

Incerteza eleitoral e reforma: a pedra no caminho das elites políticas

HUMBERTO DANTAS
VITOR OLIVEIRA

RESUMO

■ O presente artigo analisa o processo de reforma política de 2017, que redundou na aprovação de uma série de medidas pelo Congresso Nacional, mas cujo impacto foi recebido com pouco entusiasmo. Avaliando esforços empreendidos pela academia nos últimos anos, os autores apontam a ausência de uma direção clara por parte dos especialistas em ciência política e direito eleitoral, ao mesmo tempo em que descrevem os esforços comparativamente grandes dispensados pela classe política para sua aprovação, bem como os efeitos não triviais das medidas aprovadas para a organização do sistema partidário, em resposta a um cenário de forte presença do judiciário e de busca de alternativas para o financiamento das campanhas.

ABSTRACT

■ *The present paper seeks to analyze the political process that culminated, in 2017, with the approval of a series of measures by the Brazilian Legislative Power to change the political environment. Despite of the effort made by legislators, described by the authors as a response of a background in which political elite members struggled with Judiciary strong presence and changes in campaigns funding, it was perceived as not very effective. Evaluating efforts made by specialized academia, this paper describes the lack of a clear direction given by political scientists and jurists to politicians and presents some non-trivial effects and aspects of the political reform.*

I. INTRODUÇÃO

■ O ano de 2017 repetiu uma longa tradição do parlamento brasileiro: a de discutir mudanças, mais ou menos radicais, nas bases do sistema eleitoral sem, necessariamente, promovê-las. Como das outras vezes, houve frustração de parcelas da sociedade com o resultado, mas é preciso colocar em perspectiva os efeitos de longo prazo daquilo que foi alcançado, em que pese os interesses de curto prazo da elite política e demais atores.

A tudo isso se costuma dar o nome de reforma política, sem ao certo definir-se o que se entende pelo conceito. Para parte dos críticos desses esforços o que o Brasil tem buscado promover ao longo dos últimos anos é uma, ou são várias, reformas eleitorais. A reforma política seria algo expressivamente mais complexo e poderia envolver outros tantos pontos associados, como afirma Dantas (2010) a aspectos como reformas administrativas, reformas no Legislativo, reformas no Judiciário e transformações profundas nos conteúdos educacionais que visassem ao desenvolvimento de pontos essenciais atrelados a um maior envolvimento dos brasileiros com temas da democracia e da cidadania em geral. Adicionalmente seria possível investir sobre aspectos atrelados a transformações nos meios de comunicação e suas concessões a políticos, dentre tantas outras temáticas fundamentais.

A despeito de tais observações, tradicionalmente criticado, o sistema eleitoral proporcional de lista aberta – utilizado para a eleição da Câmara dos Deputados, Câmara Distrital, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais – foi novamente o principal alvo de uma disputa que parece não aglutinar maiorias suficientes às suas aprovações.

Assim como no ciclo anterior de discussões sobre a reforma política, em 2015, o principal alçó do atual sistema foi o Voto Único Não Transferível, conhecido em inglês pela sigla SNTV¹ e em português pelo apelido de “Distritão”, em referência ao voto majoritário uninominal, conhecido no Brasil por “Distrital Majoritário”.

Outros aspectos também foram abordados, ainda que nenhum com tanto destaque quanto o financiamento público de campanhas, por meio da criação de um novo fundo público para subsidiar, especificamente, as disputas eleitorais.

Diferentemente das oportunidades anteriores, contudo, o pano de fundo dos debates em 2017 foi apontado por muitos cronistas e políticos como um dos principais fatores explicativos para o movimento de revisão das regras eleitorais,

1 Single Non-Transferable Vote

em especial o ativismo do Poder Judiciário com relação às regras de financiamento de campanha e os efeitos da Operação Lava-Jato.

Chegou-se a afirmar, inclusive, que o debate sobre o sistema eleitoral e outros fatores era apenas uma cortina de fumaça, como estratégia diversionista para facilitar a aprovação do que seria o real interesse das elites políticas: garantir uma fonte fácil de recursos para campanhas, em substituição às doações de empresas que foi barrada por decisão do Supremo Tribunal Federal associada à lógica da inconstitucionalidade. Tais hipóteses encontram-se abertas à investigação.

Ao final do processo, todavia, apertados pelo prazo exíguo para a aprovação de medidas que tivessem efeito sobre as eleições de 2018, ganharam força novamente modificações incrementais e reparos pontuais no atual sistema, tendo em vista as dificuldades para estabelecimento de maiorias constitucionais em torno de mudanças mais profundas.

Meses após o início do processo no Senado e na Câmara, o esforço concentrado na última semana antes do fechamento da janela constitucional para alterações, em 07 de outubro, e o tempo dedicado em Plenário para o debate do tema deu mostras da sua relevância para as elites políticas.

De certa forma, o arranjo eleitoral brasileiro está no extremo do que se conhece em relação à possibilidade de competição política aberta à participação do eleitor. Não obstante, todas as principais medidas discutidas poderiam, alegadamente, trazer efeitos deletérios sobre este fator, aumentando – em contrapartida – o poder das elites partidárias. Isto não significa que todas as alternativas propostas apenas possuíssem defeitos – pelo contrário, há argumentos mais que razoáveis para defender o financiamento público de campanha, a lista fechada ou o voto majoritário.

Contudo, uma boa parte dos argumentos empregados durante o processo visava a responder uma questão fundamental: como lidar com a nova realidade de financiamento de campanha imposta pela decisão do Supremo Tribunal Federal, que proibiu a doação por pessoas jurídicas e, ao mesmo tempo, viabilizar campanhas capazes de chegar ao eleitor e a ele se apresentar?

Neste sentido, boa parte do debate passou a ser visto por este ângulo; fosse por conta da redução de gastos ou da suplementação de recursos para campanha, as alternativas em discussão foram apresentadas como a tábua de salvação da política partidária, visto que os efeitos colaterais da operação Lava-Jato impediam qualquer retomada do financiamento por empresas. Mas uma dimensão não atendida por nenhuma destas alternativas diz respeito ao aumento de participação da sociedade, na permeabilidade e na representatividade do sistema político brasileiro.

Como dito aqui, no atual paradigma de governo representativo, é difícil imaginar um arcabouço eleitoral que favoreça mais a participação do eleitor na competição política. Parece, portanto, razoável indagar se chegamos ao limite deste paradigma e/ou se não estamos fazendo as perguntas erradas, olhando para os problemas onde eles não estão. Com base em tais aspectos o intuito maior desse texto é compreender o que foi aprovado nessa nova rodada de tentativas de reformas políticas vista sob o ponto central de reparos ou alterações no sistema eleitoral. Para tanto, uma revisão de parte do que tem sido apontado e entendido como reforma política na academia será trazido, e em seguida serão discutidos os principais pontos atrelados às transformações para os próximos pleitos. Na conclusão será possível apresentar um balanço geral acerca do que o país terá para as eleições de 2018, já adiantando que as transformações do que se convencionou chamar de reforma política se concentraram fortemente no campo eleitoral.

2. O QUE SE TEM DISCUTIDO NA ACADEMIA: OS DESAFIOS DA CHAMADA 'REFORMA POLÍTICA'

■ Ao cientista político Jairo Nicolau, estudioso dos sistemas políticos, eleitorais e partidários, é atribuída a sentença “todo cientista político tem a sua reforma política de estimação”. Com base em tal afirmação seria possível apreender que transformações na lógica política são defendidas por diferentes analistas com base em leituras distintas, por vezes particulares, de sociedade. Não é necessária a leitura de muitos ensaios, sobretudo publicados em jornais, blogs e outros meios mais rápidos de comunicação, para se notar que efetivamente a máxima faz sentido. A questão, no entanto, deve ser conduzida para duas outras frentes.

A primeira associada à ideia de que todo brasileiro que se aproxima da compreensão do sistema político nacional provavelmente passará a ter a sua reforma política de estimação. Obviamente o encontro dessas defesas de pontos a serem transformados poderia ser classificado de tal forma que se chegue a um determinado número de categorias do que seriam algumas reformas, mas a questão está em compreender que deputados federais e senadores, os principais agentes constituídos e responsáveis pelas mudanças, também parecem ter suas preferências pessoais, a despeito dos partidos políticos aos quais pertencem. As legendas, diga-se de passagem, por vezes defendem abertamente certos modelos, sobretudo associados ao financiamento das campanhas e às alterações no sistema proporcional, os dois principais pontos discutidos no país. Mas curiosamente, até mesmo os partidos que têm uma mensagem oficial a ser transmitida sobre tais

pontos não se mostram coesos quando o assunto está associado à sobrevivência de seus parlamentares, individualmente, no mundo político. Um exemplo pode ilustrar esse argumento, que obviamente mereceria maior atenção: o Partido dos Trabalhadores (PT), considerada historicamente uma das legendas mais disciplinadas do país, teve como uma de suas principais bandeiras atreladas à reforma política a lista pré-ordenada (fechada) em pleitos proporcionais. Ao todo, em 2014, o partido elegeu 68 deputados federais e atualmente conta com 57 na Câmara. Em maio de 2015 a lista fechada foi à votação e teve 402 votos contrários e apenas 21 favoráveis. Ou o PT esvaziou a votação ou seus parlamentares não atendem à mensagem histórica do partido. O mesmo, certamente, ocorre em tantos outros exemplos, sendo este bastante emblemático do que se está afirmando aqui: o consenso, ou mesmo as maiorias qualificadas para as grandes transformações, são muito difíceis de serem alcançadas, e sequer os partidos parecem capazes de se aglutinarem em torno de suas bandeiras.

Com base em tais aspectos, é relevante considerar a segunda frente associada à ideia dos grandes desafios do que se convencionou chamar de reforma política. Tal ponto diz respeito ao que se pretende, de fato, com uma reforma dessa natureza. Onde se deseja chegar? O que se está defendendo como valor? Essa reflexão é elementar porque o que se tem visto no Brasil são alegações de pontos específicos do sistema eleitoral, por exemplo, que em nada dialogam com a complexidade de um Sistema. Essa última palavra – Sistema – carrega consigo uma complexidade que merece atenção expressiva e está atrelada à ideia do quanto uma mudança em determinada característica é capaz de abalar ou transformar tantos outros pontos da lógica política, eleitoral e partidária. Um exemplo: defender apenas o financiamento público exclusivo de campanha e manter a lista das eleições proporcionais aberta, com possibilidade de apresentação de uma quantidade expressiva de candidatos, é ignorar o fato de que, por exemplo, em eleições municipais um total de meio milhão de candidatos pede voto nas mais de cinco mil e quinhentas cidades brasileiras. Quanto recurso público será necessário? O que a justiça será capaz de fazer em matéria de fiscalização?

A defesa quase apaixonada de pontos específicos e a incapacidade de se pensar sistemicamente – em torno de um ideal de reforma único que pode resultar em piores singulares que se somam a ganhos plurais – são pontos que parecem turvar as discussões e prejudicar avanços mais expressivos. De acordo com Nicolau (2015) “desde o começo da década de 1990, os membros do Congresso Nacional, intelectuais e algumas organizações da sociedade civil têm defendido a realização de uma reforma política no Brasil”.

Na academia, esse movimento levou à realização de centenas de debates em diferentes lugares do país, e à publicação de diversos livros, artigos e edições especiais de revistas acadêmicas sobre o tema. O conteúdo está concentrado, predominantemente, no campo das ciências jurídicas e da ciência política.

Há também publicações de políticos e partidos sobre o tema, com destaque para a obra de Marco Maciel e os estudos de fundações partidárias como a Perseu Abramo (PT) e o Espaço Democrático (PSD), por exemplo. No primeiro caso, em livro lançado pelo Senado Federal em 2004, o ex-vice-presidente da República e ex-senador Marco Maciel, que fez carreira ligada ao PFL-DEM, defendia a ideia de reformas políticas mais amplas “entendidas não apenas como mudanças restritas aos sistemas eleitoral e partidário, mas como mudanças que incluam também o aperfeiçoamento do sistema de governo, a redefinição do sistema federativo e o revigoramento dos valores republicanos”.

Por sua vez, a fundação ligada ao PT, a despeito de outras publicações próprias sobre o tema, em 2015 lançou a obra “Reforma Política Democrática – temas, atores e desafios”, onde reúne sob a organização de Marcus Ianoni um conjunto de 26 autores entre pesquisadores e membros do partido para discutir aspectos da reforma política com ênfase em valores da legenda, mas principalmente de aspectos atrelados à lógica eleitoral e partidária. Destacam-se, nesse caso, profissionais da ciência política e da sociologia.

Já a entidade do PSD, sob a organização de Monica Caggiano e coordenação de Cláudio Lembo, lançou em 2017 a obra “Reforma Política – mito inacabado” com destaque para as reflexões de profissionais do mundo do direito. O conteúdo não difere muito do que se tem produzido e toca em pontos relevantes atrelados às características adotadas no Brasil e as possibilidades de transformação.

Para além de tais contribuições mais centradas no campo político-partidário, e a despeito do perfil técnico de tais esforços, a maioria das obras em áreas mais puramente acadêmicas é organizada por um ou mais pesquisadores que, de forma ampla, conta com diversas colaborações sobre a temática – a exemplo do volume da Fundação Perseu Abramo e do Espaço Democrático. Alguns exemplos merecem atenção para a localização dos debates.

Em 2006, por exemplo, Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia organizaram um volume em parceria da UFMG com o Pnud onde 43 pesquisadores discutiam as possibilidades de aperfeiçoamento da democracia no Brasil. No mesmo ano, pela editora da Fundação Getúlio Vargas, Gláucio Soares e Lúcio Rennó organizaram obra sobre a mesma temática, enfatizando aspectos essenciais das possíveis transformações e seus desafios junto com um grupo extenso de pesquisadores. O

que se notou à época, por exemplo, foi uma quantidade grande e ampla de projetos de reforma política tramitando no Congresso Nacional, a despeito do fato de muitos conteúdos serem extremamente pontuais. Com base em um seminário realizado entre a Câmara dos Deputados e a Associação Brasileira de Ciência Política, que culminou na publicação de Soares e Rennó, o que se notou foi: “que assim como consensos são difíceis e raros dentro da Câmara, também o são dentre os estudiosos da política brasileira”.

Em 2007, no campo do direito, foi a vez de o advogado eleitoral Alberto Rollo organizar obra sobre o tema. Intitulada “Reforma Política: uma visão prática” a principal contribuição estava atrelada às percepções causadas pelo sistema eleitoral aos operadores do mundo do direito. Com base em suas convicções e nas regras vigentes, as alterações entendidas pelos autores como essenciais eram propostas em nova obra capaz de sugerir a dificuldade de se chegar a consensos.

Ainda na primeira década do século atual, sob a organização de João Paulo Viana e Gilmar dos Santos Nascimento, em 2008 a Assembleia Legislativa de Rondônia lançou a obra “O sistema político brasileiro: continuidade ou reforma” onde diferentes pesquisadores buscavam compreender, em ritmo semelhante às demais obras citadas, as características políticas do país e onde elas poderiam ser alteradas.

Mais recentemente, dois esforços merecem atenção e mostram o quanto a temática está viva para além desse atual volume especial da revista *Cadernos Adenauer*. Em 2015, a obra organizada pelo jurista Joaquim Falcão, lançada pela *Civilização Brasileira* e denominada “Reforma eleitoral no Brasil – legislação, democracia e internet em debate” se concentra, dentre outros desafios, na reflexão de profissionais do mundo do direito e da comunicação para a compreensão de aspectos atrelados à demanda por uma modernização das leis diante dos avanços da internet e seu impacto sobre as campanhas.

Também em 2015, com base em um conjunto de palestras e debates realizados na Câmara Municipal de São Paulo, a *Revista Parlamento e Sociedade*, da Escola do Parlamento, lançou dois volumes do que chamou de “Dossiê Reforma Política” reunindo diferentes reflexões que visavam a trazer alternativas de transformação para o quadro político nacional.

Um ponto, sobretudo nas obras escritas por múltiplos autores, conduz à reflexão da mais absoluta falta de consenso e conseqüente dificuldade no avanço sobre pautas capazes de aglutinar as maiorias qualificadas necessárias à aprovação de parte expressiva dos conteúdos defendidos por pesquisadores, partidos e parlamentares. Assim, parece possível afirmar que a reforma política que se tem

costuma ter a dimensão do possível, e esse sentimento dificilmente contempla ansiedades e vontades particulares que conduzem a convicções incapazes de se consolidarem como regras. Nesse sentido, a pergunta central desse trabalho passa a ser: o que foi aprovado? Como foi aprovado?

3. O QUE FOI APROVADO E COMO FOI APROVADO

■ Enquanto muitos buscaram apontar os resultados da mais recente rodada da reforma política como mais um insucesso, cabe a pergunta sobre a verdadeira efetividade dos principais destaques da reforma política:

- Fim das coligações em eleições proporcionais,
- Cláusula de desempenho para acesso a recursos públicos e
- Fundo Público para financiamento de campanhas.

Ao final do conturbado processo legislativo, foram aprovadas a Emenda Constitucional 97/2017, responsável pelas alterações na regra de coligações e na exigência de desempenho aos partidos, bem como as leis 13.487/2017, que cria o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), e 13.488/2017, que traz algumas modificações nas regras para distribuição do FEFC e outras regulações de campanha.

A decepção de alguns com o processo pode ser sintetizada pelo presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM/RJ), que também fora o relator em Plenário do processo de reforma política em 2015: “nunca é o que a gente sonhou, sempre sonhamos com a mudança do sistema eleitoral, como o distrital misto, mas acredito que o fim das coligações [Emenda Constitucional 97/17] vai ser uma grande revolução na política brasileira, porque sem a coligação ou os partidos vão construir projetos majoritários ou não terão bancadas de deputados”, declarou Maia².

Se levarmos em conta que o financiamento público exclusivo de campanhas sempre foi uma das principais bandeiras da esquerda, ao passo que o fim das coligações em eleições proporcionais pode ser apontado como um dos raríssimos pontos a atingir algo próximo do consenso entre os cientistas políticos, qual o sentido de dizer que a reforma de 2017 foi tacanha? Especialmente em um cená-

2 <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/546172-DEBATE-SOBRE-RE-FORMA-POLITICA-CONTINUARA-APOS-MUDANCAS-NAS-REGRAS-ELEITORAIS.html>

rio de baixo nível de convergências com relação às medidas a serem implantadas, conforme apresentado anteriormente.

Antes de responder a tal questão, importante salientar o que de fato foram os intensos meses de agosto e setembro de 2017 em matéria de reforma política no Brasil. O ponto que mais chama a atenção, nesse sentido, está associado a uma possível mudança no sistema proporcional brasileiro. Assim como em um jogo de futebol, onde o resultado raramente explica todas as nuances e possibilidades abertas durante a disputa, o placar final da votação do destaque à PEC 77/2003 relativa à mudança do sistema eleitoral, 238 pelo atual sistema contra 205 a favor da mudança, não é suficiente para explicar como, em dado momento, PT e PSDB patrocinaram emenda aglutinativa global que encampava o Distritão – consensualmente visto como muito ruim pela ciência política brasileira – e trazia o Distrital Misto em 2022.

Alguns analistas apontaram a barganha intertemporal que o Senado e as lideranças dos maiores partidos buscaram impor aos partidos e políticos alegadamente mais fisiológicos, cujo fundamento era conceder proteção eleitoral a estes no curto prazo, em que são atacados pela Lava-Jato e correriam o risco de não-reeleição em 2018, em troca do apoio à adoção futura do sistema misto.

Além da óbvia constatação de que, para tomar esta barganha como válida é preciso afirmar positivamente que o sistema misto é uma opção melhor que o atual, é preciso ressaltar que esta visão subestima a ausência de qualquer garantia ou mecanismo institucional que sustentem a manutenção da barganha após a adoção do Distritão, com uma nova composição do Congresso e um novo *status quo* político-partidário a partir de 2018.

O que impediria o provisório a tornar-se definitivo, especialmente após tão brutal reconfiguração do sistema eleitoral, como a proposta? A barganha precisaria sobreviver a duas inflexões radicais no sistema eleitoral em menos de uma década. Poucos sintetizam esta inflexão pragmática em busca de mudanças quanto o deputado federal Marcus Pestana (PSDB/MG). Ao longo dos últimos anos, ele liderou os esforços de mudança no sistema eleitoral brasileiro ao lado de outros parlamentares como Henrique Fontana (PT/RS) e Marcelo Castro (PMDB/PI), notabilizando-se por sua crítica intransigente ao Distritão.

Dados compilados pelo cientista político Jairo Nicolau (<http://rpubs.com/jaironicolau/304472>), apontam que, em 2014, o gasto total declarado pelos 4.993 candidatos com votos válidos para deputado federal foi de R\$ 1,429 bilhão. Deste montante, R\$ 909 milhões foi gasto exclusivamente pelos 513 deputados eleitos. Ou seja, 10,2% dos candidatos foram responsáveis por 64% do total gasto na

última disputa, evidenciando uma concentração dos custos nas campanhas mais competitivas.

Sabemos também que pelo atual sistema eleitoral, os candidatos mais votados são em geral os eleitos, uma vez que mais de 90% dos deputados eleitos em 2014 foram também os individualmente mais votados em seus estados.

Com estes dados em mãos, fragiliza-se um dos principais argumentos apresentados ao longo do debate; qual seja, o de que a adoção do SNTV por meio do “Distritão” seria suficiente para reduzir os gastos de campanha, uma vez que haveria uma redução no número de candidatos.

Caso a lógica de concentração dos recursos se mantivesse – e nada aponta para uma desconcentração dos recursos, em um modelo altamente individualista e cujo financiamento é controlado pelas direções partidárias – haveria grandes incentivos para a manutenção das mesmas elites políticas no poder atualmente, ou ao menos uma enorme barreira a novos candidatos que não fossem naturalmente salientes – como as celebridades – e estivessem em desacordo com as direções partidárias.

Feitas tais observações sobre como o Distritão avançou e quase foi aprovado na Câmara dos Deputados, é relevante voltar para o que de fato se aprovou em Brasília. Embora pareça trivial e acanhada (sobretudo frente aos 5% aprovados como lei ordinária em meados da década de 90 para valer em 2006), para muitos, a cláusula de desempenho aprovada com a Emenda Constitucional 97/2017 poderá afetar em muito a vida dos partidos pequenos já em 2018, quando passa a valer com base nos seguintes critérios:

- 1,5% dos votos válidos nacionalmente
- 1% dos votos válidos em ao menos 9 unidades da federação
- Ao menos 9 deputados federais em 9 unidades da federação

Tomando por base os resultados das eleições de 2010 e 2014, ficariam de fora da distribuição de recursos do Fundo Partidário os seguintes partidos, de acordo com a Tabela 1:

TABELA 1. Partidos atingidos pela Cláusula de Desempenho aprovada no Congresso Nacional de acordo com os resultados de eleições recentes (2010 e 2014)

Eleições 2010	Eleições 2014
PSTU	PCB
PTN	PSDC
PCB	PRTB
PCO	PCO
PMN	PEN
PTC	PPL
PSOL	PSTU
PTdoB	PRP
PSL	PHS
PRTB	PTdoB
PSDC	PMN
PRP	PSL
PHS	PTN
	PTC

Fonte: dados do TSE tabulados.

Tendo em vista que em 2014 existiam 32 partidos disputando votos no Brasil – existirão três legendas debutando estadual e nacionalmente em 2018 – 44% deles estariam impedidos de compartilhar o Fundo Partidário e o horário eleitoral de rádio e TV sob a nova regra. Isso é relevante salientar: a cláusula de barreira não impede o partido de estar nominalmente representado no parlamento, mas o afasta de recursos públicos essenciais à sobrevivência organizacional à luz do que praticam as legendas no Brasil.

Assim, caso se projetassem os efeitos descritos acima para os recursos distribuídos pelo Fundo Partidário desde 2011, os partidos acima deixariam de receber cerca de R\$ 253,6 milhões até setembro do ano 2017, o que representa 8,04% do total distribuído pelo fundo no período.

Os valores e a quantidade de partidos que os recebem não são triviais e certamente seriam ainda maiores se tivéssemos considerado, adicionalmente, os valores do FEFC e o aumento progressivo do nível de desempenho exigido nos anos subsequentes.

Ainda que distante do patamar de outros países e de forma menos radical que uma cláusula de barreira efetiva, capaz de barrar a entrada dos eleitos no parlamento, as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional 97/2017 podem ter efeitos bastante relevantes para o sistema partidário, sendo capaz de retirar incentivos para a criação e manutenção de partidos com vistas unicamente ao controle de parcela do Fundo Partidário e do aluguel de tempo de televisão e rádio gratuito, em que pese seus potenciais efeitos colaterais.

Criticada por potencialmente eliminar uma das fontes de oxigenação do atual sistema político, a cláusula de desempenho aprovada em 2017 não manteve a criação das federações partidárias em seu texto final, considerada uma válvula de escape para agremiações apontadas como ideológicas, mas de baixa performance eleitoral, as quais poderiam associar-se a partidos maiores de perfil semelhante para evitar sua asfixia, com a perda dos recursos públicos.

Na contramão destas medidas, contudo, houve a modificação do mecanismo atualmente utilizado para distribuição das sobras, que privilegia os partidos de maior votação e é apontado por muitos como uma cláusula de barreira implícita ao sistema proporcional vigente.

Numa eleição proporcional, em primeiro lugar, é preciso determinar a quantos votos cada assento no parlamento corresponde, dividindo-se o total de votos válidos pelo número de vagas. Assim, obtém-se o quociente eleitoral.

Um segundo passo é determinar quantas cadeiras cada partido tem direito, por meio da divisão do total de votos do partido ou coligação pelo quociente eleitoral. Queremos descobrir, nesse caso, quantas vezes o quociente eleitoral cabe na votação do partido. Assim, é possível determinar a quantas vagas no parlamento cada partido tem direito por estado.

Contudo, esses passos não são suficientes para alocar todas as cadeiras, pois há algumas que sobram desta alocação inicial. Uma nova rodada é feita para distribuir estas sobras e foi esta regra o objeto da mudança pelos parlamentares. O método até então vigente no Brasil assemelha-se ao D'hondt, de origem belga.

Consiste, basicamente, em restringir a distribuição das cadeiras restantes aos partidos ou coligações que superaram o quociente eleitoral, impedindo que os partidos menos votados recebam estas cadeiras adicionais. Com o fim desta regra, os partidos pequenos também poderão fazer parte desta disputa pelas sobras, o que tem o potencial de – em 2018 – restringir os efeitos da cláusula de desempenho numa leitura que nos levaria a certa lógica de esquizofrenia, pois se faz algo com uma mão e seu contrário com a outra.

Outra marca do debate neste atual ciclo político foi a descentralização, proporcionada também pela ausência explícita do Governo na condução das discussões. Após o impulso inicial, surgido da aprovação pelo Senado Federal no final de 2016 da PEC que vedava coligações e criava cláusula de desempenho, renumerada como PEC 282/2016 após sua chegada à Câmara, houve uma divisão dos trabalhos dentro da casa baixa do Legislativo.

Inicialmente, a presidência da Câmara determinou a criação da CEPOLITI³, cuja presidência foi ocupada por Lúcio Vieira Lima (PMDB/BA), recaindo a relatoria sobre Vicente Cândido (PT/SP), curiosamente um nome do partido que não compunha a base governista – evidenciando não apenas o esforço multipartidário, como também a perda de relevância do governo liderado por Michel Temer no processo.

Inicialmente, a CEPOLITI também tinha a pretensão declarada de atuar como a Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre a PEC 282/2016, mas acordo entre as lideranças conduziu à criação de Comissão Especial para esta proposta com composição diversa, presidida pela deputada Renata Abreu (PODE/SP) e relatada pela deputada Shéridan (PSDB/RR) – que viria a ser a proposta melhor sucedida no Plenário, transformando-se na Emenda Constitucional 97/2017 com poucas alterações.

Não obstante, no início de 2017, a CEPOLITI decidiu utilizar um veículo para acelerar a tramitação de suas propostas mais polêmicas e que passariam a receber tratamento em nível constitucional: a mudança do sistema eleitoral para a Câmara dos Deputados e a criação de fundo para o financiamento de campanhas.

Este veículo foi a PEC 77/2003, que tramitou a maior parte do tempo – desde o ano de sua criação pelo deputado Marcelo Castro (PMDB/PI) – apensada a outras propostas. Com a proposição desapensada, o presidente da Câmara – Rodrigo Maia (DEM/RJ) – determinou a criação de uma Comissão Especial⁴ em maio de 2017, a qual passou a ser composta quase como um espelho da CEPOLITI. O uso instrumental da PEC 77/2003 fica evidenciado pelo fato de os postos de presidente e relator terem ficado a cargo das mesmas pessoas em ambas as comissões especiais.

3 Comissão Especial para Análise, Estudo e Formulação de Proposições Relacionadas à Reforma Política.

4 A tramitação de PECs na Câmara exige a criação de comissões especiais antes de sua chegada ao Plenário e após a aprovação de sua admissibilidade pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC).

Ambiciosa, a PEC 77/2003 levou ao Plenário a proposta da troca imediata do sistema proporcional pelo Distritão, com a subsequente implantação do Distrital Misto em eleições futuras. Também propunha, em artigos separados, a criação do novo fundo eleitoral. Com o malogro de tal PEC, restava o impasse sobre o financiamento eleitoral. A solução adveio do Senado, patrocinada pelo presidente em exercício do PMDB, Romero Jucá (PMDB/RR), que modificou a origem dos recursos do fundo público – em vez de retirar dinheiro do orçamento, redirecionaria valores atualmente pagos em subsídios para a propaganda partidária em anos não-eleitorais, bem como dinheiro de emendas parlamentares. Não sem resistências, a proposta criou uma narrativa mais palatável para o uso de recursos públicos e foi aprovado na reta final da janela constitucional, dando origem à lei 13.488/2017. Conseguiu, inclusive, reduzir as estimativas iniciais de quase R\$ 4 bilhões para menos de R\$ 2 bilhões destinados a tal fundo e evitou que ideias, como a exploração de bingos e loterias pelos partidos políticos, prosperassem.

Tendo em vista a relevância da questão do financiamento de campanha, o tema merece atenção especial aqui. O crescimento de gastos com campanhas no Brasil desde 1989 é apontado por muitos como um efeito colateral do sucesso das instituições democráticas. Isto por que, de acordo com esta visão, o elevado grau de competitividade das disputas políticas impede qualquer um de determinar, *ex-ante*, o resultado das disputas. Embora tenha favoritos claros, o jogo eleitoral no Brasil só acabaria no apito do Juiz – o Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Embora favorável, dentro de uma perspectiva de democracia que valoriza a contestação, quando conjugada à virtual ausência de limites à doação para campanhas, esta situação estimulou a bolha do mercado eleitoral. Insufladas pela indeterminação do resultado e pela competição acirrada, as campanhas passaram em pouco tempo à casa dos bilhões.

Se gastar mais possuía efeitos positivos no resultado eleitoral e a fonte de recursos parecia inesgotável, junto a empresas gigantes, interessadas nas contrapartidas que esta sanha por recursos proporcionava, por que não assegurar mais recursos para competir em um mundo de incerteza eleitoral?

Goste-se ou não do financiamento privado, o sistema vigente no Brasil até 2014 estimulava uma corrida de campanhas em direção aos maiores fornecedores potenciais de financiamento. Ademais, a não existência de um teto absoluto para doações causava, associada a outros fatores, uma baixa necessidade de esforço por parte de partidos e candidatos para a obtenção de recursos.

Muito mais racional, dados os incentivos presentes, era concentrar os esforços em um pequeno número de fornecedores que dispunham de recursos em escala suficiente para bancar os custos bilionários de campanha. À luz dos fatos revelados no curso da Operação Lava-Jato, dentre outros esforços da justiça, parece razoável afirmar que os dirigentes partidários e candidatos ficaram acomodados, preguiçosos.

Uma questão normativa importante a ser feita é se os partidos deveriam, de um ponto de vista de valorização da competição política, ter tão pequeno esforço para financiar suas campanhas, visto que era fácil financiá-las batendo à porta de tão poucos.

Fato é que esta fonte considerada legal aparentemente inesgotável secou. Cientes da mudança nas regras do jogo e antecipando dificuldades eleitorais em 2016, as elites políticas acertaram o passo e aprovaram o aumento do Fundo Partidário, que passou de R\$ 313,4 milhões em 2014 para R\$ 811,2 milhões, em 2015.

Lá, como em 2017, alegou-se a ausência da cultura de doações por pessoas físicas como uma justificativa para o aumento nos desembolsos públicos com os partidos e, indiretamente, seus candidatos. Curioso notar que dificilmente haverá qualquer espaço para a doação florescer sem incentivos às pessoas físicas e desincentivos às fontes alternativas de financiamento.

A proposta de criação de um fundo eleitoral, inicialmente contida na PEC 77/2003 como um percentual da receita corrente líquida no exercício anterior às eleições, inicialmente projetado em R\$ 3,6 bilhões, antes de constituir uma novidade, aparece como a manutenção da estratégia dominante pelos dirigentes partidários e candidatos: o menor esforço possível para a obtenção de recursos.

Ao final do processo, a aprovação do FEFC disponibilizará valor estimado em R\$ 1,7 bilhão aos partidos, oriundos de duas fontes:

- I. O equivalente à compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada em 2017 e 2016.
- II. 30% do valor reservado no orçamento às emendas de bancada estadual de execução obrigatória.

Um detalhe importante da argumentação favorável ao “Fundão” diz respeito ao seu alegado papel para a prevenção do caixa 2 eleitoral e da prevalência de financiamento ilegal proveniente do crime organizado.

Por outro lado, a legislação que especificou as regras para distribuição do FEFC deu autonomia completa aos partidos para definirem como serão feitos tais gastos. Isso implica uma vantagem comparativa para os dirigentes partidários e seus candidatos preferidos nas eleições, dada a escassez de fontes alternativas ao financiamento público.

Na ausência do financiamento público, os candidatos estariam em pé de igualdade no que diz respeito às opções de financiamento, em que pese a ausência de teto para autofinanciamento beneficiar sobretudo os candidatos com renda elevada. A partir da instituição do financiamento público sem regras, não há nada que impeça os dirigentes de concentrar estes recursos em si mesmos e nos seus apoiadores, reduzindo as chances de renovação dentro dos partidos. Também traz certa inércia nos tamanhos dos partidos, visto que os maiores contarão com mais dinheiro e, portanto, terão mais chance de continuar grandes.

Para além dessas discussões atreladas ao financiamento de campanhas e a uma cláusula de desempenho de 1,5% sem impeditivos de representação, é relevante apontar que a partir de 2020 foi aprovado o fim das coligações em eleições proporcionais. Vistas por muitos como uma maneira de pequenos partidos se alavancarem nas votações de legendas mais estruturadas, garantindo representação em parlamentos, a medida parece muito mais corrigir distorções atreladas ao destino do voto do cidadão do que efetivamente conter a entrada de partidos. As simulações feitas por especialistas nesse caso se mostram extremamente frágeis, pois sem tais alianças o total de candidatos lançados pelas pequenas legendas, em geral, seria muito maior. Assim, a cláusula de desempenho como instrumento para barrar ingresso ou representação é mais eficiente numa primeira análise, à medida que o fim das coligações proporcionais parece capaz de tornar o sistema, e sua lógica, mais inteligíveis.

Para além desses três pontos centrais da reforma, alguns pontos específicos atrelados a tempo de campanha, exposição das candidaturas em meios de comunicação etc. foram aprovados. Não serão, no entanto, temas dessa reflexão. O objetivo central, nesse instante, é compreender como a sociedade foi envolvida nessa discussão, dialogando centralmente com um ponto destacado por Dantas (2015): a sociedade não é trazida, e tampouco parece preparada para tal, ao debate da reforma política na qualidade de agente protagonista.

Assim, dialogando com pergunta apresentada à introdução desse artigo, que diz respeito ao papel da sociedade civil por meio de movimentos surgidos à margem do sistema partidário desde as manifestações de 2013, em paralelo às organizações tradicionais: como a sociedade participou desse processo?

Se no início dos anos 1990, as críticas ao sistema político brasileiro diziam respeito a dúvidas sobre sua governabilidade e estabilidade, estes grupos buscaram um conjunto novo de elementos para criticar o funcionamento do atual sistema. Com perfis e objetivos muito distintos, movimentos defenderam uma pauta de renovação política, de certa forma questionando as barreiras à oxigenação endógenas ao sistema político, em lugar de focar suas críticas nas atuais regras eleitorais, ao mesmo tempo em que se posicionaram contrariamente às alterações sugeridas.

Embora aparentemente paradoxal, o pedido de renovação aliado à recusa das principais mudanças propostas (Distritão e Fundo Público Eleitoral) tinha por objetivo destacar o papel de entraves em outras variáveis institucionais, em uma leitura sofisticada do papel das instituições políticas vigentes. Se o sistema eleitoral não é um entrave à renovação, qual o motivo para a insatisfação destes movimentos? Para muitos destes, a resposta clara e objetiva foi o sistema partidário e seu monopólio sobre a representação, ou seja, sobre o direito a ser votado.

Manifesto⁵ publicado pela campanha “Reforma que Queremos”⁶, afirmava que o “grande problema no formato desse Fundão é que seus recursos serão distribuídos entre as lideranças partidárias que já se enraizaram no poder, enfraquecendo a possibilidade de democratização do sistema político”. O questionamento estendeu-se à proposta do Distritão, cujo efeito seria o de enfraquecer “construções coletivas fomentando a disputa individual, encarece(r) a lógica da campanha e termina(r) aumentando a barreira de entrada para novos atores nessa disputa”, conforme o mesmo documento. Também o “Vem pra Rua”, movimento que ganhou notoriedade durante o processo de impeachment de Dilma Rousseff, organizou campanha contrária ao novo fundo eleitoral público.

Algumas outras características também foram relevantes. A principal delas, possivelmente, a ausência explícita do Planalto na coordenação da Coalizão de Governo durante o processo – em que pese o papel da Presidência na validação do acordo final entre as elites políticas de Câmara e Senado ao final do processo, possibilitado pelo veto parcial da presidência a alguns dos itens polêmicos aprovados, como o que obrigaria a retirada de comentários anônimos em redes sociais que fossem considerados ofensivos a candidatos ou partidos, mesmo sem autorização judicial.

5 <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/08/1910102-organizacoes-lancam-abaixo-assinado-contra-distritao-e-novo-fundo-eleitoral.shtml>

6 A campanha foi organizada pelo coletivo Nova Democracia, encampado por grupos como “Acredito”, “Agora!”, “Quero Prévias”, “Movimento Transparência Partidária”, “Bancada Ativista” e outras organizações.

Sem a mão pesada do Governo, o papel das lideranças de bancada e da Mesa Diretora ficou em destaque ainda maior. Assim, a relevância do debate sobre reforma política em 2017 pode ser medida pelo número de sessões em Plenário dedicadas às matérias.

Enquanto, em 2015, o Plenário da Câmara debruçou-se sobre o tema apenas na semana do dia 24 a 30 de maio, por meio da PEC 182/2007, em 2017 a Câmara ocupou-se de discutir as diversas propostas no Plenário ao longo de boa parte do mês de agosto, todo o mês de setembro e na primeira semana de outubro.

O esforço foi, evidentemente, maior, com a derradeira votação se estendendo pela madrugada de 06 de outubro, no Plenário Ulysses Guimarães. E isto em detrimento da agenda econômica e de outros temas candentes, o que denota um esforço significativo das elites políticas para dar vida às alterações no sistema político brasileiro.

É preciso ressaltar que o Plenário é o espaço de atuação das lideranças de bancada por excelência, uma vez que o processo legislativo não depende dele para a aprovação de propostas, dado o poder conclusivo e terminativo das Comissões da Câmara e do Senado. Não obstante, por meio de Requerimentos de Urgência e outros mecanismos, os líderes e a Mesa Diretora tendem a trazer para o Plenário aqueles temas sobre os quais mais desejam ter controle.

A prevalência deste tema no Plenário por tanto tempo é, portanto, também um sintoma da primazia do tema na agenda política e um contra-argumento à ideia de que a reforma política não se efetiva por falta de “vontade política”.

4. CONCLUSÃO

■ O artigo mostrou que a despeito da existência de diagnósticos e esforços para compreender melhorias nos sistemas eleitoral, político e partidário brasileiros a chance de converter tais ideias em regras continua baixo desde os anos de 1990. Cientistas políticos, juristas e políticos se organizam facilmente em torno de estudos, mas essas reflexões não avançam no mesmo ritmo em termos práticos. O objetivo desse trabalho não é criticar, mas apenas caracterizar esse fenômeno, algo bastante conhecido em nossa realidade. Dessa maneira, mais uma vez enfrentamos intensos debates na seara política federal sobre a reforma política e avançamos de forma menos profunda do que as expectativas anunciaram. Mudanças esperadas e descritas em diversos estudos, no entanto, foram consolidadas, sobretudo a cláusula de desempenho e o fim das alianças em eleições proporcionais. Nesse sentido, seria possível dizer que o país é lento em suas decisões, mas algu-

mas delas parecem sintonizadas a desejos que por vezes encontram formas de se tornarem realidade.

Outro ponto central foi a ideia do financiamento, que por um lado manteve afastada do jogo oficial as empresas, enquanto foi capaz de criar um fundo eleitoral com dinheiro público para alimentar o contato entre partidos, candidatos e eleitores. Esse processo todo de reforma mostrou um Poder Executivo menos protagonista, algo seguramente apreendido ou compreendido com o ativismo pouco prudente da ex-presidente Dilma Rousseff em seus discursos sobre a reforma política entre 2013 e 2015, quando afirmou ser favorável a constituinte exclusiva sobre o tema, defendeu plebiscito sobre agenda do Planalto acerca da reforma e indicou seu intuito de passar para a história como “a presidenta que fez a reforma política”. Ademais, mostrou uma sociedade pautando desejos, enfrentando situações em que se posicionou de forma crítica, sobretudo contra o Distrito e um fundo mais amplo para eleições, mas de forma distante e sem a visualização de canais institucionais formais de debate e participação ativa. Tais aspectos mostram que os partidos e seus representantes no Congresso Nacional, mais uma vez, fizeram as reformas com seus desejos, cálculos e possibilidades sob os braços.

Diante de tais fatos, voltamos à pergunta associada ao fato de ser a reforma política aprovada boa, possível, ruim etc. Tais adjetivos certamente encontram espaço para debate mais amplo e não necessariamente encontrarão sentimentos únicos, diante de tudo o que se tem produzido em matéria de reforma política, sobretudo no campo do desejo, da análise e do diagnóstico.

HUMBERTO DANTAS · Cientista social, mestre e doutor em ciência política pela USP, pós-doutorando em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas. Na Fundação Konrad Adenauer tem participado de ações de educação política e produz conteúdos analíticos sobre conjuntura política brasileira.

VITOR OLIVEIRA · Bacharel em relações internacionais e mestre em ciência política pela Universidade de São Paulo.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.) *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Revista Parlamento e Sociedade*, números 4 e 5, 2015.
- DANTAS, Humberto. Reforma política e mecanismos de participação cidadã: desafios e limites. *Parlamento e Sociedade*, São Paulo, número 5, volume 3, 2015.
- DANTAS, Humberto. Reforma política: aspectos centrais da mãe de todas as reformas. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, ano XI, volume 1, 2010.
- FALCÃO, Joaquim. *Reforma eleitoral no Brasil – legislação, democracia e internet em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
- IANONI, Marcus. *Reforma Política Democrática – temas, atores e desafios*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.
- LEMBO, Cláudio (coord.); CAGGIANO, Monica (org.). *Reforma Política – um mito inacabado*. Barueri: Manole e Espaço Democrático. 2017
- NICOLAU, Jairo. Os sistemas eleitorais. In AVELAR, Lucia; CINTRA, Octavio (orgs) *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 3ª edição.
- ROLLO, Alberto (Org.) *Reforma Política: uma visão prática*. São Paulo: Iglu, 2007.
- SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lúcio (orgs.) *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- VIANA, João Paulo; NASCIMENTO, Gilmar dos Santos. *O sistema político brasileiro: continuidade ou reforma?* Porto Velho: Assembleia Legislativa de Rondônia, 2008.