

REVISTA POPULUS

ISSN 2446-9319

OS 30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: EVOLUÇÃO E TENDÊNCIAS DE REFORMA

THE 30 YEARS OF THE 1988 CONSTITUTION AND THE BRAZILIAN POLITICAL SYSTEM: EVOLUTION AND REFORM TRENDS

Jaime Barreiros Neto *

RESUMO

O trabalho apresenta uma retrospectiva das mudanças ocorridas no sistema político brasileiro desde a promulgação da Constituição de 1988, apontando críticas acerca da tendência de supervalorização do discurso reformista na democracia brasileira nos últimos 30 anos.

Palavras-chave: Reforma política. Eleições. Sistemas de governo. Financiamento político.

ABSTRACT

The paper presents a retrospective of the changes that have taken place in the Brazilian political system since the promulgation of the 1988 Constitution, pointing out criticisms about the tendency of overvaluation of the reformist discourse in Brazilian democracy in the last 30 years.

Keywords: Political reform. Elections. Government systems. Political financing.

1 INTRODUÇÃO

Definida pelo ex-Presidente americano Abraham Lincoln, em famoso discurso realizado em 1863, em Gettysburg, como “o governo do povo, pelo povo e para o povo”, a democracia consagrou-se, ao longo do último século, como o regime político mais adequado à consolidação das liberdades fundamentais e à promoção dos direitos humanos, sendo patente, entretanto, as suas dificuldades e imprecisões, sacramentadas em famosa afirmação atribuída a Sir Winston Churchill, líder político britânico durante a II Guerra Mundial e um dos principais estadistas do século XX, segundo a qual o regime democrático seria “o pior de todos os regimes políticos, à exceção de todos os demais já testados”. Tal conclusão de Churchill denota uma importante característica desse regime político, já afirmada no primeiro capítulo desta tese: o seu caráter permanentemente evolutivo.

* Doutor em Ciências Sociais e Mestre em Direito pela UFBA. Professor da Faculdade de Direito da UFBA (graduação, mestrado e doutorado), da Escola dos Magistrados da Bahia e da Faculdade Baiana de Direito. Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia.

Como produto da sua imperfeição, a democracia está sempre buscando renovação. Nesse sentido, o debate acerca da necessidade de uma ampla reforma política tem se apresentado como constante no Brasil, ao longo de toda a sua história política².

Ao completar trinta anos de sua promulgação, a Constituição Federal de 1988 pode ser apontada como aquela que mais avanços permitiu no campo do desenvolvimento democrático brasileiro. Desde os seus princípios fundamentais, consagrados no artigo 1º, dispõe a carta constitucional vigente que a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito fundado em valores como a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político, a serem afirmados pelo povo, titular do poder soberano, por meio de representantes eleitos periodicamente e também de forma direta.

Uma rápida leitura dos primeiros enunciados constitucionais, portanto, já é suficiente para constatar a opção do povo brasileiro por um modelo maximalista de democracia, o qual não se resume à escolha periódica das elites governantes, em processos eleitorais livres e legítimos, mas sim a um modelo participativo de democracia, o qual engloba, inclusive, preceitos deliberativos. À previsão constitucional de realização de eleições populares periódicas para os cargos de vereador, prefeito, deputado estadual, deputado distrital, deputado federal, senador, governador e presidente da República, soma-se a possibilidade de participação direta, ampla e igualitária do povo na vida política do Estado, através dos institutos da democracia semidireta (plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei), bem como por meio do incentivo à discussão pública acerca das mais diversas questões de interesse coletivo, fundada nas liberdades de pensamento, opinião e imprensa, no incentivo à formação de associações civis para fins lícitos e na previsão constitucional de existência de diversos órgãos e instituições deliberativas populares, atuantes não apenas junto à administração pública, mas também dentro da sua composição formal.

Pode-se afirmar, assim, que a principal decisão tomada pelos legisladores constituintes, atuando em nome do povo soberano, se deu com a clara opção constitucional por um regime de participação política ampla, fato de certa forma inédito na nossa história constitucional, a partir de um modelo maximalista de democracia. A forma de viabilização dessa ampla participação, contudo, vem sendo objeto de muitas divergências, nascidas ainda no seio do processo gerador da atual Carta Constitucional brasileira.

Neste breve trabalho, buscaremos contextualizar o debate em torno do aprimoramento constante das instituições democráticas brasileiras, catalisado a partir da promulgação da Constituição de 1988, apontando a evolução e as tendências

2 De fato, o debate acerca da necessidade de reformas políticas sempre se fez presente no Brasil, como se pôde observar ao longo deste capítulo. Neste sentido, Sylvio Santos Faria, escrevendo, em 1953, trabalho apresentado ao Instituto dos Advogados da Bahia relativo à proposta de emenda parlamentarista apresentada pelo Deputado Raul Pila, já identificava, àquela época, a existência de um “deficit de nossas instituições políticas para com o regime democrático”, fato que demonstra a onipresença do debate relativo à necessidade de reformas políticas no Brasil. FARIA, Sylvio Santos. *A emenda parlamentarista*. Salvador: S.A. Artes Gráficas, 1954. p. 6.

de reforma do sistema político brasileiro, objeto de ampla discussão desde a realização dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte.

2 QUAL O MELHOR SISTEMA DE GOVERNO PARA O BRASIL? O DEBATE EM TORNO DA REFORMA DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO NA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE E NOS PRIMEIROS ANOS DE VIGÊNCIA DA NOVA CONSTITUIÇÃO

Uma das primeiras grandes polêmicas vivenciadas na “Nova República” no que se refere ao modelo de sistema político a ser adotado no país, se deu em torno do debate entre o parlamentarismo e o presidencialismo como sistema de governo a ser consagrado na Constituição. Ainda durante o período pré-constituinte, políticos e acadêmicos já se manifestavam publicamente a favor de um dos sistemas, tecendo críticas ao sistema oponente. Neste sentido, Fávila Ribeiro³, por exemplo, em obra intitulada “Constituinte e participação popular”, publicada em 1986, se posicionou a favor do parlamentarismo, afirmando que haveria, no Brasil uma nociva “obstinação pelo imobilismo institucional”, a qual desprezaria as evidências históricas da “inaclimatação do Presidencialismo à realidade sociopolítica e cultural latino-americana”. Para Ribeiro, o presidencialismo tenderia a promover a onipotência pessoal dos governantes, transformando o presidente da República em “monarca absolutista, ainda que por prazo determinado, com origem eletiva”.

Advogando pela continuidade do presidencialismo no Brasil, contra o parlamentarismo, Ferreira Filho⁴, por sua vez, escreveu, em 1987, que os problemas brasileiros estariam relacionados não apenas à centralização estatal e a um “presidencialismo exagerado”, mas, especialmente, à existência de um sistema partidário fraco, pouco coeso e distante da opinião pública, bem como à permanência de “um quadro econômico e social propício a explosões de amplitude incalculável”. Neste cenário, portanto, entendia Ferreira Filho que um parlamentarismo, à moda inglesa, seria um risco para o Brasil, que não poderia se tornar vulnerável à possibilidade de constituição de um “governo instável, fraco, em que as combinações feitas à sombra rejam os rumos do Estado”.

Durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, o debate entre parlamentarismo e presidencialismo tornou-se um dos mais polêmicos. Os defensores do parlamentarismo, dentre os quais os integrantes do então recém criado Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), surgido como dissidência do PMDB, durante os trabalhos da Constituinte, defendiam que a adoção do novo sistema de governo teria o condão de evitar a estagnação de governos impopulares, uma vez que no parlamentarismo o chefe de governo não tem mandato definido, governando apenas enquanto tiver a confiança da maioria do Parlamento. Por outro lado, os defensores do presidencialismo acreditavam que a manutenção do sistema

3 RIBEIRO, Fávila. *Constituinte e participação popular: o momento estratégico da ordenação pré-constituinte e a Emenda Constitucional nº 25/85*. São Paulo: Saraiva, 1986. p. 28-29.

4 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Idéias para a nova Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1987. p. 115.

garantiria uma maior estabilidade política em um momento histórico de transição, especialmente quando deparado com um sistema partidário fragmentado, como o que se apresentava então.

Dentre os defensores do presidencialismo, talvez o mais atuante fosse, naquele momento, o então Presidente da República, José Sarney, que via uma possível mudança de sistema de governo como um obstáculo ao exercício do poder. Durante a Constituinte, Sarney se esforçou, nos bastidores, para aprovar a manutenção do sistema presidencialista, muito embora a tendência inicial do projeto da nova Constituição estivesse voltado para o parlamentarismo. Outra luta do então Presidente, marcante durante os trabalhos da Assembleia Nacional, foi a relativa à conquista de um quinto ano de mandato presidencial.

Em 22 de março de 1988, em histórica sessão, a Assembleia Nacional Constituinte aprovou a continuidade do sistema de governo presidencialista, adotado no Brasil desde a Proclamação da República, quase cem anos antes, à exceção do período entre 1961 e 1963, durante o governo do Presidente João Goulart. Destacando o que entendia como um golpe na Constituinte, Ary Guimarães⁵, em artigo publicado no jornal “A Tarde”, em 29 de março de 1988, atribuiu a derrota do parlamentarismo ao projeto pessoal do então Presidente da República, José Sarney, que pressionou os constituintes no sentido da prorrogação do seu mandato para cinco anos. De acordo com Guimarães, “o golpe consumou-se na trágica terça-feira, 22, quando todos os 559 constituintes foram uns assistir, outros redefinir a Constituinte. Agora, ela é confessadamente uma Assembleia de homens majoritariamente dispostos a fazer a vontade de um governo que lhe deveria ser subordinado (...)”.

Como “prêmio de consolação”, os defensores do parlamentarismo conseguiram incluir no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) um dispositivo que determinava a convocação de um plebiscito, no prazo de cinco anos, no qual o povo decidiria pela república ou pela monarquia e pelo presidencialismo ou o parlamentarismo. Em 21 de abril de 1993, o povo brasileiro foi às urnas e, na maior consulta popular até então, decidiu pela manutenção da república presidencialista⁶.

5 GUIMARÃES, Ary. *Constituinte de 1988: retratos de uma época*. Salvador: Edições ALBA, 2011. p. 275.

6 Após a realização do plebiscito, a discussão acerca da mudança do sistema de governo, de certa forma, arrefeceu. É verdade que muitos ainda hoje são defensores do sistema parlamentarista, mas também é certo que a mudança do sistema de governo deixou de ser tema prioritário na agenda da reforma política, principalmente depois que o PSDB, partido que se notabilizou pela defesa incisiva do sistema parlamentarista, chegou ao poder, em 1994. Com as vitórias do PT, defensor de primeira hora do presidencialismo, nas eleições presidenciais de 2002 a 2014, o tema da mudança do sistema de governo se tornou ainda mais distante no debate político brasileiro. Durante e após a consumação, contudo, do processo que levou a Presidente Dilma Rousseff ao impeachment, sacramentado em agosto de 2016, o tema do parlamentarismo voltou à baila, louvado por políticos importantes a exemplo do ex-Presidente da República e Senador Fernando Collor (COLLOR defende parlamentarismo como saída da crise para o país. *Fernando Collor: Senador da República*, 29 fev. 2016. Disponível em: <<http://www.fernandocollor.com.br/collor-defende-parlamentarismo-como-saida-da-crise-para-o-pais>>. Acesso em: 29 fev. 2016), do Presidente do Senado Federal, Renan Calheiros (RENAN defende a reforma política e o parlamentarismo. *Senado Notícias*, Brasília, DF, 11 maio 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/11/renan-defende-a-reforma-politica-e-o-parlamentarismo>>. Acesso em: 11 maio 2016), bem como por alguns partidos políticos, a exemplo do PSB (DECAT, Erich. Em documento entregue a Temer, PSB defende discussão do parlamentarismo e fim da reeleição. *Estadão*, São Paulo, 3 maio 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,em-documento-entregue-a-temer--psb-defende-discussao-do-parlamentarismo-e-fim-da-reeleicao,10000048872>>. Acesso em: 4 maio 2016), do PSDB (DECAT, Erich. Documento do PSDB a Temer propõe implantação do parlamentarismo. *Estadão*, São Paulo, 2 maio 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,documento-do-psdb-a-temer-propoe-implantacao-do-parlamentarismo,10000048711>>. Acesso em: 3 maio 2016) e do PPS (PPS defende o parlamentarismo em reunião com Temer. *Jornal Estado de Minas*, Belo Horizonte, 5 jul. 2016. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2016/07/05/interna_politica,780364/pps-defende>).

Não foi apenas, contudo, o debate sobre o sistema de governo que permeou as discussões em torno da reforma política no Brasil, desde a promulgação da Constituição de 1988. Em 1992, por exemplo, o Senador José Serra (PSDB-SP), em artigo escrito ao Jornal “Folha de São Paulo” de 13 de setembro de 1992⁷, em plena crise política que levou o então Presidente da República, Fernando Collor, ao *impeachment*, denunciava a necessidade de uma ampla reforma das instituições do Estado, argumentando que:

[...] em qualquer regime democrático, é função do arcabouço institucional prover os agentes políticos – partidos, candidatos, líderes e autoridades –, com seus vícios e suas virtudes de suficientes incentivos para comportamentos solidários, responsáveis, politicamente construtivos. Mas nossas instituições estão induzindo a comportamentos opostos.

Naquele momento, o debate entre o presidencialismo e o parlamentarismo era o grande mote do discurso reformista, que tinha em Serra um dos grandes defensores da adoção do sistema parlamentarista, derrotado na Constituinte de 1987/88. Temas como a adoção do voto distrital, a cláusula de barreira e a fidelidade partidária, contudo, também já se incluíam na agenda da reforma, há mais de vinte anos, portanto.

3 O FRACASSO DA REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1993 E AS REFORMAS ELEITORAIS DO GOVERNO FHC

Em 1994, cumprindo determinação do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, realizou-se a “Revisão Constitucional”, procedimento através do qual poderia a Constituição de 1988 ser revisada a partir de um quórum reduzido, de 50% mais um. Na verdade, a revisão foi prevista, principalmente, com o intuito de permitir a adaptação da Constituição ao parlamentarismo, caso tal sistema viesse a ser adotado após o plebiscito programado para 1993. A manutenção do presidencialismo, aliada ao momento político de crise, no qual o país acabara de vivenciar o *impeachment* do primeiro presidente eleito pelo voto popular após quase trinta anos, com o conseqüente advento de um governo de coalizão centrado no novo Presidente, Itamar Franco, terminou por fazer do processo de revisão um retumbante fracasso, antevisto por Josaphat Marinho⁸ em artigo publicado em dezembro de 1993, quando do início dos trabalhos revisionais, no qual o jurista baiano queixava-se da ausência de uma “prévia coordenação de ideias ou objetivos fundamentais” relativos à revisão, revelando, também, o desinteresse generalizado pelas discussões em torno do processo revisional no parlamento, ao destacar que “o primeiro período de discussão das questões constitucionais, de cerca de vinte dias, correspondente também ao de apresentação de emendas, não suscitou o

-parlamentarismo-em-reuniao-com-temer.shtml>. Acesso em: 5 jul. 2016).

7 SERRA, José. *Reforma política no Brasil*. São Paulo: Siciliano, 1995. p. 24.

8 MARINHO, Josaphat. *Direito, Sociedade & Estado*. Salvador: Memorial das Letras, 1998. p. 320.

exame de nenhum problema importante, na tribuna do Congresso Nacional”, que, àquela altura dos acontecimentos, convivia com um constante esvaziamento do plenário durante os trabalhos revisionais, fato que, de acordo com Marinho, não incentivava ninguém à promoção de um debate sério sobre qualquer tema.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República, em 1994, o debate em torno da reforma política foi, mais uma vez, posto em pauta. Em 1995, o Senado estabeleceu uma comissão especial de reforma política, que contou com a relatoria do Senador Sérgio Machado (PSDB-CE). O relatório da comissão foi publicado em 1998, mas as propostas de reforma sequer chegaram a tramitar na Câmara dos Deputados.

Durante o governo FHC, no entanto, algumas importantes reformas eleitorais foram aprovadas, sendo as principais a Emenda Constitucional nº. 16, de 04 de junho de 1997, que estabeleceu a possibilidade de reeleição para titulares de mandatos executivos, favorecendo, assim, o próprio presidente⁹, e a Lei nº. 9.504/97, conhecida como “Lei das Eleições”, a qual, sem dúvidas, revestiu-se de grande importância, ao reduzir o caráter casuístico da legislação eleitoral, que era alterada por completo a cada pleito, até então. Dentre as principais novidades da Lei das Eleições, destacam-se a instituição de cotas para candidaturas femininas nas eleições proporcionais e a equiparação entre votos brancos e nulos (os votos brancos deixaram de ser contabilizados como votos válidos para fins de cálculo do quociente eleitoral).

4 A ELEIÇÃO DE LULA E OS NOVOS ATORES DA REFORMA POLÍTICA BRASILEIRA: PODER JUDICIÁRIO E SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA

A partir da eleição do Presidente Lula, em 2002, o debate em torno da reforma política tomou um novo fôlego, não apenas no âmbito do Poder Legislativo, mas também na sociedade civil e no Poder Judiciário.

Como exemplo de ampliação da participação do Poder Judiciário na efetivação de reformas no sistema político brasileiro, em 2002, o Tribunal Superior Eleitoral tomou uma importante e polêmica decisão, ao interpretar o artigo 6º da

9 Manifestando-se contra o casuismo da emenda da reeleição, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Paulo Brossard, em prefácio ao livro “A Eleição da Reelection”, do jornalista Sebastião Nery, assim se manifestou: “parece que nos esquecemos um pouco de nossa história. No plano federal, sempre se vedou a reeleição do presidente para o período imediato. A nossa tradição é esta, embora os governadores pudessem reeleger-se na República Velha. Ignorou-se tudo isso. Verificou-se a fragilidade das instituições, pois bastou um presidente ambicioso e sem o senso de respeito à visão histórica nacional para que a Constituição mudasse a favor do seu intento” (NERY, Sebastião. *A Eleição da Reelection*. São Paulo: Geração Editorial, 1999. p. 9). O ex-Senador baiano Josaphat Marinho, em artigo intitulado “Reeleição e Reformas”, escrito no dia 13/10/1996, quase nove meses, portanto, antes da aprovação da emenda da reeleição, também já afirmava a sua posição contrária à adoção da emenda da reeleição, naquele momento histórico: “repercutiu mal na opinião pública o trato, com prioridade, na esfera política, da ideia da reeleição. Seja abrangente de governadores e prefeitos, ou restrita ao presidente da República, a iniciativa é inoportuna. A proposta de permitir novo mandato, sem interrupção, e na metade do primeiro que cumpre o chefe de Estado, não deve ser apreciada sem o cuidado que reclama a prudência política. Não se cuida, ainda, de dizer sobre a conveniência ou a legitimidade da pretensão. Esse é problema de mérito, a ser discutido noutro momento. O que cabe salientar, agora, é a extemporaneidade da medida, indicativa de manifesto açodamento, diante das questões pendentes no país, de interesse amplo, ou geral” (MARI-NHO, Josaphat. *Direito, Sociedade & Estado*. Salvador: Memorial das Letras, 1998. p. 409). Em 04 de junho de 1997, contudo, a emenda da reeleição foi aprovada, sendo o fim da reeleição para cargos executivos, inclusive, uma das pautas da reforma política em discussão na sociedade, quase duas décadas depois.

Lei 9.504/97, referente ao regime de coligações partidárias. Por meio da Resolução nº. 21.002, de 26 de fevereiro de 2002, o TSE impôs a chamada “verticalização de coligações”, impedindo que coligações eleitorais em âmbito estadual fossem firmadas entre partidos não coligados no âmbito nacional. Como efeito desta decisão, diminuiu a quantidade de candidatos nas eleições presidenciais de 2002 em relação a anos anteriores, ao passo que o número de coligações estaduais aumentou de 79 coligações, em 1998, para 140, em 2002, quando a verticalização foi adotada. Afinal, não era mais possível, de acordo com a decisão do TSE, que partidos coligados nacionalmente se tornassem adversários no âmbito estadual, na mesma eleição. Em 2006, contudo, com a publicação da Emenda Constitucional nº. 52, a verticalização de coligações foi abolida do direito brasileiro.

Outro exemplo de ativismo judicial relacionado à reforma política se deu em 2007, quando o TSE resolveu mudar a sua interpretação acerca do conceito de fidelidade partidária, estabelecendo que seria possível a perda de mandatos parlamentares, e também do executivo, titularizados por políticos infiéis aos seus partidos. Assim, o TSE buscava acabar com o famoso “troca-troca” de legendas, que desvirtuava a representação política. Como bem destaca, contudo, David Fleischer¹⁰, “em agosto e setembro de 2009, quatro senadores (inclusive a Senadora Marina Silva) e 32 deputados trocaram de legendas para concorrer ao pleito de 2010. Nenhum destes migrantes foi punido e assim o TSE foi desmoralizado na sua tentativa de judicialização da política”. O tema da fidelidade partidária, contudo, continua a fazer parte da agenda de discussões da reforma política.

Aquela que talvez, contudo, pode ser considerada a mais impactante ação do Poder Judiciário, no âmbito da realização de reformas políticas, se deu com a conclusão do julgamento, em setembro de 2015, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4.650, cujo objeto versou sobre a suposta inconstitucionalidade do financiamento empresarial de partidos políticos e campanhas eleitorais. Proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a referida ADI suscitou a inconstitucionalidade das doações financeiras de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais e a partidos políticos, sob o argumento de que estas seriam prejudiciais à democracia, por gerarem uma grande desigualdade entre as campanhas eleitorais, além de supostamente incentivarem a corrupção. Segundo texto extraído da ementa do julgamento da ADI 4.650:

O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Relator, julgou procedente em parte o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme, nos termos do voto ora reajustado do Ministro Teori Zavascki. O Tribunal rejeitou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade

¹⁰ FLEISCHER, David. A reforma política no Brasil: uma história sem fim (1995-2011). In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; LAVAREDA, Antonio. (Org.). *A relevância da Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Jr.* Rio de Janeiro: Levan, 2014. p. 132-133.

por não ter alcançado o número de votos exigido pelo art. 27 da Lei 9.868/99, e, conseqüentemente, a decisão aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão. Com relação às pessoas físicas, as contribuições ficam reguladas pela lei em vigor. Ausentes, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli, participando, na qualidade de Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, do Encontro do Conselho Ministerial dos Estados Membros e Sessão Comemorativa do 20º Aniversário do Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (IDEA Internacional), na Suécia, e o Ministro Roberto Barroso, participando do *Global Constitutionalism Seminar* na Universidade de Yale, nos Estados Unidos. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 17.09.2015

Vale destacar que, poucos dias pós a conclusão do julgamento da ADI 4.650, foi aprovado, pelo Congresso Nacional, o texto final da Lei nº. 13.165/15, a qual manteria, a despeito da decisão do STF, a possibilidade de financiamento empresarial de campanhas eleitorais e partidos políticos. Tal previsão legal, contudo, não se concretizou, diante do veto parcial à referida lei imposto pela então Presidente da República, Dilma Rousseff, veto este que foi mantido pelo Congresso. Assim, nas eleições de 2016, com base no julgamento da ADI 4.650, foi proibido pela primeira, vez, desde as eleições de 1998, o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas.

No âmbito da sociedade civil, propostas de discussão relativas ao tema da reforma política também têm sido constantemente apresentadas nos últimos anos. Nos dias 03 a 05 de junho de 2003, por exemplo, a Associação Brasileira de Ciência Política e a Câmara dos Deputados realizaram o seminário “A reforma política: discutindo como se reconstrói um país”, o qual originou a publicação do livro “Reforma política: lições da história recente”, organizado por Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio Rennó e publicado, em 2006, pela editora FGV.¹¹

Também em 2006, por sua vez, a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) realizou pesquisa com aproximadamente três mil juízes, apresentando a visão da magistratura acerca dos principais pontos da reforma política, entendida, pelos magistrados, como instrumento necessário ao combate à corrupção e à impunidade no país. Curiosamente, a pesquisa demonstra um grau de divergência muito grande entre os membros da magistratura nacional acerca de diversos temas considerados críticos da reforma. A adoção do financiamento público exclusivo de campanhas, por exemplo, era defendida, naquela oportunidade, por 41,7% dos entrevistados, enquanto que 48,1% dos pesquisados eram contrários a tal ideia. A extinção das coligações partidárias também se revelava como tema de discórdia entre os membros da magistratura nacional: trinta e um por cento dos pesquisados eram favoráveis, naquele momento, à liberdade para coligações majoritárias, enquanto que quarenta e seis por cento eram contrários. Estarrecedores, contudo,

11 SOARES, Gláucio Soares Dillon; RENNÓ, Lucio (Org.). *A reforma política: discutindo como se reconstrói um país*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

eram os números relativos à opinião dos magistrados em relação ao fim das coligações proporcionais, tema sempre levado ao debate nas propostas de reforma política: nada menos do que 38,8% dos magistrados entrevistados não opinaram sobre o tema, enquanto que 34,9% se mostraram indiferentes.¹²

Mais recentemente, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), em parceria com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), no segundo semestre de 2013, elaborou documento intitulado “Manifesto da sociedade civil por uma reforma política democrática”, no qual destaca uma suposta “perda de credibilidade das instituições” que revelaria uma “crise do sistema representativo brasileiro”. Dentre as propostas apresentadas no manifesto, destaca-se a defesa do financiamento público para campanhas eleitorais, com a proibição de financiamento de campanhas por pessoas jurídicas e a permissão de contribuição de pessoas físicas que obedeçam a um teto de setecentos reais por eleitor; ampliação dos meios de participação popular na política; fortalecimento da fidelidade partidária; ampliação da participação política de mulheres, índios e afrodescendentes e democratização dos meios de comunicação. A mais curiosa das propostas da CNBB, contudo, diz respeito à criação de um novo sistema eleitoral denominado “voto transparente”. As eleições para deputados e vereadores, de acordo com este sistema, seriam divididas em dois turnos: no primeiro, o eleitor votaria em legendas, determinando a distribuição das cadeiras em disputa de forma proporcional à votação de cada agremiação partidária. No segundo turno, por sua vez, o eleitor votaria em pessoas, indicadas pelos partidos, que seriam eleitas para preencher as vagas destinadas a cada partido. Neste formato, se um partido conquistasse, por exemplo, dez cadeiras no primeiro turno, no segundo turno deveria oferecer, aos eleitores, vinte opções de nomes de candidatos, a fim de que o eleitorado escolhesse dez nomes (os dez mais votados no segundo turno, dentre os vinte candidatos).

Outro movimento social, denominado “Movimento Eleições Limpas”, protagonista, em 2010, da colheita de assinaturas que culminou na iniciativa popular de lei que gerou a “Lei da Ficha Limpa”, também apresentou, após as manifestações de junho de 2013, uma proposta de reforma política, alegando que o sistema político brasileiro encontra-se “viciado”. Dentre os principais objetivos do movimento, encontra-se a defesa da mudança da forma de financiamento de campanhas, cujo modelo atual seria, segundo o movimento, o principal responsável pela crise vivenciada pela democracia brasileira.¹³

12 SANTOS, Antonio Augusto Meyer dos. *Reforma política: inércias e controvérsias*. Porto Alegre: AGE, 2009. p. 175.

13 Como bem destaca Murillo Aragão, há uma convergência entre o manifesto do grupo “Eleições Limpas” com os pontos arrolados pela CNBB, entidades que, juntamente com algumas outras signatárias, formam a “Coalizão Democrática”, a favor de uma reforma política democrática, fundada em eleições limpas. Fazem parte da “Coalizão Democrática”, além da CNBB e do grupo “Eleições Limpas”, o Conselho Federal da OAB, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), a Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), o Conselho Nacional das Igrejas Cristãs do Brasil (CONIC), a União Nacional dos Estudantes (UNE), a Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), a Cáritas e a Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP). ARAGÃO, Murillo. *Reforma política no Brasil: o debate inadiável*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. p. 61.

5 CONTRIBUIÇÕES DO PODER EXECUTIVO E DOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA O DEBATE DA REFORMA DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS NOS ÚLTIMOS TRINTA ANOS

No âmbito do Poder Executivo, por sua vez, o debate da reforma política tem sido constantemente suscitado, especialmente em momentos de crises institucionais. Em 2009, o Executivo, através da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, entregou ao Congresso Nacional mais uma proposta de reforma política, com sete itens: a) cláusula de barreira rígida, que eliminaria do processo eleitoral todos os partidos que não obtivessem, no mínimo, 1% dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados; b) adoção do sistema proporcional de lista fechada preordenada; c) financiamento público exclusivo de campanhas; d) proibição das coligações nas eleições proporcionais, com manutenção do sistema nas eleições majoritária; e) adoção da “ficha limpa” como requisito para a apresentação de candidaturas (pessoas condenadas por crimes na primeira instância do judiciário federal ou estadual seriam consideradas inelegíveis); f) criminalização da compra de votos (regra, que, curiosamente, já era prevista desde o Código Eleitoral de 1965); e g) legalização da fidelidade partidária, até então (como ainda é hoje) disciplinada por meio de resolução do TSE, no plano infraconstitucional. Todo o projeto terminou sendo rejeitado pela Câmara dos Deputados, em junho de 2009.

Após as manifestações de rua de junho de 2013, a então Presidente da República, Dilma Rousseff, lançou o debate da convocação de uma “Assembleia Constituinte Exclusiva”¹⁴ para a realização da reforma política, por meio de um

¹⁴ A polêmica proposta de convocação de uma “Constituinte exclusiva” para a discussão da reforma política no Brasil ganhou força a partir dos protestos de rua ocorridos em junho de 2013, quando o governo da então Presidente da República, Dilma Rousseff, buscando uma solução para a crise política, passou a avaliar a necessidade de uma ampla reforma das instituições, a ser realizada não pelo Congresso Nacional, órgão legitimamente competente para tal fim, conforme previsão da Constituição de 1988, mas sim por um grupo de pessoas a serem eleitas para uma espécie de “assembleia extraordinária”, com poderes amplos para alterar a Constituição no que se refere à sua estrutura política, sem que, supostamente, houvesse um comprometimento político desses “constituintes reformistas”, os quais não integrariam os órgãos tradicionais de representação. Na defesa da ideia da uma “Constituinte exclusiva para a reforma política”, muitos foram, nos últimos anos os juristas, cientistas sociais, políticos e representantes da sociedade civil organizada que se manifestaram, inclusive com a publicação de livros e artigos científicos, sobre o tema. Destacamos, neste sentido, a obra coletiva “Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível”, organizada por Luiz Otávio Ribas e publicada, em 2014, pela editora Expressão Popular (RIBAS, Luiz Otávio. (Org.). *Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível*. São Paulo: Expressão Popular, 2014.). Na referida obra, Jesús Antonio de la Torre Rangel, professor mexicano da Universidad Autónoma de Aguascalientes, por exemplo, defende que “a dogmática jurídica é muito limitada frente à insurgência jurídica” e que o “uma teoria constitucional de dogmas e axiomas” pode ser ultrapassada pelos processos populares, na busca de uma “democracia radical” (TORRE RANGEL, Jesús Antonio de la. *Democracia radical e poder constituinte*. In: RIBAS, Luiz Otávio (Org.). *Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível*. São Paulo: Expressão Popular, 2014. p. 37-41). Ricardo Prestes Pazello e Luiz Otávio Ribas, no mesmo sentido, argumentam que diante do “boicote” do Congresso Nacional e da base aliada ao governo contra uma reforma política, é necessário que os movimentos sociais assumam o comando de uma “ampla reforma política”, através de uma “constituinte exclusiva popular”, no sentido de que seja radicalizada a reivindicação por mudanças no sistema político, contra o “status quo” de uma “estrutura jurídica tipicamente burguesa”, sendo este o sentido da luta por uma “constituinte exclusiva do sistema político” (PAZELLO, Ricardo Prestes; RIBAS, Luiz Otávio. *Constituinte exclusiva: expressão de um direito insurgente*. In: RIBAS, Luiz Otávio (Org.). *Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível*. São Paulo: Expressão Popular, 2014. p. 79-93). Inobstante a aparente boa intenção da ideia de criação de um órgão especial para a realização da reforma política, bem como os diversos argumentos suscitados por muitos juristas, sociólogos e representantes da sociedade civil em apoio à ideia, entendemos que uma “Constituinte exclusiva para a reforma política”, além de não encontrar respaldo no texto constitucional vigente e na própria teoria constitucional, não teria o condão de representar o caminho para a “purificação” do sistema político brasileiro, a partir de uma assembleia supostamente livre de pressões políticas e interesses parciais da sociedade. No plano jurídico, a teoria constitucional ensina que o poder constituinte, como bem destaca Edvaldo Brito “é uma potência, porque é um poder jurídico com atribuições originárias”, fato que o torna juridicamente ilimitado e superior, inclusive, a qualquer direito adquirido ou ordem jurídica estabelecida (BRITO, Edvaldo. *Limites da Revisão Constitucional*.

plebiscito popular. A ideia, bastante rechaçada pela oposição, foi um dos principais pontos do discurso da vitória da presidente reeleita, em 26 de outubro de 2014, após a divulgação, pelo TSE, do resultado do segundo turno das eleições presidenciais, que lhe conferiram mais um mandato. Na proposta, Dilma Rousseff sugeria que o plebiscito discutisse a forma de financiamento das campanhas eleitorais, a definição do sistema eleitoral, a continuidade ou não da existência dos suplentes de senadores, a manutenção ou não das coligações partidárias nas eleições proporcionais e o fim ou não do voto secreto no parlamento.

Os partidos políticos também têm apresentados diferentes propostas de reforma política nos últimos anos. O PSDB, por exemplo, defende o fim da reeleição, com adoção de mandatos de cinco anos; o voto distrital misto; o fim das coligações para eleições proporcionais; e a extinção da função de segundo suplente de senador. O PT, por sua vez, é defensor da realização de um plebiscito sobre a reforma política, que venha a contemplar o financiamento público exclusivo de campanhas, a adoção da lista fechada pré-ordenada nas eleições para deputados e vereadores, aliada ao aumento compulsório da participação feminina nas candidaturas (na formação das listas, obrigatoriamente deveria, segundo o PT, ser observada a alternância entre os gêneros); além da convocação de uma “Assembleia Constituinte Exclusiva” para a reforma política. Já o DEM, a partir de proposta do Deputado Federal Ronaldo Caiado, eleito senador pelo estado de Goiás, em 2014, tem defendido, dentre outros temas, a substituição das coligações eleitorais pelas federações partidárias; o sistema eleitoral de lista fechada pré-ordenada; e a instituição da cláusula de barreira.

Murillo Aragão, em trabalho monográfico sobre a reforma política¹⁵, destaca que o PMDB, considerado hoje o maior partido político do Brasil, realizou uma ampla pesquisa interna, entre os seus filiados, acerca da reforma política. Segundo Aragão, no que se refere à reeleição, 77% dos filiados do PMDB são contra a sua manutenção. Outro tema polêmico, por sua vez, a coincidência das eleições, tem a simpatia de 92% dos peemedebistas. No que se refere à duração dos mandatos, 77% dos correligionários do PMDB são favoráveis a mandatos de 05 anos, 16%

Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993. p. 72). Argumenta-se que uma “Constituinte exclusiva para a reforma política” teria objeto circunscrito e limitado à reforma do sistema político, não podendo se confundir com o poder criador de uma nova constituição, mas essa é, na nossa visão, uma falácia argumentativa. Afinal, quais seriam os limites reais de reforma do sistema político? O que compreende o sistema político passível de mudanças por um órgão especial criado para os fins de uma reforma? A expressão reforma política, como já destacado neste trabalho, oferece uma série de interpretações, mais amplas ou mais reduzidas, e, em última instância, todo o sistema jurídico é político, o que enseja a possibilidade de uma interpretação irrestrita dos limites de ação desse órgão especial proposto, o que pode ser perigoso para a estabilidade da democracia. No plano político, por sua vez, a concepção de formação de um órgão especial extraordinário para a realização de uma reforma política também pode servir a interesses antidemocráticos, além de não se sustentar no plano argumentativo. A ideia subjacente a uma “Constituinte exclusiva para a reforma política”, alheia à representação política tradicional, é a de que os atuais membros da classe política e os partidos políticos não seriam dignos e isentos para implementar o projeto reformista, enquanto que os membros componentes deste órgão especial e extraordinário teriam, paradoxalmente, esta isenção e desprendimento. Tal argumento, no nosso entendimento, também é falacioso, uma vez que não há como se dissociar o ser humano da política e dos seus laços ideológicos e pragmáticos, legitimamente representados pelos partidos políticos. Fatalmente, os membros dessa “assembleia reformista” teriam que ser recrutados eleitoralmente, sob pena de um flagrante desrespeito à democracia, o que ensejaria, naturalmente, a defesa de interesses partidários e parciais no âmbito do exercício dos seus poderes representativos. A “pureza de interesses” e a “desvinculação político-partidária” dos membros da “assembleia reformista” proposta, portanto, são mitos, que não justificam, dessa forma, a implantação, no Brasil, da tese de uma “Constituinte exclusiva para a reforma política”.

15 ARAGÃO, Murillo de. *Reforma política: o debate inadiável*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. p. 5-54.

defendem os mandatos de seis anos e apenas 5% são favoráveis à manutenção dos prazos atuais de mandatos, quatro anos. Vale destacar, ainda sobre a duração dos mandatos, que, segundo a pesquisa, 81% dos filiados do PMDB defendem que os mandatos dos senadores devem ter a mesma duração dos mandatos dos deputados federais.

Sobre o sistema partidário, de acordo com a pesquisa interna do PMDB, 76% dos filiados do partido são favoráveis à cláusula de barreira, enquanto 74% defendem que seja criada uma janela de um mês durante o mandato eletivo para a autorização de trocas de partidos sem a imputação de perda do mandato por infidelidade partidária.

Quanto ao sistema eleitoral, 71% dos peemedebistas se revelaram favoráveis à proposta suscitada pelo então Vice-Presidente da República e também filiado ao PMDB, Michel Temer, que defendeu o fim do sistema proporcional, com a eleição dos candidatos mais votados em cada estado, independentemente da filiação partidária, modelo popularmente batizado de “voto distritão”. O financiamento de campanhas, por fim, para 50% dos filiados do PMDB, deveria continuar misto, sendo que, em dissonância com o que ocorre atualmente, as doações privadas deveriam ser destinadas exclusivamente aos partidos, e não mais aos candidatos.

6 O DEBATE DA REFORMA POLÍTICA NO CONGRESSO NACIONAL: IMPASSES E AVANÇOS

Por fim, no que se refere ao Congresso Nacional, diversos foram os projetos de lei e de emenda à Constituição propostos nos últimos anos, referentes à reforma política.

Em 2003, por exemplo, a Câmara dos Deputados constituiu comissão especial para a reforma política, presidida pelo Deputado Alexandre Cardoso (PSB-RJ) e tendo como relator o Deputado do PFL de Goiás, Ronaldo Caiado. Como produto da comissão, adveio o Projeto de Lei nº. 2.679/03.

Como principais pontos do PL nº. 2.679/03, podemos indicar: 1) a continuidade do sistema eleitoral proporcional, adotando-se, contudo, a lista fechada preordenada; 2) a criação de federações partidárias, em lugar das coligações de partidos¹⁶; 3) a adoção da cláusula de barreira: partidos que não alcançassem no mínimo 2% dos votos válidos no país e não elegessem pelo menos um deputado federal em cinco estados seriam atingidos, não teriam funcionamento parlamentar na Câmara dos Deputados, ou seja, ficariam impedidos de ter lideranças e seus

¹⁶ Como bem destaca Fleischer, “este conceito genial teria substituído as coligações partidárias em 2006. Estas alianças eleitorais sempre foram dissolvidas logo após cada eleição. A ‘federação’ juntaria partidos para eleger deputados como no caso das coligações, mas após a eleição estes partidos seriam obrigados a permanecer na federação durante três anos após a eleição de outubro de 2006 e somente poderia ser dissolvida em setembro de 2009 – um ano antes da próxima eleição em outubro de 2010. Esta inovação teria resolvido três ‘problemas’ – 1) as alianças não teriam sido proibidas nas eleições proporcionais; 2) as identidades dos micro e pequenos partidos teriam sido preservadas em cada federação; e 3) o problema da ‘fidelidade partidária’ (migração) logo após a eleição teria sido resolvido”. (FLEISCHER, David. A reforma política no Brasil: uma história sem fim. 1995-2011. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; LAVAREDA, Antonio. *A relevância da Ciência Política*: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Jr. Rio de Janeiro: Levan, 2014. p. 134).

deputados não poderiam integrar comissões;¹⁷ e 4) Financiamento público exclusivo de campanhas, com a proibição de contribuições de pessoas físicas e jurídicas. O total a ser distribuído entre os partidos equivaleria ao valor de R\$ 7,00 por cada um dos mais de 140 milhões de eleitores brasileiros. Um por cento do montante seria dividido igualmente entre todos os partidos registrados no TSE; 14% igualmente entre todos os partidos com representação na Câmara dos Deputados; e 85% distribuído proporcionalmente, de acordo com as bancadas eleitas por cada partido na Câmara.

Sobre o PL 2679/03, destaca Fleischer:¹⁸

Em dezembro de 2003, esta Comissão Especial aprovou o PL n.º. 2.679/03 com 26 votos favoráveis, 11 contrários e uma abstenção. Um deputado do PFL e um do PMDB votaram contra, bem como todos os representantes do PTB, PP e PL (três cada). O único representante do PPS se absteve. Com os dois 'dissidentes' já mencionados, o PSDB, PT, PMDB e PFL votaram a favor desta proposta.

O PTB, PP e PL sentiram-se 'ameaçados' pelos critérios para o pré-ordenamento das listas fechadas, em que os deputados que haviam trocado de partido não eram contemplados. Em 2004, estes partidos ameaçaram as lideranças do governo Lula que se caso colocassem o PL n.º. 2.679/03 para tramitar na Câmara, estes três partidos médios fariam obstrução total na Câmara. Com 151 deputados, esta ameaça era 'real' e o governo Lula deixou esta proposta na gaveta. Também, em julho de 2003, havia sinais que o bloco de deputados evangélicos era contra esta reforma, pois era beneficiado pela lista aberta.

Em 2007, a Câmara dos Deputados votou e rejeitou o Projeto de Lei n.º. 1210/07, com conteúdo semelhante ao projeto de lei anterior. O referido projeto, a exemplo do PL n.º. 2679/03, previa a criação das federações partidárias, além de inovar no que se refere ao sistema eleitoral proporcional, oferecendo uma proposta intermediária entre a lista aberta e a lista fechada preordenada. Na justificativa do projeto, encontra-se a explicação da proposta do "sistema híbrido":¹⁹

A presente Emenda Aglutinativa visa introduzir no Substitutivo do Relator ao PL 1210/07 a proposta de uma solução intermediária entre a lista preordenada fechada e a lista aberta, atualmente vigente em nosso sistema eleitoral.

Segundo essa proposta intermediária, o eleitor poderá destacar, entre os candidatos da lista ordenada, o nome de sua

17 Na verdade, a cláusula de barreira já era prevista na Lei n.º. 9.096/95, tendo data marcada para ser aplicada: a partir do resultado das eleições de 2006. De acordo com a referida lei, para ultrapassar a cláusula de barreira, o partido político teria que alcançar, no mínimo, 5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados em todo o país. Como bem destaca David Fleischer, dos 21 partidos políticos que conseguiram eleger pelo menos um deputado federal em 2006, apenas sete conseguiram suplantar a cláusula de barreira. Tal regra, entretanto, não chegou a ser aplicada, pois o STF, julgando duas ações diretas de inconstitucionalidade, decidiu que a cláusula de barreira era inconstitucional, por violar o pluralismo político e a liberdade para a criação de partidos. *Ibidem*, p. 137.

18 *Ibidem*, p. 137.

19 Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/472727.pdf>>. Acesso em: 01. abr. 2017.

preferência, sendo as vagas destinadas ao partido divididas de acordo com o montante de votos destacados exclusivamente aos candidatos e o total de votos de legenda.

Na hipótese de o eleitor destacar, em grande número, os nomes dos candidatos individuais, a lista final de eleitos contemplará essa preferência. Por outro lado, se o eleitor optar pela votação na legenda partidária, predominará na relação final dos candidatos eleitos o ordenamento da lista partidária.

Em 2010, uma importante novidade, fruto de um projeto de iniciativa popular de lei, foi aprovada: a Lei da Ficha Limpa, densificando, enfim, do ponto de vista jurídico, o princípio da moralidade eleitoral, previsto no artigo 14, § 9º, da Constituição de 1988.

Pouco antes, em 2009, o Congresso Nacional aprovava a Lei nº 12.034/09, conhecida como “minirreforma eleitoral”, estabelecendo uma série de alterações na legislação eleitoral brasileira, principalmente no que se referia à propaganda eleitoral. A referida lei, contudo, se tornou objeto de muitas críticas, por se distanciar dos anseios populares de eleições mais limpas e justas, ao não combater, de forma efetiva, o abuso do poder econômico e ao viabilizar a flexibilização de sanções para infratores da legislação, quando, por exemplo, permitiu que pessoas que praticassem, de forma irregular, propaganda em bens públicos só viessem a ser multadas caso não retirassem a propaganda após 48 horas do recebimento da notificação judicial, alimentando, assim, a impunidade e fazendo “valer a pena” descumprir a lei.

Em 2011, por sua vez, comissões temáticas para o debate da reforma política foram constituídas no Senado Federal e na Câmara dos Deputados.

No Senado, o então Presidente da casa, Senador José Sarney, instituiu comissão de reforma política que contou com a presença, em seus quadros, de importantes nomes da política nacional, como os ex-Presidentes da República, e então Senadores, Fernando Collor e Itamar Franco, além do ex-Governador de Minas Gerais, recém-eleito Senador pelo mesmo estado e futuro candidato derrotado no segundo turno das eleições presidenciais de 2014, Aécio Neves. As propostas encaminhadas pela comissão especial do Senado, revisadas pela Comissão de Constituição e Justiça da mesma casa, foram consolidadas em seis pontos: a) modificação das datas de posse do presidente da república (15 de janeiro), governadores (10 de janeiro) e prefeitos (05 de janeiro); b) extinção da figura do segundo suplente de senador, com proibição de parentesco entre o candidato ao Senado e o seu suplente; c) manutenção do conceito de fidelidade partidária definido em 2007 pelo TSE; d) proibição de mudança de domicílio eleitoral por prefeitos em segundo mandato, com o intuito de impedir que o político venha a ser eleito para um terceiro mandato seguido de prefeito, mesmo que em outro município (o chamado prefeito itinerante, já proibido na jurisprudência do TSE); e) a unificação de todas as eleições, de vereador a presidente da república, a partir de 2018 e f) obrigação de convocação de plebiscito nacional para a realização de quaisquer mudanças na legislação eleitoral.

A comissão especial da Câmara dos Deputados, por sua vez, apresentou seu relatório, em parecer do Deputado Henrique Fontana (PT-RS), com nove pontos fundamentais: a) adoção de um sistema eleitoral misto para deputados, no qual metade das vagas seria definida por listas abertas e a outra metade por listas fechadas preordenadas; b) financiamento público exclusivo de campanhas, com possibilidade de doações de pessoas físicas e jurídicas a um fundo gerenciado pelo TSE; c) proibição de coligações em eleições proporcionais; d) alterações nos cálculos de sobras do quociente eleitoral, a fim de não mais eliminar qualquer partido; e) simplificação da tramitação de projetos de lei de iniciativa popular; f) criação de regras de democratização internas dos partidos políticos, visando à formação das listas preordenadas; g) realização de referendo popular em relação ao financiamento público exclusivo de campanhas e às mudanças no sistema eleitoral, a ocorrer após duas eleições nas quais as novas regras viessem a ser aplicadas; h) extinção do suplente de senador, o qual seria substituído pelo deputado federal mais votado do partido do senador no respectivo estado; e i) manutenção do conceito de fidelidade partidária estabelecido pelo TSE, em 2007.

Diversas outras propostas também tramitaram, ou continuam a tramitar, no Congresso Nacional, relacionadas à reforma política, com as mais diversas abordagens. Nesse sentido, a PEC nº. 55/2012, de autoria do Senador Ricardo Ferraço (PMDB-ES), propõe o fim da obrigatoriedade do voto. A PEC nº. 07/2012, por sua vez, de autoria do Senador Cristovam Buarque, propõe a adoção de candidaturas avulsas, extinguindo a filiação partidária como condição de elegibilidade. Com o mesmo conteúdo, em 2006 o Senador Paulo Paim (PT-RS) apresentou a PEC 21/2006, também em tramitação no Congresso Nacional.

Com maior destaque, em setembro de 2015 foi aprovada uma “reforma eleitoral” a qual, supostamente, atenderia aos “anseios populares” de uma ampla alteração do sistema político nacional: trata-se da Lei 13.165/15, que foi aplicada nas eleições municipais de 2016, modificando vários aspectos do Código Eleitoral, da Lei Geral dos Partidos Políticos e da Lei das Eleições.

Ao contrário de ampliar a participação política, no entanto, de moralizar as campanhas eleitorais e garantir a normalidade e a legitimidade da soberania popular, objetivo maior do Direito Eleitoral, a nova lei, sancionada em 29 de setembro de 2015, tornou, em certos aspectos, ainda mais confusa, para o eleitor, a compreensão do sistema eleitoral vigente; reduziu a pluralidade democrática, limitando a participação dos pequenos e médios partidos no debate político e encurtando o tempo de campanha eleitoral; e preservou a capacidade danosa de influência do abuso do poder econômico nas eleições, ao cancelar uma liberdade exacerbada na chamada “pré-campanha eleitoral”, permitindo, na prática, a realização de gastos eleitorais sem qualquer tipo de controle eficiente, de forma quase clandestina, em contraponto à redução do tempo oficial de campanha eleitoral, em cerca de 40 dias, fato que promoveu uma tendência de favorecimento aos candidatos mais conhecidos ou mesmo àqueles que, aproveitando-se das lacunas da nova lei, realizaram gastos não contabilizados no período anterior àquele destinado oficialmente à propaganda eleitoral.

Dentre as principais novidades, a Lei 13.165/15 determinou que, a partir das eleições municipais de 2016, as convenções partidárias para a escolha dos candidatos e a formação de coligações (as quais, embora bastante criticadas pela sociedade, foram preservadas pela reforma eleitoral em análise), que ocorriam entre os dias 12 e 30 de junho do ano eleitoral, passassem a ocorrer no período de 20 de julho a 05 de agosto. Assim, partidos e coligações, desde então, deverão solicitar o registro dos seus candidatos à Justiça Eleitoral até às 19 horas do dia 15 de agosto do ano das eleições, exatamente quarenta e um dias após o prazo previsto na legislação anterior, a qual determinava o dia 05 de julho como o “*dies ad quem*” para a solicitação de tal registro. Imediatamente, como consequência desse fato, percebeu-se um encurtamento, em praticamente seis semanas, do período de campanha eleitoral, o qual, a partir da nova lei, será iniciado no dia 16 de agosto, a pouco mais de 45 dias da data marcada para o primeiro turno das eleições, mantido no primeiro domingo de outubro.

Na contramão da ampliação do debate político, tão importante para o amadurecimento democrático, a Lei nº. 13.165/15, além de reduzir o tempo de campanha, também promoveu importantes mudanças na propaganda eleitoral no rádio e na televisão, diminuindo para 35 dias o período da sua autorização e diminuindo o tempo do horário eleitoral gratuito, o qual, nas eleições municipais, foi reduzido a dois programas no rádio e dois programas na TV com duração de apenas 10 minutos cada, exclusivo para os candidatos a prefeito. Os candidatos a vereador, desde as eleições de 2016, não mais têm direito a fazer propaganda no bloco do horário eleitoral, ficando, desde então, suas campanhas no rádio e TV reduzidas a inserções durante a programação normal das emissoras.

Ainda tratando do programa eleitoral gratuito no rádio e TV, a nova lei reduziu, drasticamente, o tempo de propaganda dos pequenos partidos sem representação ou com poucos assentos no Congresso Nacional. Se outrora um terço do tempo do programa era dividido igualmente entre todos os partidos registrados no TSE, a partir da eleição municipal de 2016, 90% do tempo do horário eleitoral gratuito passou a ser compartilhado, entre os partidos, de forma proporcional ao número de representantes de cada um deles na Câmara dos Deputados. Apenas 10% do tempo passou a ser compartilhado igualmente entre todas as agremiações partidárias, fato que favoreceu os grandes partidos em detrimento dos menores e da própria pluralidade do debate político.

No que se refere, ainda, à propaganda eleitoral, a Lei nº. 13.165/15 passou a considerar, de forma clara, que apenas o pedido ostensivo de voto por pré-candidato caracteriza a propaganda eleitoral irregular antes do período autorizado por lei, mais conhecida como “propaganda eleitoral antecipada”. O novo artigo 36-A da Lei nº. 9.504/97, com sua nova redação, passou a dispor que “não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura”, além da exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos, fato que, na prática, libera a execução da campanha eleitoral antecipada. Afinal, quem será o político experiente que incorrerá no terrível erro de

pedir explicitamente votos, quando poderá fazê-lo de forma subliminar?

A lei publicada em 2015 ainda estabeleceu mudanças na interpretação do funcionamento do sistema eleitoral proporcional, potencializando as chances de distorções de representatividade, bem como estabeleceu novas regras relativas à fidelidade partidária, sem enfrentar, efetivamente, todos os problemas relativos à questão, e promoveu mudanças em aspectos do processo eleitoral e da prestação de contas eleitorais, trazendo, neste último ponto, algumas novidades positivas, como a obrigação imposta aos candidatos de publicação, na internet, em um prazo máximo de 72 horas, de todas as receitas em dinheiro obtidas durante o período das eleições, fato que contribuiu para a transparência do processo eleitoral.

O ímpeto reformista, contudo, não foi contido pela nova legislação e, em 25 de outubro de 2016, a Câmara dos Deputados instalou mais uma comissão especial de reforma política, desta vez tendo como presidente o Deputado Federal Lúcio Vieira Lima (PMDB-BA) e como relator o Deputado Vicente Cândido (PT-SP). Mais uma vez, as propostas de reforma, ventiladas na instalação da referida comissão especial, tiveram como objeto os temas da extinção das coligações partidárias, cláusula de barreira, unificação das eleições, calendário eleitoral, fim do voto obrigatório, dentre outras matérias diante das quais o consenso está longe de ser alcançado. A promessa de que “agora a reforma sai, pois é o desejo da população” mais uma vez foi lançada, como já ocorrera em todas as outras tentativas de implementação de uma ampla reforma política na Câmara dos Deputados.

Em outubro de 2017, mantendo-se uma lógica de casuísmo eleitoral, mais uma reforma da legislação foi promovida, com a publicação da Emenda Constitucional nº. 97, que alterou regras do sistema partidário brasileiro, extinguindo as coligações proporcionais a partir das eleições de 2020 e estabelecendo, a partir do pleito de 2018, cláusula progressiva de desempenho partidário, a qual, em 2030, fará com que partidos políticos que não obtenham, no mínimo, três por cento dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, deixem de receber recursos públicos do Fundo Partidário, em uma clara tentativa de redução do quadro atual de partidos, considerado excessivo (são 35 partidos políticos com registro no Tribunal Superior Eleitoral).

Também como parte integrante da reforma eleitoral de 2017, foram publicadas as Leis 13.487 e 13.488, vigentes para as eleições gerais de 2018, e que, como principais novidades, criaram um novo teto de gastos de campanhas e estabeleceram o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), de natureza pública, que, substituindo o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas, canalizará, somente em 2018, quase dois bilhões de reais para partidos políticos e campanhas eleitorais. Era de se esperar que, sem o dinheiro das grandes empresas, uma nova fonte de custeio das milionárias campanhas políticas fosse instituído.

7 CONCLUSÕES

Nos últimos anos, uma série de acontecimentos têm causado abalos na confiança da sociedade em relação à política e às suas instituições. Sucessivos escândalos de corrupção, em todas as esferas do poder, somados a uma sensação de impunidade ainda muito presente, têm gerado reações contraditórias na sociedade civil, às vezes cética diante dos acontecimentos e, em outras oportunidades, ainda esperançosa em relação à construção de um país melhor.

Nesse contexto, houve uma retomada, por segmentos da sociedade, dos caminhos das ruas, há muito esquecidos, sob a égide da exigência de mudanças de paradigmas na vida política. O discurso relativo à necessidade de implantação de uma “ampla e higienizadora reforma política” ganhou corpo, principalmente após as históricas manifestações populares de junho de 2013, fazendo com que o Congresso Nacional, os movimentos sociais e os partidos políticos reagissem, apresentando uma série de propostas de mudanças das nossas instituições, cunhadas sob o discurso de uma verdadeira “revolução”, que curaria a nação das chagas da corrupção e dos desmandos que estariam retirando da democracia a sua legitimidade, tão necessária à sua sobrevivência.

Como produto dessas mobilizações, o Congresso Nacional aprovou, nos últimos anos, relevantes reformas eleitorais, que impactaram as eleições municipais e gerais do país.

Ato contínuo, o Supremo Tribunal Federal também se arvorou a realizar reformas na legislação eleitoral brasileira, ao decidir, por exemplo, pela inconstitucionalidade do sistema de financiamento empresarial de campanhas.

O fetiche reformista tem se generalizado e se ampliado gradativamente.

É da essência da democracia a sua natureza processual. O regime democrático ideal é uma utopia, constituindo-se a realidade democrática na insuperável busca desta idealização.

O discurso da reforma política, ideologicamente, tem sido reproduzido, nas mais diversas esferas do poder, como a solução mágica para todos os problemas brasileiros. Diante de qualquer crise, própria da natureza instável do regime democrático, a ideia de uma “ampla e salvadora reforma política” se repete como farsa.

Não se pode negar a importância e a necessidade de ajustes e aprimoramentos em qualquer regime político. A natureza processual da democracia exige que reformas sejam constantemente realizadas.

O que não pode ocorrer, contudo, é uma superação da essência principiológica da Constituição Federal de 1988, neste momento em que se completam três décadas da sua promulgação. A prudência e a estabilidade política, intrínsecas aos valores constitucionais, necessita ser preservada, acima de um discurso reformista ou revolucionário, por vezes inconsequente.

Defender a Constituição, em face da demagogia e do atraente “canto da sereia” de reformas milagrosas, é um dos grandes desafios impostos à sociedade brasileira, no alvorecer dos trinta anos daquela que foi batizada como a Carta Cidadã do povo brasileiro.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Murillo. *Reforma política no Brasil: o debate inadiável*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

BRITO, Edvaldo. *Limites da Revisão Constitucional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

COLLOR defende parlamentarismo como saída da crise para o país. *Fernando Collor*. Senador da República, [S.l.], 29 fev. 2016. Disponível em: <<http://www.fernandocollor.com.br/collor-defende-parlamentarismo-como-saida-da-crise-para-o-pais>>. Acesso em: 29 fev. 2016.

DECAT, Erich. Documento do PSDB a Temer propõe implantação do parlamentarismo. *Estadão*, São Paulo, 2 maio 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,documento-do-psdb-a-temer-propoe-implantacao-do-parlamentarismo,10000048711>>. Acesso em: 3 maio 2016.

DECAT, Erich. Em documento entregue a Temer, PSB defende discussão do parlamentarismo e fim da reeleição. *Estadão*, São Paulo, 3 maio 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,em-documento-entregue-a-temer-psb-defende-discussao-do-parlamentarismo-e-fim-da-reeleicao,10000048872>>. Acesso em: 4 maio 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Idéias para a nova Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1987.

FLEISCHER, David. A reforma política no Brasil: uma história sem fim (1995-2011). In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; LAVAREDA, Antonio. (Org.). *A relevância da Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Jr*. Rio de Janeiro: Levan, 2014. p. 132-133.

GUIMARÃES, Ary. *Constituinte de 1988: retratos de uma época*. Salvador: Edições ALBA, 2011.

MARINHO, Josaphat. *Direito, Sociedade & Estado*. Salvador: Memorial das Letras, 1998.

NERY, Sebastião Nery. *A Eleição da Reeleição*. São Paulo: Geração Editorial, 1999.

PAZELLO, Ricardo Prestes; RIBAS, Luiz Otávio. Constituinte exclusiva: expressão de um direito insurgente. In: RIBAS, Luiz Otávio (Org.). *Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível*. São Paulo: Expressão Popular, 2014. p. 79-93.

PPS defende o parlamentarismo em reunião com Temer. *Jornal Estado de Minas*, Belo Horizonte, 5 jul. 2016. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2016/07/05/interna_politica,780364/pps-defende-parlamentarismo-em-reuniao-com-temer.shtml>. Acesso em: 5 jul. 2016.

RENAN defende a reforma política e o parlamentarismo. *Senado Notícias*, Brasília, DF, 11 maio 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/11/renan-defende-a-reforma-politica-e-o-parlamentarismo>>. Acesso em: 11 maio 2016.

RIBAS, Luiz Otávio (Org.). *Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível*. São Paulo: Expressão Popular, 2014.

RIBEIRO, Fávila. *Constituinte e participação popular: o momento estratégico da ordenação pré-constituente e a Emenda Constitucional nº. 25/85*. São Paulo: Saraiva, 1986.

SANTOS, Antonio Augusto Meyer. *Reforma política: inércias e controvérsias*. Porto Alegre: AGE, 2009.

SERRA, José. *Reforma política no Brasil*. São Paulo: Siciliano, 1995.

SOARES, Gláucio Soares Dillon; RENNÓ, Lucio (Org.). *A reforma política: discutindo como se reconstrói um país*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

TORRE RANGEL, Jesús Antonio de la. Democracia radical e poder constituinte. In: RIBAS, Luiz Otávio (Org.). *Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível*. São Paulo: Expressão Popular, 2014. p. 37-41.