

A REFORMA NA CÂMARA: PODERIA TER SIDO PIOR

*“No campo do adversário, é bom jogar com muita calma,
procurando pela brecha pra poder ganhar”
Gonzaguinha.*

Carlos Ranulfo Melo
Universidade Federal de Minas Gerais
✉ carlos.ranulfo@yahoo.com.br

Bruno Arcas L. dos Santos
Universidade Federal de Minas Gerais
✉ brarcas@gmail.com

Resumo: *Este artigo analisa o primeiro turno da discussão e votação da reforma política na Câmara dos Deputados. Depois de apontar as linhas gerais do contexto que permitiu ao Presidente da casa tornar-se o grande patrono do processo, o texto dedica-se a avaliar os resultados do mesmo. A conclusão é simples: as mudanças realizadas foram ruins e os principais problemas do sistema político não foram enfrentados. Não obstante, poderia ter sido pior. Se algo há para se comemorar, é apenas isso.*

Palavras chave: *reforma política; Câmara dos Deputados; partidos; democracia.*

Abstract: *This article analyzes the first round of discussion and voting of political reform the Chamber of Deputies. After pointing out the general lines of context that allowed the President of the house to become the great patron of the procedure, the text is dedicated to evaluate the results of it. The conclusion is simple: the changes made were bad and the main problems of the political system have not been addressed. Nevertheless, it could have been worse. If there is something to celebrate, it is just that.*

Key-words: *political reform; Chamber of Deputies; parties; democracy.*

A reforma política está na agenda nacional desde que a Constituição de 1988 foi promulgada. A primeira tentativa foi marcada para 1994, mas o processo revisional apenas reduziu o mandato presidencial para quatro anos.

Posteriormente, em 1998, 2003, 2007 e 2011, tendo como relatores o senador Sérgio Machado (PSDB) e os Deputados Alexandre Cardoso (PSB), Ronaldo Caiado (PFL) e Henrique Fontana (PT), quatro Comissões Especiais se debruçaram sobre o tema e apresentaram suas propostas. Um ponto em comum entre elas: não conseguiram aprovar nada.

Dois fatores ajudam a explicar a sequência de fracassos: a incapacidade dos atores políticos em construir uma coalizão reformista estável e a ausência de pressões sociais que pudessem funcionar como um elemento exógeno ao processo. Dadas estas condições, a agenda reformista manteve-se na pauta, mas as modificações foram pontuais e muito aquém do que haviam proposto as diversas Comissões. Em 1995 foi aprovada uma cláusula de desempenho de 5% posteriormente declarada inconstitucional pelo STF. A reeleição para cargos executivos foi introduzida em 1997. Em 2006 o Congresso reagiu à verticalização imposta pelo TSE e liberou as coligações nas eleições majoritárias. Em 2007 o Congresso modificou a regra de distribuição de recursos do Fundo Partidário, novamente em reação ao TSE, que havia ampliado a parcela a ser distribuída igualmente entre todos os partidos.

Este contexto ajuda a entender porque paralelamente às discussões realizadas pela Comissão Especial na Câmara dos Deputados o Senado tocou a sua agenda, aprovando a PEC 40/2011, que proíbe a realização de coligações nas eleições proporcionais, e a PL 25/2015, que institui o sistema eleitoral majoritário uninominal nas eleições para as Câmaras Municipais nos municípios com mais de duzentos mil eleitores. Explica também porque Eduardo Cunha pode lançar-se como o patrono do processo reformista na Câmara. Apoiado por uma fiel bancada suprapartidária, usando e abusando de seus poderes regimentais, o presidente da casa atropelou a Comissão Especial, indicou um relator *ad hoc* para a discussão em plenário e conduziu as votações em ritmo acelerado, disposto a levar o processo a termo, recorrendo, sempre

que necessário, a emendas aglutinativas costuradas na boca do caixa, independentemente da maior ou menor complexidade das questões.

Mais poderoso do que qualquer partido, Eduardo Cunha se beneficiou também da inexistência de uma coalizão reformista consistente e capaz de lhe fazer frente. PT e PSDB estabeleceram poucos pontos de contato ao longo do processo. Juntaram esforços no veto ao voto facultativo e à coincidência das eleições, mas além de aderir ao fim da reeleição, apenas foram capazes de propor a extensão da duração dos mandatos para cinco anos.

O PSDB tampouco conseguiu estabelecer uma linha de atuação com DEM e PPS, parceiros no enfrentamento aos governos petistas. Os três partidos só estiveram juntos nos momentos de grande consenso no plenário: nas votações pelo fim da reeleição (aprovado com 452 votos), contra a lista fechada e o financiamento público exclusivo (rejeitados por 402 votos e 343 votos respectivamente). Em momentos de disputa no plenário, PSDB e DEM, parceiros de mais longa data, orientaram seus votos na mesma direção nas votações sobre a participação de pessoas jurídicas no financiamento das campanhas. Mas foi só.

Do lado da esquerda, o cenário não foi diferente. Sem um projeto que os unificasse¹, PT, PDT, PSOL, PC do B e PSB tiveram enorme dificuldade para acertar seus encaminhamentos em plenário. Os cinco partidos estiveram juntos em apenas dois momentos: aderiram à maré que decretou o fim da reeleição e foram contrários à introdução do voto facultativo. Nas votações sobre o financiamento e a cota para mulheres, o bloco ganhou a adesão do PPS, mas perdeu o PSB, que preferiu liberar a bancada. Na votação do “distritão” foi a vez do PC do B “deserdar”.

¹Em 2013, um total de 44 entidades da sociedade civil, entre elas CNBB, OAB, UNE, CUT, UBES, CONTAG e o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, havia lançado a Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas. O movimento deu origem ao Projeto de Lei 6316 encaminhado na Câmara por um conjunto de deputados vinculados aos partidos de esquerda. Posteriormente, no entanto, a mobilização em torno do projeto foi pequena, o que contribuiu para que ele fosse ignorado pela Comissão Especial da Câmara e suas propostas sequer chegassem à apreciação do plenário.

Ao fim e ao cabo, a coalizão mais consistente em plenário foi aquela que operou em sintonia com Eduardo Cunha, composta por PMDB, PP, PTB e PSC, partidos que encaminharam a mesma posição em todas as votações realizadas.

Que balanço pode ser feito após a conclusão do primeiro turno de votações²? De um lado, não houve mudança para melhor. De outro, os grandes gargalos do sistema político se mantiveram. Rigorosamente, a única alteração expressiva e cujo apoio em plenário aponta para um cenário definitivo foi o fim da reeleição. A mudança acabou se impondo sem que houvesse espaço para um balanço efetivo do impacto da regra sobre o exercício do governo nos diversos níveis e, em especial, sobre o desenvolvimento das políticas públicas. Prevaleceu a politização do tema e o ataque fácil ao uso e abuso da máquina, como se tais práticas fossem desaparecer apenas pelo fato de que a partir de agora o titular do mandato terá que se contentar em trabalhar pelo *seu* candidato.

Da mesma forma, não há nada a se comemorar com a expansão dos mandatos. Pelo contrário, seu efeito será o de contribuir para restringir a participação da sociedade e para afrouxar o mecanismo de controle vertical sobre os representantes eleitos. O detalhe, neste caso, reside no Senado. Diante de proposta de redução do mandato de seus membros, a Casa pode se ver entre duas alternativas: uma volta aos quatro anos (sem reeleição) para todos ou um mandato de dez anos!

A Câmara aprovou ainda duas mudanças que merecem menção. Uma delas foi a introdução do voto impresso. Apoiada em suspeitas infundadas sobre a qualidade do processo de votação no país, a medida apenas levará a um gasto inútil de toneladas de papel, além de passar a impressão ao eleitor de que ele poderá *corrigir* o seu voto se por acaso tiver apertado a tecla errada!

² Este artigo foi escrito entre o primeiro e o segundo turno de votações na Câmara dos Deputados. Pode haver, portanto, alguma diferença entre o que aqui vai escrito e o resultado final do processo.

Por fim, os Deputados legislaram sobre a “fidelidade partidária” e decidiram constitucionalizar o entendimento firmado pelo STF em 2007 no que se refere à possibilidade de troca de legenda por parte dos legisladores³. Paradoxalmente, no dia seguinte, foi aprovada a permissão para que os legisladores troquem de partido nos 30 dias seguintes à promulgação da reforma, como se as mudanças levadas a efeito houvessem provocado uma profunda alteração no cenário político-parlamentar brasileiro.

A parte mais saliente do processo em curso, no entanto, remete ao que não foi feito. Ou melhor, às questões que continuarão a frequentar a agenda de reformas do sistema político brasileiro. O financiamento de campanha é a mais óbvia delas. É certo que a proposta de financiamento exclusivamente público de campanha pode ser incluída no rol das propostas que perderam a vez em definitivo. Mas também é óbvio que a coalizão articulada pelo Presidente da Câmara não conseguiu, ou não desejava enfrentar o problema. O objetivo era apenas antecipar-se à posição do STF sobre o financiamento proveniente das pessoas jurídicas, deixando em aberto o ponto de maior relevo: o estabelecimento de um teto de contribuições capaz de ampliar o universo dos doadores e restringir a influência potencial de cada um deles sobre partidos e candidatos.

Neste ponto, Eduardo Cunha mostrou sua força e disposição para atropelar acordos e regimentos⁴. A constitucionalização das doações de pessoas jurídicas, por meio da “emenda Russomano”, acabou sendo aprovada graças à mudança de posição do PRB, bem como de quase todos os nanicos (PMN, PRP, PRTB, PSDC, PSL, PTC, PT do B, PTN) e ao comportamento mais disciplinado de todos os partidos que haviam sido derrotados no dia anterior. Entre uma votação e outra, a pontuação do PSC no índice de Rice

³ Foram mantidas as mesmas condições diante das quais seria aceita a troca de partido. Cabe apenas lembrar que o Congresso recentemente alterou as regras para a fusão de legendas, permitindo-a apenas para os partidos com pelo menos cinco anos de existência.

⁴ No momento em que este artigo está sendo redigido, a ministra Rosa Weber, do STF, negou liminar ao pedido encaminhado por um grupo de deputados no sentido de anular a votação da “emenda Russomano”.

subiu de 9,0 para 83,4; a do DEM de 47,4 para 100; a do PMDB alcançou 86,6 depois de um pífio 56,0, enquanto a do PV passou de 25,0 para 50,0. Movimento semelhante ocorreu nas bancadas do PP, SD, PSD e PR que viram sua disciplina aumentar entre 10 e 20 pontos⁵.

Para além do financiamento, deverão permanecer na pauta a presença das mulheres no legislativo, a fragmentação partidária, bem como o próprio sistema eleitoral e seu calendário. No que diz respeito ao primeiro ponto, o conservadorismo de um conjunto de deputados, a liberação do voto por várias legendas (PMDB, PSDB, PSB, PTB, DEM, SD e PROS) e o pouco tempo disponível para as negociações em torno da emenda apresentada, ajudam a entender a derrota por tão pouco – faltaram 15 votos para que fossem atingidos os 3/5 necessários para aprovar uma ampliação progressiva, ainda que tímida, da participação das mulheres no legislativo brasileiro. Por outro lado, o placar evidencia que existem condições para que se avance no tema.

A fragmentação partidária, por sua vez, parecia estar com seus dias contados⁶. Pesquisas realizadas pelo Centro de Estudos Legislativos do DCP-UFMG já haviam mostrado que o apoio à adoção de uma cláusula de desempenho de pelo menos 2% e à proibição das coligações nas eleições proporcionais crescera nas últimas legislaturas. No período 2007/2011, 72% dos deputados entrevistados posicionaram-se favoravelmente à cláusula. Na legislatura 2011/2015, o percentual subiu para 86%. As coligações eram defendidas por 45,6% dos entrevistados na primeira legislatura, mas na segunda o percentual havia caído para 21,3%. Esta parecia ser a tendência no processo em curso. Apontavam nesse sentido a PEC 352 – resultante dos

⁵Cálculos feitos pelos autores com base no site da Câmara. O índice de Rice é a diferença entre os que votaram sim e não, uma vez tendo o líder definido a posição do partido.

⁶ Na Câmara e no Senado, o número efetivo de partidos (N) chegou a 13,3 e 8,4 respectivamente após 2014. Nas assembleias legislativas o quadro é o mesmo: o número efetivo de partidos chegou ao valor médio de 10,4, para um número médio de deputados de 39. Santa Catarina, com 40 deputados, possui o menor valor para o N (6,4). No Maranhão as 42 cadeiras da assembleia estão distribuídas entre 23 partidos, o que gera um N igual a 18.

trabalhos de Comissão Especial constituída na Câmara após as manifestações de julho de 2013 –, a proposta de reforma política apresentada pelo PMDB, as discussões realizadas na Comissão Especial constituída em 2015, o relatório do Deputado Rodrigo Maia (no que se refere à cláusula) e, como se não bastasse, a decisão tomada pelo Senado que, por 63 votos a 3, posicionou-se contrário às coligações. Nada disso sobreviveu às articulações conduzidas pelo Presidente da Câmara tendo em vista o sucesso de sua agenda prioritária. A cláusula de desempenho foi rebaixada a ponto de acomodar todos os 28 partidos com representação na Câmara e as coligações foram mantidas.

Por fim, a discussão sobre o sistema eleitoral. Derrotado, o “distritão” obteve o apoio dos líderes do DEM, PMDB, PP, PSC, PTB, SD e... PC do B, enquanto PSDB, PROS e PSD decidiram liberar suas respectivas bancadas. Ironicamente, os comunistas, que mudaram de posição sob a ameaça de aprovação de uma cláusula de desempenho mais “robusta”, foram os únicos a apresentar um comportamento disciplinado em plenário, chegando a 100,0 no índice de Rice. Quanto aos demais, o comportamento foi de razoável a fraco: PP (79,0); PTB (75,0); DEM (57,9); PMDB (57,4); PSC (45,4) e SD (25,0)⁷.

Seja como for, o sistema de representação proporcional de lista aberta apresenta problemas em quantidade suficiente para fazer render o assunto por um bom tempo. Para o futuro ficou evidente que a lista fechada está descartada e que só voltará a frequentar as discussões caso avance a proposta de introdução de um sistema eleitoral misto no país. Mantida a representação proporcional, aqueles que defendem os benefícios das listas pré-ordenadas terão ainda, como alternativa, o modelo flexível. Já o “distritão”, se não chegou a empolgar, também não pode ser considerado enterrado: os 210

⁷Foi também calculado o índice para o plenário, tendo em conta apenas os 17 partidos com pelo menos 10 deputados e as votações com pelo menos 15% de dissenso. Os resultados foram: financiamento misto/emenda Russomano (84,1); financiamento privado restrito a pessoas físicas (80,8); criação de janela para troca de partido (78,1); criação de cota para mulheres (74,7); mandato de cinco anos (73,6); “distritão” (72,2); financiamento privado restrito a pessoa jurídica (71,5); proibição de coligações (68,6); coincidência de mandatos (67,9) e voto facultativo (58,0).

votos conseguidos em plenário permitem a seus defensores pensar em investidas futuras.

Da mesma forma, os 220 votos obtidos pela proposta de unificação das eleições podem estimular a volta do tema em um contexto mais favorável, ou seja, em um cenário onde o problema dos mandatos esteja mais bem equacionado. Na votação sobre a coincidência das eleições, a coalizão comandada por Cunha literalmente se desfez e DEM, PMDB, PP, PSC e PTB, seguidos do PV e do PDT, decidiram liberar suas bancadas. PC do B, PT, PPS, PSOL e PSDB se posicionaram contrários à medida.

A menção a estes dois últimos pontos permite que seja feita uma consideração final: o fato é que, dadas as condições em que o jogo está sendo jogado, o saldo poderia ter sido pior. Somados à extensão dos mandatos e ao voto facultativo, a introdução do “distritão” e da coincidência das eleições teria representado um enorme retrocesso para a democracia brasileira.

Para se credenciar junto à opinião pública os proponentes do “distritão” trataram de superestimar o impacto de aspectos marginais do atual sistema eleitoral, transformando-os em grandes malefícios. A estratégia era dizer que, agora sim, seriam eleitos os mais votados e, de quebra, não teríamos mais casos de deputados “sem voto”, ou seja, aqueles guindados ao legislativo graças ao desempenho de candidatos com votação suficiente para dobrar o quociente eleitoral. Uma rápida checagem nos resultados de 2014, no entanto, bastava para fazer os problemas retornarem à sua verdadeira dimensão. Dentre os 513 deputados eleitos nada menos que 467 (91% da casa) haviam sido os mais votados em seus estados. E apenas 10 membros da Câmara foram efetivamente eleitos graças ao que se convencionou chamar de “efeito Tiririca”.

Para além do engodo, o “distritão” levaria às últimas consequências a personalização da política, instauraria um cenário de guerra de todos contra todos e faria com que os partidos desaparecessem do cenário eleitoral. Mais

ainda. Com o fim dos votos de legenda e da transferência no interior da lista partidária, cada candidato teria que contar com suas próprias pernas o que, mantidos os traços gerais do sistema de financiamento, significaria campanhas mais caras. Candidatos “alternativos” seriam apenas aqueles dotados de reputação construída previamente à carreira política. Acrescido do voto facultativo, o novo sistema elitizaria ainda mais o legislativo brasileiro⁸.

A unificação do calendário, por sua vez, tornaria o cenário eleitoral mais confuso. Como se sabe, eleitor brasileiro faz suas escolhas em um cenário de escassa informação e oferta excessiva (de candidatos e de partidos). A coincidência das eleições iria aumentar o número de escolhas e de temas em discussão simultânea, sem oferecer qualquer contrapartida. Por um lado, a diminuição no número de candidatos a deputado em decorrência da adoção do “distritão”, seria neutralizada pelo acréscimo de um batalhão de concorrentes às vagas nas Câmaras Municipais. Por outro, não haveria um incremento na qualidade da informação disponível. Pelo contrário, e por razões óbvias, a contribuição do HGPE para uma escolha esclarecida seria ainda menor do que a de hoje. Prejudicial à democracia, a coincidência das eleições beneficiaria apenas àqueles que, sob o argumento de que as eleições “param” o país, tem interesse em diminuir os “custos de transação” implícitos nas barganhas e acordos realizados entre os candidatos aos diversos níveis da Federação Brasileira.

Ao fim e ao cabo pode-se concluir que a reforma continuará na pauta. A presente experiência serve, no entanto, para evidenciar o quão temerário é deixar que o destino das regras que regulamentam o processo de representação no país fique nas mãos de maiorias eventuais dispostas a

⁸A proposta de voto facultativo sempre frequentou as discussões sobre a reforma, mas somente agora foi submetida a voto. Obteve o apoio explícito de três legendas – DEM, PPS e PV – e acabou por angariar 134 votos graças a apoios amealhados junto aos maiores partidos, à exceção do PT. A baixa adesão deve desestimular novas tentativas de seus defensores.

⁹Com o fim da transferência de voto na lista, os partidos não teriam mais interesse em recrutar candidatos cuja função, no atual sistema, não é outra senão aquela de ajudar a eleição dos nomes realmente competitivos.

exercer seu poder de forma tirânica. Levantar o tema de reforma política exige responsabilidade e capacidade de articulação. Caso contrário é jogar no campo do adversário e com um juiz pouco confiável.