

# REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 41 • nº 161  
janeiro/março – 2004

## REFORMA POLÍTICA

### **Supervisão Editorial**

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

### **Organização e Seleção de Temas**

Paulo Henrique Soares

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

### **Revisão**

Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel

### **Preparação de Originais e Padronização de Texto**

Setor de Editoração da Consultoria Legislativa

# Comentários ao PL 2.679/2003, da Comissão de Reforma Política da Câmara dos Deputados

Eurico A. Gonzalez Cursino dos Santos

A Câmara dos Deputados constituiu, em 2003, uma Comissão Temporária para elaborar um anteprojeto de reforma política. Em dezembro do mesmo ano, a Comissão encerrou seus trabalhos com a apresentação do Projeto de Lei nº 2.679. O texto que se segue é uma tentativa de interpretação do referido projeto, e parte do pressuposto de que o mesmo contém alguns dos temas da reforma política a respeito dos quais há consenso tanto sobre a necessidade de mudança quanto sobre a exequibilidade da mesma. Na verdade, o texto vê o projeto de Lei nº 2.679 como um primeiro indicador das tendências, bem como dos limites, da reforma política entre nós.

Se começarmos a pensar com a idéia de que uma reforma política é intrinsecamente difícil onde a maioria dos atores beneficia-se com as regras vigentes, a primeira coisa a ser observada é o fato de o texto sequer abordar matéria constitucional, indicando a pouca articulação, ao menos até o momento, dos defensores de uma reforma política ampla e que altere de modo sistemático todos, ou quase todos, os institutos de nosso direito político. Daí pode-se inferir a existência de uma sociedade política que prefere reformas pontuais, mais previsíveis, a alterações extensas e radicais. Estas últimas são próprias daqueles que julgam nada mais ter a perder, e *nosso Parlamento*, a julgar por sua primeira manifestação sobre o tema, *não se considera dependente de medidas drásticas*

Eurico A. Gonzalez Cursino dos Santos é Doutor em Sociologia, pela UnB, professor da Universidade de Brasília e Consultor Legislativo do Senado Federal.

*para sobreviver.* Ao nosso ver, trata-se de um fato interessante: o discurso reformista pontual implica a aceitação da própria realidade institucional, e a disposição de alterá-la “na medida do possível” aponta para um amadurecimento, se comparada com posições do tipo “é preciso mudar tudo isso que está aí”.

O caráter não-radical da reforma contida no Projeto de Lei 2.679/2003 não deve ser compreendido, contudo, como isentando o projeto de riscos inerentes às mudanças propostas. Conforme veremos, algumas das soluções propostas pela Comissão têm implicações bastante amplas, cujos efeitos não podem ser totalmente previstos à luz dos conhecimentos teóricos e empíricos hoje disponíveis. Os principais enigmas, diríamos, são os das listas eleitorais fechadas e do financiamento público de campanhas, e isso especialmente no tocante à produção e à reprodução da legitimidade da sociedade política. A lista eleitoral fechada, anti-personalista, e o financiamento público de campanhas, intrinsecamente dependente, para seu bom funcionamento, da vigilância da sociedade civil, são institutos que postulam a existência de características de nossa cultura que, na melhor das hipóteses, estão presentes apenas em minorias sociais (ainda que grandes em números absolutos). Portanto, o risco de a maioria do eleitorado não se identificar com mudanças nas direções mencionadas é praticamente inevitável. Provavelmente, a percepção será de que as listas fechadas tornarão o político ainda mais distante, e o financiamento público, ainda mais caro. A verdadeira questão, entretanto, é se, com as reformas, os ganhos em melhoria dos serviços prestados pela sociedade política serão percebidos a tempo pela população, de modo a recuperar o prejuízo em legitimidade que provavelmente advirá no primeiro momento. Se tivermos em mente o extremo dinamismo apresentado pela sociedade brasileira, ao longo da última década, nos campos da política e da cultura, principalmente, diríamos haver razões

para expectativas ligeiramente otimistas. Feitas estas considerações iniciais, passemos agora, sem mais delongas, ao assunto.

*O significado mais geral do projeto*, no campo da política nacional, é o de um *reforço aos partidos políticos*. As medidas adotadas, ainda que com importantes contradições, conforme veremos, são de molde a ampliar e consolidar o papel dos partidos, *stricto sensu*, como protagonistas do cenário político nacional. Como se pode ver na justificação do projeto, os principais problemas diagnosticados dizem respeito a problemas da instituição partido político; apenas uma das falhas apontadas, aquela respeitante ao “poder econômico”, não diz respeito diretamente a características das instituições partidárias. Os outros quatro problemas identificados referem-se diretamente aos partidos: as coligações partidárias, a personalização do voto e o conseqüente “enfraquecimento das agremiações partidárias”, a “excessiva fragmentação do quadro partidário” e as “intensas migrações entre as legendas”.

Os instrumentos de que se vale o projeto para enfrentar o desafio de transformar os partidos em protagonistas mais independentes na cena política nacional são, em linhas gerais, os seguintes: *a instituição da lista fechada, o fim das coligações partidárias e o financiamento público exclusivo das campanhas*.

Há outros três instrumentos utilizados no projeto que são de significação ambígua para o reforço dos partidos: *a criação de “federações partidárias” e a redução do quociente partidário que acompanha essa medida, e ainda a ampliação dos mecanismos de incentivo à participação das mulheres na política*.

Passemos agora a examinar em detalhe as medidas, seguindo as rubricas apontadas acima.

1. Inicialmente, o projeto aborda a instituição da lista partidária. Com a alteração dos arts. 108 e 109 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 1965) institui-se o voto em listas partidárias pré-ordenadas e fechadas, desaparecendo, quase sem deixar vestígios, o voto em “listas abertas.”

Enfim, no interior do projeto, são inúmeras as pequenas correções na legislação, mas sempre no mesmo sentido: tornar as listas fechadas o objeto, por excelência, da decisão do eleitor. Assim, por exemplo, no art. 111, o voto nominal não serve mais nem mesmo como critério supletivo, na falta de quociente partidário; no art. 112, a questão da suplência também é subordinada às listas. Ambas as alterações secundárias deixam clara a intenção de adotar a lista fechada como princípio estruturante do mecanismo representativo.

As conseqüências desta medida serão, possivelmente, muito amplas. Ela toca em traços de nossa política que são ligados a raízes profundas de nossa cultura. Refiro-me ao “personalismo”, ao voto na “pessoa” antes de no partido. Senão, vejamos.

A lista aberta, que permite o voto na pessoa, tem razões de ser muito nítidas. Ancora-se nas relações emocionais e de favorecimento pessoal, típicas da sociabilidade brasileira. “Pessoa”, aqui, significa o conjunto de relações de simpatia e de favorecimento, temperadas de emocionalidade, que são identificadas, pelo eleitor, em seu possível candidato. A idéia de pessoa opõe-se à de “indivíduo”, pela qual se quer designar outro tipo de agente social, mais racional, menos emotivo em seus processos decisórios, mais independente e isolado e menos disposto a resolver os problemas da vida através da imersão em relações de dependência<sup>1</sup>. Esse perfil é mais encontrado entre os grupos com escolarização superior dos grandes centros urbanos. O tipo “pessoa”, por sua vez, encontra-se nas regiões mais tradicionais do país e entre as camadas desfavorecidas nas grandes cidades. *Constitui, ainda hoje, a maioria da população.* O conhecimento da “pessoa” do político, para esse tipo de eleitor, é decisivo. O voto no partido, com as listas fechadas, certamente será um gesto de difícil compreensão para o eleitor brasileiro médio.

É por isso que é muito difícil avaliar as conseqüências desta medida. O fechamen-

to das listas acarretaria maior racionalidade nas práticas de nossa sociedade política, mas provavelmente ocasionaria, ao mesmo tempo, perda de legitimidade, na medida em que as legislaturas eleitas tornar-se-iam opacas e incompreensíveis para o eleitor médio, acostumado a “conhecer” o campo político através dos critérios “personalistas”. Provavelmente, o fiel da questão é um item de fato: qual o tamanho da população que se identificaria com as novas práticas racionais da política, bem como qual a extensão de sua influência sobre as camadas sociais que lêem a política pela via do personalismo. Como não dispomos de informações precisas a respeito, podemos apenas desejar que os grupos sociais “racionais”, que se identificariam com uma legislatura escolhida em um regime de listas fechadas, já sejam suficientemente fortes, quantitativa e qualitativamente, para fornecer o apoio necessário ao novo modelo. Este apoio viria repor as perdas em legitimidade que, muito provavelmente, ocorreriam em um primeiro momento junto ao eleitorado portador de visão de mundo tradicional.

2. A alteração no regime de listas partidárias é acompanhada pelas mudanças no regime de coligações, que são proibidas e substituídas por outra forma legal, mais estável, mas, nem por isso, mais capaz de cumprir a finalidade a que se destina (a saber, tornar mais “ideológicos”, nítidos e diferenciados os perfis de cada partido aos olhos do eleitor): a “federação de partidos”. Senão, vejamos.

O fim do instituto da coligação para as eleições proporcionais está muito bem explicado na justificção do projeto de lei nº 2.679, de 2003. Trata-se, a coligação, de instituição que se revelou nociva ao desejável enraizamento das agremiações partidárias na vida política nacional. Isto porque os móveis utilitaristas e a vida curta das mesmas faz com que os partidos seus integrantes dirijam-se ao eleitorado de modo sempre vago e difuso, de modo a transmitir conteúdos de um leque ideológico excessivamente

amplo e, no mais das vezes, contraditório, o que é ruim, se o que se deseja é que haja alguma espécie de identificação do eleitor com o partido.

O diagnóstico do problema, entretanto, não é seguido por uma solução à altura: o espírito utilitarista que dava causa ao surgimento de coligações passa a encontrar abrigo na instituição da “federação partidária”, espécie de coligação duradoura, que só pode ser feita até quatro meses antes das eleições, por partidos com registro definitivo, e deve durar ao menos três anos. O formato “federação”, além de ser para todo o Brasil, impedindo coligações contraditórias em diferentes regiões do país, implica também a adoção de estatuto e de regras próprias da federação que vier a ser constituída, bem como garante à mesma funcionamento parlamentar (ver os novos arts. 11-A e 13 da Lei 9.096, tal como propostos no Projeto de Lei em tela) assimilado ao do partido político. Se esses requisitos mitigam o espírito utilitarista mencionado acima, não são, de qualquer modo, suficientes para afastá-lo.

Na justificação do projeto fica clara a motivação da criação da “federação” partidária: ela “permitirá aos pequenos partidos contornar o obstáculo do quociente eleitoral”. Ora, se considerarmos a real motivação da federação partidária (criar uma exceção ao princípio tutelado pela lei), e observarmos que o Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, ainda reduz o quociente partidário, de cinco para dois por cento, além de trocar a exigência de votação mínima de dois por cento do total de votos em pelos menos um terço dos Estados pela exigência de eleger-se ao menos um representante em cinco Estados daquele terço, então não poderemos nos furtar à conclusão de que o projeto contradiz-se a si mesmo. Isso porque a fragmentação partidária foi identificada como um dos problemas a serem sanados pela iniciativa em exame, e o Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, acaba por tornar mais fácil a criação de novos partidos e a sua sobrevivência parlamentar.

Não há como demonstrar a compatibilidade entre essa consequência facilmente previsível e as declaradas intenções de reverter a situação de “excessiva fragmentação partidária” e de “falta de nitidez ideológica” dos partidos aos olhos do eleitor. As federações partidárias, por exemplo, não implicam, por definição, turbidez no panorama ideológico-partidário, em se tratando do caso de cidadãos esclarecidos e de partidos com raízes profundas no eleitorado. *O que não é o nosso caso.* Toda a experiência aponta para o fato de que as “federações” aparecerão, aos olhos dos eleitores, como agrupamentos oportunistas, cujas diferenças para com as coligações não serão percebidas como tais pelo eleitorado. E não se poderá censurar o eleitorado por vislumbrar tal fato, visto que a justificativa do projeto não deixa dúvidas de que a finalidade da criação das federações e da redução do quociente eleitoral é a de “permitir aos pequenos partidos contornar o obstáculo do quociente eleitoral”...

O que podemos depreender da maneira paradoxal como o tema foi tratado? Certamente, que não há, ao menos atualmente, uma tendência nítida e preponderante à negação dos partidos “inconsistentes”. Nenhum dos dois vetores apresentou-se com força suficiente para a anulação do outro; terminaram por anular-se reciprocamente. Muito possivelmente, *os partidos pouco sólidos são percebidos, pelos atores da política, como necessários em um cenário eleitoral onde os elementos do carisma pessoal têm grande peso. Se este carisma aceita domesticar-se pela direção partidária, perde algo de sua força: isso é um fato.* Nada mais natural, portanto, que aqueles que dele dependem diretamente não vejam com bons olhos o fim dos pequenos partidos, como também não verão bem o fechamento das listas partidárias. Parece, contudo, que a força que esteve ao lado da reforma para a adoção das listas fechadas não logrou aglutinar-se com o mesmo sucesso no tocante à extinção dos partidos menos consistentes.

3. A presença do “poder econômico” nas eleições também foi diagnosticada como um

problema, e a solução proposta altera profundamente os mecanismos da vida político-eleitoral entre nós: trata-se da adoção do financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais. As vantagens alegadas são: fim da tutela dos grandes financiadores sobre os eleitos, fim do tom irracional e emotivo que os “efeitos especiais” de propaganda podem produzir quando os orçamentos não têm limites. Ademais, a prestação de contas e a fiscalização dos gastos tornam-se incomparavelmente mais simples.<sup>2</sup>

A despeito das vantagens aparentes, há problemas sérios. O projeto em exame não considera, ao tratar do financiamento público juntamente com as listas fechadas, as possíveis relações entre as duas ordens de mudanças. Como é axiomático em ciência política, o fechamento das listas desloca o problema do poder econômico na política do campo das eleições para o das convenções partidárias. *A ausência de mecanismos reguladores das convenções, ou mesmo de qualquer dispositivo referente às convenções, parece apontar para o pior dos mundos: financiamento público das campanhas conjugado com livre curso para a influência econômica.* Esta apareceria antes, quando das convenções. Posteriormente, quando a candidatura baseada no poder econômico já estivesse nas ruas, então o mesmo poder econômico poderia abster-se de prosseguir financiando-a: o erário assumiria tal ônus...

A idéia do financiamento público, tal como está no projeto de que ora se fala, necessita, portanto, de aperfeiçoamentos significativos. A opinião pública tem sido doutrinaada pela mídia contra os Parlamentos, de modo geral, e contra gastos com a política, em especial. A forma frágil e ingênua com que o instituto se apresenta no projeto logo será vista como uma confirmação das teses da mídia. Como afirmei anteriormente, é necessário que o legislador demonstre estar ciente das relações perigosas entre financiamento público de campanhas, por um lado, e o binômio listas fechadas-convenções poderosas, por outro. Sem normas para regu-

lar inteligentemente o tema, ocorrerá a desmoralização do instituto muito antes de poder realizar seus efeitos típicos, que se ligam, todos, a uma política melhor, livre da manietação econômica. Como vimos, porém, tal qualidade nova só poderá ser alcançada se o poder econômico for contido também na vida interna dos partidos, e, em especial, nas convenções.

Corrigidas essas graves distorções, os méritos do binômio financiamento público-listas fechadas seriam consideráveis: configurariam o par de medidas mais consistentes em direção à *alteração qualitativa de nossa prática política*, no sentido de *conferir-lhe mais racionalidade, tornando a política cada vez mais desinteressante para aqueles que nela buscam outro interesse que não o especificamente político, i. e., a busca, determinada por consenso ou maioria, de objetivos de toda a coletividade, a saber, do bem comum.* A lista fechada e o financiamento público exclusivo de campanhas são instituições das quais poder-se-ia esperar muito: juntas, elas poderiam mesmo *contribuir para o surgimento*, ainda que tardio, entre nós, *da acepção de política mencionada*, para além da retórica. Como já mencionei anteriormente, trata-se de uma questão de fato: *qual a força sociológica dos grupos urbanos de escolarização superior<sup>3</sup>? Igualmente decisiva é a questão jurídica: como regular a vida e a convenção partidárias sem ferir a autonomia constitucional dos partidos políticos?*

Por fim, observe-se ainda que o tema do incentivo à participação política das mulheres surge no contexto do financiamento público. Isso porque as quotas para mulheres candidatas já fazem parte de nossa legislação. Como, entretanto, a experiência tem revelado que à oferta de facilidades de participação feminina não tem correspondido demanda no mesmo sentido, pareceu aos integrantes da comissão desnecessário prestar atenção à experiência e, antes pelo contrário, investir contra a natureza espontânea da demanda, alterando-a artificialmente. Assim, parte dos fundos públicos terá a finalidade de “indução da demanda” por

participação feminina (sob a forma de propaganda, institutos de pesquisa com fins de “doutrinação política” e outros mecanismos de indução da vontade da cidadã).

À guisa de conclusão, podemos sintetizar o Projeto de Lei nº 2.679 da seguinte maneira:

Sua principal característica é a elevação dos partidos políticos à condição de grandes protagonistas da cena política nacional, em substituição aos detentores de carisma pessoal, através das mudanças que criam a lista fechada e o financiamento público de campanhas. *A intenção parece ser a de aumentar o teor de racionalidade da política nacional, alterando a natureza mesma do interesse que se dirige à política na medida em que a própria atividade política é cambiada por meio da ênfase nos partidos políticos.*

Se as intenções são estas, seu desdobramento efetivo na realidade não parece tão claro. Quanto ao fechamento das listas, é razoável esperar-se uma hipertrofia no poder da burocracia partidária e um deslocamento da área de atuação do “poder econômico”, do campo das campanhas eleitorais para o das convenções partidárias<sup>4</sup>. Ademais, quanto à cultura política, as consequências são imprevisíveis. Afinal, o brasileiro vota em nomes porque pensa a política por meio deles. *É bastante provável que, adotadas tais medidas, os mecanismos de legitimação da política entre nós sejam negativamente afetados, ainda que a “personalização” seja apontada como uma das causas do descrédito da política e inobstante o fato de a proposta do voto em lista fechada ter intenção precisamente saneadora dessas máculas na legitimidade.*

As medidas com a finalidade de fazer com que os perfis dos partidos políticos surjam mais nitidamente recortados, do ponto de vista ideológico, se muito louváveis na medida em que podem ajudar a alterar qualitativamente a idéia de política entre nós, são anuladas por contra-medidas existentes no projeto ora analisado. Assim, o fim das coligações é compensado pelo surgimento das federações e pela drástica redução (mais de 100%) do quociente partidário.

Pode-se mesmo dizer que *as medidas propostas tendem ao aumento da fragmentação partidária, e não ao seu controle ou redução. A proposta torna mais fácil a criação de novos partidos políticos, o que contradiz manifestamente suas intenções.*

A instituição do financiamento público exclusivo é medida ambiciosa que, efetivamente, tornará mais fácil o controle contábil das campanhas, embora eleve brutalmente os gastos do Estado com o processo político e, nem por isso, garanta a erradicação completa do poder econômico nas eleições. *Uma sociedade política desacreditada como é a nossa certamente enfrentará problemas na justificação de tais gastos perante a opinião pública, mesmo com o argumento de anulação do poder econômico. Por sinal, vimos que esta intenção não resiste a um exame mais atento.*

As medidas relativas à participação feminina revelam crenças “voluntaristas”, i. e., a crença em que os grandes traços da cultura e das instituições sociais podem ser moldados a golpes de vontade individual. A melhor ciência social sabe que as instituições e a cultura de uma sociedade desenvolvem-se lentamente, sendo limitado o âmbito de eficácia de intervenções voluntaristas. No caso, tratando-se de induzir à alteração de padrões culturais estruturais e consolidados há séculos, é razoável esperar-se que o açodamento voluntarista vá custar caro ao Tesouro, com pouco retorno imediato e, mesmo, certo ranço autoritário, porque não se permitiria, em tese, às mulheres, não se interessarem por política. *Aos homens seria dada margem de escolha; às mulheres, “doutrinação política”...*

O balanço geral fica sendo: o Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, tratou seus temas de modo ingênuo e superficial. O fechamento das listas é incógnita a ser resolvida pela informação sociológica: qual a força das camadas sociais de boa escolarização, as quais podem entender e interessar-se por uma política mais racional e menos deturpada?

Por sua vez, o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais apenas

funcionará se for acompanhado de nova regulação da vida partidária e, especialmente, das atividades e processos decisórios das convenções; do contrário, a expectativa é de que o instituto degenera em seu contrário e contribua para o aprofundamento do descrédito na política entre nós.

Quanto à extinção das coligações e ao surgimento das federações partidárias, há contradições demais entre as finalidades declaradas e as efetivamente perseguidas pelo texto para que tal iniciativa tenha alguma sobrevida. Da forma como está, não é razoável esperar que tais medidas progredam.

Enfim, o Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, não se apresenta com a forma e a substância necessárias para sustentar a reforma política entre nós. Na melhor das hipóteses, podemos aprender com ele que há certo consenso, produzido principalmente pelos anos de prática parlamentar (e não por instâncias racionais adrede preparadas), a respeito do fechamento das listas partidárias eleitorais. O que pode, conforme a configuração sociológica do Brasil hodierno, pre-

nunciar melhoria de qualidade em nossa política.

### Notas

<sup>1</sup> Em pesquisa realizada em Brasília, no ano de 2000, a escolaridade superior mostrou ser a principal causa de certa alteração no perfil do eleitor médio, em direção à sua identificação com práticas políticas mais racionais e universais. A pesquisa revelava maior afinidade, na percepção da política, entre os analfabetos e aqueles com segundo grau completo do que entre estes e aqueles com curso superior, ainda que incompleto. Ou seja: o fator causal que salta aos olhos não é apenas a escolarização, mas a entrada em uma faculdade ou universidade. Ver, a respeito, ARAÚJO, Caetano, e SANTOS, Eurico (orgs.), *Política e Valores*. Brasília : EdUnB, 2000.

<sup>2</sup> Outrossim, o projeto poderia ser enriquecido, e muito, se fosse adotada a obrigatoriedade da prestação de contas através da Internet, em tempo real. Essa pequena technicalidade teria, a nosso ver, alcance insuspeito: mobilizaria a sociedade civil na tarefa de fiscalização, ajudando a legitimar o custeio estatal da política aos olhos da opinião pública.

<sup>3</sup> Conferir nota 1.

<sup>4</sup> Ver argumentação acima.