



ANÁLISE CRÍTICA DA PROPOSTA DE REFORMA POLÍTICA APRESENTADA PELO PODER EXECUTIVO EM AGOSTO DE 2008

Márcio Nuno Rabat

Consultor Legislativo da Área XIX
Ciência Política, Sociologia Política, História
Relações Internacionais

ESTUDO

FEVEREIRO/2009



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

Introdução.....	3
Crítica da proposta em geral.....	4
Crítica a propostas específicas.....	6
Lista partidária fechada e bloqueada.....	6
Financiamento público exclusivo de campanhas.....	9
Perda de mandato por desfiliação partidária.....	14

© 2009 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

ANÁLISE CRÍTICA DA PROPOSTA DE REFORMA POLÍTICA APRESENTADA PELO PODER EXECUTIVO EM AGOSTO DE 2008¹

Márcio Nuno Rabat

INTRODUÇÃO.

O Poder Executivo federal apresentou à Câmara dos Deputados, a outras instituições e à população em geral, em 27 de agosto de 2008, um conjunto de propostas de modificação da legislação eleitoral e partidária brasileira – e, conseqüentemente, das práticas político-eleitorais em nosso país. O documento permaneceu no sítio do Ministério da Justiça, à disposição de cidadãos e cidadãos interessados, para receber críticas e sugestões. No mês de outubro, o texto dado a consulta pública sofreu modificações, trazendo elementos novos à reflexão, em particular no que diz respeito à justificação das medidas sugeridas e aos possíveis desdobramentos do processo de reforma da legislação. Os traços centrais das propostas não foram, no entanto, alterados.

A pretensão deste estudo é a de analisar criticamente o texto inicialmente apresentado, indicando eventuais falhas. O objetivo explicitamente crítico do estudo não significa, obviamente, que argumentos sem solidez sejam admitidos para reforçar a crítica, mas, apenas, que não haverá a preocupação de tomar uma posição equidistante entre argumentos favoráveis e desfavoráveis à proposta.

O texto de apresentação das propostas do Poder Executivo começa por uma avaliação geral do quadro eleitoral e partidário; aí se indicam as razões da reforma. Depois, o texto passa para a enumeração de propostas específicas, divididas em três grupos: a) propostas estruturais (listas partidárias fechadas e bloqueadas; financiamento público exclusivo de campanhas; fidelidade partidária); b) ajustes sistêmicos (vedação de coligações em eleições proporcionais; alteração na divisão do tempo de horário eleitoral; cláusula de barreira ou desempenho); c) outros temas (captação ilícita de sufrágio qualificada por violência; regulamentação da vida pregressa do possível candidato como novo caso de inelegibilidade). Os

¹ A definitiva oficialização da proposta de reforma política do Poder Executivo, na forma de sete proposições legislativas enviadas ao Congresso Nacional em fevereiro de 2009, justifica que se volte a dar a público, com pouquíssimas modificações, estudo realizado em outubro de 2008 sobre a matéria.

três grupos de propostas parecem ter sido apresentados em ordem decrescente de importância e/ou urgência.

A seguir ao texto introdutório, seis propostas de proposições legislativas específicas (na forma de anteprojetos) são tratadas separadamente: lista fechada; financiamento público exclusivo de campanhas, fidelidade partidária; inelegibilidade; coligações; cláusula de desempenho. Cada um dos anteprojetos é introduzido por um pequeno relato indicando a legislação alterada, as principais alterações e sua justificação. O anteprojeto é acompanhado, ainda, por um quadro que contrapõe o texto proposto ao texto legal vigente, medida, aliás, bastante útil a quem analisa a proposta.

A análise desenvolvida a seguir acompanhará a estrutura do texto apresentado pelo governo. Começará por uma avaliação da proposta em geral, passando depois a avaliar os três anteprojetos destacados no documento.

CRÍTICA DA PROPOSTA EM GERAL.

O primeiro elemento a se ter em conta na avaliação das propostas do governo é que elas não constituem uma mudança de foco em relação às mais recentes e intensas discussões na Câmara dos Deputados². Ao contrário, as propostas a que o próprio governo dá maior relevo são justamente aquelas que têm sido sistematicamente debatidas no Congresso Nacional, tendo sido, algumas delas, levadas à deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados em 2007. Desse fato decorrem, pelo menos, duas consequências.

Em primeiro lugar, que a proposta do governo colide, em alguma medida, com um dos princípios alegadamente norteadores de sua elaboração, o da “soberania do Congresso na definição dos rumos da Reforma”. Se se trata, com esse princípio, de indicar que as proposições legislativas respeitantes à reforma política serão necessariamente discutidas e aprovadas pelo Congresso, antes de passar pela sanção do governo, não se faz mais que repetir determinações constitucionais respeitantes à tramitação de legislação ordinária. Afinal, uma reforma da legislação eleitoral sequer pode ser realizada por medida provisória³.

² A mais abrangente proposição que tramitou na Câmara dos Deputados, nos últimos anos, respeitante à chamada reforma política, foi o Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, elaborado por Comissão Especial instalada especificamente para avaliar eventuais deficiências do quadro legal brasileiro nessa área. Na atual legislatura, por razões regimentais e políticas, que não precisam ser retomadas aqui, aquela proposição foi substituída pelo Projeto de Lei nº 1.210, de 2007, com idêntica redação. A continuidade entre as duas proposições é reforçada pelo fato de que o antigo relator da Comissão Especial, o deputado Ronaldo Caiado, foi também relator do novo Projeto, quando levado ao Plenário. Sempre que, neste estudo, se fizer referência a propostas de reforma política em tramitação na Câmara dos Deputados, sem outra especificação, se estará referindo a esses dois projetos de lei idênticos.

³ Constituição Federal, art. 62, § 1º: “É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I – relativa a: a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; ...”

Vinha sendo outro, no entanto, o significado, ao longo dos últimos anos, da afirmação de que cabe ao Congresso elaborar e efetivar qualquer reforma política. Tratava-se, então, de reconhecer que a regulamentação do funcionamento das instituições representativas não faz parte, propriamente, da atividade executiva do Estado. A própria proibição constitucional de que essa regulamentação se faça por medidas provisórias já aponta nessa direção, mesmo que se admita que matérias respeitantes à organização das instituições representativas possam ser incluídas no programa eleitoral de qualquer grupo político, como parte de um projeto de revisão institucional do país.

Em segundo lugar, decorre da semelhança entre a proposta do governo e a proposta gestada na Câmara dos Deputados que a crítica a uma acaba por funcionar, em boa medida, como crítica à outra. E é importante realizar essa crítica, pois ela permite reequilibrar, no âmbito do debate público, a posição dos que são, em linhas gerais, favoráveis à atual legislação eleitoral e partidária brasileira, frente aos que lhe são contrários. É que os descontentes com um determinado quadro institucional geralmente fazem maior esforço para levar a público suas posições que aqueles que estão convencidos de que a legislação vigente é satisfatória. Por isso, cria-se muitas vezes o mito de que há unanimidade contra determinada legislação, quando, na verdade, essa unanimidade não existe fora nem dentro do Congresso, como se comprova em pesquisas de opinião sobre temas específicos e quando as propostas vão a votação.

Aliás, a idéia de fundo que norteia a maioria das propostas de reforma política no Brasil é a de que as nossas instituições representativas funcionam mal. Trata-se, obviamente, de um tema sobre o qual é difícil produzir avaliações objetivas e concludentes. No entanto, se observarmos a história política brasileira dos últimos vinte e cinco a trinta anos, o que vemos é um processo bastante exitoso de formação de uma nova ordem constitucional e de incorporação de novos setores sociais à esfera política, apesar dos obstáculos significativos que tiveram de ser vencidos. Os críticos de nosso sistema político subestimam as dificuldades envolvidas na passagem de um sistema bipartidário autoritariamente imposto para um sistema pluripartidário construído, em boa medida, de baixo para cima, pela crescente organização popular em partidos, sindicatos, associações, etc. A verdade é que, no geral, essa passagem vem sendo realizada de maneira muito satisfatória, sob o manto da atual legislação.

A avaliação da efetiva magnitude das mudanças propostas tampouco tem merecido a devida atenção dos propositores de reformas da legislação eleitoral e partidária. É como se elas fossem tão pouco relevantes que pudessem ser aprovadas todas de uma vez, sem o cuidado de registrar os efeitos de cada uma, à medida em que fosse efetivamente testada, para só então passar para outras. Corre-se o risco de, com uma intervenção excessiva e mal sucedida, pôr a perder boa parte do processo de reestruturação institucional em curso. A postura intensamente mudancista colide, nessa área, com a constatação, feita no próprio documento em análise, a respeito da “imprevisibilidade de resultados de qualquer alteração de regras eleitorais e

partidárias”. Esse ponto será retomado e exemplificado quando da análise do anteprojeto governamental respeitante à fidelidade partidária.

Por fim, muitos dos defensores dessa ou daquela “reforma política” sobrevalorizam o papel da modificação da legislação eleitoral e partidária no processo de construção de regimes representativos satisfatórios. O próprio documento elaborado pelo governo parece supor que cabe prioritariamente à lei, por exemplo, o “reforço aos partidos efetivamente representativos e ao debate programático e ideológico”. Trata-se de um erro. Garantidas as liberdades de associação, organização, participação política, expressão e outras, cabe prioritariamente à população organizar-se para construir partidos representativos e para debater programas políticos e ideologias.

CRÍTICA A PROPOSTAS ESPECÍFICAS.

Lista partidária fechada e bloqueada.

Como já se indicou, a proposta de lista fechada foi a votação, no Plenário da Câmara dos Deputados, em 27 de julho de 2007. Sua derrota constitui, por si, um argumento contra a iniciativa do Poder Executivo de incluir, na primeira intervenção direta do governo sobre a chamada “reforma política”, justamente uma matéria sobre a qual houve manifestação tão recente do Legislativo. Passemos, de qualquer maneira, à avaliação do mérito do anteprojeto do Executivo e da argumentação com que ele é defendido.

Nem sempre o sistema de lista aberta de candidatos em eleições proporcionais, tal como consagrado em nossa legislação, é bem compreendido. Vale a pena, por isso, trazer algum esclarecimento ao assunto. O primeiro ponto a se ter em conta é que, no sistema atual, todos os votos já são para o partido ou coligação. Quando um eleitor vota em eleições proporcionais no Brasil, ele faz, necessariamente, a escolha por um partido ou coligação. A sua única alternativa é entre fazer essa escolha votando diretamente no partido ou votando em um dos candidatos por ele apresentados. Não haveria, aliás, como ser de outra maneira, pois nosso sistema eleitoral é proporcional, o que significa que a distribuição dos lugares em disputa será feita em função das votações dos partidos e coligações, não contando, nesse momento, para nada, o indivíduo que recebe o voto. Tanto faz que um voto tenha sido para o candidato A ou B dentro de uma lista, ou se os votos estão bem distribuídos entre todos os candidatos da lista ou concentrados em um ou dois deles⁴; são sempre votos no partido ou coligação.

⁴ Esse ponto não é devidamente levado em conta pelos que criticam que a votação obtida por um candidato, quando muito significativa, implique na eleição de outros, pouco votados individualmente, que componham a mesma lista. Ora, o voto, por exemplo, no candidato a deputado federal Dr. Enéas, ou na candidata a vereadora Heloísa Helena, foi um voto nas propostas que esses candidatos e seus partidos, o PRONA e o PSOL, encarnaram no processo

Depois que se estabelece o número de lugares para cada partido ou coligação é que os votos individuais passam a ter peso, pois os lugares que lhes cabem serão preenchidos na ordem de votação individual dos seus candidatos. Em outras palavras, “fechar” a lista não faz com que os votos passem a ser dados aos partidos ou coligações, pois eles já lhes são dados. O que se está discutindo é a definição da ordem com que os candidatos ocupam os lugares do partido ou coligação: na lista aberta, em vigor, essa ordem é dada pelos votos dos eleitores que escolhem esse partido ou coligação (o eleitor pode escolher influenciar nessa ordem, votando em um candidato específico, ou, simplesmente, decidir-se por uma lista de candidatos e, votando na legenda, deixar a determinação da ordem para os outros eleitores da mesma lista); pela proposta de lista fechada, recentemente derrotada no Plenário da Câmara, e agora reapresentada pelo governo, a ordem é dada previamente à escolha dos eleitores.

Infelizmente, esse tipo de informação não é insistentemente passada para os eleitores no período preparatório das eleições. O recurso aos meios de comunicação de massas feito pela Justiça Eleitoral para preparar as eleições é geralmente permeado de juízos de valor e parco de informação objetiva⁵. Muitas vezes se chega ao ponto de interferir de maneira pouco respeitosa na relação entre o eleitorado e seus possíveis representantes, como quando a Justiça Eleitoral “informa” aos eleitores que eles não devem votar descuidadamente em candidatos despreparados. No entanto, ela se preocupa pouco com a informação clara e objetiva de como funciona o voto em nosso sistema eleitoral proporcional. Uma informação tão simples como a de que o voto dado a um candidato é, primordialmente, um voto na lista de candidaturas de que ele faz parte deixa de ser transmitida aos eleitores.

Os principais argumentos a favor da lista fechada são o de que ela propiciaria a construção de partidos mais consistentes programaticamente e evitaria o excesso de personalismo nas eleições proporcionais. Quanto ao primeiro ponto, ele parece desconhecer que a construção de partidos consistentes é função da militância, muito mais que da lei. Nossa legislação eleitoral e partidária reconhece muitos poderes aos partidos políticos; cabe à própria organização interna fazer valer esses poderes. Pela lei brasileira, os partidos já são as únicas entidades que podem lançar candidatos em eleições, esses candidatos são escolhidos por critérios definidos pelos próprios partidos, que podem ser mais ou menos rigorosos; e, em qualquer caso, o candidato tem que estar filiado há um ano, pelo menos, ao partido pelo qual se lança. Não há

eleitoral. Não faria sentido que, tendo essas propostas recebido votação significativa, superior à do conjunto dos candidatos de vários outros partidos, elas viessem a eleger apenas um representante.

⁵ Que o recurso aos meios de comunicação de massas pode servir à transmissão de informação objetiva é inegável. Quando da implantação do “voto eletrônico”, por exemplo, dada a inovação operacional do processo de votação, houve preocupação com o esclarecimento da população sobre o mecanismo de voto. Nada impede que essa preocupação se volte para o funcionamento do próprio sistema eleitoral. Claro que, nesse caso, a palavra não pode ficar apenas com profissionais da propaganda, mas seu trabalho tem de ser informado pelo de quem tem conhecimento real do assunto, de maneira a que, da integração entre as duas especialidades, resulte um conjunto objetivo de informações, relevante para que o eleitorado compreenda como funciona o voto e, ao mesmo tempo, transmitido de forma clara e didática.

nenhuma razão para supor aprioristicamente que os partidos lancem candidatos com os quais não têm afinidade; se o fazem, é por decisão autônoma deles. Qualquer partido pode, inclusive, estabelecer, em seu estatuto, regras mais restritivas para escolha de seus candidatos: que estejam filiados há, pelo menos, dois anos ou que não se tenham desfilado de outro partido há menos de quatro anos, por exemplo.

A questão do personalismo tampouco pode ser analisada superficialmente. Bem vistas as coisas, a legislação eleitoral oscila entre dois riscos: o de solidificar excessivamente os partidos, tornando as candidaturas individuais pouco relevantes, ou a de, colocando o indivíduo em primeiro plano, impedir a consolidação dos partidos. E, na verdade, muito difícil que qualquer das duas possibilidades se imponha totalmente. No entanto, na fase de estruturação de um novo sistema partidário, como a que vivemos até aqui, é provável que a tendência ao personalismo seja mais forte. Com o sistema já consolidado, como é provável que venha a acontecer em breve, a experiência histórica mostra que o risco maior passa a ser o da sobreposição excessiva das máquinas partidárias a qualquer outro elemento político⁶. Se adotarmos a lista fechada e outras propostas do governo, estaremos, talvez, legislando para o passado e fazendo as piores escolhas para o futuro.

Observe-se que o Poder Executivo ligou o tema da lista fechada ao da vedação de coligações em pleitos proporcionais, embora não tenha ficado muito claro seu propósito. No texto introdutório, quando trata da vedação de coligações (p. 7), o faz “como alternativa à proposta de lista fechada”, dando a entender que, caso não seja possível estabelecer a lista fechada, poder-se-ia, pelo menos, proibir as coligações. Já no texto específico sobre coligações, que apresenta o anteprojeto, a frase se torna internamente contraditória. Diz então o texto: “como alternativa à proposta de lista fechada, que por sua natureza não admite coligações”. Parece, aqui, que a vedação das coligações não é alternativa mas complemento necessário da lista fechada. Embora a dúvida sobre a intenção do texto possa ser facilmente resolvida em contato com o próprio governo, deve-se esclarecer, desde já, que é sim admissível a conjugação de lista fechada com coligação entre partidos: tal como hoje as coligações de partidos definem critérios para introduzir nas listas abertas candidatos das várias agremiações coligadas, elas podem perfeitamente estabelecer critérios para o ordenamento da lista fechada.

Uma das grandes dificuldades envolvidas na discussão e na eventual aprovação das listas fechadas de candidaturas em eleições proporcionais diz respeito ao ordenamento das listas. Atualmente, como visto, a regra é que a ordem só seja conhecida após as

⁶ É interessante notar que, nos Estados Unidos, o recurso crescente a eleições primárias para a escolha dos candidatos dos partidos veio junto com um certo congelamento do quadro partidário ao redor de duas agremiações (uma espécie de duopólio muito fechado). Esse congelamento favoreceu o crescimento da pressão popular pela adoção de mecanismos institucionais que permitissem aos eleitores influenciar nas decisões internas dos partidos, o que resultou nas primárias. Ora, nosso sistema eleitoral já dispõe de mecanismos desse tipo, como a lista aberta, e talvez seja um erro abrir mão deles.

eleições, em função dos votos individualmente obtidos pelos candidatos. A única coisa certa na lista fechada é que o ordenamento deve ser feito antes do pleito, para que os eleitores já conheçam a ordem ao votar em uma lista. Nesse ponto, a proposta do governo difere substancialmente daquela que foi elaborada, em 2003, em Comissão Especial da Câmara dos Deputados, e completada, em 2007, quando a proposta foi ao Plenário. Enquanto o último Substitutivo ao Projeto de Lei nº 1.210, de 2007, especificou detalhadamente os dois únicos conjuntos de procedimentos pelos quais os partidos poderiam ordenar a lista, o anteprojeto do governo determina, como condição para a formação da lista, apenas que “os candidatos serão definidos por convenção partidária, com voto direto e secreto de, pelo menos, 15% dos filiados, sob pena de indeferimento do registro da respectiva lista”. Repare-se que, pela redação proposta no anteprojeto, não é claro que a condição se aplica ao ordenamento da lista, mas apenas à definição dos candidatos.

De um ponto de vista doutrinário, parece que a solução do governo é mais compatível com o ordenamento constitucional brasileiro, que preza a autonomia de organização interna dos partidos (inclusive, supõe-se, para definir os critérios e mecanismos pelos quais ordenarão suas listas de candidatos), e com o próprio espírito da reforma proposta, que também procura o reforço das agremiações partidárias. Nessa linha, seria ainda mais acertado deixar a definição dos procedimentos totalmente a cargo dos estatutos dos partidos, talvez com alguma cláusula legal determinando que tais procedimentos deveriam estar definidos com alguma antecedência em relação ao pleito eleitoral ao qual se aplicam (um ano, dois anos ...).

O problema é que a definição da ordem das candidaturas em listas fechadas não é uma questão meramente técnica ou administrativa. Ela tem implicações profundas para as disputas de poder no interior dos partidos. Por isso, a mera opção pela lista fechada, sem a concomitante definição de procedimentos para o ordenamento das listas, pode dificultar a tramitação da proposição, na exata medida em que muitos parlamentares temem o reforço excessivo da posição das pessoas e dos grupos pontualmente em situação privilegiada dentro da agremiação de que fazem parte. Por outro lado, se se toma o caminho que vem sendo trilhado na Câmara dos Deputados, de detalhamento do mecanismo pelo qual o partido ordena a lista, a dificuldade para elaborar e chegar a um acordo sobre o texto da lei aumenta consideravelmente.

Financiamento público exclusivo de campanhas.

A proposta de financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais pode ser atacada por vários flancos. Em primeiro lugar, por sua incompatibilidade com a melhor concepção do que deva ser a representação política. Em segundo lugar, em função das dificuldades para sua implementação. Em terceiro lugar, porque essas dificuldades de implementação, conjugadas com o grau de novidade envolvido na proposta, cria imensos obstáculos a que se chegue a uma redação satisfatória para as normas que eventualmente venham

a consagrá-la. Em alguma medida, os três flancos serão explorados a seguir. Mas a abordagem do problema, por qualquer desses três flancos, deve ser precedida por uma distinção importante.

A existência de algum financiamento público de campanhas eleitorais é muito diferente da consagração do financiamento público exclusivo. No primeiro caso, o Estado busca prover os recursos mínimos para a participação na esfera político-eleitoral de todos os setores socialmente significativos, seja transferindo-lhes diretamente recursos financeiros, seja garantindo que o acesso a certos instrumentos fundamentais de ação não lhes seja vedado por outras forças sociais ou pela impossibilidade de custeá-lo. No Brasil, temos bons exemplos dessas duas formas de intervenção estatal. Da primeira, nos recursos do Tesouro transferidos para os partidos políticos por meio do Fundo Partidário; da segunda, na garantia de acesso de todos os partidos ao rádio e à televisão. O financiamento público exclusivo é diferente: ele não se baseia apenas na garantia de recursos para todos os participantes dos embates eleitorais; ele corta qualquer ligação financeira dos partidos e candidatos com suas bases sociais de apoio. Pura e simplesmente, nenhum indivíduo ou grupo pode aportar recursos para as campanhas dos partidos e candidatos de sua preferência.

O corte total das relações de financiamento entre a base social e os representantes políticos tem implicações profundas sobre a concepção do que seja representação política. Em princípio, os representantes não agem em uma esfera e os representados em outra, totalmente autônoma; pelo contrário, deve haver uma imbricação profunda entre eles. Os partidos não são partidos de si mesmos, mas partidos de sua base social. Se um partido não é capaz de se fazer financiar por sua base social (ou seja, se os cidadãos não se sentem estimulados a financiar seus partidos), o mais provável é que a ligação entre ambos seja frágil e que, portanto, o partido não esteja apto a representá-la adequadamente. Tanto mais se considerarmos que o financiamento de uma campanha pode se dar das mais diversas maneiras, e não apenas diretamente com dinheiro⁷.

O financiamento público implica na existência de um critério para a distribuição dos recursos públicos. Esse critério dificilmente deixará de assentar (como acontece na proposta do governo e na da Comissão Especial da Reforma Política) nos resultados eleitorais. Assim, a esfera política se descola da esfera social: os resultados eleitorais definem a quantidade de recursos sociais que são carreados para as campanhas, recursos que, por sua vez, influem significativamente nos resultados eleitorais, que definem os recursos de campanha, e assim

⁷ Repare-se na redação dada, no anteprojeto do governo, ao início do art. 24, da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei das Eleições): “É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro ...”. Ora, na sociedade contemporânea, virtualmente qualquer bem ou ação é estimável em dinheiro, inclusive o ato de portar uma camiseta com uma marca (comercial ou de partido político), a organização de reuniões na própria residência para discutir o programa de uma agremiação ou candidato, e tantas outras atividades de campanha. Enfim, seja qual for a maneira pela qual se legisle sobre financiamento público exclusivo de campanhas, dificilmente essa proposta deixará de portar a idéia subliminar de que não cabe a cidadãos sustentar ativamente seus partidos.

sucessivamente. A situação esdrúxula se patenteia de forma inequívoca quando refletimos sobre a entrada de novos setores sociais, por meio de novos partidos, na esfera política; mesmo que eles tenham apoio na sociedade, não têm resultados eleitorais para apresentar, logo não terão recursos. Mas o problema não existe apenas para a entrada de novos atores na política. A persistência, ao longo do tempo, de uma situação em que os agentes políticos não precisam do apoio efetivo de uma base social que esteja disposta a despender recursos e energia com eles não pode deixar de estiolar a esfera política.

Ao contrário do que pode parecer à observação superficial, o vínculo que liga os representantes políticos a seus financiadores (ou seja, a sua base social) não é um problema, é o fundamento da representação política consistente. Quando o documento sob análise critica esse vínculo, ele tem que recorrer a argumentos que, ou são meias-verdades, ou constituem uma crítica violenta à possibilidade da representação política legítima, quando não às pessoas dos representantes. Vejamos um exemplo.

O texto afirma que o financiamento privado acarreta “aumento do envolvimento entre candidato e financiador, com impacto direto na defesa de interesses não-republicanos e na abertura de canais propícios ao favorecimento ilegal e ao desvio de dinheiro público”. Nessa afirmação, há um verdadeiro ataque à possibilidade de representação política legítima. Em qualquer atividade que tenha custo, pode haver relações de financiamento entre as partes que nela atuam. Não há nenhuma razão *a priori* para se pensar que essa relação – seja no campo eleitoral ou em qualquer outro – deva levar “ao favorecimento ilegal e ao desvio de dinheiro público”. Por outro lado, uma pessoa que ocupa um cargo decisório do Estado, que está, portanto, em posição privilegiada para influenciar em decisões públicas que afetam a distribuição de verbas, fica, só por essa razão, exposta à possível pressão corruptora dos detentores de riqueza. Não é preciso que haja financiamento privado de campanhas para que essa exposição seja intensa.

A afirmação acima citada contém, ao mesmo tempo, uma meia-verdade implícita, reafirmada, aliás, em vários pontos do texto: a noção de que os recursos financeiros sejam os únicos elementos decisivos dos pleitos eleitorais. A experiência histórica recente do Brasil contradiz essa afirmação. A depender de recursos financeiros em sentido estrito, o Partido dos Trabalhadores não se teria tornado, em relativamente pouco tempo, uma das maiores agremiações partidárias do país. A sua atual capacidade de arrecadação decorre do seu crescimento, mais do que seu crescimento dependeu de uma elevada capacidade inicial de arrecadação. E o crescimento, por sua vez, decorreu do vínculo existente com sua base social.

Não se trata, de maneira nenhuma, de negar a influência de fatores econômicos nas eleições. O que se procura acentuar é que, inexistindo o vínculo entre o partido ou mandatário e sua base social (corporificada em sindicatos, empresas, associações, igrejas, áreas geográficas ...), esse partido ou mandatário não vai mais representar aquela base social, seja ele financiado pelo Estado ou pela iniciativa privada. Talvez o financiamento público exclusivo,

baseado em resultados eleitorais passados, acabe por se tornar um mecanismo de preservação de representantes políticos que venham a perder a ligação orgânica com sua base social, pois os financiadores privados, mesmo aqueles que só procuram garantir a boa vontade do eventual eleito, possivelmente perderiam o interesse por um candidato desprovido de base eleitoral própria.

A representação política exige que os candidatos sejam capazes de distinguir que passos eles podem dar sem perder a ligação com sua base social. Ora, a decisão sobre que recursos recolher para sua campanha é um dos elementos definidores da consistência do representante. É simples assim. O representante que não esteja disposto a assumir essa decisão dificilmente estará em condições de bem representar sua base social, dado o ambiente de cooptação permanente em que estará envolvido na gestão da coisa pública, mesmo que seja poupado da “pressão espúria dos grandes financiadores” de campanha.

Alguns outros elementos do texto merecem breves referências, antes de se passar às dificuldades práticas envolvidas na implementação do financiamento público exclusivo de campanhas. Em primeiro lugar, se é certo que relações estabelecidas no financiamento de campanhas podem abrir espaço para a corrupção da máquina pública, não é menos certo que se trata de um entre muitos mecanismos corruptores, que deve ser enfrentado, como os outros, pelo reforço da capacidade fiscalizatória do Estado e pela punição dos infratores da lei. Em segundo lugar, a redução dos gastos de campanha pode ser alcançada pelo estabelecimento de tetos legais para tais gastos e/ou para as contribuições dos financiadores; a existência desses tetos teria, inclusive, o condão de permitir a avaliação de que determinada campanha saiu flagrantemente dos limites legais, como se pretende que o financiamento público exclusivo tenha. Por fim, merece registro o argumento de que, com o financiamento privado, “vale a ‘vontade do capital’”, desvirtuando a “representação da vontade popular”.

A fórmula adotada no texto sob análise é manifestamente infeliz. Parece servir mais à propaganda que à argumentação consistente. Por mais importante que seja o financiamento de campanhas, ele é um elemento menor dentre os fatores que dão peso à “vontade do capital” nas decisões sociais. Como se pode imaginar que em uma sociedade capitalista a “vontade do capital” não tenha influência decisiva nas políticas públicas? Com financiamento público ou privado de campanhas, o peso do capital vem de sua inserção nos meios de comunicação de massa, de sua capacidade de financiar a dívida pública, de sua influência no investimento e na ausência de investimento e de tantos outros fatores muito mais estruturais que o financiamento de campanhas. A consistência da democracia não se joga aí. Ela é jogada na capacidade de as maiorias se organizarem para também fazerem valer seu peso nas decisões coletivas – e talvez o primeiro passo para isso seja o desenvolvimento de sua capacidade de financiar sua participação na esfera política.

É importante destacar que o financiamento público exclusivo de campanhas envolve imensas dificuldades práticas de implementação. O Brasil é um país de vasta extensão, com peculiaridades locais relevantes, dividido em unidades políticas e administrativas as mais variadas (estados, Distrito Federal, municípios), com partidos políticos que ostentam graus de implantação eleitoral muito distintas nas várias regiões ou mesmo nas diversas áreas de um mesmo estado. Elaborar regras de financiamento público exclusivo que equilibre todos esses fatores é tarefa das mais difíceis.

Às dificuldades objetivas, agrega-se uma peculiaridade da proposta de financiamento público exclusivo das campanhas, quando comparada com propostas como a de vedação de coligações, a de introdução de listas fechadas de candidaturas e a de criação de entraves às mudanças de filiação partidária: por ligar-se a um ponto até recentemente secundário na discussão da reforma política, e praticamente sem precedentes no mundo, não há acúmulo de redações alternativas, expostas a longo debate, para a proposta. As flagrantes semelhanças entre a redação do anteprojeto apresentado pelo Poder Executivo e a redação da proposição em trâmite na Câmara dos Deputados deve-se, por certo, ao fato de ser, essa última, a única redação relativamente amadurecida disponível sobre a matéria.

Fora das casas legislativas, as discussões sobre financiamento público exclusivo têm recaído basicamente sobre os eventuais benefícios e prejuízos da proposta em abstrato. Poucas contribuições à redação do texto legal apareceram. Basta notar o seguinte: o Projeto de Lei nº 2.679 foi dado a público pela Comissão Especial da Reforma Política em 2003; desde então, até 2007, nas várias discussões sobre a proposição, dentro e fora do Congresso Nacional, não foi assinalada a falta de previsão de recursos para os eventuais segundos turnos em eleições majoritárias. Só em 2007, no processo de elaboração de Substitutivo a ser levado ao Plenário, o defeito foi notado, e para ele o relator da matéria buscou solução. No próprio anteprojeto apresentado pelo governo, a situação não está bem resolvida, se é que está colocada.

Não se trata, aqui, de uma crítica ao trabalho, de muito alta qualidade, realizado na Comissão Especial; o que precisa ser anotado é que a elaboração e a revisão de uma proposta com esse grau de complexidade e ineditismo exige muito mais tempo e debate público do que pode parecer a uma análise superficial. Cabe ao Poder Legislativo, mais que a qualquer outra instituição, resistir pedagogicamente às pressões de todo tipo a favor da atuação legiferante apressada, insistindo sempre na necessidade de que seja escrupulosamente respeitado o tempo de maturação que uma proposta inovadora exige.

A regulamentação do financiamento público exclusivo traz a tona um problema semelhante a outro já abordado quando da análise da lista fechada. Da mesma maneira que o anteprojeto do Executivo deixou à discricionariedade dos partidos os critérios de definição da ordem da lista de candidaturas, também deixa ao alvitre dos partidos a distribuição dos recursos públicos entre os vários pleitos de que participa e entre os seus candidatos. E também

aqui, de um ponto de vista doutrinário, parece que a solução do governo é a mais compatível com o ordenamento constitucional brasileiro e com o espírito global da reforma proposta. No entanto, mais uma vez, trata-se de solução que tende a encontrar resistências por parte de parlamentares temerosos do possível privilegiamento, pelos órgãos decisórios partidários, de determinados pleitos ou candidatos em detrimento de outros. Tal privilegiamento, no caso, seria fatal para as candidaturas deixadas em segundo plano, pois, dado o caráter exclusivo do financiamento público, as campanhas teriam que ser feitas sem recursos.

Por outro lado, para que a legislação estabeleça critérios para a distribuição de recursos entre os pleitos em que o partido lança candidatos, tal como proposto no Projeto em tramitação na Câmara dos Deputados, a dificuldade para redigir as normas legais aumenta exponencialmente.

Uma característica importante do anteprojeto do governo é que ele não faz qualquer menção ao montante de recursos que seriam destinados às campanhas, indicando apenas que se teria “por referência o eleitorado existente em 30 de abril do ano da elaboração da lei orçamentária”. Não se sabe se o objetivo é esperar que a discussão pública se encaminhe no sentido da definição desse montante ou se a idéia é que tal definição seja feita eleição a eleição, sem critérios prefixados. Parece mais adequado que a lei que eventualmente vier a estabelecer o financiamento público de campanha, seja ele exclusivo ou não, contenha indicação mais clara dos valores a serem distribuídos. Com isso, embora o montante possa vir a ser mudado a qualquer momento, por lei posterior, a maioria política ficará então presa, ainda que simbolicamente, a um critério objetivo, dificultando a alteração pontual do custo das campanhas de acordo com interesses momentâneos⁸.

Registre-se, por fim, uma pequena contradição no texto que introduz o anteprojeto do governo. Em uma página se afirma que o financiamento público exclusivo “não está necessariamente vinculado à proposta da lista fechada”, enquanto da página seguinte consta que ele “só é compatível com o sistema de lista fechada”. Na verdade, embora não seja totalmente impossível imaginar um sistema que conjugue financiamento público exclusivo com lista aberta, sem dúvida ele parece muito mais compatível com a lista fechada de candidaturas nas eleições proporcionais.

Perda de mandato por desfiliação partidária.

A proposta de reforma política apresentada pelo Poder Executivo aborda, no tópico designado de “fidelidade partidária”, a possibilidade de perda do mandato por detentores de cargos eletivos que se desfiliam dos partidos sob cujas legendas foram eleitos.

⁸ Temos a experiência, aparentemente bem sucedida, da Lei nº 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), art. 38, IV, que estabelece critérios para a definição do montante de recursos públicos a serem transferidos anualmente para o Fundo Partidário.

Trata-se de proposição que se articula com decisões recentes, no mesmo sentido, do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, pois, como se sabe, o Poder Judiciário decidiu, em 2007, reinterpretar a Constituição Federal de 1988 nesse ponto.

O Poder Judiciário reconheceu, no entanto, tratar-se de uma questão complexa, envolvendo princípios jurídicos e políticos contraditórios, que não pode ser, portanto, resolvida por uma norma unívoca, cujo efeito seja a pura e simples perda do mandato toda vez que um mandatário eleito se desfilie de seu partido. Por isso, o Supremo Tribunal Federal determinou que o Tribunal Superior Eleitoral regulamentasse o processo de perda de mandato e estabelecesse os critérios para que ela aconteça. Daí surgiu a Resolução nº 22.610, de 2007, pela qual o TSE cumpriu a determinação da Suprema Corte, tomando decisões que, em princípio, deveriam ser tomadas em ambiente mais propício à elaboração de leis.

O Tribunal Superior Eleitoral, tendo reconhecido a possibilidade de que existam motivos políticos concretos que justifiquem o pedido de desfiliação do mandatário eleito, enumerou esses motivos. Entre eles, o TSE incluiu a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e a grave discriminação pessoal⁹. Surge, em decorrência, a dúvida sobre quem pode decidir a respeito da existência ou não desses fundamentos políticos para a desfiliação partidária legítima. E a resposta não poderia ser outra: a decisão é do próprio Poder Judiciário. Em resumo, o Poder Judiciário decide se um agente *político* tem ou não motivação *política* legítima para tomar a decisão *política* de se desfiliar de seu partido.

Invertendo a abordagem da questão, mostra-se ainda mais óbvio o absurdo da situação. Nos casos em que o Poder Judiciário afirme a legitimidade política da decisão do mandatário de se desfiliar de seu partido, ele estará, ao mesmo tempo, desvendando a ilegitimidade política da atuação do partido, pois foi ela que legitimou a desfiliação. E que decorre disso? No limite, mantida a mesma lógica, se poderia concluir que daí decorreria a cassação do registro do partido. É óbvio, supõe-se, que o Poder Judiciário não pode tomar essa decisão, não pode decidir sobre a legitimidade de um partido político manter ou mudar sua linha de atuação política. Da mesma maneira, não pode julgar se a eventual incompatibilidade política surgida entre o mandatário e seu partido é legítima ou não. Se pudesse fazê-lo, o que lhe impediria decidir, também, que o mandatário, após a desfiliação legítima, filiou-se a uma agremiação incompatível com sua agenda de campanha (e que, portanto, essa nova filiação é ilegítima)?

O primeiro problema da proposta do governo é, portanto, que ela legitima uma decisão inconsistente do Poder Judiciário, que invade a esfera de atuação política dos Poderes efetivamente eleitos. Trata-se, ademais, de invasão que tende a tornar-se permanente,

⁹ Na redação sugerida pelo governo para o parágrafo único do art. 26 da Lei nº 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), há duas exceções à regra de que, com a desfiliação partidária, haveria perda do mandato, semelhantes às contidas na Resolução do TSE: “demonstração de que o partido político realizou mudanças essenciais ou está descumprindo o programa ou o estatuto partidário registrados na Justiça Eleitoral” e “prática de atos de perseguição no âmbito interno do partido em desfavor do ocupante de cargo eletivo, objetivamente provados”.

pois, a cada oportunidade em que um legislador ou governante decida que sua filiação ao partido sob cuja legenda se elegeu tornou-se insustentável, a Justiça Eleitoral será chamada a decidir se essa opção política se justifica ou não.

O anteprojeto apresentado pelo governo tem ainda a peculiaridade de explicitar que o partido pode, em princípio, cassar o mandato de um mandatário eleito sob sua legenda (mandato, aliás, conferido em eleição popular), bastando para tanto que o expulse da agremiação. É o que se depreende do trecho do anteprojeto em que se diz: “o mandato do parlamentar que deixar ou for expulso do partido sob cuja legenda tenha sido eleito passará a ser exercido por suplente do referido partido”. Abrir essa possibilidade aos partidos políticos (ou seja, à maioria que eventualmente se tenha formado no partido) ultrapassa largamente os limites do razoável.

Repare-se, ainda, que, de uma perspectiva de médio prazo, algumas das insuficiências do sistema partidário atual decorrem exatamente do tipo de regra que agora se procura reintroduzir em nosso ordenamento jurídico. Embora, é claro, com um nível de intervenção muito menor, a norma proposta não deixa de apresentar alguma semelhança com o tipo de legislação que levou ao congelamento do quadro político brasileiro ao longo do bipartidarismo forçado vigente de 1966 a 1979. Com o quadro congelado, se acumularam discrepâncias entre as clivagens políticas reais e aquelas que o sistema partidário expunha. Quando se voltou ao pluripartidarismo, iniciou-se um processo de desagregação do sistema partidário anterior e de construção de um novo, que até hoje está em curso. O principal indício de que esse processo não se esgotou é justamente o fato de que é muito elevada, atualmente, no Brasil, a taxa de transferência de mandatários eleitos entre os partidos. O que se propõe, neste momento, e o Poder Judiciário já implementou, é quebrar o termômetro enquanto a febre não passa.

Ainda que se conceda que, por estimular os possíveis candidatos a uma reflexão cuidadosa antes de filiar-se a determinado partido, o congelamento das transferências entre agremiações possa vir a colaborar para que avance o processo de sedimentação do novo sistema partidário, não se deve tratar esse congelamento como uma medida de pequeno porte. O que o Poder Judiciário impôs foi uma mudança muita significativa na dinâmica política brasileira, de tal maneira que, fixando-se tal jurisprudência (ou sendo ela absorvida em um futuro diploma legal), será razoável esperar por seus efeitos antes de continuar interferindo, com leis ou decisões judiciais, no sistema eleitoral e partidário brasileiro. Em resumo, a decisão judicial e a proposta governamental que objetivam transformar a desfiliação partidária em causa de perda de mandato são, em si, iniciativas infelizes, e, como tal, devem ser combatidas; no entanto, caso venham a se impor, a própria medida deve servir de argumento contra a adoção de outras alterações do sistema eleitoral e partidário antes que seus efeitos venham a ser conhecidos.

O Poder Executivo propõe, ainda, um engenhoso mecanismo destinado a evitar o congelamento do quadro partidário que resultará inevitavelmente das recentes decisões do Poder Judiciário e da própria legislação sugerida: não haveria perda de mandato quando o mandatário se desfiliasse de seu partido para concorrer, por outra agremiação, em novas eleições na mesma circunscrição. A intenção de concorrer em novas eleições seria indicada pelo fato de que a desfiliação tem de acontecer nos trinta dias anteriores ao término do prazo para filiação ao partido pelo qual se pretende concorrer. E para que essa decisão seja tomada perto o suficiente das novas eleições, o prazo de filiação exigido de quem estiver no exercício de mandato eletivo será de seis meses, enquanto a regra geral (para todos os não detentores de mandato) é de, no mínimo, um ano de filiação.

O que esse engenhoso mecanismo mostra é que normas inadequadas (no caso, a perda de mandato por desfiliação partidária) criam distorções (no caso, o congelamento do quadro partidário) que, para serem superadas, pedem normas ainda mais inadequadas (no caso, a criação de uma esdrúxula “vantagem” dos detentores de mandato sobre todos os outros cidadãos, no que diz respeito ao prazo de filiação exigido como condição de elegibilidade). Basta pensar que, como resultado dessa proposta, um jovem de dezoito anos, que pela primeira vez se candidata a um cargo eletivo, terá prazo mais exíguo para decidir sobre o partido com cujo programa tem maior afinidade que um parlamentar veterano, com anos de atuação político-eleitoral.