna do Senado, teve como relator o Senador Sergio Machado, o qual apresentou relatório final em que trata sobre o financiamento de campanha.

O Projeto de Lei nº 188/1998 dispõe sobre o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais e estabelece critérios objetivos de distribuição dos recursos no âmbito dos partidos.

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

O art. 2º trata sobre como os recursos serão distribuídos, na sua totalidade, aos diretórios nacionais dos partidos políticos com representação na Câmara dos Deputados, na proporção de suas bancadas.

A vedação para o 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, está expressa no art. 24 da Lei.

A Comissão Temporária Interna do Senado aprovou, por unanimidade, a proposta do relator, retratada no Projeto de Lei nº 188/1998.

Destarte, a opinião majoritária tanto da Comissão quanto em todos os foros onde o tema é debatido, é no sentido de que o financiamento público das campanhas eleitorais é o instrumento indispensável à garantia da independência e viabilidade dos candidatos e dos eleitos ante o poder econômico.

3.2.2 A proposta discutida na Câmara dos Deputados

Na Câmara dos Deputados, a Comissão Especial criada para analisar e discutir a reforma política, tendo como relator ao Projeto de Lei nº 1.210/2007, o Deputado Ronaldo Caiado, apresentou no plenário relatório que dispõe sobre o financiamento de campanha.

A proposta do financiamento público exclusivo se articula com a das listas partidárias preordenadas, condição para que ele seja implantado. Entre várias razões para adotá-lo, ressaltamos a de ordem doutrinária. (BRASIL, 2007, p. 28).

Na elaboração do substitutivo, foram estabelecidas duas prudentes regras em sintonia com os artigos 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que concerne à assimilação orçamentária dos impactos financeiros das medidas

associadas ao financiamento público das campanhas eleitorais pelo Tesouro Nacional.

Foi fixada a data de 31 de dezembro do ano anterior ao da elaboração do orçamento como referência para se conhecer o número de eleitores sobre o qual se aplicará o valor estabelecido de gasto por eleitor. Foi determinado o limite para os gastos públicos com as campanhas eleitorais para as eleições de um único turno, fixando o valor máximo de R\$ 7,00 por eleitor, acrescido de mais R\$ 2,00 por eleitor nos casos das eleições com segundo turno.

Sobre o assunto, o relator, Deputado Ronaldo Caiado, assim se posicionou:

A proposta sobre o financiamento público para as campanhas eleitorais, engendrado pelo art. 17 da Emenda n.º 345, apresenta-se, inteiramente descompromissada com a realidade econômica, social, política e jurídica. Podendo invalidar todo o esforço da Comissão da Reforma Política em combater o uso de recursos advindos de 'caixadões' e apresentar um sistema que possibilite moralização e transparência nos gastos das campanhas eleitorais. (BRASIL, 2007, p. 14).

No entendimento da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, a proposta não foi aprovada.

3.2.3 Da proposta apresentada pelo Executivo

O Governo Federal apresentou proposta como uma "sugestão" em forma de proposições legislativas ao Congresso Nacional para nova discussão da reforma política.

A proposta de reforma foi dividida em anteprojetos de lei e uma pré-proposta de emenda constitucional, dispondo sobre lista partidária, lista fechada, fidelidade partidária e financiamento de campanha.

O anteprojeto de lei que dispõe sobre o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais, alteraria as Leis nº 9.096/1995 e nº 9.504/1997.

A Lei nº 9.096/1995, no seu art. 31, veda ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie.

A sugestão de anteprojeto de lei, apresentada pelo Executivo, sugere alteração no art. 31.

Fica vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, nacional ou estrangeiro.

A proposta de anteprojeto de lei ainda propõe alterações no art. 17 da Lei nº 9.504/1997 que estabelece normas para as eleições no que confere “Da arrecadação e da Aplicação de Recursos nas Campanhas Eleitorais”.

Art. 17. As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos e financiadas na forma desta lei.

Art. 17-A [...]

§ 1º. Em ano eleitoral, a lei orçamentária incluirá dotação, em rubrica própria, consignada ao Tribunal Superior Eleitoral, no anexo referente ao Poder Judiciário, destinada ao financiamento de campanhas eleitorais, tendo por referência o eleitorado existente em 30 de abril do ano da elaboração da lei orçamentária.

§ 2º. O Tribunal Superior Eleitoral fará a distribuição dos recursos aos órgãos de direção nacional dos partidos políticos, da seguinte forma: – 1% dividido igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; 19% divididos igualmente entre os partidos com representação na Câmara dos Deputados; 80% divididos entre os partidos, proporcionalmente ao número de eleitos na última eleição para a Câmara dos Deputados.

A proposta do Executivo aventa alteração do art. 20: “Os partidos farão a administração financeira de suas campanhas, usando exclusivamente os recursos repassados pelo Tribunal Superior Eleitoral, na forma estabelecida nesta Lei.”

Outra alteração sugerida pela proposta do Executivo é em relação ao disposto no art. 22: “É obrigatório para o partido abrir conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha.”

3.3 DA JUSTIFICATIVA DAS PROPOSTAS

O relator da Comissão do Senado, Senador Sergio Machado, defendeu o financiamento das campanhas políticas, afirmando que:

É fundamental para a democracia que exista o financiamento das campanhas políticas, mas também que a sociedade saiba quem financiou e com quanto. Destarte, a opinião majoritária da Comissão, é no sentido de que o financiamento público das campanhas eleitorais é o instrumento indispensável à garantia da independência

e viabilidade dos candidatos e dos eleitos ante o poder econômico. (BRASIL, 1998, p. 108).

A justificativa apresentada sobre o financiamento de campanha pelo relator da Comissão da Câmara dos Deputados, Deputado Ronaldo Caiado, diz que:

Quanto ao financiamento público de campanha na elaboração dos substitutivos foram estabelecidas as regras de Responsabilidade Fiscal, e definida a data de 31 de dezembro do ano anterior ao da elaboração do orçamento para se conhecer o número exato de eleitores que será aplicado o valor estabelecido de gasto e oferecer um tempo para o Poder Executivo ajustar o impacto financeiro da medida à LDO. (BRASIL, 2007, p. 13).

A justificativa do Executivo, em virtude da apresentação de sugestões para o Congresso Nacional retomar para a pauta de reformas, é a proposta de uma nova discussão dentro da reforma política sobre o financiamento de campanha, sendo este basicamente norteado no propósito de:

- a) combater a corrupção e as estruturas institucionais permeáveis à corrupção, focando a transparência, finalizando o abuso do poder econômico nas campanhas eleitorais e procurando desvincular os grandes financiadores dos candidatos eleitos;
- b) incrementar e qualificar a representatividade;
- c) baratear e buscar a isonomia nas campanhas eleitorais; e
- d) reforçar os partidos políticos trazendo de volta o debate de programas e ideologias.

A proposta do Executivo sobre as reformulações do financiamento público de campanhas não estão intrinsecamente interligadas com a mudança do sistema das listas abertas para o de listas eleitorais fechadas.

O Brasil ainda mantém o modelo misto de financiamento de campanhas, onde candidatos podem receber recursos de particulares, embora existam o fundo partidário e a disponibilidade de horário reservado no rádio e na TV para os partidos políticos.

3.4 FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA

Um dos argumentos mais relevantes para o financiamento público partidário ganhou importância a partir do altíssimo custo das campanhas. A adoção desse financiamento reduziria o impacto do poder econômico sobre a política.

A proposta de financiamento público de partidos é uma tentativa de assegurar a independência dos candidatos eleitos em relação ao poder econômico dos financiadores das campanhas. Outro argumento importante na defesa do financiamento partidário é o princípio da igualdade. O sistema público de financiamento propiciaria condições igualitárias aos candidatos.

A preocupação em regulamentar as fontes e modos de financiamento das eleições tem como objetivo o fim da utilização de recursos privados nas campanhas eleitorais, sob o prisma moralizador da proibição de patrocínio em face do poder econômico daqueles que custeiam candidatos na representação popular com características de ilegalidade.

Existem dois sistemas de financiamento público no Brasil, a propaganda eleitoral em rádio e TV e o fundo partidário. Os partidos políticos e as campanhas políticas já recebem publicamente por meio do fundo partidário. O horário eleitoral gratuito equilibra o jogo político, dando a todos os partidos o acesso na televisão.

A adoção do financiamento público poderá fortalecer os partidos políticos, porque afastaria os candidatos que só têm interesse em no setor privado.

3.5 FINANCIAMENTO PRIVADO

Os interesses das elites empresariais influenciam o processo político e as eleições brasileiras. Os políticos podem receber legalmente dos partidos, de pessoas físicas e de empresas o dinheiro para financiar suas campanhas eleitorais. Geralmente candidatos em todos os níveis recebem a maior parte do dinheiro de fontes empresariais.

O financiamento de campanhas eleitorais é debatido desde a vigência da Constituição de 1988, porém ganhou maior relevância com o surgimento das sucessivas crises que resultaram em grandes escândalos que o país atravessou desde o impedimento do presidente Collor, com processos na Comissão de

Orçamento do Congresso, com desvios comportamentais de gestores do patrimônio público e financiamentos irregulares comprometendo políticos da oposição e de personalidades do governo.

A proposta da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, no relatório final pondera:

No Brasil, já conseguimos assegurar o direito igual ao voto, mas o peso da riqueza privada é um claro impedimento a que o direito de ser votado seja também garantido igualmente a todos. Essa é uma razão de peso para a opção pelo financiamento público exclusivo. (BRASIL, 2007, p. 10).

3.6 A LITERATURA DISCUTE O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA

A boa atuação e o desempenho nas eleições, às vezes, são originados de grandes financiamentos diretos ou indiretos, de natureza pública ou privada, onde o resultado positivo nas eleições, acima de tudo, é o reflexo do poder econômico. O candidato para ganhar votos quer se diferenciar individualmente, levantando fundos e realizando gastos exorbitantes. Assim, ele traça um planejamento estratégico de campanha com a probabilidade de alcançar uma maior parcela do eleitorado.

A regra atual de financiamento de campanhas onde o candidato pode receber parte de financiamento público e privado cria condições de competição desigual entre os concorrentes.

Essa condição criada no ambiente das eleições com o abuso do poder econômico, além de causar um desequilíbrio entre os candidatos, torna irreal o princípio da isonomia, a base partidária e faz com que a disputa eleitoral se torne ilegítima.

O grupo político que discute o conteúdo das regras da reforma e propõe mudanças no controle do financiamento de campanhas está dividido em duas alas: uma que prefere reformas amplas, mas que alterem de modo sistemático quase todos os institutos de nossos direitos políticos; e outra que prefere regras mais pontuais e previsíveis.

Oposição e governistas têm dois argumentos acerca do financiamento das campanhas: se o dinheiro usado no financiamento for exclusivamente público, tem a probabilidade de ser desviado dos projetos extremamente importantes do país que são os das áreas social, da saúde e da educação para alimentar atividades político-

partidárias; e se os recursos utilizados forem da área privada, remete-se primeiramente a tipologia da “corrupção”, por causa do amplo uso do *caixa dois* por partidos e candidatos, considerando a má reputação dos políticos brasileiros.

A discussão sobre as vantagens e desvantagens do sistema brasileiro e o porquê de as campanhas serem tão caras, levam à conclusão de que os fatores importantes são os incentivos que a legislação eleitoral impõe. Logo, os partidos não têm uma forte organização e as eleições se tornam cada vez mais individuais, personalizadas por meio de favores, presentes e outros benefícios.

Samuels (2006, p. 146) define os “mercados” de financiamentos de campanhas brasileiros quando se referem à estrutura da montagem das campanhas em que é dominado por poucos atores, mesmo que sejam pessoas físicas ou jurídicas. Chegou à conclusão de que poucos contribuem para o financiamento de campanhas, mas quando chegam a fazê-lo geralmente é com muito dinheiro. Essas grandes doações de poucos separam claramente a preferência dos eleitos com relação aos eleitores.

O referido autor discute também o que os doadores “conseguem” na troca. Essa regra de doações “fechada” implica em candidatos bem mais próximos dos seus financiadores, sugerindo que os financiamentos das campanhas brasileiras são, em grande medida, mais “voltados para serviços” do que para a política. Tal dinâmica deixa os financiadores aguardando uma vantagem direta, um “serviço” específico que apenas o cargo público pode oferecer no retorno do investimento (SAMUELS, 2006).

As campanhas brasileiras com custos altíssimos podem até passar a impressão que a democracia no Brasil está forte. Os altos custos de campanha significam que os políticos estão disputando acirradamente os cargos, campanhas caras implicam em competição política intensa.

Samuels (2006) conclui que a importância óbvia do dinheiro para o sucesso eleitoral tem mais implicações negativas que positivas para a democracia brasileira. Ademais, se as campanhas são tão caras é porque os políticos não possuem ferramentas baratas para transmitir sua mensagem para alcançar os eleitores, que é o apelo partidário, além de incentivar o individualismo político.

4 LISTAS PARTIDÁRIAS PREORDENADAS

Da mesma forma como foi descrito nos capítulos anteriores, nesta seção será percorrido acerca de mais uma proposição da reforma política, no que tange aos votos em listas partidárias preordenadas. Portanto, também serão mostrados os dispositivos legais que regem as listas partidárias, as propostas analisadas pelas comissões da Câmara e do Senado e o posicionamento doutrinário sobre o tema.

4.1 REGRA ATUAL DA LISTA

A regra dispendo sobre votos em listas partidárias estão descritas nos dispositivos das Leis nº 4.737/1965 e nº 9.504/1997.

O art. 93 da Lei nº 4.737 dispõe sobre o prazo para que seja dada entrada em cartório ou na Secretaria do Tribunal, conforme o caso, de requerimento de registro de candidato a cargo eletivo. O prazo terminará, improrrogavelmente, às dezoito horas do nonagésimo dia anterior à data marcada para eleição.

Nas eleições realizadas pelo sistema proporcional, o parágrafo 5º do art. 104 define que a cédula terá espaços para que o eleitor indique o nome ou o número do candidato ou a sigla de sua preferência.

O art. 107 determina para cada partido ou coligação o quociente partidário que será dividido pelo quociente eleitoral o número de votos válidos obtidos pela legenda ou coligação, desprezando-se a fração.

Serão considerados eleitos, conforme determina o art. 108 da Lei, os candidatos registrados por um partido ou coligação, quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um receba.

Na Lei nº 9.504/1997, o art. 8º define que a escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação deverão ser feitas no período de 10 a 30 de junho do ano em que as eleições forem realizadas, devendo ser lavrada em ata e rubricada pela Justiça Eleitoral.

Sobre o registro dos candidatos pelo partido, o art. 10 declara que poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, até 150% do número de lugares a preencher.

O parágrafo 1º do art. 15 assegura aos partidos o direito de manter os números atribuídos à sua legenda na eleição anterior, e para os candidatos será concedido o direito de manter os números na eleição anterior para o mesmo cargo.

Cada partido preencherá as cadeiras conquistadas conforme a ordem de votação de seus candidatos.

4.2 DAS PROPOSTAS

4.2.1 Da proposta do Senado

A Comissão Temporária Interna do Senado, analisou, discutiu e unificou os três tópicos – sistema eleitoral, proibição de coligação e a suplência –, por se tratarem de assuntos correlatos, apresentando a PEC nº 42/1998.

O entendimento da Comissão Interna do Senado resultou na seguinte sugestão: “Para o fortalecimento partidário, deveria acontecer a substituição do sistema proporcional de listas abertas, pelo sistema conhecido como voto distrital misto”.

O voto deve ser conferido ao partido para evitar a excessiva personalização conduzida pelo sistema eleitoral proporcional com listas abertas. As alterações propostas se justificam para que o eleitor tenha direito a dois votos desvinculados: um no candidato, o outro voto na legenda partidária.

A Comissão Interna do Senado apresentou no relatório “o cálculo do coeficiente partidário”, em substituição do sistema de listas abertas para o distrital misto. As listas serão fechadas, cabendo à convenção regional, mediante votação secreta, escolher os integrantes da lista partidária sendo a ordem de precedência definida pelo resultado do escrutínio.

4.2.2 Da proposta da Câmara dos Deputados

A proposta analisada pela Comissão Especial de estudar a reforma política na Câmara dos Deputados discutiu as emendas quanto às listas partidárias

preordenadas fechadas. O Deputado Ronaldo Caiado apresentou relatório final com a justificação da não adoção da lista fechada.

A Comissão Especial argumentou e manteve o entendimento no sentido da implementação das listas partidárias fechadas da proposta analisada:

A adoção da lista preordenada permite que se crie uma regra para a alternância de gênero na ordenação da lista, de forma a que não haja mais de duas candidaturas consecutivas de pessoas do mesmo sexo, no primeiro terço da lista. A lista preordenada permitirá aos partidos dar destaque às lideranças. (BRASIL, 2007, p. 10).

4.2.3 Da proposta apresentada pelo Executivo

A sugestão de anteprojeto de lei apresentada pelo Executivo que dispõe sobre o voto em lista fechada sugere o debate para que sejam alterados os dispositivos das Leis nº 4.737/1965 e nº 9.504/1997.

Na Lei nº 4.737/1965, seu art. 93 passaria a ter a seguinte redação: “O prazo para dar entrada em cartório ou na secretaria do Tribunal de requerimento de lista partidária preordenada ou de candidatura a cargo majoritário terminará no nonagésimo dia anterior da eleição”.

Sugere também alteração no parágrafo 5º da mesma Lei: “Nas eleições realizadas pelo sistema proporcional, a cédula terá espaços para o eleitor indicar a sigla ou número do partido de sua preferência”.

A redação do art. 107 ficaria assim: “Determina-se para cada partido o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos obtidos pela legenda, desprezada a fração.”

A proposta do Executivo sugere que a definição de quem será eleito pelo art. 108 da lei: os candidatos registrados por um partido quanto o quociente partidário indicar, na ordem estabelecida na lista partidária.

A proposta aventa também alteração no art. 8º da Lei nº 9.504/1997, no parágrafo 3º: “Os candidatos integrantes da lista partidária serão definidos por convenção partidária, com voto direto e secreto de, pelo menos, 15 % dos filiados, sob pena de indeferimento do registro da respectiva lista”.

A alteração proposta para o art. 10 da Lei nº 9.504 descreve que cada partido poderá registrar, para eleições proporcionais, uma quantidade de candidatos que represente até 110% do número de vagas em disputa.

Do número de vagas resultante das regras previstas nesse artigo, o parágrafo 1º define que cada partido deverá garantir, ao menos na primeira metade de sua lista partidária, a existência de ambos os gêneros a cada três candidatos, sob pena de indeferimento do registro da respectiva lista.

4.3 DA JUSTIFICATIVA DAS PROPOSTAS

As conclusões acerca das propostas apresentadas pela Comissão do Senado, pela Comissão da Câmara dos Deputados e pelo Executivo estão abaixo descritas.

Para o relator Senador Sergio Machado da Comissão do Senado:

Ante a necessidade de trabalharmos no sentido do fortalecimento partidário, impõe-se substituir o atual sistema proporcional de listas abertas por um outro que proporcione uma vida partidária mais adequada, ao adotar o sistema misto, distrital e proporcional, a Comissão reconhece as vantagens dos sistemas clássicos. (BRASIL, 1998, p. 20).

No entendimento do relator Deputado Ronaldo Caiado da Comissão da Câmara dos Deputados:

O cerne da proposta da Comissão é a articulação entre o mecanismo das listas fechadas e o financiamento. A lista preordenada permitirá aos partidos destacar as lideranças, a opção não implica desconhecer os riscos de oligarquização, o fenômeno é evidente sob a denominação de caciquismo. O projeto busca dentro dos limites da autonomia partidária, delinear procedimentos democráticos para o preparo das listas preordenadas pelas agremiações, e assim atenuar as tendências oligárquicas. (BRASIL, 2007, p. 10).

A justificativa do Executivo para as sugestões da adoção de listas partidárias preordenadas e bloqueadas é sua contribuição para o fortalecimento e a institucionalização dos partidos. A mudança busca a redução de carga de personalismo eleitoral e o fim da disputa entre candidatos de uma mesma legenda no pleito.

4.4 A VISÃO DA LITERATURA SOBRE A LISTA PREORDENADA

O sistema eleitoral é fundamentalmente importante, uma vez que determina regras de preferências eleitorais, regulamentando as eleições nos países democráticos.

A legislação eleitoral regulamenta as eleições das nações politicamente organizadas, transformando os votos dados pelos eleitores quando do fechamento das urnas e computadas as preferências eleitorais dos cidadãos. Estabelece também cada forma de ocupação dos cargos disputados em mandatos para o Legislativo ou para a chefia do Executivo.

As regras utilizadas não esgotam as leis eleitorais de uma democracia, pois existe uma série de normas que regulam quem são os eleitores aptos a votar, a obrigatoriedade ou não do voto, os critérios de apresentação dos candidatos por cada partido político, o controle dos gastos de campanha, as normas no que concerne aos meios de comunicação e aos fundos partidários.

Para Nicolau (2000, p. 10), poucos brasileiros conhecem em detalhes as técnicas do sistema eleitoral e a forma do cálculo do quociente eleitoral que será utilizado para estabelecer quantas cadeiras caberão a cada partido no Legislativo.

Continuando no pensamento de Nicolau (2000), diversas tipologias classificam os sistemas eleitorais com consenso entre os especialistas para agregação nas duas representações: majoritária e proporcional.

Nicolau (2000) avalia que um sistema eleitoral é ideal quando este consegue maximizar a transformação de votos em mandatos, a legislação eleitoral, a obrigatoriedade ou não do comparecimento, os critérios para apresentação de candidatos, as normas de acesso aos meios de comunicação, a um só tempo, e pela forma que mantém a equanimidade representativa entre os votos dos eleitores, a representação parlamentar, a formação de governos estáveis, e a relação estabelecida entre os representantes e os representados, e pelo grau de liberdade que o eleitor faz suas escolhas.

A combinação prática desses critérios se dá em conformidade pelas próprias características estruturais, sociais e da competição política de cada país.

A opção dos países, segundo Nicolau (2000), por diferentes sistemas eleitorais é adequado e baseado em princípios relacionados com a estrutura social,

com o nível de incorporação do eleitorado no processo político e os conflitos intra-elites.

O sistema proporcional de lista tem como principal objetivo fazer com que os partidos estejam representados no Parlamento, de acordo com os votos que cada um recebeu nas eleições, buscando representar opiniões expressas por meio dos partidos, para a distribuição das cadeiras.

As regras para a seleção de candidatos no sistema de listas (aberta e fechada) expressam o grau variável de intervenção dos eleitores para designar individualmente seus representantes.

O atual sistema eleitoral brasileiro oferece ao eleitor as opções de votar no nome do candidato, voto nominal, ou votar no partido, chamado voto na legenda. Atualmente poucos parlamentares são eleitos com os votos nominais, grande parte depende dos votos obtidos por meio da legenda.

4.4.1 Voto em lista fechada

No sistema da lista fechada os partidos têm total controle quando designam os representantes das cadeiras, preordenando antes das eleições, numa lista, a posição de cada candidato.

Nesse sistema os eleitores não votam em candidatos individuais, mas na lista partidária. A lista dos candidatos é ordenada por decisão de cada partido ou federação de partidos, definida em estatuto comum da Federação.

As cadeiras parlamentares a que cada partido tiver direito serão ocupadas pelos primeiros nomes da lista. Essa prática privilegia cada vez mais os partidos em detrimento da escolha feita pelos eleitores nos seus candidatos.

Os argumentos contrários citam algumas desvantagens da lista fechada: para o eleitor ficaria o menor grau de escolha eleitoral; do ponto de vista do sistema dificultaria a renovação da elite política.

O estabelecimento de listas fechadas ou preordenadas, onde o eleitor passa a votar apenas no partido ou na legenda, restringe o processo de seleção das candidaturas apenas ao âmbito partidário. A lista fechada tende a favorecer à sua burocracia.

Para os defensores do sistema de lista fechada, o atual sistema representativo brasileiro tem muitos mecanismos que já afetam a escolha dos eleitores. Um deles são as coligações entre os partidos, permitindo que o voto dado a um candidato de um partido eleja outro candidato de outro partido.

Outro mecanismo são as constantes trocas de legendas durante o mandato.

Para os que se opõem a introdução do sistema de lista fechada, o argumento é que este produzirá um efeito de oligarquização dos partidos, onde os dirigentes partidários teriam o poder de controlar as indicações dos nomes para compor a lista, priorizando seus aliados para ocupar os primeiros lugares, deixando os adversários no final.

Para Nicolau (2000, p. 135), o risco existe, porém é importante lembrar que outros países adotaram o sistema de lista fechada, ainda em fase de redemocratização, com relativo sucesso e conseguiram organizar um sistema partidário de consistência.

4.4.2 Voto em lista aberta

No Brasil, o sistema proporcional de lista aberta é utilizado desde 1945 na escolha dos deputados federais.

No sistema de lista aberta os partidos apresentam uma relação de nomes não-ordenados, mas a decisão sobre quais deles serão eleitos cabe exclusivamente aos eleitores que votam em cada um dos candidatos da lista ou na legenda partidária.

O candidato que receber o maior número de votos individualmente ocupará a cadeira que o partido tem direito.

O atual sistema brasileiro para a eleição de membros do Poder Legislativo, votação proporcional em listas abertas, tem como objetivo a escolha dos representantes políticos baseada no voto popular, dividindo-se as vagas em disputa de acordo com os votos obtidos por partido. Os eleitores determinam a ordem final dos candidatos.

O sistema permite a representação individual, o que leva a uma acirrada competição entre os candidatos de um mesmo partido durante as eleições.

Uma das restrições feita à lista aberta, é que esta produz resultados indesejados para o eleitor quando o seu partido é muito heterogêneo.

Um voto dado a um candidato da preferência do eleitor pode ajudar a eleger outro de tendência oposta e com quem não tem afinidades políticas, são as chamadas coligações.

O sistema eleitoral de representação proporcional com lista aberta facilita o esquecimento do eleitor sobre o seu voto. O eleitor brasileiro não lembra em quem votou, o que gera uma situação de enfraquecimento nos vínculos representativos entre eleitor e eleito. (NICOLAU, 2006).

Para Klein (2007), a lista aberta pode oferecer um maior grau de liberdade ao cidadão, porém é a dimensão intrapartidária que revela como a representação é alocada dentro dos partidos e o grau com que os candidatos ao Legislativo depende de sua própria reputação pessoal em contraste com a reputação dos partidos. O autor discute que para ganhar uma eleição é preciso haver um “partido forte” ou um “candidato forte”. Ele ainda argumenta que, embora o sistema de lista fechada não se configure como um modelo superior, na lista aberta é o eleitor quem decide que candidatos ocuparão as cadeiras conquistadas. Portanto, os problemas maculam o ideal da representação baseada nos partidos, mas podem ser corrigidos por meio de legislação rígida e específica.

Em relação ao esquecimento do nome dos deputados por parte dos eleitores, Klein (2007) explica que há indícios de que o fenômeno não seja resultado somente da lista aberta, mas pode ser decorrente da realização das eleições nacionais simultaneamente às estaduais, o que gera um grande acúmulo de escolhas que o eleitor brasileiro faz ao mesmo tempo. E acrescenta que o esquecimento ainda pode ocorrer por causa do grau de importância dos nomes dos candidatos, que importam menos do que as propostas por eles defendidas ou o que representam para a população.

Ainda seguindo o raciocínio de Klein (2007), é plausível imaginar que o atual sistema eleitoral pela representação proporcional em lista aberta incentiva as táticas de campanhas individuais, assim sendo, o candidato compete não somente com as agremiações opositoras, mas também com companheiros de seu próprio partido.

As desvantagens citadas ao sistema de lista aberta apontam alguns fatores como: o estímulo às campanhas individuais, o aumentando da personalização da escolha eleitoral, o favorecimento na disputa entre os candidatos do mesmo partido,

o troca-troca de partidos, as coligações que ignoram a escolha dos eleitores, por permitir que o voto dado a um candidato eleja outro.

O sistema de lista aberta brasileiro vem recebendo críticas por parte dos estudiosos devido ao exagerado número de coligações entre os partidos, o que funciona como uma única lista.

Estes fatores deturpam de algum modo a preferência dos eleitores, e também dificulta o controle dos gastos das campanhas e os dirigentes partidários não têm controle sobre quais candidatos serão eleitos.

Os mais votados da coligação, independentemente do partido ao qual pertençam, são eleitos. O voto de legenda é contado para distribuir as cadeiras entre os partidos, mas não tem nenhum efeito na distribuição das cadeiras entre os candidatos.

Durante a campanha eleitoral os candidatos não cooperam entre si, pelo contrário, são estimulados a competir pelas cadeiras do partido.

Os candidatos pedem voto individual e não são incentivados para enfatizar a campanha partidária.

A distribuição das vagas no Poder Legislativo é feita inicialmente aos partidos políticos, porque são raras as vezes em que a votação única do candidato alcança o quociente eleitoral. E, posteriormente, as vagas são distribuídas aos candidatos mais votados.

4.4.3 Eleições proporcionais

Conforme o art. 45, a Constituição aplica o sistema proporcional na escolha dos vereadores, deputados estaduais, deputados distritais e deputados federais.

A Câmara Federal é composta por representantes do povo eleitos pelo sistema proporcional em cada estado, território e no Distrito Federal.

Nesse sistema, leva-se em consideração o tamanho dos distritos eleitorais, dimensionado pela área geográfica e a proporcionalidade em relação à população de cada distrito, densidade populacional pelo qual o representante do povo é eleito.

No sistema proporcional de lista, é importante saber em quem os eleitores podem votar, se nos partidos ou nos candidatos. Em alguns casos, podem votar

apenas no candidato e outras vezes na lista de candidatos dos partidos ou coligações.

A discussão é para encontrar o melhor sistema: lista aberta, na qual os partidos não ordenam a lista de candidatos; e lista fechada, onde os partidos ordenam a lista e o eleitor pode votar apenas na legenda.

O voto de legenda é contado para distribuição das cadeiras entre os partidos, não tendo efeito na distribuição das cadeiras entre os candidatos. As cadeiras obtidas pelos partidos ou coligações são ocupadas pelos candidatos mais votados.

Em todas as eleições há regras previamente definidas para a distribuição dos cargos em disputa. As lideranças partidárias conhecem bem essa regra de computação e sabem transformar esses votos em poder. Mesmo com votações iguais, as forças políticas podem ter diferentes frações do poder disputado, em consequência dos efeitos das regras eleitorais.

Tais regras incentivam ou desestimulam tanto os eleitores quanto os que estão em disputa política. O voto em lista existe, é o sistema de lista “pós-ordenada”. Sem o eleitor tomar conhecimento, sua participação é na ordenação final dessa lista, quando uma parte vota nominalmente baseada no debate político e nas propostas, e a outra parte vota em parlamentares sem condição de se eleger. Nesse caso, o eleitor acaba contribuindo para a eleição de outros candidatos às vezes do mesmo partido e/ou candidato de outro partido, devido às coligações.

Os sistemas majoritários garantem a eleição dos candidatos com maior contingente de votos. Mas, possivelmente, possibilita governos unipartidários com maior capacidade de controle dos representantes, uma forma de assegurar a representação das diversas unidades territoriais.

Os sistemas proporcionais distribuem os postos em disputa de maneira equânime à votação obtida pelos que competiram na eleição. Com capacidade de produzir uma relação equânime entre votos e cadeiras e a necessidade de o Parlamento garantir a representação de minorias.

O sistema majoritário garante a eleição dos candidatos que receberam o maior contingente de votos. Maioria simples, dois turnos, voto alternativo e voto em bloco. A representação proporcional pode operar por intermédio de lista e do sistema de voto único transferível.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o desenvolvimento deste trabalho, foi feita uma reflexão sobre as complexas questões abordadas para os novos debates na agenda da reforma política no Congresso Nacional.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, a reforma política vem sendo colocada na pauta de reformas do Congresso. Durante vinte anos foram criados grupos de trabalhos e instituídas comissões especiais na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, destinadas a estudar as matérias em tramitação.

As matérias que são levadas para a pauta geralmente dispõem sobre a fidelidade partidária, o financiamento de campanhas e o sistema de lista fechada em substituição do sistema de listas abertas, o qual é adotado atualmente nas eleições para o Legislativo.

As comissões criadas nas duas casas estudaram, discutiram, concluíram os trabalhos e apresentaram sugestões de mudanças nos seus respectivos relatórios finais em forma de projetos de leis, porém não foram levados à votação em plenário.

A reforma política ainda exigirá muitos debates no Congresso Nacional. Grande parte das discussões precisará de um maior envolvimento com múltiplos aspectos merecedores de atenção, com a participação da sociedade civil organizada, dos acadêmicos, dos representantes dos partidos políticos, dos cientistas políticos e de outros segmentos da vida política.

As informações obtidas na literatura foram indispensáveis para a formação de uma consciência crítica, no momento em que as discussões apontam a necessidade de modificação de determinados aspectos de uma melhor escolha de um sistema eleitoral mais consistente e de um reforço do papel dos partidos no cenário político.

Com o estudo foi possível entender que está na reforma política um passo muito importante para que se chegue a um melhor aperfeiçoamento da representatividade, para que se avance no entendimento sobre a competição eleitoral, e para compreender a organização e o desenvolvimento dos partidos. Entende-se também que o processo de reforma não deve ser desenvolvido simplesmente pelos que exercem política partidária.

Nas três propostas estudadas, o diagnóstico apresentado foi que determinados institutos estão carentes de atualização em relação ao tempo, que

alguns itens da política estão desgastados e já sofreram algumas deformações com o uso.

O financiamento das campanhas precisa de uma definição clara. Se a verba deverá ser exclusivamente pública ou se pode contar com a participação privada. É preciso estudar como o dinheiro pode influenciar na política.

Igualmente, torna-se imprescindível definir regras para a fidelidade partidária. Esse tema é quase um consenso nas discussões que envolvem a reforma política. Trata-se de um mecanismo inibidor, no qual as trocas de partido devem ser um dos pontos centrais para amenizar a infidelidade partidária.

Há a necessidade de considerar aspectos sobre a representação partidária e a vontade popular.

Nas propostas estudadas, existe o consenso pela adoção do sistema de lista fechada, mas também há uma preocupação se o sistema de lista fechada poderá estimular um excessivo monopólio representativo.

Com a reforma será possível a estruturação das ações e da lógica política identificando e organizando o processo legislativo.

Outro ponto da reforma são as regras para a dinâmica sobre os partidos políticos, ou seja, se estes são detentores dos mandatos eletivos ou se os mandatos pertencem às personalidades eleitas.

Identificar se os efeitos do sistema de lista aberta, que é hoje o adotado no Brasil, sofreriam algum impacto sobre o sistema de lista fechada, o sistema proposto para a substituição, qual a capacidade de interferir no processo decisório do sistema político.

A legislação existente institucionaliza um sistema que estimula a ausência de compromisso, de solidariedade, de disciplina e coesão partidária.

Com o estudo, percebe-se que a relação entre o sistema eleitoral e os partidos políticos começam nas eleições, que são permeadas por um forte individualismo.

A reforma política garantirá o respeito e a vontade do eleitor, corrigirá as distorções que induzem o eleitor ao erro, com a “transposição” de votos para a legenda ou coligação.

A tendência será que o eleitorado cada vez mais votará considerando o programa partidário e não somente a biografia dos candidatos, resultando em uma grande mudança na cultura política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária a perda do mandato**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira. As eleições de 2006 e a reforma política. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, ano 43, n. 172, 2006.

_____. Financiamento de campanhas eleitorais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, ano 41, n. 161, 2004.

AVRITZER, Leonardo; ANASTACIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. UFMG, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Câmara Federal. **Relatório Final da Comissão Especial da Câmara**. Brasília, DF, 2007.

_____. Senado Federal. **Relatório Final da Comissão Especial do Senado**. Brasília, DF, 1998.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. CTA-1398. Relator: Francisco Cesar Asfor Rocha. Brasília, DF, 27 mar. 2007. DJ de 08.05.2007.

CARVALHO, João Fernando Lopes de. **Reforma política: uma visão prática**. São Paulo: IGLU, 2007

CASSEB, Paulo Adib. **Financiamento público de campanha: reforma política uma visão prática**. São Paulo: IGLU, 2007.

CERQUEIRA, Camila Medeiros de Albuquerque Pontes Luz de Pádua. Fidelidade partidária & perda de mandato no Brasil. **Temas Complexos**, Belo Horizonte: Premier, 2008.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. Fidelidade partidária & perda de mandato no Brasil. **Temas Complexos**, Belo Horizonte: Premier, 2008.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. O Poder Judiciário e as eleições 2008. "Financiamento Público de Campanha e o Julgamento da ADI dos Créditos Extraordinário". **Consulex, Revista Jurídica**, ano XII, n. 274, 15 jun. 2008.

CINTRA, Antônio Octávio. **Estudo, proposta de reforma política**. Consultoria Legislativa Câmara dos Deputados, 2005.

GARCIA, Emerson. **Abuso do poder nas eleições**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

KLEIN, Cristian. **O desafio da reforma política**. Rio de Janeiro: MAUAD, 2007.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. **Retirando as cadeiras do lugar**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

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

_____. **Lista aberta lista fechada**. Rio de Janeiro: UFMG, 2006.

_____. **Sistema eleitoral e reforma política**. Rio de Janeiro: Foglio, 1993.

_____. **Sistemas eleitorais: uma introdução** 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

RIBEIRO, Janine Renato. **Financiamento de campanha (público versus privado)**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

ROLLO, Alberto. **Reforma política, uma visão prática**. São Paulo: IGLU, 2007.

SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. In: DILON, Gláucio Ary; RENO, Lúcio R. (Orgs.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SILVA, Fernando Neves. Financiamento público de campanha e o julgamento da ADI dos créditos extraordinários. **Consulex - Revista Jurídica**, ano VII, n. 144, 15 jan. 2003.

SPECK, Wilhelm Bruno. **O financiamento de campanhas eleitorais**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). **Reforma política e economia do conhecimento**: dois projetos nacionais. Rio de Janeiro: José Olympio, 2005.