

## **Entendendo a Reforma Política no Brasil**

### **1- Introdução**

As manifestações de junho de 2013 trouxeram a tona o questionamento da representatividade do sistema político e eleitoral brasileiro, mostrando a necessidade de uma mudança profunda que garanta maior participação da população na proposição e elaboração legislativa, e que sejam estabelecidos mecanismos de consulta regular através de referendo ou plebiscito nas grandes questões nacionais. A seguir apresentaremos de forma sucinta os principais pontos discutidos na reforma política que abarcam as questões eleitorais, descrevendo os mecanismos de funcionamento e a posição dos defensores e críticos de cada proposição e exemplificando em que países são adotados.

### **2- Financiamento das Campanhas Políticas**

O modelo atual é misto, com recursos públicos e privados. Os recursos públicos são oriundos do fundo partidário e do pagamento que a União faz aos veículos de comunicação (rádios e tevês) pela veiculação do horário partidário e eleitoral gratuito. Os recursos privados são oriundos de doações de pessoas físicas e jurídicas. Nas campanhas eleitorais, a legislação permite a doação privada de pessoas físicas e jurídicas. As primeiras podem doar até 10% de sua remuneração bruta do ano anterior. As segundas podem doar até 2% do faturamento do ano anterior. As doações podem ser para candidatos ou partidos. Isto é chamado de "contribuições caixa um". "Caixa dois" são contribuições não registradas na Justiça Eleitoral. Calcula-se que no Brasil 80% do financiamento das campanhas se dá por meio do "caixa dois". Existem propostas para mudar esse modelo:

- Financiamento Público

Os partidos políticos e campanhas eleitorais são financiados por recursos públicos previsto no orçamento anual do governo nacional. Os defensores da proposta argumentam que este sistema reduz consideravelmente a influência do poder econômico nas eleições. Já os críticos, diz que a utilização de recurso público para financiar partidos políticos e campanha eleitoral retira dinheiro que poderá ser aplicado na melhoria dos serviços públicos, principalmente saúde e educação.

Exemplo: Butão

- Financiamento Privado

Os partidos políticos e campanhas eleitorais são financiados por recursos oriundos de contribuições privadas do cidadão ou das empresas. Em alguns países existe proibição de empresas que prestam serviços para o governo em fazerem doações e outros existem limites baseados no faturamento da empresa e renda anual tributável do cidadão. Os defensores da proposta dizem que este tipo de financiamento poupa recursos públicos que podem ser

empregados em setores mais importantes como saúde e educação. Já os críticos dizem que este sistema aumenta a influência do poder econômico no processo eleitoral podendo favorecer a “da vontade popular” pelos grandes doadores.

Exemplo: Estados Unidos da América

- Financiamento Misto (Público e Privado)

Os partidos políticos e campanhas eleitorais são financiados por recursos oriundos de contribuições privadas do cidadão ou das empresas e de recursos da dotação orçamentária do governo nacional. No Brasil, a distribuição de recursos públicos via fundo partidário se dá da seguinte forma: 5% são repartidos igualmente entre os 32 partidos existentes e 95% são distribuídos na proporção dos votos obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados, podendo ainda os candidatos e partidos políticos receberem recursos de empresas e pessoas físicas.

Em outros países, que não adotam o modelo de financiamento exclusivo por recursos públicos, têm níveis altos de participação pública nos fundos de campanha. No México, por exemplo, 95% das campanhas às eleições presidenciais de 2012 foram bancadas com recursos do Estado. Esses índices também foram altos nos últimos anos na Colômbia (89%) e no Uruguai (80%). Em países europeus, como Espanha, Bélgica, Itália e Portugal, os fundos públicos também respondem por mais de 80% dos custos das campanhas.

Existem vários modelos de distribuição desses recursos. Há países, como a Alemanha, em que o Estado transfere para o partido um euro para cada euro arrecadado de doadores (prática chamada de matching funds). Na Holanda, os repasses dependem do número de filiados em cada partido.

Na França, a lei institui um teto para os gastos de campanha, que varia de acordo com o tipo de eleição. A partir desse teto é calculado o reembolso com dinheiro público das despesas eleitorais do candidato. Na eleição presidencial de 2012, foi definido que cada candidato poderia gastar até 16,8 milhões de euros (R\$ 58,8 milhões, na cotação atual), no primeiro, turno e 22,5 milhões de euros (R\$ 78,75 milhões), no segundo. A título de comparação a campanha da presidente Dilma Rousseff, em 2014, consumiu R\$ 350 milhões de reais.

Na França, cada candidato que conseguir 5% dos votos, poderá receber 50% do valor gasto em reembolso. As regras determinam que o candidato que ultrapassar o teto de gastos da campanha não poderá receber o financiamento público de parte de suas despesas. Foi exatamente o que ocorreu com o ex-presidente Nicolas Sarkozy, que teve suas contas da campanha presidencial de 2012 rejeitadas pelo Conselho Constitucional.

### **3- Sistema Eleitoral para composição do Parlamento e /ou Poder Legislativo**

#### **3.1 – Proporcional**

3.1.1 - Voto em lista fechada: o candidato vota em partido político ou frente partidária, sendo que cabe a este organizar a lista e indicar a ordem da sua composição.

Exemplo: Na Câmara de Vereadores do Município de Ubaitaba – BA, composta de dez vereadores, disputaram a eleição o partido X, que teve 60 % dos votos, e o partido Y, com 40 % dos votos. Caberá ao partido X as 06 (seis) vagas na câmara de vereadores, cujos nomes serão os 06 (seis) primeiros apresentado na lista partidária, o mesmo raciocínio será aplicado para partido Y. Este sistema é adotado no Uruguai e Paraguai. Os defensores desse modelo argumentam que ocorre uma despersonalização do voto e o fortalecimento dos partidos e eleições mais programáticas. Já os críticos afirmam que a proposta tende a fortalecer as direções partidárias em detrimento das lideranças oriundas da sociedade.

3.1.2- Voto em lista aberta: o eleitor vota no candidato e não no partido, a composição do poder legislativo é proporcional ao voto obtido por cada partido ou frente partidária, sendo que ocuparão as vagas os mais votados de cada partido ou frente partidária.

Exemplo: Na Câmara de Vereadores do Município de Ubaitaba–BA, composta de 10 (dez) vereadores, disputaram a eleição o partido X, que teve 60 % dos votos, e o partido Y, com 40 % dos votos. Caberá ao partido X 06 (seis) vagas na câmara de vereadores, cujos nomes serão os 06 (seis) mais votados da lista partidária, o mesmo raciocínio será aplicado para partido Y. Este sistema é atualmente adotado no Brasil. Os defensores desse modelo afirmam que ele permite conciliar a vontade do eleitor de escolher o candidato com a manutenção do sistema proporcional, os críticos afirmam que ele privilegia o candidato em detrimento do partido.

#### **3.2 - Sistema Majoritário para composição do Parlamento e /ou Poder Legislativo**

##### **3.2.1 – Voto distrital**

O sistema do voto distrital é adotado em países pequenos como Suíça, que é dividida em distritos. Em países que adotam o sistema federativo, como os Estados Unidos (EUA), os estados da Federação são divididos em distritos homogêneos de acordo com o número de eleitores.

Exemplo: O Estado da Bahia tem 39 (trinta e nove) deputados na Câmara Federal e 63 (sessenta e três) deputados na Assembleia Legislativa Estadual, logo o estado será dividido em 39 distritos para Câmara dos Deputados e 63 para a Assembleia, sendo que cada partido ou frente partidária pode indicar um candidato para disputar a eleição em cada distrito, sendo eleito o mais votado no distrito. A eleição pode ser em turno único (EUA) ou em dois turnos

(França). Os defensores desse sistema argumentam que há uma maior aproximação do eleitor com o eleito e que você garante a representação regional. Já os críticos, acreditam que o modelo não permite a representação das minorias e distorce a representação do parlamento, pois um partido pode em tese ganhar em todos os distritos com 30 % dos votos e ter totalidade do parlamento. Isso ocorre com frequência no Reino Unido, onde o Partido Liberal tem historicamente entre 20% e 30 % do eleitorado e em diversos momentos históricos não teve representação no parlamento, por não eleger nenhum representante nos distritos. Este sistema tende restringir na prática a existência de um grande número de partidos políticos, pois nesses países há uma tendência para o bipartidarismo.

### 3.2.2 – Voto no distritão

Este modelo foi proposto pelo PMDB em 2013. De acordo com esta proposta, seriam eleitos, em cada Estado e município, os candidatos mais votados independente da sigla partidária. Os defensores deste modelo argumentam que o eleitor não vota em partido e sim, em pessoas, e que muitas vezes o voto do eleitor é distorcido pelo sistema proporcional, pois candidatos bem votados não são eleitos devido à proporcionalidade entre os partidos políticos que utilizam de um “campeão de votos” para eleger uma bancada de políticos desconhecidos. Os críticos dizem que este sistema induz ao fim da representação das minorias e do voto nos partidos políticos, pois irá prevalecer o voto na pessoa e não nos programas partidários. Os defensores da proposta ressaltam os seguintes pontos positivos:

- *Garante a eleição dos mais votados;*
- *Impede que deputados mais votados elejam outros deputados (exemplos dos puxadores de legenda, como o Tiririca em 2010 ou o Enéas, em 2002); e*
- *É simples – não precisa engenharia institucional (desenhar distritos, etc).*

*Os críticos da proposta ressaltam os seguintes pontos negativos:*

- *Enfraquecimento dos partidos políticos;*
- *Dificuldades para traçar estratégias eleitorais, tanto para os partidos como para os eleitores – resultados tendem a ser totalmente aleatórios;*
- *Personalização das eleições e*
- *Dificuldade para representação das minorias políticas e sociais.*

### **3.3 - Sistema distrital misto**

Neste sistema metade das vagas do parlamento é eleito no sistema proporcional (lista aberta ou fechada). O mais usual é a lista fechada e a outra metade, eleita nos distritos. Os defensores deste sistema argumentam que permite a manutenção do voto partidário e ideológico com o voto em lista e proporcional com garantia da representação das regiões e uma maior proximidade do eleitor com o eleito. Os críticos do sistema argumentam que esse modelo causa distorção na representação proporcional dos partidos políticos. Este sistema é adotado na Alemanha.

#### **4- Sistema Unicameral**

Nesse sistema o parlamento é composto apenas de uma única "casa legislativa" que é Câmara de deputados ou de representantes.

Exemplo: Israel

#### **5- Sistema Bicameral**

Nesse sistema o poder legislativo é composto de duas casas legislativas, a Câmara de Deputados ou representantes e o Senado ou Câmara Federativa. A Câmara dos Deputados representa a população. A sua composição é proporcional ao número de habitantes de cada Estado da Federação. Já o Senado representa os Estados Federados e o número de representantes por Estado é igual independente da população de cada um.

Exemplos:

- O Estado da Bahia tem população menor do que Estado de São Paulo logo tem 39 deputados federais e São Paulo 70.
- O Acre tem população 15 vezes menor que a Bahia, mas tem o mesmo número de Senadores (3).

O Senado na sua versão moderna foi criado nos Estados Unidos após a revolução Americana de 1776, com intuito de garantir a representação igualitária das antigas treze colônias inglesas, sendo que a representação na "Câmara Alta" é igual para todos os Estados da Federação. O Senado tinha inicialmente como função tratar questões relativas à "União" e aprovar e rejeitar os tratados e convenções internacionais.

No Brasil o Senado surgiu no Império, sendo que mandato era vitalício. Com advento da república foi instituído o Senado nos moldes do modelo Americano. Na ditadura militar o Senado ampliou seus poderes tornando-se, em muitos casos, uma "Casa" revisora das decisões da Câmara dos Deputados.

A Câmara de Deputados, que teve sua origem no modelo federativo dos EUA, tem sua composição proporcional ao número de habitantes por Estado da União, sendo que no Brasil este modelo foi adotado de forma parcial, pois foi introduzido nas constituições republicanas a representação mínima por estado da Federação independente do número de habitantes. Esta distorção foi ampliada com a transformação dos antigos territórios em Estados e com estabelecimento de representação mínima Federativa de oito (8) deputados federais e máxima de setenta (70). Esse mecanismo criou uma sub-representação nos Estados mais populosos criando uma distorção na representação da Câmara dos Deputados.

O Brasil, Estados Unidos e Federação Russa são países bicamerais.

## **6- Propostas para Reforma Política**

### **6.1 - Plebiscito da Constituinte**

A campanha do Plebiscito pela Constituinte é organizada por mais de 400 entidades dos movimentos sindical, estudantil e popular. Teve início após as manifestações de junho de 2013. Estas organizações realizaram o plebiscito no período de 1 a 7 de setembro de 2014, coletando 7.754.436 de votos, dos quais cerca de 97% disseram SIM à pergunta: "Você é a favor de uma Constituinte exclusiva e soberana do sistema político?". Em 13 de outubro foi entregue o resultado do Plebiscito Popular à presidenta Dilma Rousseff. A campanha continua com objetivo de se convocar um Plebiscito Oficial (convocado pelo Congresso). A proposta foi efetivada no Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 1508/14 e será repetida a mesma pergunta feita no plebiscito popular. Os defensores desse movimento apontam mudanças em torno de cinco eixos:

- Fortalecimento da democracia direta;
- Fortalecimento da democracia participativa;
- Aprimoramento da democracia representativa: sistema eleitoral e partidos políticos;
- Democratização das informações e da comunicação;
- Democratização e transparência no Poder Judiciário.

### **6.2 - A Reforma Política Democrática: Projeto de Lei CNBB/OAB**

O projeto de Lei de Iniciativa Popular da Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas, organizado por diversas entidades, em especial a CNBB e a OAB, foca seu debate nos seguintes pontos:

- Financiamento "democrático" nas campanhas eleitorais;
- Eleições proporcionais (legislativo) em dois turnos;
- Paridade de gênero nas listas de candidatos;
- Fortalecimento dos mecanismos de participação popular;
- As eleições internas dos partidos políticos devem ser acompanhadas por servidor estável da Justiça Eleitoral designado pelo juiz eleitoral competente;
- Nas campanhas dos plebiscitos e referendos será assegurada a igualdade entre as organizações da sociedade civil e partidos políticos.

### **6.3 O ABAIXO-ASSINADO DO PT**

Ainda em março de 2013, o Partido dos Trabalhadores lançou um abaixo-assinado pela reforma política cuja intenção é encaminhar um projeto de lei de iniciativa popular. São quatro pontos centrais:

- Voto proporcional com lista fechada;
- Participação feminina;

- Financiamento público exclusivo de campanha;
- Convocação de uma Assembleia Constituinte exclusiva do sistema político.

#### **6.4 – PEC 352: Relatório Vacarrezza**

A Proposta de Emenda Constitucional 352, de autoria do ex- deputado Cândido Vaccarezza do PT/SP, conta com apoio do PMDB. Dentre as principais mudanças previstas pela PEC, destaca-se:

- Introdução de um sistema intermediário entre o atual voto proporcional e o voto distrital. Ela divide os Estados em distritos destinados a preencher de quatro a sete lugares na Câmara, ou seja, os distritos não seriam o Estado Federado como um todo (proposta do distritão), mas também não seria um distrito composto de único parlamentar. Nessa proposta, cada distrito teria entre quatro a sete deputados, a depender da representação federal de cada estado, onde os partidos políticos poderiam lançar quantos deputados lhe aprovessem. Os eleitos seriam os mais votados, independente dos votos obtidos por cada legenda.

Exemplo: O Estado de São Paulo, que tem 70 (setenta) deputados federais, seria dividido em 10 distritos, cada um com 7 (sete) vagas para deputado federal, sendo que seriam eleitos os 7 (sete) mais votados independente de cada distrito e do coeficiente eleitoral dos partidos políticos.

- Quanto ao financiamento de campanha, a PEC propõe que o partido possa escolher entre o financiamento público, privado ou os dois,
- A PEC acaba ainda com a reeleição para presidente da República, dos governadores e prefeitos;
- Voto facultativo.

#### **7 – Conclusão**

Esta cartilha é uma contribuição do Sindicato dos Engenheiros da Bahia e da Federação de Sindicatos de Engenheiros às entidades profissionais e do movimento popular, na discussão desse importante tema que é a reforma política e eleitoral no Brasil.

Engenheiro Civil Ubiratan Félix  
Presidente do SENGE-BA  
Professor do IFBA