

## REFORMA POLÍTICA

# Entre a urgência e o possível

Congresso busca em 2015 consenso mínimo sobre novas regras para limitar poder econômico e melhorar representação popular

## LEIA TAMBÉM

- Alívio nas contas dos estados
- Mídia deve ser regulada?



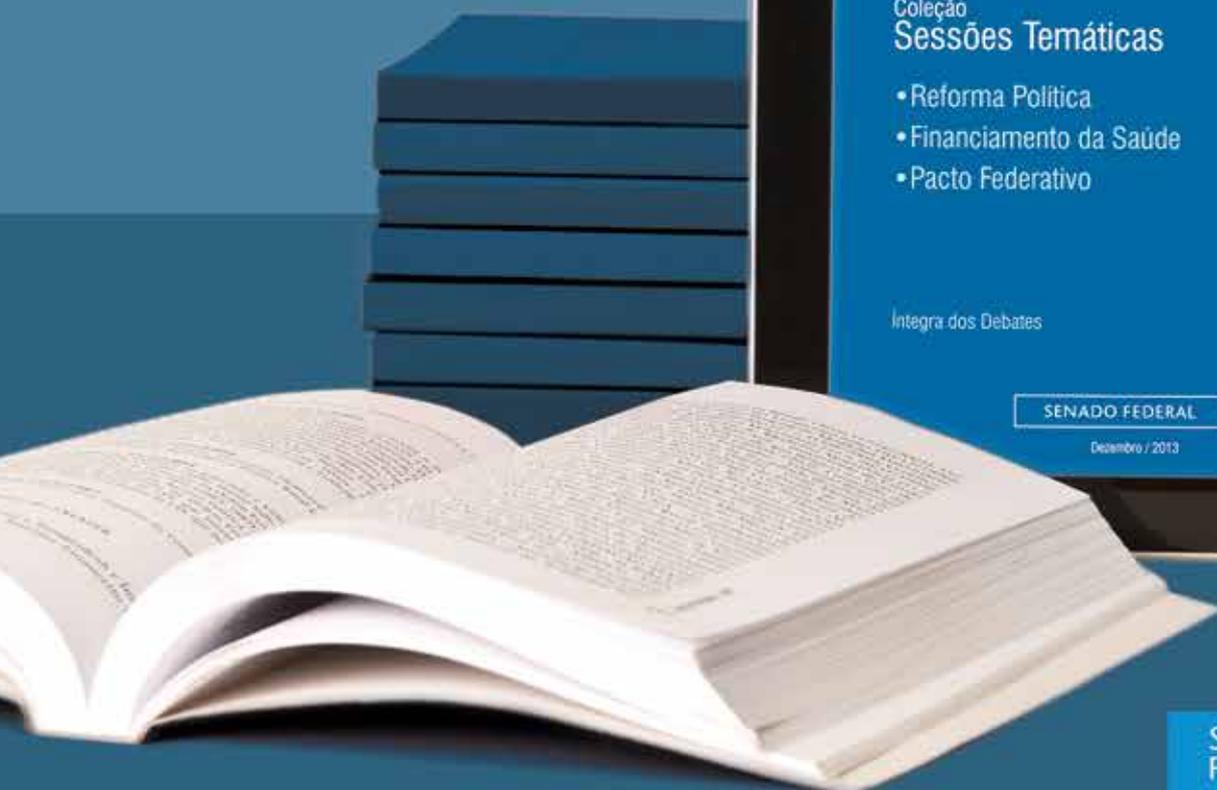
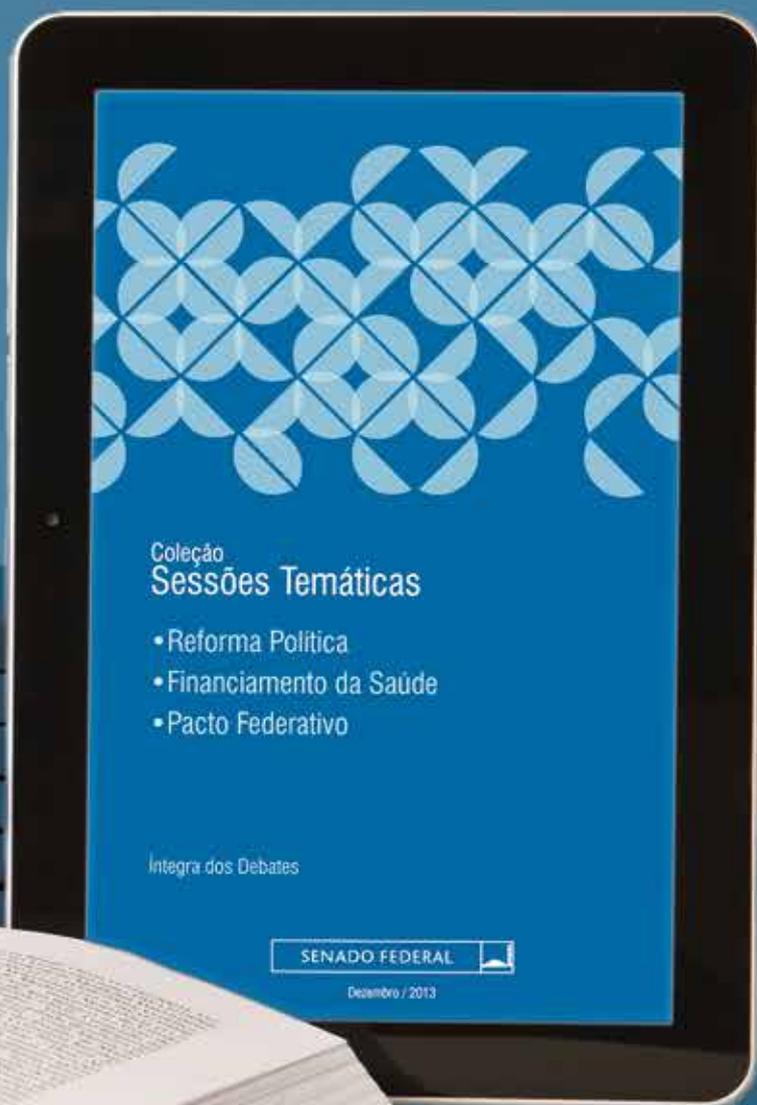
# Coleção Sessões Temáticas

Discussões sobre grandes temas nacionais

Neste volume, leia sobre os debates sobre reforma política, financiamento da saúde e pacto federativo.



Faça o download em <http://bit.ly/1e5WFGZ> ou pelo QR code ao lado.



# Aos leitores

Uma das reformas institucionais mais reclamadas no país, a reforma política enfrenta grandes dificuldades para avançar no Congresso Nacional. Os motivos para isso são fartos. Afinal, ela teria o poder de alterar substancialmente o status quo em que os políticos realizam suas atividades e se garantem competitivos nas eleições. Mudanças podem ter reflexos inesperados e aumentar os riscos de insucesso nas urnas.

As discussões, feitas sistematicamente na Câmara e no Senado há mais de uma década, também esbarram na falta de consenso. Partidos pequenos e médios rivalizam com os grandes em alguns aspectos da reforma, como a cláusula de barreira e a adoção do voto distrital, enquanto a construção de um sistema de financiamento e controle de gastos nas campanhas eleitorais até hoje não prospera — e está a reboque de uma decisão do Supremo Tribunal Federal. Fato é que argumentos favoráveis e contrários a mudanças das regras em vigor já são bem conhecidos, acumulados nos debates das diversas comissões criadas especialmente para analisar o assunto ao longo dos anos.

O que faria com que essas resistências à reforma finalmente cedessem em 2015? A origem de uma nova urgência para a mudança das regras

políticas e eleitorais está nas manifestações populares de junho de 2013. Ao traduzir a mensagem das ruas, lideranças políticas entenderam que a questão é inadiável. Já este ano, a presidente Dilma Rousseff definiu que o tema é prioritário no segundo mandato. O senador Renan Calheiros, reeleito para mais dois anos como presidente do Congresso, foi taxativo: o Parlamento pagará um preço alto se não fizer a reforma política este ano.

Diante desse cenário, **Em Discussão!** preparou esta edição em que organiza os principais temas em debate, analisados por senadores e cientistas políticos. Sistemas políticos e eleitorais de outros países são apresentados como forma de ilustrar, ao mesmo tempo, os possíveis impactos de alterações na legislação e a constatação de que não há sistema político perfeito.

Independentemente do resultado da reforma política, profunda ou superficial, os especialistas são unânimes em reconhecer que o Brasil, com as regras vigentes desde 1988, é uma democracia em que há liberdade de expressão, com eleições muito disputadas e experiências de alternância no poder, tanto no plano federal quanto no estadual e no municipal. Com espaço também para aperfeiçoamentos esperados do Congresso Nacional.

Boa leitura!

# SUMÁRIO

## Mesa do Senado Federal

Presidente: Renan Calheiros  
Primeiro-vice-presidente: Jorge Viana  
Segundo-vice-presidente: Romero Jucá  
Primeiro-secretário: Vicentinho Alves  
Segundo-secretário: Zeze Perrella  
Terceiro-secretário: Gladson Cameli  
Quarta-secretária: Ângela Portela  
Suplentes de secretário: Sérgio Petecão,  
João Alberto Souza e Douglas Cintra

Diretor-geral e secretário-geral da Mesa:  
Luiz Fernando Bandeira

## Expediente

Secretaria de  
Comunicação Social



Diretor: Davi Emerich  
Diretor-adjunto: Flávio de Mattos  
Diretor de Jornalismo: Eduardo Leão

A revista **Em Discussão!** é editada pela  
Secretaria Agência e Jornal do Senado

Diretor: Marco Antonio Reis  
Diretor-adjunto: Flávio Faria  
Editor-chefe: João Carlos Teixeira  
Edição: Sylvio Guedes e Thâmara Brasil  
Reportagem: André Fontenelle, Guilherme Oliveira,  
Janaína Araújo, João Carlos Teixeira, Joseana Paganine,  
Sylvio Guedes e Thâmara Brasil  
Capa: Diego Jimenez com foto da Agência Câmara  
Diagramação: Priscilla Paz  
Arte: Bruno Bazílio, Cássio Sales Costa, Diego Jimenez  
e Priscilla Paz  
Revisão: Fernanda Vidigal, Juliana Guaracy, Pedro  
Pincer e Tatiana Beltrão  
Pesquisa de fotos: Braz Félix e Leonardo Sá  
Tratamento de imagem: Afonso Celso  
Circulação e atendimento ao leitor: (61) 3303-3333

Tiragem: 6 mil exemplares

Site: [www.senado.leg.br/emdiscussao](http://www.senado.leg.br/emdiscussao)  
E-mail: [emdiscussao@senado.leg.br](mailto:emdiscussao@senado.leg.br)  
Twitter: @Agencia\_Senado  
[www.facebook.com/SenadoFederal](http://www.facebook.com/SenadoFederal)  
Tel.: 0800 612211  
Avenida N2, Unidade de Apoio 3 do Senado  
Federal, 70165-920, Brasília, DF

A reprodução do conteúdo é permitida,  
desde que citada a fonte.

Siga a tramitação dos projetos: [www.senado.leg.br](http://www.senado.leg.br)

Impresso pela Secretaria de  
Editoração e Publicações (Segraf)



RICARDO STUCKERT/INSTITUTO LULA

## Contexto

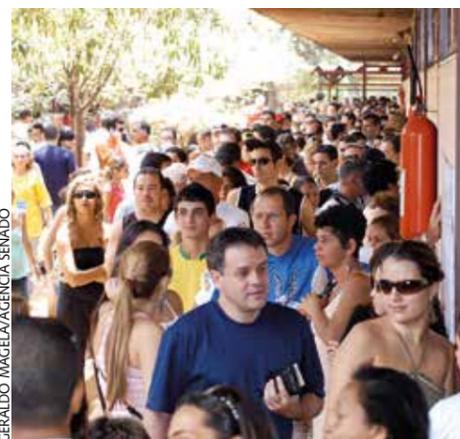
**Mudança nas regras é aposta para  
aperfeiçoar democracia brasileira** 6

Consulta popular seria usada  
para legitimar a reforma eleitoral  
10

Congresso tem projetos  
prontos para votação  
13

## Financiamento e sistema eleitoral

**Com eleições muito caras, país  
estuda limitar poder econômico** 20



GERALDO MAGELA/AGÊNCIA SENADO

Partidos podem  
precisar de  
votação mínima  
para existir  
25

Propostas  
alteram fórmula  
para escolha de  
deputados  
30

## Coligações, reeleição e voto facultativo

Forte apoio no Congresso  
ao fim das coligações  
33

Aprovada há 18 anos,  
reeleição pode acabar  
36

Eleitor deve ser  
obrigado a votar?  
38



EDILSON RODRIGUES/AGÊNCIA SENADO

## Mulheres na política, suplentes e pesquisas eleitorais

**Participação feminina  
cresce lentamente** 40



JANE DE ARAÚJO/AGÊNCIA SENADO

Projetos querem ampliar  
legitimidade de suplentes  
41

Sob suspeita, pesquisas  
correm risco de restrições  
42

Novas regras não mudarão voto  
do eleitor, preveem especialistas  
44

## Rediscussão

Nova lei altera cálculo de dívidas  
de estados e municípios 48

## Próxima edição

Entre a liberdade de expressão  
e a responsabilidade da mídia 49

**Saiba mais** 50

Conheça o nosso site



# A HORA DA REFORMA POLÍTICA

Tema recorrente na agenda nacional, as mudanças das regras eleitorais voltam a ser encaradas como essenciais para dar maior legitimidade e eficiência à democracia

Dilma discursa em sua segunda posse, ao lado de lideranças do Congresso Nacional: convite à reforma política

A cada nova eleição, a reforma política emerge das urnas como tema urgente na agenda nacional. Surgem as mais severas críticas ao sistema de escolha dos representantes na democracia brasileira, seja pelo alto custo das campanhas, financiadas por grandes grupos econômicos, seja pela eleição de candidatos a deputado com poucos votos. Ainda assim, desde que a Lei Eleitoral e a Lei dos Partidos Políticos foram aprovadas, na segunda metade da década de 90, as iniciativas para alterar as regras do jogo eleitoral não prosperaram.

Nas eleições do ano passado, porém, o tema foi mais abordado que nunca, por conta da repercussão das manifestações populares de junho de 2013, fazendo com que a pressão pela reforma política se intensificasse. Como resultado, a presidente Dilma Rousseff e o presidente do Senado, Renan Calheiros, são hoje dois dos maiores defensores da reforma.

“É inadiável implantarmos práticas políticas mais modernas e éticas e, por isso, mesmo mais saudáveis. É isso que torna urgente e necessária a reforma política. Uma reforma profunda, que é responsabilidade constitucional desta Casa, mas que deve mobilizar toda a sociedade na busca de novos métodos e novos caminhos para nossa vida democrática. Reforma política que estimule o povo brasileiro a retomar seu gosto e sua admiração pela política”, afirmou a presidente em seu discurso de posse no Congresso Nacional, em janeiro deste ano.

Em seguida, Renan reforçou as palavras de Dilma: “A reforma política é imperiosa pelo alerta da pulverização, já que a partir de agora contaremos com 28 legendas no Congresso Nacional. Temos obrigação de fazê-la. Ela não pode seguir sendo uma unanimidade estática, onde todos são favoráveis, mas não avança nem um milímetro sequer. Por sua complexidade e por se tratar de uma

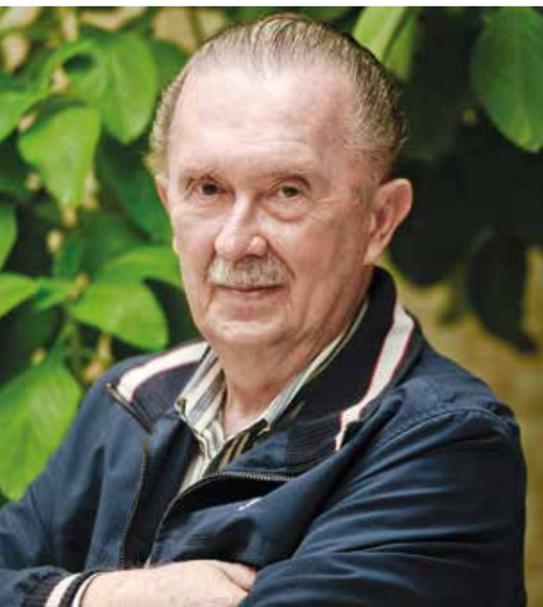
prerrogativa do Legislativo, é recomendável que o Congresso faça a reforma — até porque pagará um preço alto se não a fizer — e a submetamos a um referendo popular”.

As palavras do presidente do Senado já dão uma amostra do problema. Afinal, por que a reforma política, tão aclamada pelos ocupantes dos principais cargos do país, tarda tanto em acontecer?

Para o cientista político David Fleischer, professor da Universidade de Brasília, mesmo achando que o atual sistema eleitoral é muito ruim, os políticos têm medo de mudá-lo. Afinal, se tiveram êxito com as regras em vigor, qual o interesse em aprovar uma nova lei que trará um “terreno desconhecido” e poderá atrapalhar os planos eleitorais do político?

“Os políticos fogem da decisão sobre a reforma política, preferem jogar para a consulta popular. Mas uma coisa é certa: isso tem que ser feito este ano. É o primeiro ano de mandato, quando eles estão mais





JEFFERSON RUDY/AGÊNCIA SENADO

**David Fleischer, da UnB: “Políticos fogem da decisão sobre a reforma política, preferem jogar para a consulta popular”**

longe da próxima eleição, o que dá mais tempo para se adaptar às novas regras”, avalia Fleischer.

### Arranjo político

Com efeito, os principais esforços para mudar as regras eleitorais aconteceram em 2003 e 2011, primeiros anos de legislaturas.

Ainda assim, tampouco vingaram (leia mais na página 13), influenciados por crises ou outras votações polêmicas que aconteciam paralelamente.

A crise do momento, envolvendo a Petrobras, alvo da Operação Lava-Jato, da Polícia Federal, pode ter o mesmo efeito: ou dar argumentos para a necessidade de mudar o sistema de financiamento de campanha ou desviar o foco das atenções, deixando, mais uma vez, a reforma política esperando na fila das alterações legislativas pendentes no país.

Hoje vice-governador do Rio de Janeiro, Francisco Dornelles foi presidente da comissão especial criada pelo Senado em 2011 para analisar as propostas que compõem a reforma política. A elaboração de propostas legislativas, segundo ele, é a menor parte do problema. O desafio, diz, é costurar um arranjo político capaz de garantir um número mínimo de votos para aprovar as propostas.

“Cada partido verifica a reforma de acordo com seus interesses partidários. Dentro de um mesmo partido, parlamentares de alguns estados querem a reforma e de outros estados não querem. Isso

faz com que uma reforma, que é nacional, se torne bastante difícil”, avaliou.

Da mesma forma, o senador Walter Pinheiro (PT-BA) também vê uma mudança de disposição dos políticos para tratar do assunto durante a campanha e depois da eleição.

“Todas as vezes que estão em disputa eleitoral, falam disso, mas é só enquanto sentem o fogo da campanha no pescoço. Acabou a campanha, teve o resultado, o sujeito abandona. Se formos esperar por boa vontade, vamos ficar a vida inteira assim”, reclama.

### Supremo decide

Diante da inércia do Congresso para tomar decisões, temas políticos e eleitorais que carecem de interpretação ou que entram em conflito com princípios constitucionais são analisados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ou o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Foi assim com a verticalização das coligações nas eleições, a fidelidade partidária e o ajuste do número de deputados por estado.

Nesses casos, os parlamentares só aprovaram novas leis de-

**Sede da Petrobras, no Rio de Janeiro: crise deflagrada pela Operação Lava-Jato alimenta a discussão em torno do sistema de financiamento eleitoral do país**



AGÊNCIA PETROBRAS



DIVULGAÇÃO

**O ex-senador Francisco Dornelles, da Comissão da Reforma Política: nem dentro dos partidos há um consenso**

Os outros são: o sistema eleitoral (proporcional, distrital ou misto), a mudança no sistema de substituição dos senadores, as coligações partidárias nas eleições para deputados e vereadores e o voto secreto nas decisões do Parlamento.

Outros temas, como o fim da reeleição, a duração dos mandatos de cada um dos cargos, a mudança da data de posse e a obrigatoriedade do voto, também ocuparão a agenda do Congresso neste ano.

Nas próximas páginas, esta edição de **Em Discussão!** aborda cada um dos temas, explicando o modelo atual e como o sistema funcionaria com as possíveis alterações, inclusive com exemplos das regras do jogo em outros países.

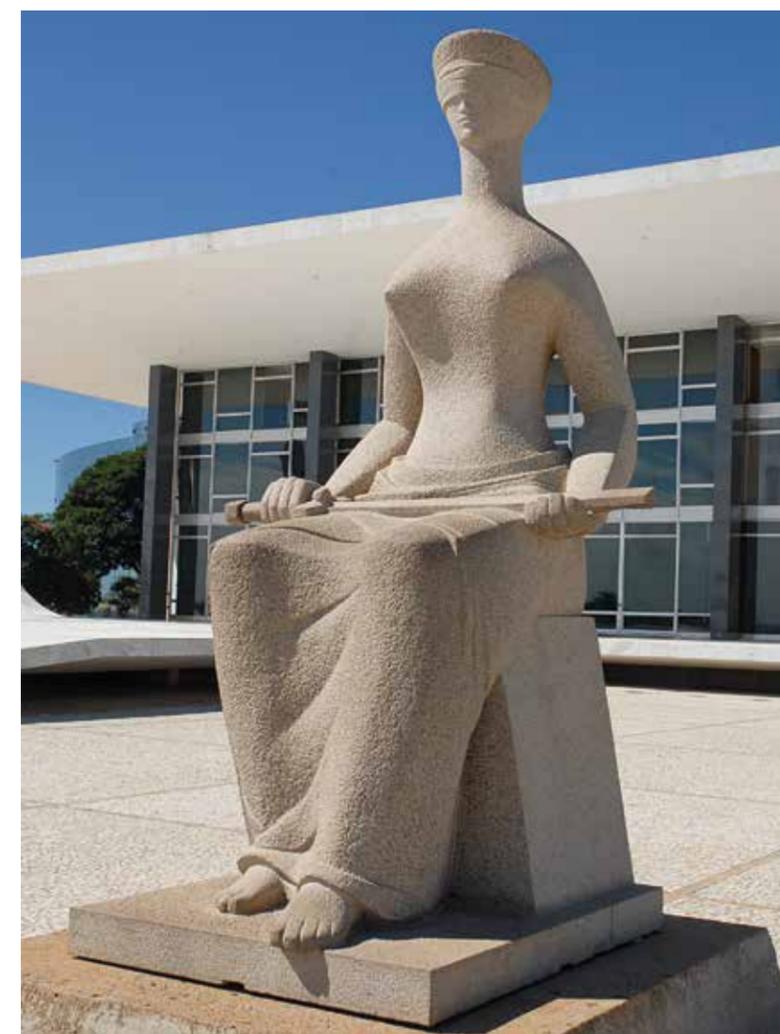
pois que o Judiciário se pronunciou. Para o ministro do Supremo Luís Roberto Barroso, o STF não pode se furtar a agir, mas ele teme a perda de protagonismo do Parlamento na discussão.

“Por circunstância do pluralismo político do Congresso, não se consegue produzir consensos essenciais para avançar determinadas agendas políticas. A reforma política é um caso típico que deveria ter sido resolvida no Congresso. A intervenção do Supremo é legítima, mas indesejável. As questões políticas devem ser tratadas por quem tem voto”, pondera.

Agora, está nas mãos do Supremo a decisão acerca da legalidade das doações de empresas a campanhas eleitorais. Apesar de a maioria dos ministros já ter votado a favor da proibição, a votação está suspensa por um pedido de vista do ministro Gilmar Mendes.

O financiamento das campanhas é justamente um dos pontos nevrálgicos da reforma política (leia mais na página 20). A limitação dos gastos dos partidos e candidatos é tida como medida fundamental para que sejam garantidas condições de igualdade na disputa eleitoral.

**À falta de iniciativa por parte do Congresso, Supremo Tribunal Federal tem tomado decisões sobre mudanças nas regras**



JOSE CRUZ/AGÊNCIA SENADO

## Plebiscito ou referendo?

Do discurso de Dilma Rousseff logo após sua vitória eleitoral em 26 de outubro, nenhum trecho gerou mais discussão que este: “Entre as reformas, a primeira e mais importante deve ser a reforma política. Meu compromisso (...) é deflagrar essa reforma, que deve ser realizada por meio de uma consulta popular”. Dilma citou em seguida, como instrumento da consulta, o plebiscito. A polêmica estava lançada.

No dia seguinte, o presidente do Senado, Renan Calheiros, divulgou nota afirmando que “o melhor caminho é o Congresso Nacional aprovar a reforma (...) e submetê-la a um referendo popular”.

A controvérsia vem da diferença entre as duas formas. Enquanto no referendo a população rejeita ou ratifica uma reforma aprovada pelo Legislativo, no plebiscito a proposta não tramita necessariamente no Congresso, que ficaria responsável por transpor para a lei a intenção do eleitorado.

Existe ainda proposta, encabeçada pelo PT, com apoio de mais de 500 entidades, para que um plebiscito decida se uma assembleia constituinte exclusiva deve se encarregar da reforma política.

A opção foi aventada pela primeira vez em junho de 2013, no auge das manifestações populares, pela própria presidente Dilma. A ideia, porém, foi engavetada dias



Cristovam e Rollemberg em palanque das eleições de 2014, com a candidata Marina Silva: o primeiro defende a constituinte exclusiva e o segundo, o referendo

depois, diante das dificuldades práticas para aprová-la. Não foi a primeira vez; em outras ocasiões, políticos e juristas de diferentes colorações políticas haviam feito propostas do gênero.

Em 2000, o ex-presidente Itamar Franco, então governador de Minas Gerais, propôs uma constituinte para fazer a reforma política. O mesmo fizeram, em 2001, o deputado federal Miro Teixeira, então no PDT; e em 2006, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Por falta de acordo em relação aos objetivos dessa reforma, nenhuma das iniciativas prosperou.

O senador Cristovam Buarque (PDT-DF) insiste na alternativa:

“Não tem como nós, legisladores, fazermos uma reforma sem beneficiarmos a nós mesmos. Por isso, mudanças só são possíveis com uma assembleia constituinte específica, com legisladores impedidos de ocupar cargo eletivo nos próximos 20 anos.”

Para alguns especialistas, a Constituição veda a possibilidade de convocação de uma constituinte exclusiva. Em 2010, o consultor do Senado Fernando Trindade publicou um estudo legislativo intitulado *Constituinte exclusiva para a reforma política?*, em que concluiu: “O único órgão competente para reformar a Constituição de 1988 é o Congresso Nacional, de acordo com o procedimento previsto no artigo 60”.

Duas propostas de emenda constitucional de 2011, a 27 e a 42 — apresentadas, respectivamente, pelos então senadores Rodrigo Rollemberg e José Sarney —, preveem que toda lei que alterar o sistema eleitoral passe a ser submetida a referendo antes de entrar em vigor. Atualmente, as duas propostas tramitam em conjunto no Senado.

Se não bastassem a dificuldade política e a complexidade das propostas, a forma como deve ser feita a reforma pode ser outra pedra em seu caminho e fonte de ainda mais discussão.



Votação na Assembleia Nacional Constituinte: decisão sobre a duração do mandato do presidente no poder acabou atropelando outros temas

## A disputa de poder em primeiro lugar

Desde o fim da ditadura militar, em 1985, a discussão sobre as reformas e minirreformas político-eleitorais aprovadas pelo Congresso foi contaminada por temas de ocasião, muitas vezes relacionados à sucessão presidencial, como a duração do mandato e o direito à reeleição do presidente da República. Isso sem contar o desejo de cada grupo político, dos pequenos aos grandes, de contar com regras que os favoreçam.

Temas importantes, como o sistema de votação para cargos proporcionais, ficaram sempre em segundo plano. Poucos se lembram, mas o voto distrital misto chegou a ser lei no Brasil, embora nunca tenha sido implantado. Foi

no final da ditadura, em 1982, por meio da então Emenda Constitucional 22, que dispunha: “Os deputados federais e estaduais serão eleitos pelo sistema distrital misto, majoritário e proporcional”. Por falta de regulamentação, o texto não foi adotado na eleição daquele ano nem nas subsequentes, já que, em 1988, a Constituição definiria as regras atuais.

Em maio de 1985, outra emenda constitucional (EC 25) marcou a volta da democracia, removendo parte do chamado “entulho autoritário”: estabeleceu eleições diretas para a Presidência e para as prefeituras das capitais e dos municípios antes considerados de “segurança nacional”. Essa re-

forma era necessária até que a Assembleia Constituinte, a ser eleita em 1986, definisse as regras definitivas do jogo.

Empossado na Presidência por força da doença que viria a vitimar Tancredo Neves, José Sarney tinha direito, pela Constituição em vigor, a um mandato de seis anos. Uns defendiam que a nova Carta reduzisse o mandato para quatro anos; outros, para cinco; e ainda havia os que defendessem a convocação de eleições diretas para presidente assim que a nova Constituição fosse promulgada. Prevaleceu uma solução de meio-termo, em que se concedeu a Sarney um mandato de cinco anos, sem direito a reeleição.

Última consulta popular em nível nacional foi o referendo para ratificar a lei que proibia o comércio de armas de fogo





Fernando Collor, eleito presidente da República em 1989, desejava uma reforma política com parlamentarismo e voto distrital misto, mas, com o seu impeachment, a proposta não prosperou

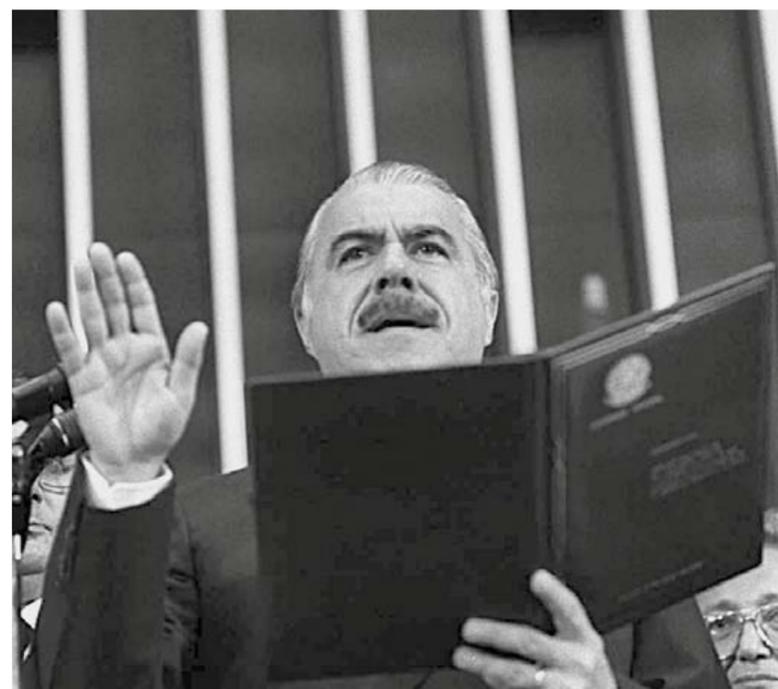
### Temas esquecidos

A Carta de 1988 deixou para leis complementares temas como as normas para a criação de partidos. Diante da percepção de que o novo regime democrático precisava ser arejado, flexibilizaram-se as exigências, o que resultou na explosão do número de legendas “de aluguel”. Se em 1982 apenas cinco partidos concorreram, em 1989 eles já eram 27. Por uma dessas novas siglas, o PRN (Partido da Reconstrução Nacional), de limitada expressão no Congresso, Fernando Collor de Mello elegeu-se presidente em 1989. O exemplo mais extremo do abuso no “aluguel” de legendas foi a meteórica candidatura do empresário de televisão Silvio Santos à Presidência da República, pelo já extinto Partido Municipalista Brasileiro. Por questões de prazo, o TSE impediu o registro da candidatura dias antes do primeiro turno.

Durante o período na Presidência, Collor chegou a acalantar a ideia de uma reforma política que implantasse o voto distrital misto

O debate sobre a duração do mandato de Sarney drenou as atenções em 1987, consumindo o tempo que poderia ser destinado ao restante da reforma política na Constituinte. O voto distrital misto, por exemplo, acabaria deixado de lado, ainda que os primeiros esboços da Carta previssem que os deputados seriam eleitos “através de sistema misto, majoritário e proporcional, conforme disposto em lei complementar”.

Ao chegar ao Plenário para votação, a redação do que viria a ser o artigo 74 resgatou o “sistema proporcional” (a história dessas alterações está no livro *A Gênese do Texto da Constituição de 1988*, de João Alberto de Oliveira Lima, Edilenice Passos e João Rafael Nicola, publicado pelo Senado em 2013). Foi mantido, assim, o sistema que vigora praticamente inalterado desde o Código Eleitoral de 1950.



Na doença de Tancredo Neves, José Sarney toma posse: mandato conferido pela Constituição era de seis anos, mas acabou reduzido para cinco, sem direito a reeleição

e o parlamentarismo, mas a crise política que viria a derrubá-lo em 1992 também levou de roldão a proposta. A vitória do presidencialismo no plebiscito sobre o sistema de governo, em abril de 1993, esvaziou ainda mais as ideias de reforma, enquanto a Revisão Constitucional daquele ano só fez uma alteração significativa: a redução de cinco para quatro anos no mandato presidencial.

Os “livros de regras” básicos do sistema eleitoral atual são a Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995) e a Lei das Eleições (Lei 9.504/1997), que, embora tenham sofrido inúmeras alterações desde então, fixaram regras que antes eram estabelecidas de eleição em eleição. Em um de seus principais artigos, a lei de 1995 tentou limitar a criação de novos partidos. Passou a exigir o “apoio” de 0,5% do eleitorado, em pelo menos um terço dos estados, com pelo menos 0,1% dos votantes em cada um deles.

Na prática, isso se traduz na necessidade de colher algo em torno de 500 mil assinaturas. Com efeito, nos últimos anos, um número menor de agremiações foi criado, o que não impediu a grande fragmentação partidária (leia mais na página 25).



Protesto anticorrupção eleitoral, há dois anos, em frente ao Congresso: mudanças esbarram na falta de consenso

## Muita discussão sem votação

Caso decida votar a reforma política, o Congresso não pode reclamar da falta de debate e de propostas. O projeto mais antigo — a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 10/1995, que cria o sistema distrital misto — tramita há 20 anos. Nesse período, diversas comissões especiais se debruçaram sobre o tema tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado. O assunto é muito bem conhecido pelos parlamentares.

Em geral, os maiores esforços se concentraram nos anos que se seguem às eleições. Foi assim em 2003, quando uma comissão

da Câmara apresentou um projeto completo sobre o assunto (PL 1.712/2003) elaborado pelo relator, o então deputado e hoje senador Ronaldo Caiado (DEM-GO). Logo, outras 100 propostas foram anexadas para tramitar em conjunto. “Aquele foi um momento em que a reforma esteve mais perto”, lembra o cientista político David Fleischer.

Em 2007, porém, o projeto foi rejeitado pelo Plenário da Câmara. À época, líderes fecharam

Há 15 anos, Ronaldo Caiado liderou, como deputado, comissão que apresentou proposta ampla de reforma política



acordo pela rejeição em troca da apresentação de uma nova proposta. Na prática, Fleischer avalia que o projeto era muito restritivo para as legendas pequenas e médias, que derrubaram o projeto no Plenário.

No início do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, Câmara e Senado montaram comissões especiais para analisar o assunto. De fevereiro a maio de 2011, um grupo de 15 senadores se debruçou sobre temas como sistema eleitoral, financiamento de campanha, voto facultativo, suplência de senador, coligações, reeleição, cláusula de desempenho, entre outros. O trabalho resultou em 11 proposições legislativas, das quais 6 ainda tramitam na Casa, 2 foram aprovadas e enviadas à Câmara e 3, rejeitadas.

Com a experiência como presidente daquela comissão, o então senador e hoje vice-governador do Rio de Janeiro, Francisco Dornelles, sugere um caminho diferente para a reforma: “O erro é começar a reforma pelo texto. Primeiro você tem que discutir a tese. Quando houver acordo, você escreve o texto. Tem projeto

à vontade, para tudo que é gosto. Cabe a decisão sobre o caminho a tomar. Quando se fala em reforma, querem reformar tudo, aí o que tem consenso não é aprovado porque está junto daquilo que não tem consenso. O problema é de decisão política”.

Dornelles observou isso no Senado. Mas é na Câmara que a reforma política encontra maior dificuldade em ser aprovada. Os senadores, em diversas ocasiões, chegaram a votar propostas que compõem a reforma política, mas, ao chegar à Câmara, elas acabam sendo anexadas a outras, elaboradas pelas comissões especiais.

Além do relatório de Ronaldo Caiado, os resultados dos trabalhos de uma nova comissão especial, de 2011, são outro exemplo. Naquele ano, o deputado Henrique Fontana (PT-RS) apresentou relatório, que não foi votado nem na comissão nem em Plenário por falta de acordo. Oficialmente, a comissão ainda está em funcionamento, mas não se reúne desde abril de 2012.

Após os protestos de junho de 2013, como resposta às reivindicações populares, foi criado o

Grupo de Trabalho da Reforma Legislativa, presidido pelo então deputado Cândido Vaccarezza, que apresentou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 352/2013, que está há mais de um ano na pauta da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara, com parecer favorável do deputado Esperidião Amin (PP-SC).

Entre as principais mudanças sugeridas pela PEC, estão o fim da reeleição e do voto obrigatório e uma alteração profunda das regras de financiamento das campanhas eleitorais, que poderá ser público, privado ou misto, a depender do candidato.

A PEC também cria “circunscrições eleitorais”, alterando a forma de eleição para deputados federais e estaduais. Pelo sistema, que permanece proporcional, o candidato não concorreria em todo o estado, mas em uma de quatro a sete regiões dentro dos estados, que devem ser definidas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

### Eleições Limpas

Diante da dificuldade de o Congresso elaborar um texto que

## No lugar da reforma, emendas pontuais

Nos últimos dez anos, três leis receberam o apelido de “minirreformas” eleitorais. Sancionadas em 2006, 2009 e 2013, todas tinham a finalidade de corrigir aquilo que, à ocasião, se percebia como brechas e distorções no processo eleitoral, como o abuso do poder econômico.

A minirreforma de 2006 (Lei 11.300), fortemente influenciada pelo escândalo do mensalão, buscava disciplinar a arrecadação das

campanhas políticas. A de 2009 (Lei 12.034), diante do uso crescente da internet, tentava estabelecer regras específicas para esse meio — proibindo, por exemplo, o anonimato na rede durante a campanha eleitoral, algo virtualmente impossível de coibir.

Apesar do apelido de “mini”, por conta do escopo limitado, as três leis são extremamente minuciosas. A de 2013 (Lei 12.891) chega a estabele-

cer as dimensões dos adesivos que podem ser colados em automóveis. Nenhuma delas, porém, promoveu as alterações estruturais reclamadas. Pior, não atingiram um de seus principais objetivos: reduzir os custos das campanhas eleitorais, que só vêm crescendo (*leia mais a partir da página 20*).

Embora os sucessivos remendos à lei eleitoral sejam bem-intencionados (o objetivo do artigo sobre adesivos, por exemplo, era conter o elevado custo da chamada plotagem de carros), o emaranhado de dispositivos é criticado pelos que temem a judicialização das eleições — ou seja, um número cada vez maior de controvérsias decididas não pelo eleitor, mas pelos tribunais eleitorais.

“Como medida paliativa, a cada dois anos, como que ao se ‘descobrir’ que haverá eleições, são confeccionados projetos de lei. Essa situação vai ter que mudar um dia”, discursou no Plenário o então senador Eduardo Suplicy, quando da aprovação da última minirreforma.



DIVULGAÇÃO

**Ex-senador Eduardo Suplicy mantém esperança de mudanças mais estruturais: “Um dia essa situação vai ter que mudar”**

tenha consenso mínimo, a sociedade civil tomou a iniciativa de apresentar uma proposta que atraiu a atenção do Congresso. Entregue também à presidente Dilma Rousseff, o Projeto de Lei 6.316/2013, do movimento Coalizão Democrática pela Reforma Política e Eleições Limpas, tem apoio de 44 entidades da sociedade civil, entre elas a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a União Nacional dos Estudantes (UNE) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

O projeto foi subscrito por cem deputados de vários partidos, do governo e da oposição, como PT, PSB, PMDB, PSDB, PCdoB,

PPS, PDT, DEM e PP. A Coalizão Democrática ainda busca alcançar 1,5 milhão de assinaturas em apoio ao projeto, como forma de pressionar pela análise e aprovação. Apesar disso, a proposta está parada na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara desde setembro de 2013. Em novembro do ano passado, a CCJC fez audiência com as entidades da sociedade civil, que pediram o arquivamento da PEC 352 e a análise, a partir de fevereiro deste ano, do PL 6.316.

Conhecido como Eleições Limpas, o PL 6.316/2013 estabelece, entre outros itens, o financiamento exclusivamente público de campanha e o sistema proporcional em lista preordenada e em

dois turnos. De acordo com o sistema proposto pelo texto, o voto será dado, primeiramente, ao partido. Com base no quociente eleitoral, será definido o número de vagas a serem preenchidas por cada partido.

No segundo turno, o eleitor escolherá, então, seu candidato entre os nomes das listas preordenadas. Só poderá concorrer número de candidatos equivalente ao dobro de vagas conquistadas pelo partido. Caso o partido obtenha, por exemplo, cinco vagas, elas serão disputadas no segundo turno pelos dez primeiros nomes das listas. A iniciativa, na avaliação do cientista político David Fleischer, tem condições de diminuir os custos das campanhas, tendo em

**Grupo de trabalho na Câmara propôs fim do voto obrigatório e da reeleição, além da adoção do sistema distrital**



FABIO RODRIGUES POZZEROM/AR

Coalização Democrática faz manifestação em Brasília: próxima meta é recolher 1,5 milhão de assinaturas



DIVULGAÇÃO

vista que os candidatos terão três semanas (no máximo quatro) para fazer propaganda entre os dois turnos.

Já o financiamento público será feito por meio de um fundo de campanha, constituído com recursos do Orçamento Geral da União, multas administrativas,

penalidades eleitorais e por contribuição de pessoas físicas de, no máximo, R\$ 700 (o valor será corrigido a cada eleição). Os recursos serão destinados exclusivamente aos partidos, que, no segundo turno, repassarão parcelas iguais aos candidatos.

“Queremos restaurar os valo-

res da democracia representativa, adotando medidas contra o poder econômico no processo eleitoral, estimulando a participação popular, a fidelidade dos partidos aos seus programas e o maior controle da população sobre os mandatos”, explicam as entidades na justificativa do projeto.

A nova lei, no entanto, proíbe as emissoras de televisão de veicular propaganda partidária ao longo do ano, de forma repetida, no mesmo intervalo de programação. O texto veta ainda propaganda eleitoral em cavaletes e cartazes em vias públicas. Nas ruas, será permitido o uso de bandeiras e de mesas para distribuição de material, desde que não impeça o trânsito de pessoas e veículos.

### Vetos

A presidente Dilma Rousseff vetou cinco pontos da lei, e os vetos foram mantidos pelo Congresso. Entre os dispositivos vetados, está o que proibia a suspensão dos repasses do Fundo Partidário às legendas durante o segundo semestre do ano em que ocorrem eleições. A presidente argumentou que a medida atrapalharia o trabalho de fiscalização da Justiça Eleitoral, colocando em risco a transparência na aplicação dos recursos do fundo.

Dilma também vetou a permissão para que concessionárias



MOREIRA/MARIZ/AGÊNCIA SENADO

Plenário do Senado aprovou, em setembro de 2013, novas regras eleitorais, mas elas não puderam entrar em vigor já para o pleito do ano passado

ou permissionárias de serviço público doassem recursos às campanhas indiretamente, por meio de subsidiárias, e a limitação de comprovação de gastos com pas-

sagens aéreas, por partidos políticos ou pelas campanhas eleitorais, à apresentação de fatura ou duplicata emitida por agência de viagem.

## Minirreforma muda propaganda e contas eleitorais

Novas regras eleitorais sobre propaganda, prestação de contas e atos de campanha são o objetivo da minirreforma eleitoral (PLS 441/2012), fruto de proposta do senador Romero Jucá (PMDB-RR), transformado na Lei 12.891/2013. O objetivo é diminuir os custos e garantir mais igualdade na disputa entre os candidatos. A lei altera ainda normas para a propaganda eleitoral na TV e na internet e simplifica a prestação de contas pelos partidos.

Entre as medidas aprovadas, está a ampliação da auditoria da Justiça Eleitoral sobre a contabili-

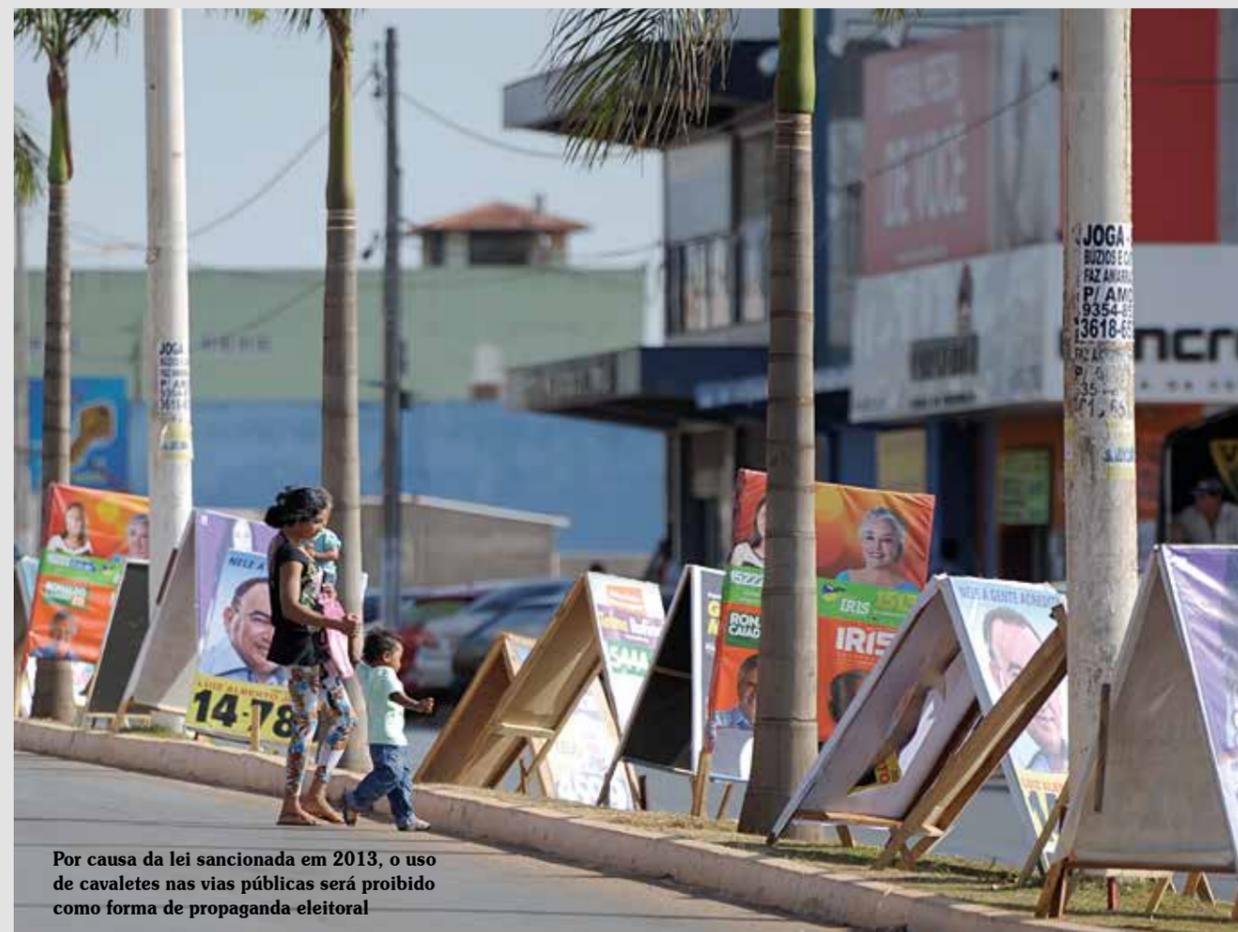
dade, a prestação de contas e as despesas de campanha eleitoral dos partidos. Porém, como só foi aprovada pelos deputados e sancionada pela presidente depois de outubro de 2013, as regras não valerão para as eleições de 2014 e só serão aplicadas no pleito do ano que vem.

A nova lei altera tanto a Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995) quanto a Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) e dispensa de comprovação as doações de bens móveis de até R\$ 4 mil e doações entre candidatos, partidos ou comitês decorrentes do

uso comum de sede e de material. Já os gastos com alimentação em campanha ficam limitados a 10% da receita obtida e, com aluguel de carros, a 20% da receita.

### Debates na mídia

Aos pré-candidatos, a lei permite que participem de entrevistas, programas, encontros ou debates, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, o que era vedado. O pré-candidato também fica liberado para manifestar o posicionamento pessoal sobre questões políticas nas redes sociais.



PEDRO FRANÇA/AGÊNCIA SENADO

Por causa da lei sancionada em 2013, o uso de cavaletes nas vias públicas será proibido como forma de propaganda eleitoral



MÍDIA NINJA

## Pesquisas indicam apoio às mudanças

Para auscultar os eleitores sobre o que eles realmente desejam em termos de reforma política, o DataSenado, serviço da Secretaria de Transparência da Casa, promoveu nos últimos anos pesquisas e enquetes. Em entrevistas telefônicas ou pela internet, as pessoas se posicionaram sobre sistema eleitoral, financiamento de campanha, obrigatoriedade do voto e participação feminina na política, entre outros assuntos.

Em levantamento feito em agosto de 2013, no auge das manifestações que tomaram conta das ruas em todo o Brasil, o DataSenado apurou que 84,1% dos brasileiros acreditam que mudanças na legislação sobre política, eleições e candidatos trariam vantagens para o país. Das 1.229 pessoas ouvidas por telefone em todos os estados, 58,6% disseram aprovar o voto distrital, 77,9% optaram por vo-

tar no próprio candidato e não em listas fechadas e 63,7% manifestaram preferência pelo sistema majoritário para a eleição de deputados e vereadores.

A pesquisa ainda revelou que 48,6% eram favoráveis ao financiamento unicamente privado de campanhas eleitorais. Quanto às coligações partidárias e à unificação das eleições nacionais, estaduais e municipais, metade dos entrevistados se mostrou favorável a essas questões e a outra metade, contrária. A obrigatoriedade do voto foi rejeitada por 68,8%, apesar de 78,9% das pessoas ouvidas manifestarem a intenção de votar mesmo em um cenário com voto facultativo.

O apoio popular à reforma política foi confirmado por 85% de 1.500 pessoas entrevistadas em todo o país por pesquisa do Ibope e da Ordem dos Advogados do

**Eleitora paulista cobra mudanças: pesquisas apontam que maioria rejeita doações de empresas aos partidos**

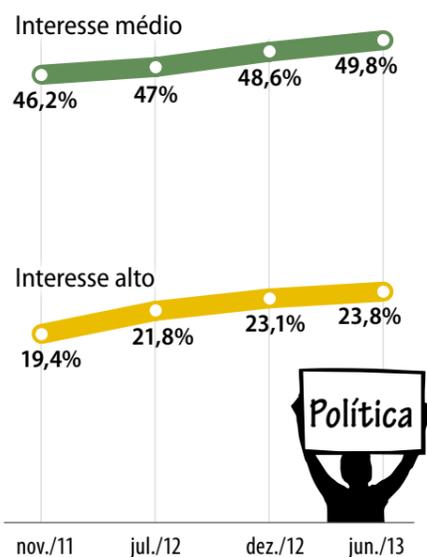
Brasil (OAB). No levantamento feito em julho de 2013, 78% se posicionaram contra a participação de empresas nas campanhas eleitorais. Punições mais rigorosas para a prática de caixa dois foram defendidas por 90% dos ouvidos.

Em outra pesquisa, ainda em 2013, o DataSenado ouviu 1.226 pessoas em todo o país, que, na grande maioria (78,8%), afirmaram que consideram a democracia a melhor forma de governo disponível.

O estatístico responsável pelas pesquisas, Marcos Ruben de Oliveira, observa que, apesar de alguns temas, como o voto distrital, serem complexos, os questionários incluem explicações simples aos entrevistados para algumas perguntas. Um exemplo é a preferência pelo voto em candidatos ou em listas fechadas. O cidadão é esclarecido de que, atualmente, na eleição para deputado e vereador, o eleitor vota no próprio candidato e que existem propostas a fim de que o voto seja para uma lista com vários nomes indicados pelo partido.

### População quer saber mais sobre política

Desde 2011, pesquisas do DataSenado apontam pequeno, mas constante, crescimento no interesse pelo tema



# Com a palavra, O ELEITOR

Nas ruas da capital federal, é fácil encontrar pessoas que opinam sobre temas relacionados às urnas

O securitário **Mateus Andrade** diz ser contra o voto obrigatório e o sistema proporcional, que acaba elegendo candidatos que não têm identidade com o eleitor. “O eleitor não tem certeza de que seu candidato será eleito porque o sistema elege os mais votados da coligação”, enfatiza. Ele defende que o financiamento de campanha seja misto, com valores limitados para as doações privadas. Sobre a reeleição, Mateus afirma ser contra para evitar a figura do “político profissional” e acrescenta que o mandato deveria ser de seis anos. “Quatro anos é pouco para o político mostrar seu trabalho”, opina.

Para a dona de casa **Tânia do Nascimento**, o voto deveria ser facultativo. “Somos obrigados a votar, mas o voto não é efetivo, pois os políticos não cumprem o que dizem”, protesta. Mãe de dois filhos — um de 8 anos e outro de 2 —, ela também é contra o financiamento público de campanha por entender que os recursos deveriam ser aplicados na saúde e na educação. “Que os políticos sejam financiados por seu próprio dinheiro ou de outros particulares, e não o do povo”, propõe Tânia, que não apoia a reeleição por entender que é preciso dar oportunidade a outros candidatos.

A artista plástica **Maria Cristina Carvalheira** teme que o voto passe a ser facultativo e a população se desinteresse ainda mais pela política. “Fico dividida, mas creio que deve continuar a ser obrigatório. O perigo é abandonar de vez a questão”, alerta. Ela defende um limite rígido para as doações financeiras para as campanhas políticas. “Não pode continuar sem limites como está”, critica. Casada com um cientista político, Maria Cristina se posiciona contra a reeleição por achar que os candidatos ficam com a máquina pública nas mãos, concentrando poder e manipulando as eleições.

O estudante de administração **Adriano de Sousa** considera que o voto não deveria ser obrigatório. “Hoje a pessoa vota não porque quer, e sim porque é obrigada. Acho que o voto facultativo geraria mais interesse no eleitor.” Ele acredita ainda que o dinheiro para financiar as campanhas eleitorais não pode vir dos cofres públicos, mas sim de doações privadas, com limites. “O dinheiro público deve ser usado para ajudar a população, e não em campanhas políticas”, sentencia. Adriano também é favorável ao fim da reeleição e à manutenção dos mandatos em quatro anos. “É suficiente para o político mostrar trabalho”, avalia.



Eleitores se preparam para votar em Luziânia (GO) em meio a panfletos de candidatos: assédio de cabos eleitorais acontece até na boca da urna

# AS MUITAS **FACES** DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA

Considerado a raiz da maioria dos males políticos do país, atual modelo, que permite doações de empresas, é alvo de críticas de todos os lados. Julgamento no STF pode antecipar início das mudanças eleitorais

VALTER CAMPANATO/ABR

**A**s eleições no Brasil estão entre as mais caras do mundo. Segundo levantamento da revista *Em Discussão!* com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o custo do voto nas eleições presidenciais, por exemplo, cresceu quase quatro vezes entre 2002 e 2014, passando de R\$ 227 milhões (valor atualizado) para R\$ 830 milhões.

Campanhas mais caras significam maior dependência do poder econômico para uma candidatura competitiva — ou seja, mais participação e maior influência dos grandes doadores eleitorais, que são as grandes empresas.

Na legislação eleitoral vigente, não há limite em valores absolutos para a doação por parte de pessoas jurídicas, que podem

doar até 2% do faturamento bruto do ano anterior, fatia que será mais vultosa quanto maior for a companhia. Também não há restrição a que uma mesma empresa financie candidatos diferentes.

O fenômeno incomoda tanto a classe política quanto a sociedade civil organizada. O senador Raulo Rodrigues (PSOL-AP), por exemplo, não mede palavras. Para ele, o sistema está “putrefato”. “Tem que acabar já, de preferência ontem. Insistir nele é corroer todas as estruturas do estado democrático de direito”, diz. Já o líder do PT no Senado, Humberto Costa (PE), acredita que o financiamento privado de campanhas “tem sido o principal responsável por boa parte dos escândalos do país”.

## Os problemas atuais

O juiz eleitoral Márlon Reis, fundador do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), enxerga que uma “relação inadequada” se desenvolveu entre políticos e empresas devido ao modelo de financiamento privado. “As doações dão às empresas o direito de escolher a maior probabilidade de êxito. Os grandes doadores definem e quem não pode ou não quer doar fica em dificuldades depois, nos contatos políticos com o Estado. Não há finalidade cívica. É investimento”, explica.

O barateamento das campanhas e a redução do papel das empresas são apontados como prioridades em uma reforma política. O caminho indicado por diversos parlamentares e representantes de

entidades é a adoção de alguma forma de financiamento público das campanhas.

Para Randolfe Rodrigues, a falência do modelo do financiamento privado está sendo demonstrada pela Operação Lava-Jato, da Polícia Federal, que investiga empresas suspeitas de pagarem propinas para garantir contratos com a Petrobras. “É a institucionalização da corrupção. Doa-se legalmente, mas depois ganha-se em licitação. Até o financiamento legal acaba sendo uma lavanderia”, resume o senador.

Randolfe também usa um exemplo concreto para ilustrar a influência das empresas doadoras de grandes somas. Ele relata que o grupo JBS, principal doador em 2014, com R\$ 352 milhões distribuídos entre diversas candidaturas, protestou contra a indicação da senadora licenciada Kátia Abreu (PMDB-TO) para o Ministério da Agricultura. “[A empresa] ficou insatisfeita com a nomeação e tentou vetar. Tenho minhas divergências com a senadora Kátia, mas o que a JBS está fazendo é uma chantagem ao governo, por ter interesses econômicos contraditórios”.

O juiz Márlon Reis entende que a confusão entre público e privado na prática governamental brasileira é, hoje, nada mais do que extensão das relações econômicas indiscriminadas entre candidatos

e empresas durante o período eleitoral. “A campanha é a véspera do mandato. Se a campanha for uma relação íntima entre candidatos e empresas, ela perdurará depois, até como forma de recompensar essas empresas”, explica.

### Movimentação da OAB

Até agora, o passo mais contundente para desmontar a influência das grandes empresas no financiamento de campanhas foi dado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). A organização entrou com uma ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF) contra as doações eleitorais feitas por empresas.

O processo tem, por enquanto, seis votos favoráveis e um contrário — ou seja, já construiu maioria no STF, que é composto por 11 ministros. Um desses votos é do ministro Luís Roberto Barroso.

Para Barroso, o financiamento por empresas é “antirrepublicano e antidemocrático” por duas razões: não impede que o mesmo doador financie vários candidatos e não restringe a participação de empresas doadoras na gestão do governante eleito. “Isso não é exercício de liberdade de expressão, portanto considero que nesta hipótese ou há uma pressão — para não dizer um achaque — ou a pessoa está comprando um favor futuro. O candidato eleito termina pagando com dinheiro público o favor privado”, critica o ministro.

O presidente da OAB, Marcus Vinicius Coêlho, argumenta que a prática fere o princípio constitucional da igualdade. “O atual regime exacerba as desigualdades sociais ao permitir que os ricos tenham possibilidade muito maior de influir nos resultados das eleições. Alguém, por ter mais recursos ou por ser dono de uma empresa, não pode ter um fator de participação maior no momento mais importante da democracia”, discorre ele.

A movimentação no Supremo, provocada pela ação da OAB, pode levar o tribunal a se pronunciar sobre a questão antes do Congresso Nacional, já abrindo o caminho para o debate.

O cientista político David Fleischer, da Universidade de Brasília



A indicação da senadora Kátia Abreu ao Ministério da Agricultura teria contrariado grande doador de campanha

(UnB), crê que a expectativa do resultado favorável à ação pode quebrar a inércia do Legislativo em debater objetivamente o financiamento. “Ao decidir, os parlamentares terão em mente a decisão do STF. Acho que essa tendência de vetar a doação de empresas vai ajudar a convencer a classe política a favor do financiamento público”.

A votação no STF está parada desde abril, devido a um pedido de



Juiz Márlon Reis diz que “relação íntima” na campanha entre candidato e empresa perdura no exercício do mandato

vista do ministro Gilmar Mendes. Humberto Costa já protestou no Plenário do Senado contra a demora e cobrou de Mendes a devolução do processo.

“O Poder Judiciário deve cumprir a sua parte com o aperfeiçoamento da democracia no Brasil. Senhor ministro, o Brasil espera que Vossa Excelência devolva ao debate essa ação, para que o STF possa tomar uma ação definitiva”, exortou o líder do PT, em outubro.

### Dinheiro público

Entre quem debate o tema, não existe consenso a respeito de qual forma deveria tomar um modelo de financiamento público de campanha ou quais dimensões e profundidade ele alcançaria. Entre os questionamentos que se colocam na discussão, estão a proibição total ou parcial da participação de empresas, a questão das doações por pessoas físicas e a forma de distribuição do dinheiro público destinado a financiar campanhas.

O ex-senador Francisco Dornelles, hoje vice-governador do Rio de Janeiro, presidiu, em 2011, a Comissão Especial de Reforma Política do Senado, que elaborou diversos projetos de reestruturação política e eleitoral — nenhum dos quais foi aprovado em definitivo até hoje. Ele é favorável a mudanças, mas não muito profundas. “É muito difícil fazer um financiamento exclusivamente público. O sistema que existe hoje deve ser aperfeiçoado, estabelecidos alguns limites”, defende.

Apesar de apoiar a redução da participação do setor privado no financiamento de campanhas, Dornelles mostra-se reticente quanto a um modelo de financiamento completamente público, bancado pelos cofres do Estado. Ele também tem dúvidas quanto ao manuseio dos recursos. “Hoje você pode dar dinheiro a quem pensa como você. No financiamento público, seu dinheiro vai para partidos que você não gostaria de ajudar. E como uma cúpula partidária distribuiria esses fundos? Mandariam para os amigos do partido, os estados em que eles querem prevalecer”, questiona.

O senador Ronaldo Caiado



Para Humberto Costa, financiamento por empresas tem sido o principal responsável pelos escândalos de corrupção

(DEM-GO) confia na viabilidade de um modelo de financiamento público, contanto que ele venha acompanhado de uma mudança no sistema eleitoral proporcional que institua o voto em lista fecha-

da para as eleições proporcionais (de deputados e vereadores). Essa medida, para ele, permitiria uma distribuição organizada do dinheiro e facilitaria a fiscalização dos gastos pelos tribunais eleitorais.

“No momento que você tem uma lista preordenada, nenhum candidato vai fazer campanha individual, e sim partidária. Com a lista, cabe aos tribunais fiscalizar apenas 32 partidos. Hoje, sem a lista, é necessário fiscalizar 500 mil candidaturas no Brasil. É inviável”, diz Caiado.

O senador acredita, ainda, ser

### Experiências em outros países podem contribuir

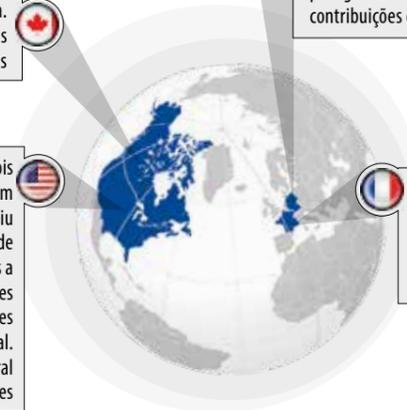
Sistemas de financiamento de campanhas eleitorais conseguiram custos muito inferiores ao do Brasil

**Canadá:** O modelo é misto. O repasse de recursos públicos vem da renúncia fiscal de Imposto de Renda dos doadores e reembolso parcial dos gastos de campanha. A lei não limita as contribuições privadas

**Estados Unidos:** Depois de um escândalo em 2000, nova lei proibiu contribuições diretas de empresas e sindicatos a partidos. Contribuições de cidadãos têm limites a cada ciclo eleitoral. Uma comissão federal fiscaliza as doações

**Alemanha:** Para limitar a influência de grandes financiadores, gastos de campanha são reembolsados pelo governo. Há subsídio público a contribuições e doações privadas

**França:** Financiamento é público e as contribuições de pessoas jurídicas e sindicatos aos partidos ou políticos são proibidas



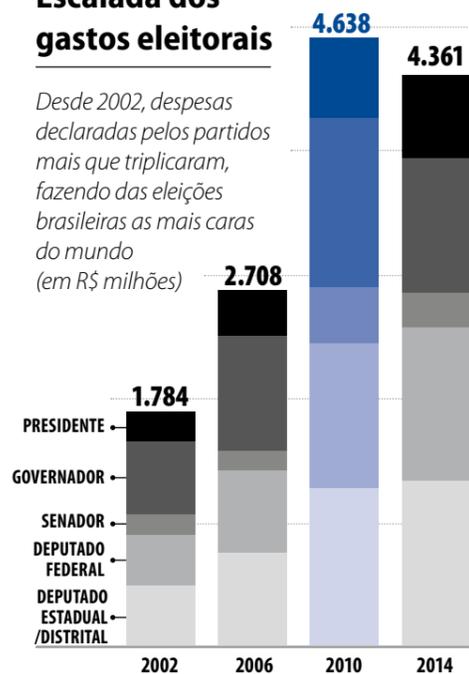
Fonte: Consultoria Legislativa do Senado



Randolfe acha que sistema atual está “putrefato” e, por isso, deve mudar “o mais rapidamente, se possível ontem”

## Escalada dos gastos eleitorais

Desde 2002, despesas declaradas pelos partidos mais que triplicaram, fazendo das eleições brasileiras as mais caras do mundo (em R\$ milhões)



Fontes: TSE e Transparência Brasil. Valores de 2002 a 2010 atualizados pelo IPCA

uma temeridade entregar o dinheiro diretamente aos candidatos e entende que o financiamento público, se aplicado, deveria abastecer os caixas dos partidos, que então distribuiriam as verbas entre os candidatos segundo critérios próprios — daí a necessidade, para ele, do sistema de candidaturas em lista fechada.

A necessidade de conjugar o financiamento público à adoção da lista fechada também é lembrada pelo professor David Fleischer. Ele ainda coloca como alternativa a proposta do movimento Coalizão Democrática, capitaneada pela OAB e outras 43 entidades, que propõe eleição proporcional em dois turnos, sendo o primeiro reservado à votação na legenda para definir os quocientes partidários e o segundo dedicado à votação nominal em candidatos, estabelecendo os eleitos. Ambos os casos são vistos por Fleischer como formas de reduzir os custos as campanhas.

“O financiamento público só vai ser viável se a quantidade de candidatos for reduzida drasticamente, e a lista fechada pode aju-

**Reguffe defende nivelção dos gastos de campanha para todos os partidos. “Aí teríamos democracia pra valer”, acredita**

dar. A proposta de eleições proporcionais em dois turnos reduz o número de candidatos no segundo, e a campanha entre os turnos tem duração pequena, o que reduz as despesas eleitorais”.

Já para definir em que proporção o dinheiro chegaria aos partidos, o senador Ronaldo Caiado sugere um cálculo que combine a representação parlamentar das legendas e o peso das bancadas estaduais. Partidos com mais membros na Câmara receberiam mais verbas nas eleições seguintes, de forma a refletir a preferência do eleitorado. Esse critério seria ponderado pelos desempenhos eleitorais dos partidos nos diferentes estados, de forma a melhor contemplar as siglas que fossem mais bem votadas nos estados mais populosos.

A forma de distribuição do dinheiro é objeto de um projeto de lei já existente no Senado, fruto dos trabalhos da Comissão Especial de Reforma Política. O Projeto de Lei do Senado 268/2011 aplica as regras de distribuição de verbas do Fundo Partidário às verbas públicas que seriam destinadas ao financiamento eleitoral. Ao mesmo tempo, ele cria barreiras à participação de pessoas físicas e jurídicas no caixa dos partidos.

A justificativa do texto elaborada pela comissão especial ressalta que os dispositivos permitem uma melhor fiscalização da prestação de contas dos partidos, já que determina a separação do caixa de

campanha dos demais recursos e define a quantia exata de dinheiro lá disponível. O projeto foi aprovado em caráter terminativo pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), mas foi alvo de um recurso para ir a votação no Plenário, onde ainda não foi incluído na ordem no dia.

Modelo diferente de financiamento de campanhas com dinheiro público é sugerido pelo senador Reguffe (PDT-DF). Ele não considera uma boa ideia distribuir os recursos diretamente para partidos ou candidatos, pois vê brecha para mau uso do dinheiro ou proliferação de legendas de aluguel. “Vai ter gente querendo ser candidato só para ganhar dinheiro”, alerta.

A ideia de Reguffe é a realização de licitações para cada um dos serviços da campanha eleitoral, como impressão de panfletos e gravação de programas de rádio e televisão. A empresa que vencesse a concorrência prestaria o mesmo serviço a todos os candidatos, igualando a disputa em termos de produtos.

“A campanha seria chata, mas a pessoa teria que ganhar no convencimento, no conteúdo, nas propostas. Isso daria uma menor desigualdade e uma igualdade de condições entre todos os que fossem candidatos. Aí seria democracia pra valer”, explica o senador. Reguffe, que já chegou a apresentar a mesma proposta quando era deputado federal, mas promete defendê-la no Senado.



CHARLES ALBERT SHOLL

# Pulverização partidária dificulta coalizões

Da mais antiga, o PMDB, registrado em 1981, às mais recentes, Pros e SD, oficializadas em 2013, existem hoje 32 agremiações partidárias reconhecidas pela Justiça Eleitoral brasileira, das quais apenas quatro ficaram fora da composição da Câmara dos Deputados que inicia a legislatura neste mês, conforme o resultado das urnas do ano passado. Nas assembleias legislativas nos 26 estados e no Distrito Federal, são 29 partidos representados.

A chamada pulverização partidária é um fato na política nacional que tem origem nas regras eleitorais. Cumpridas as primeiras formalidades (criar programa, estatuto, organizar diretórios etc.), a futura legenda precisa apenas apresentar ao TSE a adesão de eleitores equivalente a 0,5% dos votos dados na última eleição para a Câmara (cerca de 490 mil), distribuídos por um terço ou mais dos estados. Por

essas regras, é possível imaginar, em uma abstração matemática, a existência de mais de uma centena de partidos. O Partido Novo é o primeiro na fila de análises do TSE, e a Rede, da ex-presidencial Marina Silva, deve em breve fazer nova investida, após ter o registro indeferido em 2013.

## Barreira

Para se contrapor a essa atomização do universo partidário, políticos e estudiosos defendem a adoção, pelo Brasil, de um artifício legal aplicado em vários outros países, notadamente na Alemanha (veja quadro na pág. 27). A cláusula de barreira, ou de desempenho, é a exigência de um número mínimo de votos para um partido ou coligação manter sua existência ou representatividade no Parlamento. É aplicada em geral em países que adotam o sistema proporcional ou mesmo o distrital misto.

Os que a defendem apresen-

tam como argumento o fato de restringir a presença de partidos “extremistas” ou das chamadas legendas de aluguel no Parlamento, que assim teria agremiações políticas mais fortes e comprometidas com a governabilidade. Os adversários criticam o caráter “pouco democrático”, ao remar contra o pluripartidarismo e a expressão das minorias.

A cláusula chegou a ser aprovada pelo Congresso para ter validade nas eleições de 2006. Só que, naquele ano, o STF acatou ação direta de inconstitucionalidade promovida pelo PCdoB, com o apoio do PDT, PSB, PSC, PSOL, PRP e PPS, contra o dispositivo. Os partidos alegaram que a norma feria o direito de manifestação das minorias.

A lei determinava que os partidos com menos de 5% dos votos nacionais não teriam direito a representação partidária na Câmara dos Deputados e não poderiam, por isso, indicar

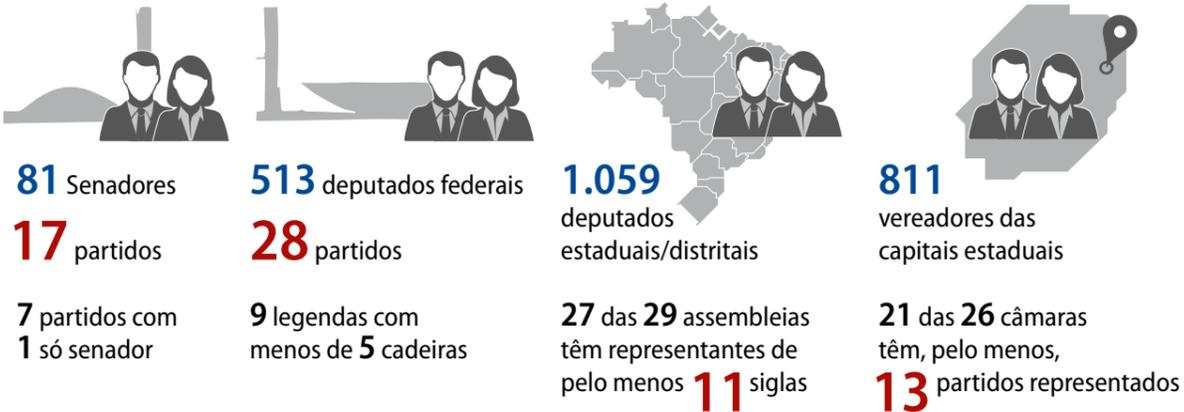
**TSE derrubou lei do Congresso que criava a cláusula de barreira, destinada a dificultar a criação de partidos políticos**



NELSON JR/TSE

## Pulverização partidária

Dezenas de legendas conquistaram mandatos proporcionais nas últimas eleições nacionais, estaduais e municipais



Fonte: Levantamento da Agência Senado, com base no resultado dos pleitos de 2012 e de 2014. As composições se alteram constantemente por vários motivos (morte, renúncia, licenças etc.).

titulares para as comissões, incluindo as de inquérito (CPIs), ou ter direito a liderança ou cargos na Mesa Diretora. Também perderiam recursos do Fundo Partidário e ficariam com tempo restrito de propaganda eleitoral em rádio e na TV. O STF foi unânime ao derrubar aquela lei.

### Controvérsia

A tese é controversa entre os acadêmicos. De acordo com David Fleischer, da UnB, na ciência política existem duas correntes nessa questão.

“Uma defende a governabilidade e acha que um parlamento com de sete a nove partidos permite que a população esteja bem representada. Outra dá mais valor à representatividade e não vê problema algum em haver 28 partidos representados no Congresso. Aliás, quanto mais melhor”, ensina o professor, para quem a regra derrubada pelo STF era “flagrantemente ilegal”.

Já aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado e enviado para análise da Câmara no final daquele mesmo ano, o PLS 267/2011, dos ex-senadores José Sarney e Francisco Dornelles, quer reinstaurar a cláusula de desempenho, assegurando direito a funcionamento parlamentar na Câmara apenas à legenda que, em cada pleito, eleger e mantiver filiados no mínimo três representantes de diferentes estados.

Quanto ao acesso à propaganda política em rádio e TV, a proposta define regras que condicionam o tempo ao desempenho eleitoral do partido.

Para o consultor legislativo da Câmara dos Deputados Márcio Nuno Rabat, a previsão de quociente eleitoral mínimo já é, em si, uma cláusula de barreira. “Trata-se, afinal, de estabelecer um patamar mínimo de votos, que, se não for atingido pelo partido ou coligação, produzirá sua exclusão do processo de distribuição dos lugares em disputa, ainda que, pela aplicação das demais normas vigentes, ao partido ou coligação pudesse vir a caber algum ou alguns desses lugares”.

### Dinheiro em caixa

Legendas de menor expressão resistem à adoção da cláusula de barreira também por causa do acesso aos recursos do Fundo Partidário. No ano passado, as dotações do fundo superaram os R\$ 313 milhões. Por lei, 5% do total são distribuídos, em partes iguais, a todos os partidos que tenham estatutos registrados no TSE e 95%, na proporção dos votos obtidos na última eleição para a Câmara. Assim, partidos grandes abocanham fatias expressivas, como o PT (R\$ 46 milhões), o PMDB (R\$ 32 milhões) e o PSDB (R\$ 31 milhões).

Os chamados nanicos não têm do que se queixar: livres

da cláusula de barreira, seguem existindo mesmo atingindo parcelas muito pequenas do eleitorado. O recém-criado Solidariedade (SD), por exemplo, levou R\$ 6,5 milhões e amealhou apenas 2,7% dos votos. Mas o maior exemplo disso é o Partido da Causa Operária (PCO). Ele só funciona em cinco estados — quando a lei considera “de caráter nacional” a sigla com 0,5% dos votos válidos em pelo menos um terço dos estados, ou seja, nove — e recebeu, do Fundo Partidário, R\$ 471 mil. Mereceu o voto de 0,01% do eleitorado.

“O total de votos de todos os



Para Bernardo Santoro, do Instituto Liberal, partidos nanicos e sem votos sobrevivem por uma “aberração legal”

seus candidatos a deputado federal em todo o país foi de 12.969 votos. Sua existência é uma aberração legal, fruto de um direito adquirido antes da regulamentação feita pela Lei 9.096/1995”, avalia Bernardo Santoro, diretor do Instituto Liberal, mestre em

teoria e filosofia do direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Uma saída sugerida para pequenos partidos é a criação de federações partidárias. A proposta surgiu na Câmara em 2003 e previa que siglas com afinidade

ideológica poderiam se unir para atuar de maneira unificada em todo o país. Ao contrário das atuais coligações, acusadas de eleitoreiras, a federação deveria ser mantida por pelo menos três anos após o pleito, funcionando como um só partido.



Deputados alemães reunidos no então Reichstag (Parlamento), em 1932. Mesmo minoritários, os nazistas assumiram o poder

## Trauma do nazismo pauta modelo alemão

Um dos casos mais emblemáticos da utilização da cláusula de barreira para evitar a pulverização partidária é o da Alemanha, onde é adotado o voto distrital misto. Lá, não têm direito a cadeiras no Bundestag (Parlamento do Povo) ou nas câmaras provinciais partidos com menos de 5% dos votos. A regra rígida é fruto de uma experiência traumática.

“Na Alemanha da República de Weimar, em 1933, havia mais de 40 partidos. O maior deles tinha 9% das cadeiras do Parla-

mento. O quarto maior tinha 5%. Eram os nazistas. Diante da dificuldade de composição de uma maioria no Congresso pelos outros partidos, eles foram chamados para liderar a base de apoio no Legislativo. E deu no que deu. Essa é a principal razão para que a Alemanha tenha adotado uma cláusula de barreira alta depois da guerra”, explica o professor David Fleischer.

Em grande parte das democracias europeias, a cláusula de barreira está presente. Espanha, No-

ruega, Suécia e Polônia situam o patamar entre 3% e 4% dos votos. Na Dinamarca, é de 2%.

A Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa recomendou, em 2007, que a cláusula não seja superior a 3%, mas a orientação ainda não produziu efeitos práticos em nenhum país. Ao contrário, há casos onde a restrição é bem mais pesada: na Turquia, sob a alegação de evitar o ingresso de partidos extremistas no jogo democrático, a cláusula, há alguns anos, foi fixada em 10%.

# Mesmo punida, troca de partido continua

Enquanto o Congresso Nacional hesitava em aprovar novas normas sobre fidelidade partidária, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) decidiu, em outubro de 2007, que vereadores e deputados federais, estaduais e distritais que mudassem de legenda sem justificar o motivo teriam que devolver os mandatos para os partidos que os elegeram.

Um ano depois da entrada em vigor das normas do TSE, balanço feito pela Justiça Eleitoral indicava a tramitação de mais de 6 mil processos de cassação. O TSE processa e julga pedidos relativos a mandatos federais, cabendo aos tribunais regionais leitorais a análise dos demais casos.

Porém, a exigência trouxe poucos efeitos práticos para o cenário político, justamente porque a Resolução 22.610/2007 do TSE considerava como justa causa para a troca de legenda a incorporação ou fusão do partido, a criação de nova agremiação, a mudança substancial ou o desvio reiterado do programa partidário e a grave discriminação pessoal. Essas exceções serviram como ampla brecha por onde, nos três primeiros anos



A senadora Ângela Portela é autora de um projeto que prevê a perda de mandato de políticos que se desfiliam dos partidos sem justa causa, como prevê o TSE

da legislatura que se encerrou (2011–2015), passaram 142 trocas de legenda envolvendo 128 deputados federais — um quarto do total de 513 assentos da Câmara.

Adaptados à nova realidade, os partidos já não se mostram tão interessados em reinserir o tema na discussão da reforma política. Parte do problema decorre do fato de que, ainda segundo a resolução, podem formular o pedido de

decretação de perda do cargo eletivo o partido cujo político está de partida, o Ministério Público Eleitoral (MPE) e os que tiverem interesse jurídico. Mas o MPE só pode ajuizar ação caso o partido se declare prejudicado, o que muitas vezes não acontece, por acordos políticos entre as lideranças partidárias que ficam e o parlamentar que sai. Maior exemplo disso foi a fundação, em 2013, do PSD, que amealhou 51 mandatos de deputado federal sem ter disputado uma única eleição.

“O eleitor confere a representação ao parlamentar vinculado a certo partido, que encarna o ideário que se pretende avançar na disputa pelo poder político. A infidelidade quebra essa relação de confiança e permite à sociedade que reivindique o mandato, através do Ministério Público”, explicou o vice-procurador-geral eleitoral, Eugênio Aragão, em denúncia formalizada junto ao TSE.

## Fim da “portabilidade”

Já na eleição majoritária, o entendimento da Procuradoria-Geral da República é outro. “Conquanto o candidato se valha da estrutura partidária, o eleitor está claramente elegendo uma

determinada pessoa, está votando em alguém, não em um partido”, alegou o procurador-geral da República, Rodrigo Janot, em parecer enviado ao TSE.

Atualmente, tramitam no Senado duas propostas: o PLS 266/2011, do então senador José Sarney, e o PLS 339/2014, da senadora Ângela Portela (PT-RR), que prevê a perda de mandato por desfiliação partidária sem justa causa e cancelamento da filiação partidária por parte dos órgãos dirigentes do partido. A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado chegou a aprovar em caráter terminativo, em junho de 2011, o PLS 266/2011, que simplesmente colocava na legislação a resolução editada pelo TSE. Um recurso para que o projeto fosse também analisado pelo Plenário impediu que seguisse diretamente para a Câmara dos Deputados e, desde então, ele não voltou a ser analisado.

Outra decisão incentivou a criação de legendas à custa da captura de mandatos. Em 2012, o STF assegurou aos novos partidos o direito de acesso ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na TV e ao Fundo Partidário, levando em conta a bancada com os deputados federais que migrarem de outras legendas. O Congresso reagiu aprovando, em setembro de 2013, projeto que viria a ser a Lei 12.875, que acabou com a “portabilidade” dos votos de deputados que mudam de legenda em uma legislatura. Somente após participar de eleição e eleger candidatos, um novo partido terá acesso aos benefícios.

A nova lei não atingiu PSD, Pros e Solidariedade, mas chegou em tempo de frear os ânimos de fundação da Rede Sustentabilidade, da ex-presidência Marina Silva. Agora, poderá ser usada como ferramenta de pressão por partidos eventualmente prejudicados com a anunciada refundação do PL, articulada pelo ministro das Cidades, Gilberto Kassab, maior liderança nacional do PSD. A nova sigla já tem registros regionais na Justiça Eleitoral de oito estados e do Distrito Federal e soma 410 mil assinaturas de apoio.

## Trinta e duas siglas e 10% do eleitorado

Sete partidos detêm metade dos eleitores filiados. Sete foram fundados após o ano 2000

PMDB • 15	Partido do Movimento Democrático Brasileiro Fundação • 1981 Filiados • 2.353.059	PT • 13	Partido dos Trabalhadores Fundação • 1982 Filiados • 1.586.699
PP • 11	Partido Progressista Fundação • 1995 Filiados • 1.413.977	PSDB • 45	Partido da Social Democracia Brasileira Fundação • 1989 Filiados • 1.348.833
PDT • 12	Partido Democrático Trabalhista Fundação • 1981 Filiados • 1.206.611	PTB • 14	Partido Trabalhista Brasileiro Fundação • 1981 Filiados • 1.183.341
Democratas25 • 25	Democratas Fundação • 1986 Filiados • 1.085.621	PR • 22	Partido da República Fundação • 2006 Filiados • 765.036
PSB • 40	Partido Socialista Brasileiro Fundação • 1988 Filiados • 584.745	PPS • 23	Partido Popular Socialista Fundação • 1992 Filiados • 463.275
PSC • 20	Partido Social Cristão Fundação • 1990 Filiados • 372.232	PCdoB • 65	Partido Comunista do Brasil Fundação • 1988 Filiados • 356.679
PV • 43	Partido Verde Fundação • 1993 Filiados • 339.847	PRB • 10	Partido Republicano Brasileiro Fundação • 2005 Filiados • 307.031
PRP • 44	Partido Republicano Progressista Fundação • 1991 Filiados • 223.684	PMN • 33	Partido da Mobilização Nacional Fundação • 1990 Filiados • 208.466
PSL • 17	Partido Social Liberal Fundação • 1998 Filiados • 200.360	PSD • 55	Partido Social Democrático Fundação • 2011 Filiados • 195.433
PTC • 36	Partido Trabalhista Cristão Fundação • 1990 Filiados • 176.352	PTdoB • 70	Partido Trabalhista do Brasil Fundação • 1994 Filiados • 168.724
PSDC • 27	Partido Social Democrata Cristão Fundação • 1997 Filiados • 167.482	PHS • 31	Partido Humanista da Solidariedade Fundação • 1997 Filiados • 157.680
PTN • 19	Partido Trabalhista Nacional Fundação • 1997 Filiados • 130.312	PRTB • 28	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro Fundação • 1997 Filiados • 118.327
PSOL • 50	Partido Socialismo e Liberdade Fundação • 2005 Filiados • 91.252	SD • 77	Solidariedade Fundação • 2013 Filiados • 28.365
PROS • 90	Partido Republicano da Ordem Social Fundação • 2013 Filiados • 22.272	PSTU • 16	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado Fundação • 1995 Filiados • 17.141
PPL • 54	Partido Pátria Livre Fundação • 2011 Filiados • 17.003	PCB • 21	Partido Comunista Brasileiro Fundação • 1996 Filiados • 15.140
PEN • 51	Partido Ecológico Nacional Fundação • 2012 Filiados • 12.520	PCO • 29	Partido da Causa Operária Fundação • 1997 Filiados • 2.652
Total de eleitores no Brasil: 142.822.046		Total de filiados a partidos: 15.320.151 (10,7%)	

Fonte: Dados de 2014 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

O ministro das Cidades, Gilberto Kassab (ao microfone), e a senadora Kátia Abreu na criação do PSD, em 2011. De lá para cá, ela migrou para o PMDB e ele estuda recriar o PL



# Fórmula de eleição, ainda um nó central

A escolha do sistema eleitoral tem um profundo efeito na vida política do país. Tanto pode incentivar e facilitar a resolução de conflitos entre as diversas tendências políticas e correntes de pensamento quanto é capaz de aprofundar tais diferenças. Alguns sistemas incentivam ou às vezes impõem a formação de partidos políticos; outros reconhecem apenas candidatos individuais. Podem influenciar o modo como os partidos fazem campanha, encorajar ou desestimular as alianças ou tensões e conflitos em uma sociedade. Sistemas que enfatizam a representação de grupos minoritários dificultam a governabilidade, enquanto aqueles que encorajam um forte governo unipartidário costumam deixar pouco espaço para a oposição.

De acordo com Andrew Ellis, diretor de Operações do Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (Idea), as três principais variáveis a serem consideradas são: a fórmula eleitoral (voto

majoritário, proporcional, misto ou outro), o sistema de escolha (voto em candidato ou em partido, lista fechada ou aberta) e as dimensões da circunscrição eleitoral (voto distrital ou não, unitário ou não).

“A pergunta a ser feita por qualquer sociedade é: quais são os critérios importantes — e por quê? Dependendo das respostas, o projeto institucional pode buscar resolver. Entretanto, o impacto de qualquer sistema e estrutura eleitorais depende de muitas características e de como os detalhes interagem entre si. Cada variável oferece vantagens e desvantagens, que, caso a caso, devem ser avaliadas. Porque, mesmo com cada eleitor votando da mesma forma e com exatamente o mesmo número de votos para cada partido, os resultados das eleições podem ser bastante diferentes dependendo do sistema escolhido: um sistema pode levar a um governo de coligação ou de minoria, enquanto outro pode permitir que um único par-

tido assumo o controlo majoritário”, explica o especialista.

## Doze sistemas

O Idea identificou 12 variações em torno dos pilares básicos dos sistemas eleitorais adotados por quase duas centenas de democracias, que poderiam ser agrupados em três grandes grupos. Os de maioria simples, os proporcionais e os mistos (*confira no mapa*). Dos 199 países e territórios do estudo, 91 usavam para eleições legislativas os sistemas majoritários; 72, os de representação proporcional; e 30, os mistos (os sistemas de seis outros países ficaram fora dessas categorias).

No grupo dos majoritários, os mais comuns são a maioria simples e o sistema de segunda votação, adotados em países como Estados Unidos e Índia. Entre os proporcionais, é dominante a fórmula de lista de representação proporcional (que recorrem a listas de candidatos, abertas ou fechadas), casos do Bra-

sil e da Indonésia. Finalmente, dos mistos, merecem destaque a chamada representação proporcional personalizada, adotada na Alemanha, e o sistema de voto paralelo, usado na Rússia.

Exemplo disso é o estado de São Paulo, que detém a maior bancada na Câmara dos Deputados (*veja o infográfico abaixo*), com 70 assentos. Em São Paulo, uma coligação alcançou apenas 1,64% do eleitorado e, ainda assim, conquistou uma cadeira. Já no Distrito Federal, uma das unidades da Federação com o número mínimo de cadeiras (8), a última vaga foi dada a um grupo de partidos com mais de 18% dos votos válidos.

Nos sistemas proporcionais, a principal diferença entre os muitos modelos adotados mundo afora é o fato de a lista de candidatos ser aberta, como no Brasil, ou fechada. No primeiro caso, o eleitor vota em qualquer um dos nomes da relação. Os mais votados individualmente conquistam as cadeiras a que o partido/coligação fizer jus. Nas fechadas, os partidos indicam a ordem dos candidatos na lista. O eleitor



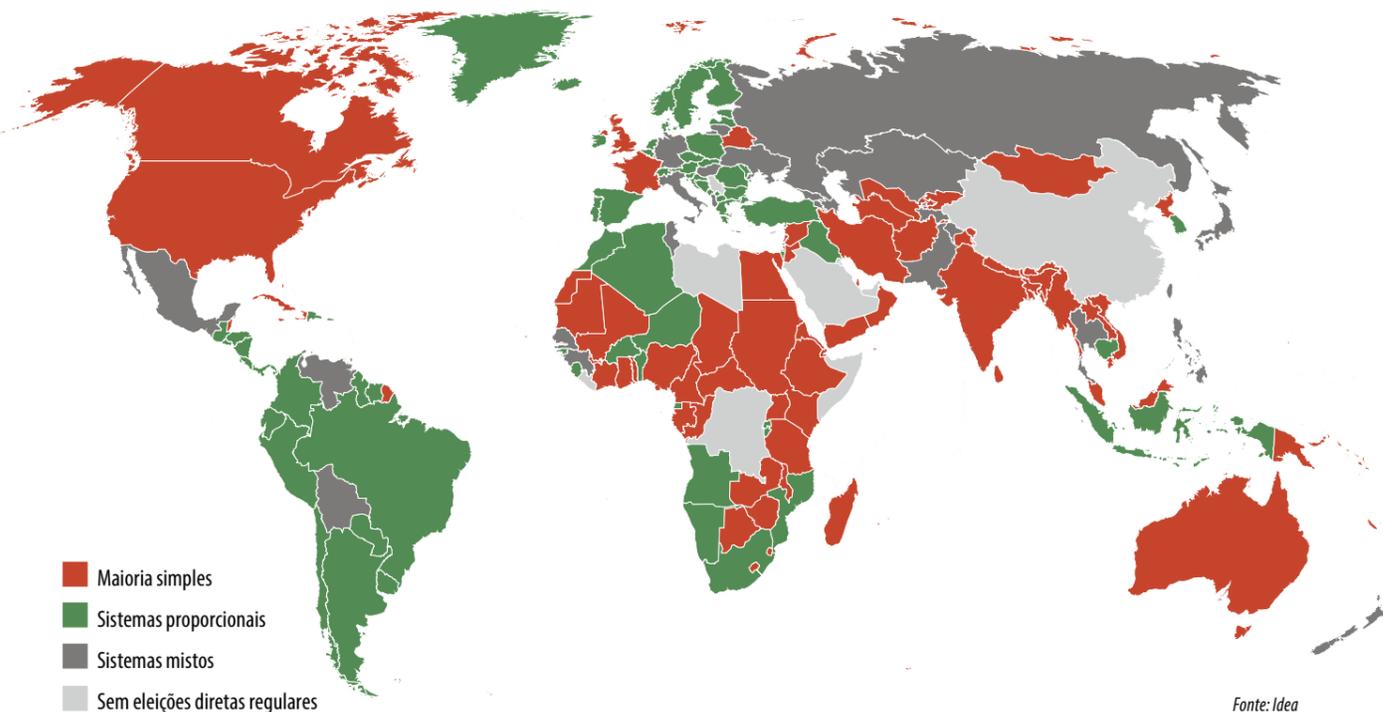
Andrew Ellis, do Idea, lembra que, ao definir um sistema eleitoral, um país deve ser perguntar: “qual é o meu objetivo?”

não vota no candidato, mas no partido. Os candidatos ocupam as vagas obtidas pelo partido, na sequência que aparecem na lista.

Em modelos majoritários, é

## Maior parte do mundo adota a eleição de deputados por maioria simples

Em 2005, 91 países usavam os sistemas majoritários em eleições legislativas; 72, os de representação proporcional; e 30, os mistos



### Majoritário

É a forma mais simples. Vence o candidato que obtiver mais votos, mesmo se não fizer maioria absoluta. Adotado em 91 países (com 43,5% da população mundial), como Estados Unidos, Índia e Grã-Bretanha. Uma variação desse sistema, com segunda votação, é usada na França

- PRÓS**
- Melhor para países com menores diferenças sociais e regionais
  - Forte representação local
  - De fácil compreensão para o eleitor
  - Exclui partidos extremistas minoritários

- CONTRAS**
- Difícil a representação de partidos pequenos e de minorias
  - Muitos votos são desperdiçados (baixa representatividade)
  - Exige frequentes eleições suplementares, pela falta de substitutos aos eleitos
  - Pode incentivar fraudes

### Proporcional

Busca reproduzir no parlamento a proporção de eleitores conquistadas por partido. Usado em 71 países, que respondem por cerca de 25% da população mundial. Dominante na América Latina e em países europeus como Espanha, Suécia e Polónia

- PRÓS**
- Indicada para democracias com maiores disparidades sociais
  - Dá mais chance às minorias
  - Menos votos desperdiçados
  - Restringe surgimento de partidos regionais

- CONTRAS**
- Muito poder aos partidos políticos
  - Mais chance de surgirem governos de coligação ou minorias
  - Fraca representação local e menor ligação entre eleitor e eleito
  - Permite ação de legendas extremistas

## Prós e contras dos sistemas eleitorais

Maioria simples e representação proporcional: nenhum é perfeito. As vantagens e desvantagens devem ser avaliadas em cada situação, de acordo com as características socioculturais do país

### Tamanho da população é decisivo no modo proporcional

Quanto maior o número de eleitores, mais espaço o sistema oferece para os menores partidos. Dois exemplos nas eleições de 2014 para a Câmara dos Deputados mostram isso

SÃO PAULO		Alcançaram o quociente eleitoral		Votos válidos		Vagas diretas		Sobras*	
Uma coligação com menos de 2% dos votos elegeu um deputado					%				
PSDB /DEM/PPS	5.537.630	26%	18	2					
PT/PCdoB	3.170.003	14,9%	10	1					
PMDB/Pros/PP/PSD	2.635.036	12,4%	8	1					
PRB	2.240.721	10,5%	7	1					
PR	1.701.667	8%	5	1					
PSB	1.192.210	5,6%	3	1					
PV	955.373	4,5%	3	0					
PSC	828.477	3,9%	2	1					
PTB	701.693	3,3%	2	0					
SD	501.003	2,3%	1	0					
PSOL/PSTU	462.992	2,1%	1	0					
PDT	451.466	2,1%	1	0					
PSL/PTN/PMN/PTC/PTdoB	350.186	1,6%	1	0					
<b>Total</b>			<b>62</b>	<b>8</b>					

Votos válidos totais (A) **21.261.660**  
Vagas na Câmara (B) **70**  
Quociente eleitoral (A÷B) **303.738**

DISTRITO FEDERAL		Alcançaram o quociente eleitoral		Votos válidos		Vagas diretas		Sobras*	
Onde há menos eleitores, o percentual de votos necessários para eleger um deputado é maior					%				
PT/PRB/PCdoB/PP/PSC/Pros	391.055	26,9%	2	0					
PSB/SD/PDT/PSD	277.524	19%	1	1					
PR/PTB/PRTB/PMN/DEM	272.576	18,7%	1	1					
PMDB/PTdoB/PRP/PHS/PEN/PV/PTN/PPL/PSL/PTC	255.459	17,6%	1	0					
PSDB/PPS/PSDC	231.287	15,2%	1	0					
<b>Total</b>			<b>6</b>	<b>2</b>					

Votos válidos totais (A) **1.454.063**  
Vagas na Câmara (B) **8**  
Quociente eleitoral (A÷B) **181.758**

\*Vagas obtidas por meio de um cálculo feito pela Justiça Eleitoral, depois de distribuídas as vagas pelo critério do quociente partidário (votos válidos dividido pelo quociente eleitoral).

essencial a adoção do sistema distrital, pelo qual cada estado ou província se divide em um número de distritos equivalente ao total de cadeiras em disputa. Em cada distrito, ganha o candidato que obtiver o maior número de votos. A condição básica para garantir equilíbrio ao sistema é que os distritos tenham número de eleitores bem semelhantes. Exemplo clássico são os Estados Unidos, dividido em 435 distritos eleitorais. Cada um elege um deputado por maioria simples para a Câmara dos Representantes. Exatamente como para os 651 membros do Parlamento da Grã-Bretanha.

Na Alemanha, mais forte exemplo de sistema misto, só se sabe o número total de assentos no Bundestag, o Parlamento nacional, após as eleições. Adota-se eleição distrital, por maioria simples, mas as pessoas também votam em listas partidárias, usadas para calcular o espaço que cada partido terá no Parlamento. Se, por exemplo, o partido 'A' fizer 30 cadeiras nos distritos, tendo assegurado 25 com o voto de legenda, o Parlamento terá que abrir novas cadeiras para acomodar os outros deputados. No caso inverso, as vagas são preenchidas com nomes das listas partidárias.

#### Alterações

A Itália, desde 1993, adotou modelo semelhante ao alemão, mas não há uma lista nacional para cada partido, e sim listas para cada uma das 26 circunscrições em que os distritos são organizados.

Os críticos do sistema proporcio-



Senador Aloysio Nunes defende voto distrital com eleição majoritária: "É um sistema simples, claro e transparente em seus mecanismos"

nal alegam que ele seria responsável pelo afastamento entre eleitores e eleitos, pelo custo elevado das campanhas eleitorais e pela fragilização dos partidos. Um desses críticos é o senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), que, com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 90/2011, quer instituir a eleição majoritária com voto distrital para deputados federais, estaduais e distritais e até mesmo vereadores.

"Sendo menor a circunscrição onde se faz a campanha, menor também será o custo do pleito, mitigando assim a força do poder econômico nos processos eleitorais. O sistema majoritário simplifica o debate político, ao concentrá-lo nos principais projetos políticos existentes no país. É simples, claro e transparente em seus mecanismos, perfeitamente compreensíveis por qualquer eleitor", argumenta.

Apresentada pelo ex-senador José Sarney, a PEC 43/2011 instituiu o sistema eleitoral proporcional de listas preordenadas (fechadas) nas eleições para a Câmara dos Deputados. Relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o senador Romero Jucá (PMDB-RR) rejeitou a ideia e sugeriu a adoção

Romero Jucá, na CCJ, votou contra adoção das listas fechadas e propôs sistema majoritário para eleger deputados

do sistema majoritário para definição das vagas de deputado federal.

"O voto em lista fechada agrava as deficiências do voto em lista aberta, pois o eleitor fica impedido até mesmo de dar o seu voto para o candidato de sua preferência. Já o sistema proporcional tem excluído minorias e impedido a eleição de candidatos representativos, muitas vezes situados entre os mais votados, enquanto candidatos de pouca votação muitas vezes logram eleger-se, não em razão de sua votação, mas apenas em decorrência do coeficiente eleitoral", justifica Jucá.

Já o juiz eleitoral Márlon Reis defende um formato em que a votação proporcional misture características de lista aberta e fechada, contemplado em projeto (PL 6.316/2013) subscrito por mais de 100 deputados de diversos partidos e ideliado pela Coalizão Democrática. A eleição ocorreria em dois turnos, com lista preordenada de candidatos. No primeiro turno, os eleitores votam em um dos partidos para definir o coeficiente. Os primeiros candidatos em cada lista disputam, então, o voto individual no segundo turno. O número de candidatos de cada partido equivale ao dobro do número de cadeiras conquistadas no primeiro turno. Os mais votados entram.



Festival de siglas e bandeiras em comício: enquête aponta aprovação popular ao fim das coligações

## Coligações muito perto da extinção

Acusadas de enfraquecer os partidos e a própria sistemática de representação política, além de servirem de instrumento de barganha, as coligações partidárias nas eleições proporcionais tiveram o fim defendido por ampla maioria na Comissão Especial da Reforma Política no Senado, em 2011, mas encontram entre os parlamentares dos pequenos partidos seus maiores defensores. Em uma enquête pela internet, promovida pelo DataSenado e pela Agência Senado em outubro de 2014, 73% se disseram a favor da proibição das coligações. Entre os cientistas políticos, não há consenso.

É o Código Eleitoral quem dá a qualquer partido o direito de se associar com uma ou mais legendas em um pleito. A coligação pode registrar, nas eleições proporcionais, um total de candidatos equivalente ao dobro das vagas em disputa.

Também é o código que assegura a cada coligação o tempo no horário eleitoral gratuito de rádio e TV.

A coligação funciona, no período das eleições, como um partido único, e na lista de candidatos elegem-se os mais bem votados, conforme o número de cadeiras conquistadas. Por isso, é muito comum o eleitor votar em seu candidato e, mesmo sem querer, ajudar a eleger outra pessoa de outro partido, pois seu voto é somado nessa cesta chamada coligação.

Ao estudarem os resultados das eleições para a Câmara dos Deputados de 2010, as pesquisadoras Andréia Freitas e Lara Mesquita, do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), de São Paulo, relataram que as coligações tendem a favorecer os pequenos partidos, que apresentam poucos candidatos com intuito de concentrar votos, e, assim, elegê-los nos

primeiros lugares da lista.

Esse comportamento já foi apontado pelo cientista político David Fleischer, professor da Universidade de Brasília, como responsável por distorções no sistema eleitoral, ao comprometer a relação entre o poderio eleitoral de uma legenda e sua presença no Congresso Nacional.

Fleischer acha que o fim das coligações nas eleições proporcionais pode servir como uma cláusula de barreira eficiente, por conta do quociente eleitoral. "Muitos partidos vão entender que não vão conseguir eleger ninguém. O quociente eleitoral é maior quanto menor o número de deputados eleitos por estado. Um quociente pode ser de 13% em um estado e de 2% a 3% do eleitorado em outro, como São Paulo. Em vez de procurar coligações, os partidos pequenos buscariam fusões ou incorporações a



MARCO OLIVEIRA/AGÊNCIA SENADO



Para Requião, os partidos formam coligações apenas para ter mais tempo de propaganda na televisão

outros partidos.”

“As coligações favorecem o maior número absoluto de partidos presentes no Parlamento. Mas não podemos afirmar que essa maior fragmentação resulte em enfraquecimento dos partidos ou prejuízo do funcionamento da democracia brasileira. A representação desses partidos é tão pequena que não altera o equilíbrio de forças no Parlamento”, contrapõe Andréia Freitas.

Ela adverte que o fim das coligações pode não surtir o efeito desejado de reduzir a pulverização partidária e pode, até mesmo, trazer consequências negativas.

“Um cenário em que as coligações não fossem permitidas acarretaria na diminuição no número de estados que os partidos elegem ao menos um representante, ou seja, uma concentração de determinados partidos em determinados estados. O que, por sua vez, pode contribuir para uma maior regionalização dos partidos. E a regionalização certamente não é o desejado pelos que propõem tal reforma”, diz Andréia.

“O que tem acontecido é que poucos partidos correm o risco de participar de eleições proporcionais não coligados, principalmente em circunscrições com poucas vagas. Quase sempre, os partidos só con-

correm isoladamente quando têm perspectivas eleitorais muito favoráveis e, salvo imprevisto, alcançam com facilidade o quociente eleitoral sozinho, ou quando têm perspectivas eleitorais muito desfavoráveis e concorrem mais para dar a conhecer suas posições políticas que para realmente disputar lugares”, explica o consultor legislativo Márcio Nuno Rabat, da Câmara dos Deputados.

Algumas das principais lideranças do Senado já defenderam a proibição das coligações nas eleições para deputados e vereadores. Humberto Costa (PT-PE) chegou a classificar essa forma de escolha como uma “excrecência” do sistema eleitoral. Roberto Requião (PMDB-PR) afirmou que os partidos criam coligações apenas para aumentarem os tempos de propaganda eleitoral gratuita. Para Luiz Henrique (PMDB-SC), as coligações criam um “mercado de legendas por tempo de televisão”.

#### Sem verticalização

As coligações nas eleições majoritárias — presidente, governador, senador e prefeito — não enfrentam, no entanto, a mesma oposição. Ao contrário, a chamada verticalização, que prevaleceu para o pleito de 2002, obrigava os partidos a repetirem em todos os estados da Federação a mesma coligação feita nacionalmente para a disputa à Presidência. Foi derruba-

da quatro anos depois, pela Emenda Constitucional 52, que deixou as legendas livres para formarem qualquer aliança, de acordo com os interesses regionais.

A possibilidade de haver coligações para pleitos proporcionais gera algumas distorções na representatividade partidária. “O PT, por exemplo, terá 70 cadeiras nessa legislatura, quando o certo seria ter 71, o que é uma diferença desprezível, representando com fidelidade a sua representatividade junto ao povo. Já o PSDB deveria ter entre 58 e 59 deputados, mas terá apenas 54. O PMDB, por outro lado, deveria ter apenas 57 deputados e, no entanto, terá 66, sendo o grande campeão desse arranjo”, informa Bernardo Santoro, diretor do Instituto Liberal.

No ano passado, por exemplo, apenas PT e PSDB não formaram coligações entre si, porém se associaram à maioria das outras legendas em pelo menos um estado. O PMDB, dono de grandes bancadas na Câmara e no Senado, é quem mais se beneficiou da legislação em vigor: aliou-se ao PSDB em nove estados, ao PT em outros nove e ao PSB em oito.

— O que assistimos na eleição foi uma vergonha, com a venda de legendas de diversas formas: ou por troca de cargos nos governos, ou mesmo como troca de recursos financeiros — disse a senadora Lídice da Mata (PSB-BA).



Para Lídice da Mata, o que se viu nas eleições de 2014 foi “uma vergonha”, com a venda de legendas por cargos, verbas e tempo na TV



Quatro partidos concentrariam dois terços da composição da Câmara, caso legendas concorressem sozinhas

## SEM COLIGAÇÕES, MENOS PARTIDOS

Uma simulação feita por profissionais de tecnologia da informação para a revista **Em Discussão!**, com base em dados das últimas eleições para deputado federal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), mostra que, se as coligações estivessem proibidas no pleito de 2014, 6 dos 28 partidos que conseguiram eleger parlamentares ficariam de fora da composição da Câmara. Ou seja, como antecipou o cientista político David Fleischer, o fim das coligações já funcionaria, na prática, como uma barreira, dificultando a eleição de deputados por legendas com menos votos.

Mais que isso, a simulação mostra que PMDB e PT teriam eleito quase metade a mais de deputados. Assim, os dois partidos juntos, em vez de 27% do total de deputados federais (136), teria 40% (203), o que poderia facilitar a costura de uma maioria parlamentar pelo governo.

Além dos dois partidos governistas, os opositoristas PSDB e PSB também teriam acréscimos substanciais nas bancadas. PSOL, PRTB e PTdoB ganhariam de 1 a 2 vagas, enquanto 21 partidos perderiam representação (veja a tabela).

#### Simulação vs. realidade

O exercício feito com os dados do TSE isolou, em cada um dos estados,

os votos dados aos candidatos e às legendas de cada partido e aplicou os quocientes eleitorais. Aqueles que, sozinhos, obtiveram mais votos que o mínimo necessário elegeriam deputados e dividiriam as sobras, que foram substancialmente maiores, já que mais votos seriam dados a candidatos em listas partidárias que não alcançariam quocientes eleitorais.

Em alguns cenários simulados, apenas um partido obteve um quo-

ciente eleitoral, como foi o caso do PT no Acre e no Distrito Federal. Nesses casos, com cerca de 20% dos votos, o partido teria direito a todas as vagas disponíveis.

Vale lembrar que, se a proibição às coligações fosse realidade antes das convenções, partidos com menor alcance eleitoral fariam menores investimentos em candidaturas próprias, o que mudaria substancialmente os resultados da simulação.

#### PT e PMDB juntos teriam 40% dos deputados federais

Seis partidos não teriam representação, não fossem as coligações

Partido	Eleitos	Sem coligação	Partido	Eleitos	Sem coligação
PMDB	66	102	PSOL	5	6
PT	70	101	Pros	11	6
PSDB	54	71	PPS	10	5
PSB	34	41	PCdoB	10	5
PP	36	33	PRTB	1	3
PSD	37	29	PTdoB	1	2
PR	34	24	PHS	5	1
PTB	25	19	PTN	4	1
PRB	21	15	PEN	2	0
DEM	22	13	PMN	3	0
PDT	19	12	PRP	3	0
PSC	12	10	PTC	2	0
SD	15	7	PSDC	2	0
PV	8	7	PSL	1	0

Fonte: Simulação feita pela revista com base nos dados do TSE.

# Fim da reeleição tem defensores dos dois lados

A possibilidade de reeleição para cargos do Executivo foi incluída na Constituição em 1997 e a ideia logo “pegou”. Já nas eleições de 1998, as primeiras sob a nova regra, 21 dos 27 governadores buscaram manter o cargo, e 14 conseguiram. Também o presidente Fernando Henrique Cardoso lançou-se às urnas em busca do segundo mandato e teve sucesso.

De lá para cá, a reeleição tem sido a regra. Os sucessores de FHC, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, tiveram as suas. Incluídos os de 1998, 61 governadores foram reeleitos entre os 95 que tentaram — taxa de sucesso de 64%. O mesmo se aplica a 84% dos prefeitos de capitais: desde 2000, 43 de 51 postulantes ao “bis” tiveram êxito.

No entanto, essa tendência pode estar com os dias contados, e não por vontade exclusiva de um ou outro grupo político. A oposição defende essa causa: a aliança entre os presidentes Aécio Neves (PSDB) e Marina Silva (PSB) no segundo turno das eleições de outubro foi firmada tendo o fim da reeleição como uma das bases.

Ao mesmo tempo, duas PECs em tramitação no Congresso que acabariam com a possibilidade de reeleição têm como autores parla-



Aécio Neves em campanha para presidente, no ano passado: tucano assumiu compromisso pelo fim da reeleição

mentares do PT: o senador Walter Pinheiro (BA) e o ex-deputado Cândido Vaccarezza (SP).

Pinheiro apresentou no ano passado a PEC 35/2014, que propõe, entre outros temas, o fim da reeleição. Ele sustenta que a possibilidade de um governante disputar o segundo mandato é uma forma de “subverter o princípio da alternância no poder” e dá abertura ao uso indevido da máquina pública para campanha.

Na PEC, Pinheiro também su-

gere a coincidência das eleições para todos os cargos, de prefeito a presidente. Porém, nem mesmo essa proposta é unânime. Afinal, os argumentos de Ruy Barbosa, candidato à Presidência no início do século passado, sobre a contaminação da política nacional pelo cenário local continuam a ser lembrados a cada tentativa de mudança.

Do lado oposicionista, o senador Ronaldo Caiado (DEM-GO) enxerga no fim da reeleição

a “meta número um” da reforma política. “Esse é o grande câncer que se disseminou na prática política brasileira, em que os governos se transformaram em máquinas partidárias”, dispara.

Se depender do autor original da ideia, porém, a reeleição persiste. Um dos líderes do DEM na Câmara, o deputado Mendonça Filho (PE) propôs a emenda da reeleição ainda em seu primeiro mandato. Ele mantém o apoio à tese e acredita que os motivos que serviram para embasá-la ainda são válidos.

## Duração dos mandatos

“Nenhum governante tem coragem de enfrentar problemas se não colher os resultados. FHC e Lula produziram mudanças assim. Se não tivessem possibilidade de se sucederem, não teriam empreendido esforço. A emenda permitiu que os governos comessem a ter visão de longo prazo”, afirma.

Mendonça Filho não vê consistência na causa pelo fim da reeleição, que classifica de “modismo”. Quanto ao ponto de que um chefe de governo pode usar a máquina pública para tentar se reeleger, o deputado argumenta que isso também pode acontecer quando o mandatário tenta garantir a vitória de um protegido.

A defesa do fim da reeleição traz consigo outras medidas: a mudança da duração de mandatos e a alteração das datas das eleições. A PEC de Walter Pinheiro sugere mandatos de cinco anos e pleitos federais, estaduais e municipais acontecendo juntos. O senador acredita que, no modelo atual, os oito anos que um governante pode passar no poder (considerada uma reeleição) são grandemente desperdiçados fora do âmbito da gestão.

“Na verdade são só quatro, porque em ano de eleição, qualquer que seja, o governo para. Sem reeleição, com cinco anos e eleições juntas, o camarada só tem que se envolver uma vez e pode ficar com a cabeça no resto do mandato”, idealiza o senador.

Já Mendonça Filho diz ver na extensão do mandato uma desvantagem, pois tornaria menos frequentes as “avaliações” dos



Walter Pinheiro afirma que possibilidade de reeleição de governante “subverte o princípio da alternância no poder”

governantes, que são as eleições. “Quanto mais curto o mandato, maior o controle. Já se reclama da distância entre os políticos e o povo, o que dirá com cinco anos de mandato?”, questiona.

Além disso, o deputado não

vê vantagem na coincidência das datas eleitorais. “Uma coisa é discutir temas locais numa ocasião separada, outra é contaminar a discussão com a eleição nacional. A mistura é boa para os políticos, mas ruim para os eleitores.”

## Como é a reeleição em outros países

Poucos países permitem recondução de governante para mandatos sucessivos e, ainda assim, costumam incluir restrições, para evitar perpetuação no poder

País	Duração do mandato	Regras de funcionamento
ÁUSTRIA	6 anos	Permissão de <b>uma reeleição</b> , mas se o presidente em exercício for derrotado na tentativa, ele não poderá mais voltar ao cargo
BÓSNIA	4 anos	A Presidência é ocupada por um <b>colegiado de três membros</b> , que pode se reeleger uma vez
CHILE	4 anos	<b>Reeleição ilimitada</b> para mandatos de quatro anos, desde que não sejam consecutivos
COSTA RICA		
COREIA DO SUL	5 anos	Adotam o modelo de <b>mandato único</b> , semelhante ao proposto pela PEC 35/2014
EL SALVADOR		
PARAGUAI	4 anos	Dois mandatos de quatro anos para o presidente, mas mandatos ilimitados para o vice
ESTADOS UNIDOS		
IRÃ	4 anos	Quase igual ao Brasil, com a ressalva de que um ex-presidente pode voltar ao cargo <b>uma única vez</b>
ITÁLIA	7 anos	O mandato dura sete anos e a <b>reeleição é ilimitada</b>
PORTUGAL	5 anos	Igual ao Brasil, mas o mandato dura cinco anos
SÃO MARINO	6 meses	Chamado de capitão-regente, o governante tem mandato de <b>apenas seis meses</b> e pode disputar quantas reeleições quiser, desde que espere três anos entre os mandatos

Fonte: CIA World Factbook

Mobilização política em São Paulo: desde a emenda constitucional, todos os presidentes conseguiram se reeleger



# O dilema do voto obrigatório

Direito ou dever? A natureza do voto no Brasil é alvo desse questionamento, mais especificamente de qual seria seu reflexo nas eleições e na participação política da população. Embora esteja inserido no universo dos direitos políticos, o voto é obrigatório no Brasil e tem sido desde a Constituição de 1946.

O voto também é obrigatório em outros 21 países — 12 deles, latino-americanos. Mas, para o cientista político Roberto Romano, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), o que existe no país é uma “ficção” de voto obrigatório. Para ele, a manutenção da obrigatoriedade serve para simular um respeito ao instrumento do voto, enquanto ele é desrespeitado em outras frentes — inclusive pela Justiça Eleitoral.

“Um candidato acusado de comprar dez votos é cassado e no seu lugar entra o segundo colocado. A decisão popular é usurpada e a cidadania é ignorada. Nesse caso, o mínimo a se fazer é uma nova eleição”, ele exemplifica.

Romano acredita, ainda, que manter o voto como uma obrigação serve para diminuir o poder do instrumento, uma vez que, segundo o professor, deveres são menos amplos do que direitos. “A possibilidade de garantir direitos não passa necessariamente pela norma do Estado. Existem noções de direito que se mantêm apesar das normas”, explica.

“Dizer que o voto é obrigatório é piada”, dispara o ex-senador Pedro Simon, defensor do modelo atual. O eleitor que deixar de votar fica impedido de assumir cargos públicos ou tirar passaporte, entre outras sanções, mas tem boas chances de evitar a punição: o prazo para justificar a abstenção eleitoral é de 60 dias. Caso ultrapasse esse período, basta que o eleitor pague uma multa de R\$ 3,50 para que sua situação seja regularizada.

Um entusiasta do dever de votar, Simon deixou o Senado este



Para o ex-senador Pedro Simon, a punição pela abstenção no Brasil é tão irrisória que, na prática, o voto acaba não sendo obrigatório

ano após quatro mandatos. Ele entende que o voto obrigatório, ao longo do renascimento democrático do Brasil, ajudou o povo a ad-

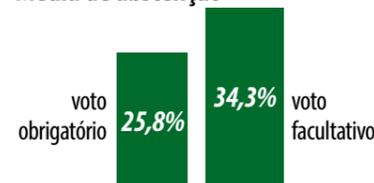
quirir consciência cívica e aprender a cobrar seus governantes. Em razão disso, ele defende esse instituto como forma de proteger a

## Abstenção é grande mesmo com voto obrigatório

*Voto facultativo nem sempre é sinônimo de baixas taxas de comparecimento*

Voto obrigatório			Voto facultativo		
País	Eleição	Abstenção	País	Eleição	Abstenção
Nauru	2013	3,09%	França	2012	19,65%
Cingapura	2011	5,35%	Venezuela	2013	20,36%
Austrália	2013	6,77%	Itália	2013	24,81%
Bolívia	2014	8,14%	Holanda	2012	25,44%
Luxemburgo	2013	8,85%	África do Sul	2014	26,52%
Bélgica	2014	10,63%	Alemanha	2013	28,45%
Uruguai	2014	11,43%	Espanha	2011	31,06%
Peru	2011	17,46%	EUA	2012	33,35%
Equador	2013	18,92%	Índia	2014	33,60%
Brasil	2014	19,39%	Reino Unido	2010	34,23%
Argentina	2013	20,61%	Rússia	2012	34,73%
Panamá	2014	23,24%	Canadá	2011	38,89%
R. Dominicana	2010	29,77%	Colômbia	2014	52,10%
Paraguai	2013	31,98%	Portugal	2011	53,48%
México	2012	36,86%	Chile	2013	58,02%
Grécia	2012	37,53%			
Honduras	2013	40,86%			
R.D. Congo	2011	40,95%			
Costa Rica	2014	44,36%			
Libano	2009	46,02%			
Egito	2012	52,50%			
Tailândia	2014	53,21%			

### Média de abstenção



Fonte: CIA World Factbook e Ideia

“consistência” do voto.

“O brasileiro está querendo participar mais da realidade do seu país. A mágoa que eles têm de nós, políticos, as críticas que eles fazem à classe política, são fruto dessa preocupação que eles têm hoje e que não tinham no passado”, discorre o ex-senador. Ele crê que o hábito frequente e periódico do voto nas últimas décadas tem feito com que o povo esteja “querendo votar melhor”.

Há quem discorde dessa premissa. Tramita no Senado a PEC 55/2012, de Ricardo Ferraço (PMDB-ES), que instituiria o voto facultativo para todos os eleitores brasileiros. Atualmente, entre os cidadãos que se qualificam para votar, apenas os jovens entre 16 e 18 anos, os idosos acima de 70 e os analfabetos podem optar por se abster do pleito sem implicações legais.

### Posição a respeitar

Ferraço acredita que a atitude de não tomar posição política é, em si, uma posição política e deve ser respeitada. “Não se pode obrigar alguém que não se interesse minimamente pela coisa pública a escolher entre candidatos sobre os quais nada sabe e que, se eleitos, cumprirão funções que ignora quais sejam”, argumenta.

A opinião é compartilhada pelo senador Reguffe (PDT-DF). Deputado federal até a última legislatura, ele apresentou uma proposta de fim do voto obrigatório à Comissão Especial de Reforma Política da Câmara dos Deputados,



Fila de eleitores em seção eleitoral em Samambaia, na periferia de Brasília: temor é que voto facultativo faça explodir a abstenção

instituída em 2011.

“O voto facultativo vai melhorar a qualidade da representação política. Muitas pessoas votam sem fazer a reflexão devida que esse gesto precisa e merece. Acaba que vota em qualquer um. Qualquer um, às vezes, é o único que ela conhece”, observa. Reguffe também destaca que os votos dados com esse “critério” acabam por beneficiar os candidatos com as maiores máquinas de propaganda.

Roberto Romano também sustenta que o sistema de voto obrigatório é prejudicial ao processo democrático. “A pessoa vota não porque sua consciência e seu coração exigem. Vota porque tem medo”, resume. Ele também cita as taxas

de abstenção e de votos brancos e nulos como demonstração de que os eleitores acabam, paradoxalmente, fugindo das urnas quando são coagidos a votar.

### Abaixo da média

Nas últimas eleições, a soma de abstenções e votos brancos e nulos no primeiro turno foi a maior registrada no país desde 1998, abrangendo 27,2% do eleitorado. Apenas uma vez a taxa ficou abaixo dos 20%: em 1989, nas primeiras eleições presidenciais diretas em 29 anos.

Em 2014, só a abstenção no primeiro turno foi de 19,4%, a segunda maior desde a redemocratização. Se consideradas eleições presidenciais recentes dos países que têm voto obrigatório, o absentismo brasileiro está abaixo da média dos últimos anos, que é de 25,5%.

Em países que adotam o voto facultativo, as taxas de abstenção costumam ser maiores, como seria esperado. Vale a pena destacar o caso do Chile, que adotou pela primeira vez o voto facultativo em 2013. Antes disso, a abstenção girava em torno de 15%. No pleito de 2013, a estatística saltou para mais de 58%.

Para Ferraço, favorável ao voto facultativo, não tomar posição política é, em si, uma posição política



ARQUIVO RE



Senadoras na primeira sessão do ano: metade da população, mulheres não atingem 15% dos parlamentares

## Participação feminina cresce lentamente

As eleições de 2014 contaram com aumento de 46,5% no número de mulheres em disputa por cargos públicos, na comparação com o pleito de 2010. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) contabilizou 7.407 mulheres candidatas, ou um terço dos quase 25 mil candidatos. Crescimento considerável, se comparado ao número de

candidatas em 2010, quando houve 5.056 mulheres (22,43% do total) disputando um cargo.

Mas o percentual de candidaturas femininas não se repete no número de eleitas. Em 2011, 45 deputadas assumiram cargos na Câmara (8,8% do total de 513) e, em 2015, são 51 deputadas (9,9% da composição da Casa). No Senado, as três eleitas e as duas reeleitas em 2014 se somarão a outras sete senadoras que têm mandato até 2019. Ou seja, apenas 14,8% das 81 cadeiras.

Propostas buscam o aumento da participação feminina. Atualmente, a Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.504/1997) determina que índice de, no mínimo, 30% e, no máximo, 70% das vagas deve ser reservado para cada sexo nas listas partidárias. Em vez das candidaturas, o alvo de um projeto do então senador Anibal Diniz (PT-AC) é a reserva de vagas no Parlamento para as mulheres.

### Mudança

A proposta de Anibal altera o Código Eleitoral (Lei 4.737/1965) para destinar 27 das 81 vagas do Senado às mulheres nas eleições que renovam dois terços da Casa. Ele lembra que regras similares são adotadas em outros países,

como o Uruguai. O projeto (PLS 132/2014) aguarda decisão terminativa da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) com parecer favorável do relator, senador Paulo Paim (PT-RS). Anibal argumenta que desde a Constituição de 1988 a participação das mulheres nos Legislativos não ultrapassa 14% do total de cadeiras.



Anibal Diniz argumenta que países como o Uruguai têm vagas cativas para as mulheres no Parlamento



O senador Paulo Paim defende a aprovação da proposta que reserva 27 vagas no Senado para mulheres

A senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), procuradora especial da Mulher no Senado, destaca que essa distorção faz com que o Congresso não tenha “a cara da população brasileira”.

A Procuradoria da Mulher no Senado, em parceria com a da Câmara, divulgou o ranking da representação da mulher no Legislativo em que o Brasil aparece em 156º lugar no universo de 188 países. Ruanda, Andorra, Cuba, Suécia e as Ilhas Seicheles são as cinco primeiras da lista. A publicação, que traz dados da União Interparlamentar anteriores ao pleito de 2014, revela ainda que, entre 34 nações das Américas, o Brasil está na 29ª posição, atrás de Uruguai, Paraguai e Argentina.

Vanessa lembra que, em uma das minirreformas eleitorais, a lei passou a determinar que um mínimo de 5% dos recursos par-

tidários sejam alocados para a formação política das mulheres e que 10% do espaço na televisão devem ser dedicados às mulheres. “Porém, a Procuradoria Eleitoral de São Paulo está chamando os partidos que não cumprem a lei”, lamenta a senadora.

Outra proposta para aumentar a participação feminina em análise no Senado muda a Constituição para instituir o voto proporcional em lista fechada, em que os partidos são obrigados a alternar nomes de cada sexo, para deputados e vereadores.

A PEC 43 de 2011, apresentada pelo então senador José Sarney, foi uma das consequências dos trabalhos da Comissão de Reforma Política do Senado daquele ano.

Encaminhada para análise da CCJ, a proposta, no entanto, não avançou e aguarda desde o início de 2012 votação do parecer



“A cota de candidaturas não está servindo para a ampliação da presença feminina no Parlamento”, afirma Vanessa Grazziotin

do relator, senador Romero Jucá (PMDB-RR). No entanto, o substitutivo apresentado por Jucá não menciona a participação feminina, detendo-se em propor o voto majoritário como solução para as distorções da eleição proporcional.

## Poucas mudanças para suplentes

Suplente de senador é como o vice-presidente, vice-governador ou vice-prefeito: não recebe votos, mas tem a possibilidade de desempenhar o mandato por muito tempo. Ele é convocado quando o titular se licencia para assumir cargo de secretário estadual ou

municipal ou ministro, renuncia — seja para tomar posse em outros cargos eletivos ou não —, morre ou é cassado.

Muitas vezes, os suplentes estão na chapa por serem familiares do titular ou indicados por financiadores da campanha eleito-

ral ou por partidos coligados, que podem ser até opositores no plano federal.

A mudança na suplência de senadores vem sendo cobrada dentro e fora do Congresso, mas é outro item da reforma política que, apesar das inúmeras



Mais recente tentativa de alterar as regras de suplência foi rejeitada pelo Plenário do Senado, em julho de 2013

propostas, continua sem alteração.

A mais recente tentativa foi derrotada no Senado em julho de 2013 — no auge das manifestações populares. Uma das propostas da Comissão de Reforma Política de 2011, a PEC 37/2011 previa, entre outros pontos, a eleição de novos senadores em caso de vaga, restringindo o tempo de substituição por suplentes.

### Alteração

No mesmo mês, porém, outra proposta sobre o tema (PEC 11/2003) foi aprovada no Senado, reduzindo de dois para um o número de suplentes e proibindo a indicação para o cargo de cônjuge ou parente consanguíneo, até segundo grau ou por adoção, do titular. Enviada à Câmara, tem parecer favorável, sem emendas,

do deputado Esperidião Amim (PP-SC) e aguarda votação.

O texto original da PEC, apresentada pelo então senador e hoje deputado federal Sibá Machado (PT-AC), trazia a determinação de convocar o suplente para exercer o mandato somente até a eleição geral ou municipal mais próxima, quando haveria a escolha de um novo senador.

Mas, da maneira como foi aprovada, ela se detém na eliminação do segundo suplente e na restrição aos parentes.

Embora sua proposta tenha sido limitada, Sibá, que exerceu o mandato de senador como suplente de Marina Silva, achava que a convocação dos substitutos para exercício do mandato por períodos curtos, como o recesso parlamentar, impedia o exercício

pleno da função legislativa.

Para o ex-senador José Sarney, que apresentou a PEC 37/2011, a existência de dois suplentes para cada senador é uma situação que só ocorre no Brasil e acaba servindo a “composições políticas espúrias”. Favorável à proposta da Comissão de Reforma Política, o relator, senador Luiz Henrique (PMDB-SC), ressaltou a atuação de suplentes “muito honrados”, mas criticou a falta de transparência na escolha e na candidatura.

Além da Constituição, a suplência de senadores é regulada apenas pela Lei Eleitoral (Lei 9.504/1997), que determina que o nome dos suplentes seja apresentado de modo claro e legível, na propaganda dos candidatos ao Senado, em tamanho não inferior a 10% do nome do titular.

## Proposta proíbe pesquisas 15 dias antes do voto

A divulgação de pesquisas eleitorais, que hoje ocorre até a véspera do dia da votação, pode sofrer restrições. É o que defende o senador Luiz Henrique, que apresentou uma proposta de emenda à Constituição para proibir a divulgação dos levantamentos nos

15 dias que antecedem as eleições. Ele avalia que muitos candidatos já perderam a eleição pela influência que os levantamentos têm no voto dos eleitores.

“O eleitor baseia seu voto também na informação probabilística, portanto incerta, que é fornecida pelas pesquisas eleitorais prévias. A intenção dessa emenda é evitar a interferência indevida no resultado eleitoral por pesquisas com grandes discrepâncias verificadas entre os índices de intenção de voto divulgados e os efetivamente apurados pela Justiça Eleitoral”, diz o senador.

A PEC 57/2012 voltou a ser analisada após as últimas eleições, quando o presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Dias Toffoli, defendeu o debate sobre o prazo para a divulgação das pesquisas. Depois do primeiro turno, o ministro declarou ser necessário fazer uma regulamentação do tema e padronizar as margens de

**Luiz Henrique está convicto de que muitos candidatos perderam disputas pela influência das pesquisas sobre os eleitores**



**Dias Toffoli, presidente do TSE, propôs padronização das margens de erro adotadas pelos institutos de pesquisa**

erro adotadas pelos institutos para evitar divergências como as registradas nas últimas eleições.

Para o senador Luiz Henrique, conta como ponto favorável o fato de as restrições serem propostas agora por uma PEC e



**Enquanto Cássio Cunha Lima defende que os institutos de pesquisa sejam proibidos de prestar serviços simultaneamente a partidos e meios de comunicação, Lúcia Vânia propôs emenda para inserir os atuais critérios na Constituição**

não por uma lei ordinária, como ocorreu na Lei 11.300/2006. À época o Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu que fixar o prazo para divulgação das pesquisas por lei não seria o meio adequado e a considerou inconstitucional por ferir a liberdade de expressão e o direito à informação livre e plural.

O relator, Randolfe Rodrigues (PSOL-AP), apresentou parecer favorável em 2013, mas já avisou que irá reexaminá-lo. Antes, ele havia argumentado que a restrição estabelecida ao direito de informação era legítima e proporcional ao resultado pretendido.

“A limitação assegura a observância dos princípios democráticos, como a igualdade entre candidatos na disputa pelo voto e a liberdade de formação da opinião do cidadão eleitor com base em informações livres de distorções e na propaganda eleitoral realizada nos termos da lei”, justificou.

Agora, Randolfe vai pedir um amplo debate e sugerir a redução do tempo de proibição proposto pelo senador Luiz Henrique. Uma possibilidade seria adotar o prazo de 48 horas antes da votação, o mesmo fixado na Lei Eleitoral para veiculação de propaganda eleitoral gratuita.

A proposta recebeu emenda da senadora Lúcia Vânia (PSDB-GO) que retira restrições à divulgação das pesquisas e somente

constitucionaliza os critérios já estabelecidos na lei eleitoral.

Já o senador Cássio Cunha Lima (PSDB-PB) quer que a proposta também proíba que institutos de pesquisa prestem, em um mesmo ano eleitoral, serviços a governos, a partidos e seus candidatos e aos meios de comunica-

ção. A intenção é combater o conflito de interesses.

Atualmente, as regras para a divulgação de pesquisas eleitorais preveem o registro, na Justiça Eleitoral, de diversas informações sobre cada pesquisa realizada, o acesso aos dados e às punições, entre outros pontos.



**Pesquisadora entrevista eleitora em Itabira (MG): debate envolve questões como o direito à informação e o princípio de igualdade entre os candidatos**

# RAIZ DO PROBLEMA É A SOCIEDADE, NÃO AS REGRAS

Cientistas políticos e parlamentares avaliam que democracia funciona bem com as normas atuais, que uma reforma pode não melhorar o sistema eleitoral, imperfeito por natureza, e que brasileiros continuarão a votar nas mesmas pessoas

INGMAR ZAHORSKY

Eleitor dos EUA diante de enorme cédula eleitoral: em qualquer parte do mundo, sistemas são criticados e falham na garantia de uma representatividade perfeita

Ainda que a reforma política apareça como prioridade na pauta do Congresso, há quem questione se uma mudança das regras é realmente necessária. Diversos especialistas e políticos acreditam que as alterações em debate não vão mudar a forma de fazer política e nem a maneira como os brasileiros votam. Mais que isso: não existe sistema político perfeito, seja no Brasil ou no resto do mundo, o que é típico da democracia.

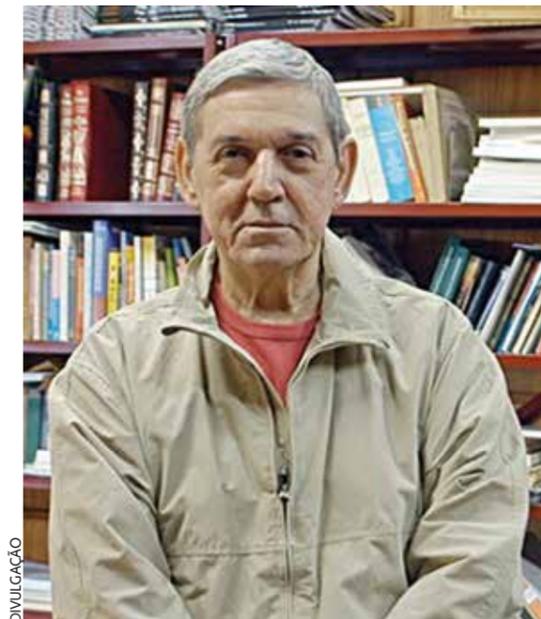
Cientista político e professor do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), Wanderley Guilherme dos Santos é uma dessas vozes. À revista **Em Discussão!** ele disse não crer que o assunto vá adiante. “As propostas e críticas se limitam a alguns aspectos da legislação partidária-eleitoral, com base em premissas nunca demonstradas”, observa.

Para ele, os vícios da democracia brasileira não são diferentes dos demais: em todas as partes do mundo, partidos e políticos são mal avaliados pela opinião pública. Em vez de achar que a democracia brasileira precisa de emendas, Santos avalia que ela permite a competição política e a alternância no poder, em qualquer uma das esferas.

Da mesma forma, o consultor legislativo Paulo Henrique Soares entende que a reforma política é “superestimada”. Além de dificilmente ir à votação, Soares prevê que ela pouco — ou nada — mudará os escolhidos para cargos eletivos.

“Uma reforma política resolveria apenas problemas cosméticos. O problema não é o sistema político. É a forma como os eleitores escolhem. Eles vão continuar elegendo as mesmas pessoas. Qualquer que seja o jogo político adotado, o essencial é que ele seja transparente e com alternância de poder”, analisa.

Ainda que ache que o financiamento das campanhas deva ser mais transparente, Soares vê a democracia brasileira fun-

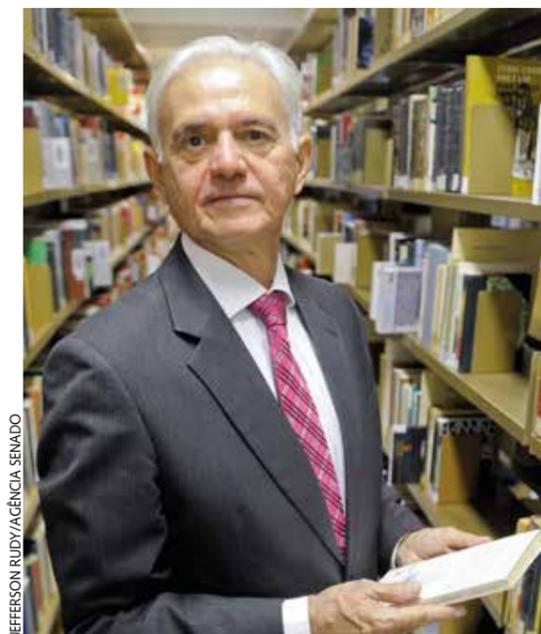


DIVULGAÇÃO

Professor Wanderley Santos vê vícios em todas as democracias e não crê que as propostas de mudança prosperem

cionando bem, com imprensa livre, regras estáveis e a possibilidade real de a oposição conquistar o poder. “No Brasil, temos todas essas premissas atendidas. Em vez de mudar as regras, melhor seria mantê-las para que sejam bem conhecidas pelos eleitores”, pondera.

Assim como o colega do



JEFFERSON RUDY/AGÊNCIA SENADO

Para Soares, o eleitor é o único responsável pelas escolhas: “Problema não é da legislação, mas da sociedade”



MOKERA MARIZ/AGÊNCIA SENADO

**Miguel Nicolelis acredita que reforma não faria muita diferença na forma como se faz política no país: “É a nossa cultura que está representada no Congresso”**

Iuperj, Soares considera que reclamar do sistema e do resultado das eleições é típico da democracia em qualquer parte do mundo. Os sistemas eleitorais, disse, têm defeitos até mesmo em lugares onde a democracia está consolidada, como Estados Unidos, Inglaterra e França, com regras de difícil compreensão.

“Não vai haver sistema perfeito. Qualquer mudança vai gerar mais reclamação. E vão lembrar que a anterior tinha vantagens. A população fala mal dos políticos, que são ruins. Mas é essa a população que os escolhe. Isso, não há sistema que resolva. O Congresso vai ter uma composição semelhante, independentemente da reforma que for feita”, diz Soares.

Opinião semelhante foi manifestada pelo neurocientista Miguel Nicolelis em debate no Senado. Para ele, as pessoas se incomodam com a forma com que o Congresso funciona, mas, para ele, o Legislativo é reflexo da sociedade brasileira. “Se a gente fizesse eleições randômicas, aleatórias, todos os dias, e pusesse 550 pessoas no prédio do Congresso, o comportamento seria igual. Não faria muita diferença, porque é a nossa cultura que está representada”, afirmou Nicolelis.

Paulo Henrique Soares com-

plementa: “O eleitor, em um sistema como o nosso, é o único responsável pelas escolhas. Tem gente de todo tipo, que vota em ideias, que vota apenas na beleza do candidato, que vota no Tiririca e que vota observando o longo prazo. Os problemas não são da legislação, estão na própria sociedade. Os brasileiros não querem votar em partidos, mas em pessoas, ainda que logo esqueçam em quem votaram”.

Essa posição é compartilhada por parlamentares, como o



PEDRO FRANÇA/AGÊNCIA SENADO

**Arlindo Fernandes pondera que regras para eleição proporcional são estáveis e que há espaço para testar novas fórmulas e avaliar os resultados**

senador Roberto Requião (PMDB-PR). No Senado, ele já se posicionou contrariamente ao financiamento público de campanha por acreditar que, no sistema capitalista, é impossível deter o poder econômico.

“Na verdade, a reforma de que precisamos é econômica, não política. Reforma fundamental é tirar o Executivo das mãos do capital vadio, que não produz nada, especulador. O capital produtivo e o trabalho têm que ser privilegiados nesse processo, mas quem está comandando o mundo e a economia hoje é esse capital vadio.”

Mais além, Requião não cre que a reforma política vingue: “Não sinto, no Congresso, ninguém querendo fazer a reforma de nada. Nem do regimento interno”.

Ainda que entenda os argumentos dos colegas, o consultor legislativo do Senado Arlindo Fernandes considera que é possível fazer testes no sistema de eleição para os Legislativos. As regras, lembra, são as mesmas desde 1932 e já foram testadas em 17 eleições. “Há espaço para uma experiência diferente nas eleições municipais e, conforme seja o resultado, estender ou não a fórmula às eleições de 2018.”



JANE DE ARAUJO/AGÊNCIA SENADO

**Então presidente do TSE, Cármen Lúcia participou, em 2013, da primeira sessão temática ao lado de Renan Calheiros e Romero Jucá**

## Limite ao poder econômico é principal alvo da reforma

A primeira sessão temática promovida pelo Senado Federal em sua história, em agosto de 2013, foi dedicada justamente à reforma política. Nela, os senadores e a então presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e ministra do Superior Tribunal Federal (STF), Cármen Lúcia, concordaram que o principal tema a ser atacado é o financiamento de campanhas, que precisa de limites para que o poder econômico não distorça a competição entre partidos e candidatos.

O debate, feito em Plenário, foi possível graças a uma alteração no Regimento Interno da Casa promovida na Presidência do senador Renan Calheiros. A ideia é que, com as novas regras, as discussões em sessões temáticas sejam mais proveitosas, com mais agilidade. “O regimento dificultava o aprofundamento das grandes discussões e, como a reforma política é a mais defendida pela sociedade, não poderia deixar de ser a primeira”, afirmou o

presidente do Senado.

Para Renan, ainda que o Senado tenha feito correções pontuais na legislação, como em 2009, quando eliminou os showmícios e brindes “por não guardarem relação com o debate eleitoral”, o Congresso está devendo uma mudança definitiva no financiamento de campanha.

“O custo das campanhas eleitorais no Brasil é um dos mais altos do planeta. É preciso eliminar o peso do poder econômico, tornar a disputa mais isonômica, fortalecer os partidos e não fraudar a vontade do eleitor”, destacou.

### Antirrepublicanismo

A ministra Cármen Lúcia também registrou que as eleições estão cada vez mais caras no país, fazendo com que o dinheiro seja protagonista das disputas. “Isso tem chegado a níveis de transtornos éticos, de antirrepublicanismo. Todo mundo perde com isso. O financiamento de campanhas é ponto nevrálgico para haver uma

transformação e não apenas uma reforma.”

Ela propôs um caminho para mudar essa situação: a limitação das contribuições a pessoas físicas, com um teto para os aportes. “Seria um avanço significativo se apenas os cidadãos contribuíssem. E a justificativa para isso é que o cidadão é que é eleitor. Seria um avanço muito grande eticamente, administrativamente, juridicamente, e coerente com a ética constitucional”, disse a ministra na ocasião, lembrando que o tema é alvo de uma ação direta de inconstitucionalidade em discussão no STF (*leia mais na pág. 20*).

Imediatamente, a proposta encontrou eco em Plenário. O senador Walter Pinheiro (PT-BA) apoiou a fala da ministra e descartou o financiamento público, por entender que ele já existe, na forma do Fundo Partidário. “Enquanto não colocarmos o dedo na ferida do financiamento de campanha, haverá grande desequilíbrio”, resumiu.

# Alívio para estados e municípios

Lei altera indexador dos contratos e limita juros, reduzindo total das dívidas de prefeituras e governos com a União

Sancionada em novembro do ano passado pela presidente Dilma Rousseff, a Lei Complementar 148/2014 dará a estados e municípios um alívio nos encargos de suas dívidas com a União.

A lei altera o índice que calculava a correção dos débitos. Com isso, governadores e prefeitos — que devem à União cerca de R\$ 500 bilhões — deverão assinar novos contratos com o governo federal, com juros limitados a 4%

ao ano, mais atualização monetária com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Opcionalmente, a Selic — conhecida por indicar a taxa básica de juros na economia — poderá ser usada como limite para os encargos, valendo o que for mais vantajoso para o devedor. A nova lei também autoriza a União a usar a mesma Selic como limite para os encargos desde a assinatura dos contratos, o que garantirá substanciais reduções nas dívidas. O assunto foi o tema da edição 16 de **Em Discussão!**, de julho de 2013.

A capital de São Paulo, que deve R\$ 62 bilhões, será a maior beneficiada pela lei. Com os novos índices de correção, a prefeitura estima que R\$ 36 bilhões serão abatidos da dívida. Quando o Senado debateu o projeto, o prefeito da cidade, Fernando Haddad (PT), previu que a mudança permitiria ampliar a capacidade de investimento da prefeitura de R\$ 4 bilhões para R\$ 7 bilhões por ano, um aumento de 75%, num prazo de quatro anos.

O Ministério da Fazenda estimou que a União deixará de receber, ao longo dos anos, R\$ 59 bilhões com a mudança. Somente

este ano, a perda será de R\$ 1 bilhão, conforme as projeções. Capitais que não se beneficiaram da repactuação original — por terem ficado de fora das medidas previstas na Lei 9.496/1997 — poderão firmar programas de acompanhamento fiscal (PAFs) com o Ministério da Fazenda.

## Sistemática anterior

A lei teve como base o Projeto de Lei da Câmara (PLC) 99/2013, aprovado por 61 votos a zero pelo Senado em 5 de novembro passado. A mudança no indexador era reivindicação antiga. No final da década de 1990, o governo federal assumiu as dívidas de estados e municípios como parte de um amplo programa de reorganização das contas do setor público. Os encargos eram calculados com base no Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) mais juros, que, em alguns casos, chegavam a 9%.

Aquele acerto, que se seguiu à implantação do Plano Real, garantia condições bastante favoráveis para a época, mas, desde a década passada, os índices de correção fizeram as dívidas crescer mais rápido do que a capacidade de pagamento dos governos.

ALEXANDRE GIESBRECHT



Edição 16, julho de 2013  
Leia mais em: [www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao](http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao)



São Paulo, gerida por Fernando Haddad, foi a maior beneficiada pela lei, com redução de R\$ 36 bilhões

fevereiro de 2015

# Mídia: o dilema da regulação

Novo governo Dilma começa disposto a levar adiante proposta que mude a regulação dos meios de comunicação no país

Bandeira histórica do PT, a regulação dos meios de comunicação voltou à pauta nacional junto com o início do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff. No seu discurso de posse como ministro das Comunicações, Ricardo Berzoini afirmou que é prioridade da gestão iniciar o debate sobre o assunto e enviar ao Congresso uma proposta.

“É importante abrirmos um debate muito fraterno, muito transparente e com muita profundidade e democracia [sobre] o que significam as comunicações no Brasil, especialmente as que são objeto de concessão pública”, afirmou Berzoini, assegurando que o projeto não ameaçará os diversos artigos da Constituição que garantem a liberdade de expressão.

A reação da oposição foi imediata. O líder do PSB na Câmara, Júlio Delgado (MG), disse em nota repelir “veementemente” qualquer proposta de regulação da mídia. O líder do PSDB no Senado, Aloysio Nunes Ferreira (SP), cri-

ticou o que chamou de “tentativa criminosa”.

“O que está em jogo é a liberdade de expressão, cerne da vida democrática”, afirmou o senador tucano.

O presidente do Senado, Renan Calheiros, já havia se pronunciado sobre a questão em junho do ano passado. “Não apoio, não comungo, nem sequer admito discutir iniciativa, a qualquer pretexto, que pretenda regular a mídia”, declarou em Plenário.

## Charlie Hebdo

Menos de uma semana depois do discurso de Berzoini, o mundo assistiu estupefocado ao ataque terrorista ao semanário de humor francês *Charlie Hebdo*, em que 12 pessoas morreram. Ao mesmo tempo em que o mundo condenava os assassinatos, pipocavam nas redes sociais e em blogs críticas ao humor agressivo da revista, sob o argumento de que é preciso dar limites à liberdade de expressão, mesmo nos países democráticos. Até o papa Francisco, depois de defender a liberdade de expressão, condenou o uso dessa prerrogativa para “ofender”, especialmente as religiões.

O assunto vem sendo, desde então, objeto de discussões apaixonadas entre jornalistas, arti-

culistas, blogueiros, leitores, participantes das redes sociais, ONGs. Enquanto uns defendem a liberdade irrestrita, outros acusam o setor de ter poder excessivo para desrespeitar ou prejudicar cidadãos e expressões legítimas da sociedade.

A próxima edição de **Em Discussão!** vai levantar os vários ângulos dessa questão complexa e basilar da democracia, trazendo a opinião de senadores e estudiosos do tema, bem como estendendo o olhar à regulação — ou à ausência dela — em outros países.

Participe da pauta da próxima edição. Envie sugestões e opiniões para o endereço [emdiscussao@senado.leg.br](mailto:emdiscussao@senado.leg.br).



Polêmica, publicação *Charlie Hebdo* provocou religiões com charges ousadas: debate crucial à democracia

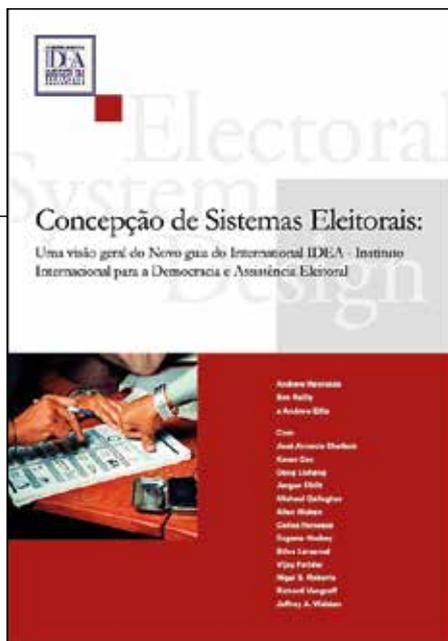


Presidente do Congresso, Renan antecipou posição inteiramente contrária às tentativas de regular a mídia

# Saiba mais

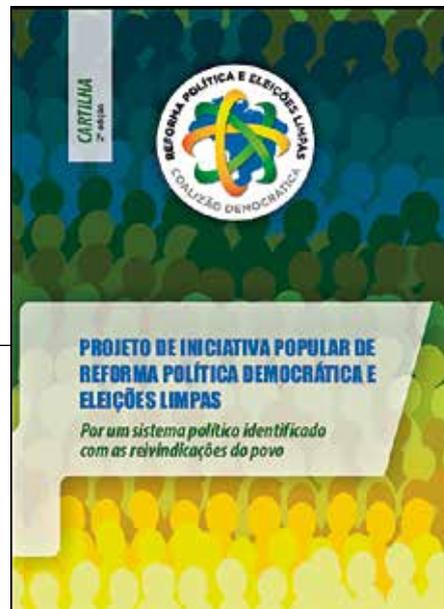
Além dos projetos em tramitação no Congresso, esta edição recorreu a diversos trabalhos técnicos e publicações para a produção do conteúdo, entre os quais:

- + *Mulher na Política: mulher, tome partido!* (Senado Federal, 2014). <http://bit.ly/1C6L5FI>
- *Concepção de Sistemas Eleitorais: uma visão geral do novo guia do International IDEA — Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral*, de Andrew Reynolds, Ben Reilly e Andrew Ellis (Idea, 2006). <http://bit.ly/14zEh88>

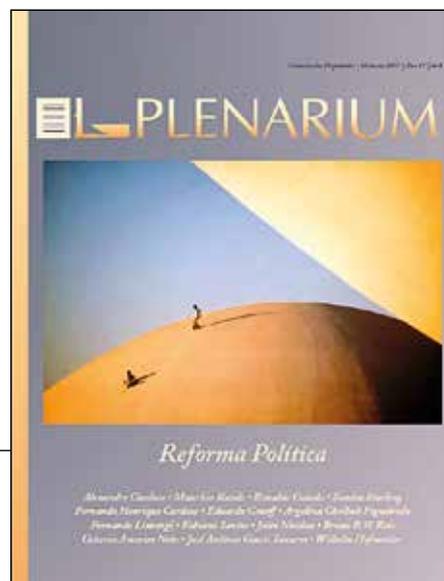


- *Constituinte Exclusiva para a Reforma Política?*, de Fernando A. G. Trindade (Senado Federal, 2010). <http://bit.ly/1ygCjWx>
- *Direct Democracy: The International Idea Handbook* (Idea, 2008). <http://bit.ly/151KPwG>
- *Financiamento de Campanhas Eleitorais: reflexões e alternativas possíveis para a Reforma Política*, de Gabrielle Tatith Pereira (Senado Federal, 2010). <http://bit.ly/1C6KXFN>
- *Propostas em Debate na Câmara dos Deputados para Mudanças no Sistema Eleitoral*, de Ana Luíza Backes (Câmara dos Deputados, 2011). <http://bit.ly/1sy3oUa>
- *Reforma Política na Agenda do Congresso Nacional*, de Sebastiana Clara Pinto e Reis (Unilegis, 2008). <http://bit.ly/1ybLVmZ>
- *Reforma Política no Brasil*, de Everaldo Corrêa de Moraes (UnB, 2006). <http://bit.ly/1zcOKpC>
- *Reforma Política: histórico, estágio atual e o lugar da recente proposta do Executivo*, de Márcio Nuno Rabat (Câmara dos Deputados, 2009). <http://bit.ly/1FVvhXI>

*Reforma Política e Eleições Limpas* (Coalizão Democrática, 2014). <http://bit.ly/1CkOYXP>



*Reforma Política*, de diversos autores. Revista *Plenarium*, ano 4, nº 4 (Câmara dos Deputados, 2007). <http://bit.ly/1sy3kE3>



- Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Política (Câmara dos Deputados, 2013). <http://bit.ly/1sy35Zu>
- *Sistema Eleitoral Brasileiro — a técnica de representação proporcional vigente e as propostas de alteração: breves apontamentos*, de Vandrê Augusto Búrgio. Revista de Informação Legislativa, ano 39, nº 154 (Senado, 2002). <http://bit.ly/1lwzio2>



## Grandes temas nacionais

# em discussão!

A cada edição, a cobertura completa de um assunto debatido no Senado Federal que afeta a vida de milhões de brasileiros. Leia esta e as demais edições também em [www.senado.leg.br/emdiscussao](http://www.senado.leg.br/emdiscussao)



ESCASOZ DE ÁGUA



RESÍDUOS SÓLIDOS



ESPIONAGEM CIBERNÉTICA



COPA DO MUNDO



FINANCIAMENTO DA SAÚDE



MOBILIDADE URBANA



TERRAS RARAS



DÍVIDA PÚBLICA



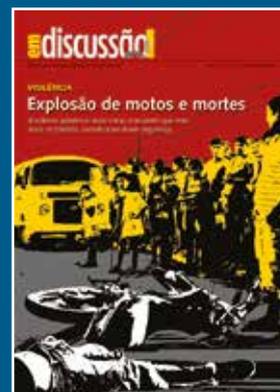
ADOÇÃO



EDUCAÇÃO PÚBLICA



TRÂNSITO DE MOTOS



INOVAÇÃO TECNOLÓGICA



**O SENADO VOTOU. AGORA É LEI**

Resolução da Participação Popular nos  
Projetos de lei do Senado

## **Projetos de Lei do Senado Federal: Opinar é um ato de cidadania**



O Senado Federal aprovou resolução que torna mais fácil a participação popular durante a tramitação de uma lei. Agora, qualquer pessoa pode entrar no Portal e-Cidadania, ler na íntegra os projetos de lei e expressar sua concordância ou não em relação a eles.

É o Senado Federal cada vez mais próximo  
e conectado com as necessidades da população.

Saiba mais em:  
[www.senado.leg.br/agoraelei](http://www.senado.leg.br/agoraelei)

