



Reforma Política – Uma alternativa ao debate

Sobre o Instituto Alvorada

“Um galo sozinho não tece uma manhã: ele precisará sempre de outros galos. (...) de outros galos que com muitos outros galos se cruzem os fios de sol de seus gritos de galo, para que a manhã, desde uma teia tênue, se vá tecendo, entre todos os galos”.

(João Cabral de Melo Neto)

Os homens, todos os homens, têm o direito à busca da felicidade. Esse direito só será perene e universal se construído coletivamente, fundado no compartilhamento do poder político e econômico. Sabemos como a realidade insiste em divergir desse ideal. E, de nossa parte, insistimos em divergir da realidade: pretendemos tecer uma manhã.

O Instituto Alvorada (www.institutoalvorada.org) nasceu para propor novos caminhos. Tem por objetivo contribuir para o fortalecimento de uma estrutura sócio-econômica mais justa, igualitária e garantidora dos direitos humanos. Para tanto, o Instituto atua na proposição de políticas públicas norteadas pelos princípios abaixo.

1. Poder político e econômico como duas faces da mesma moeda. O histórico debate travado ao longo do século XX sobre a escolha entre liberdade e igualdade é, no nosso entendimento, um falso dilema. Liberdade, divisão do poder político, e igualdade, divisão do poder econômico, são duas faces da mesma moeda. A possibilidade de participação efetiva nas decisões coletivas requer uma distribuição de meios materiais que neutralize a predominância da influência de poucos agentes sobre os processos decisórios. Por outro lado, a distribuição dos meios materiais de forma duradoura e estável requer que os indivíduos possam participar das decisões coletivas, para impedir que decisões processualmente legítimas acarretem concentração da riqueza. Em síntese, distribuir renda é distribuir poder, e vice-versa.
2. A distribuição do poder político e econômico como condição para a paz e o desenvolvimento. A liberdade e a igualdade, além de princípios intrinsecamente preciosos, são condições necessárias à promoção duradoura do desenvolvimento e da paz. Tanto regimes totalitários com igualdade, como regimes democráticos desiguais são insustentáveis no longo prazo, pois ambos se caracterizam pela concentração de uma das faces da moeda poder.
3. Democracia como representação avaliada e participação qualificada. A melhor forma de processar decisões coletivas continua sendo a democracia representativa. Os partidários do totalitarismo democrático, incitados pelos avanços tecnológicos, não compreendem que os indivíduos não possuem disposição pessoal e condições para avaliar em tempo hábil todas as decisões coletivas demandadas por sociedades complexas. A representação profissional se apresenta como solução para esse problema. No entanto, é imprescindível aprimorar esse mecanismo, dotando os representados de melhores condições para avaliar o desempenho de seus representantes. Além disso, a participação deve ser ampliada por meio da criação de espaços e instrumentos que permitam aos cidadãos debater temas de seu interesse e, especialmente, aqueles sobre os quais possuam conhecimento especializado.
4. Atuação instrumental do Estado nas relações econômicas. O Estado é uma instituição que precede todas as demais. De fato, é condição necessária à existência de outras instituições, por garantir a observância das normas. O sistema econômico baseado em propriedade privada e relações de mercado é

uma dessas instituições e tem um enorme potencial para promover o crescimento da produção e o bem-estar. Não obstante, a ciência e a história econômicas já demonstraram, mais de uma vez, a necessidade de governos intervirem no domínio das relações econômicas privadas para corrigir falhas de mercado, quando essas se apresentam, e para promover a distribuição da renda. Essa atuação deve ser considerada caso a caso, e pautada por critérios distintos das tradicionais ideologias do intervencionismo ou do liberalismo absolutos. A atuação deve, em última instância, ser encarada como uma ferramenta para a consecução de objetivos definidos através de decisões coletivas no ambiente político, mas condicionadas a restrições do sistema econômico.

5. Dimensão supra-nacional dos princípios básicos. Princípios políticos e econômicos não valem somente para um país ou para um pequeno grupo de países. A liberdade e a prosperidade de alguns não podem depender ou mesmo coexistir com a exploração e a miséria de outros. Os princípios básicos aqui dispostos e seus desdobramentos imediatos assumem, portanto, um caráter universal e são aplicáveis de forma generalizada.

Tais princípios orientam os trabalhos do Instituto Alvorada, fazendo-se presentes em todos os temas abordados, sejam políticas sociais, econômicas, tecnológicas ou institucionais. Acreditamos na conjugação do conhecimento especializado com a ação política como a forma mais profícua de contribuir para o desenvolvimento humano.

É fato: um galo sozinho não tece uma manhã. É preciso esforço de muitos “para que a manhã, desde uma teia tênue, se vá tecendo entre todos os galos”. E é por isso que encerramos esta apresentação com um amplo convite a sua participação. Esperamos encontrar homens e mulheres dispostos ao debate e movidos pela esperança, para que juntos possamos formar uma encruzilhada de fios de sol que anunciem a manhã que rebenta.

Membros

O Instituto Alvorada é formado por servidores públicos, que atuam nos mais variados órgãos da Administração Pública, e oriundos de diferentes regiões do país, o que faz de nossas reuniões uma rica sinfonia de sotaques. Nossa formação também é diversificada: somos administradores, advogados, bacharéis em relações internacionais, cientistas da computação, economistas, engenheiros.

Mas se em tanto somos diferentes, em muito somos como um só. Especialmente na vontade de operar mudanças criativas para o país, seguindo os princípios políticos que nos norteiam. Da nossa diversidade, reunida em torno de um ideal comum, esperamos que emirjam propostas e estudos abrangentes que contemplem diversos aspectos da realidade que pretendemos modificar.

Acreditamos que nossa contribuição para uma sociedade mais justa possa ir além de nosso trabalho como servidores públicos. Daí o Instituto Alvorada, que pretende debater e influenciar no processo de tomada de decisão a partir de propostas que têm como premissas básicas uma distribuição mais igual do poder político e econômico e a democracia - ambas cláusulas pétreas de nossa missão.

Nossa atuação se desdobra em duas vertentes. Uma delas é a formulação de propostas de políticas públicas, que nascem de estudos realizados pelo próprio Instituto Alvorada ou por terceiros. As idéias são

debatidas pelos membros do grupo, cuja formação interdisciplinar permite uma lapidação constante, levando a propostas sólidas e completas que, ao final, são reunidas em um documento sobre o tema em questão.

A partir daí, vamos para a segunda vertente de nossa atuação: influenciar o processo decisório na direção de políticas que promovam os princípios compartilhados pelos membros do Instituto. Para tanto, buscamos divulgar e discutir nossas propostas intensamente - trabalhamos, pois, pelo convencimento. Nosso público são as autoridades dos poderes executivo e legislativo, servidores públicos, membros da academia, órgãos de imprensa e terceiro setor. E, também, o agente com maior potencial para engrenar mudanças: o cidadão.

Convidamos-lhe a nos conhecer melhor: visite nosso blog, acompanhe e participe dos nossos debates. Você é mais que bem vindo na caminhada que propõe o Alvorada.

Antônio Cruz

Bacharel em Direito pela UFPE, é Analista Judiciário do TST. Integrou a diretoria do Diretório Acadêmico Demócrito de Souza Filho (Direito/UFPE).

Carlos Vítor Andrade

Formado em Direito pela Faculdade de Direito do Recife (UFPE) e Procurador Federal, atualmente ocupando o cargo de Coordenador Nacional de Contencioso Judicial do Ibama/ICMbio.

Celina Pereira

Bacharel em Direito pela UFMG e em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício na Secretaria-Geral da Presidência da República.

Danilo Limoeiro

Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, já serviu no Ministério da Fazenda, no Ministério do Trabalho e atualmente desempenha suas funções na Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Heloísa Dubeux

Bacharel em Direito pela UFPE e especialista em Direito Público, é advogada da Consultoria Jurídica do Ministério de Minas e Energia.

João Guilherme Lima Granja Xavier da Silva

Mestre em Ciência Política e bacharel em Direito pela UFPE, é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, atualmente desempenhando suas funções na Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação.

João Paulo Resende

Graduado em Administração Pública e mestre em Economia, integra a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG. Está em exercício na Assessoria Econômica do Ministério de Minas e Energia.

Joelson Vellozo Jr.

Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, atualmente desempenha suas funções no Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST/MPOG.

Lara Sampaio

Bacharel em Direito pela UFPE e Analista de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União.

Marcos Toscano

Graduado em Direito pela UFPE e mestre em Filosofia pela UnB, integra a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG. Já trabalhou no Ministério do Planejamento e na Controladoria-Geral da União. Atualmente, está em exercício na Sec. de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE/PR e é diretor da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP).

Pedro Pontual

Graduado em Engenharia Elétrica, especialista em Tecnologia e Desenvolvimento Sustentável e mestre em Políticas Públicas, integra a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG. Está em exercício no gabinete da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH/PR.

Rafael Dubeux

Mestre em Relações Internacionais pela UnB e bacharel em Direito pela FDR/UFPE, é Advogado da União e Chefe Substituto da Assessoria Jurídica da Controladoria-Geral da União. Foi Presidente do Diretório Acadêmico Demócrito de Souza Filho (Direito/UFPE).

Rodrigo Zerbone

Graduado em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), é advogado e membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Trabalhou como assessor no Superior Tribunal de Justiça (STJ), na Casa Civil da Presidência da República e no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), onde também foi chefe de gabinete da Presidência. Atualmente é assessor no Conselho Diretor da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e diretor da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP).

Rogério Veiga

Bacharel em Ciência da Computação e mestre em Política Científica e Tecnológica pela UNICAMP, com o tema de inclusão social pelo setor de software. Atualmente é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, em exercício no Ministério da Educação.

Reforma Política – Uma alternativa ao debate

As leis mais importantes de uma sociedade são aquelas que definem quem serão os seus governantes e legisladores. Delas derivam, indiretamente, todas as outras. Nas democracias representativas, as eleições funcionam como mecanismos formadores do poder público. Determinam quais segmentos sociais terão representação nas câmaras do Poder Legislativo, quais exercerão funções executivas, qual programa político norteará a ação estatal, dentre outros aspectos. As regras do processo eleitoral repercutem sobre as estratégias de políticos e de cidadãos, afetando a quantidade, organização e funcionamento interno dos partidos, a vinculação entre eleitos e financiadores de campanhas, os níveis de liberdade de escolha disponíveis ao eleitorado e até mesmo a adesão de políticos à instrução programática das legendas sob as quais se elegeram.

No Brasil, é amplo o consenso acerca da necessidade de alteração desse conjunto de leis. Clama-se pela comumente chamada Reforma Política. Tal consenso se contrapõe à grande divergência sobre qual modelo deve substituir o atual. Adicionalmente, “surtos” de discussão e entusiasmo em torno da Reforma Política deixam transparecer um movimento sempre repetido: vem à luz um grave escândalo; a mídia expõe os fatos e ataca a classe política; o eleitorado se toma de indignação; e a Reforma é apresentada como panacéia para todos os desvios daquela classe. Assim que arrefece a indignação, surgem impasses em torno dos modelos de sistema político, enfraquecendo e levando ao fracasso o intento reformista.

Dentro desse contexto de polarizações e ciclos inconstantes de atividades, o Poder Executivo Federal enviou ao Congresso Nacional, no início deste ano, sete propostas de alteração legislativa relacionadas a esse tema. Seus principais pontos se situam em um dos pólos dessa discussão. Referem-se ao financiamento exclusivamente público de campanhas e ao voto em listas pré-ordenadas e bloqueadas. Do outro lado do espectro, alguns partidos políticos defendem a adoção do sistema distrital-misto e a manutenção do atual sistema de financiamento misto de campanha.

Há, no entanto, uma grave falha nessa contenda: a suposição de que há apenas quatro ou cinco possíveis modelos de sistema eleitoral. Em realidade, existe uma grande pluralidade de modelos possíveis e, na maioria dos casos, cada país adota uma combinação de características, criando sistemas próprios e inovadores. Fazer com que o debate gire em torno apenas dos modelos convencionais é inibir a possibilidade de criar uma alternativa adequada às necessidades brasileiras e que possa romper com a polarização do debate. A incapacidade de vislumbrar outras possibilidades fará com que o clamor atual seja apenas mais um espasmo, relegando à descrença os cidadãos esperançosos na reforma das leis mais importantes de sua sociedade.

Ademais, o travamento do debate acerca de um novo modelo eleitoral faz com que não avancem outras propostas tidas como desejáveis por ampla maioria do espectro político. Dentre essas, destaca-se a necessidade de implementar um sistema de financiamento de campanha que limite a influência do poder

¹ Apesar da expressão “reforma política” abranger idealmente mais do que a modificação das regras eleitorais, será aqui utilizada apenas nesse sentido restrito, de acordo com uso consagrado na mídia e nos meios políticos.

econômico na conquista de cargos eletivos e que atenua a possibilidade de captura de agentes públicos por parte de financiadores de campanha. O financiamento de campanha exclusivamente público é tido como o mais eficaz para alcançar tais resultados. Contudo, o dilema acerca deste ponto é que, a depender do modelo eleitoral, os custos de campanha serão extremamente altos e de difícil controle, o que torna o financiamento público ou demasiado impopular ou mesmo impraticável. Assim, a decisão acerca do tipo de financiamento fica sujeita à definição do modelo eleitoral.

Assim, este documento propõe o debate de um modelo de sistema eleitoral que visa a arejar, com propostas alternativas, os impasses das discussões atuais. Para tal, buscamos desenhar um modelo eleitoral que trate de falhas quase consensuais das instituições eleitorais brasileiras, tais quais a necessidade de fortalecer os partidos políticos e de mitigar o exercício do poder econômico nas eleições. Contudo, cremos que a principal contribuição deste documento é a tentativa de equacionar obstáculos comumente encontrados em outras propostas e que as têm tornado inviáveis.

Especificamente sobre o modelo de lista fechada e bloqueada, buscamos superar a impossibilidade de escolha de candidatos individuais por parte do eleitor por meio de um novo sistema de votação e de cômputo dos votos. Em conjunto com esse sistema de votação, sugerimos um modelo de financiamento de campanha com grande potencial para mitigar o exercício do poder econômico e que independe do modelo de lista fechada e bloqueada. Adicionalmente, trazemos também proposição para desvincular a data das eleições do Executivo das do Legislativo, além de sugerirmos o fim de coligações em votações proporcionais.

Com vistas a apresentar nossas propostas, organizamos o documento da seguinte forma. Na primeira seção, resumiremos o funcionamento dos principais modelos de sistema eleitoral e trataremos das regras eleitorais vigentes hoje no Brasil. Na segunda seção, faremos considerações críticas à forma como se vem travando o debate atual; e, finalmente, faremos nossas propostas acerca de i) sistema de votação; ii) financiamento de campanha, tempo de rádio e televisão, prazos da prestação de contas; iii) desvinculação de datas de eleição do Executivo e do Legislativo; e iv) fim de coligação em eleições proporcionais.

1 - Regras eleitorais e o caso brasileiro

A consolidação dos sistemas eleitorais nas democracias modernas passou, necessariamente, pela definição básica do critério de representação política nas diferentes instâncias de poder, considerando os princípios majoritário, proporcional, ou uma medida combinada dos dois.

O princípio majoritário norteou as eleições parlamentares das primeiras democracias modernas, condicionando a divisão de territórios nacionais em distritos (circunscrições eleitorais), nos quais o candidato com maior quantidade de votos obtidos levava a cadeira em disputa. Em alguns países, essa regra era aplicada de forma diferenciada, possuindo variações no número de cadeiras por distrito (distritos uninominais ou plurinominais) ou no conceito de maioria (maioria simples, absoluta ou qualificada). No Brasil, esse princípio é utilizado em eleições senatoriais e para os representantes do Poder Executivo.

Em outra vertente, o princípio proporcional significa a tentativa de traduzir em cadeiras parlamentares as diferentes forças políticas e grupos sociais, na equivalência dos seus distintos níveis de apoio eleitoral. Por meio de fórmulas, os partidos têm direito a um representante parlamentar a cada vez que atingirem um patamar de votos (este pode ser o quociente eleitoral, por exemplo). Dentro dessa perspectiva, a casa legislativa passaria a reproduzir as diferentes tendências e diferenciações da sociedade, o que não seria possível nos parlamentos eleitos por meio do sistema majoritário.

A efetivação do sistema proporcional se dá por meio de listas partidárias, cujas regras definem os graus de liberdade disponíveis ao eleitorado ou aos partidos, no que concerne à definição dos candidatos que ocuparão as cadeiras.

1) No caso da lista fechada, o partido define, antes das eleições, a ordenação dos candidatos que figurarão na lista, cabendo ao eleitor aceitar ou rejeitar integralmente essa disposição, por meio do voto na legenda.

2) Na lista aberta, por seu turno, os eleitores têm a prerrogativa de escolher um nome dentre os candidatos do partido; as cadeiras são distribuídas a cada partido conforme o total de votos obtidos pelo conjunto dos seus candidatos. Determinado o número de cadeiras a que cada partido terá direito, essas são preenchidas pelos seus candidatos em ordem decrescente de votos.

3) Outra alternativa é a lista flexível, que conjuga as vontades do partido e dos eleitores na determinação dos representantes. Cada partido apresenta uma lista, podendo o eleitor aceitá-la integralmente (por meio do voto de legenda) ou votar em um candidato. A soma dos votos obtidos pela legenda e pelos candidatos condicionará o quociente eleitoral: a alocação dos votos de legenda será prioritária ao primeiro da lista, até que este alcance o quociente (caso existam sobras, os votos excedentes são transferidos às próximas posições da lista, até o atingimento do patamar necessário para eleição do segundo candidato). A ordenação da lista partidária é alterada na hipótese de um candidato obter votação nominal superior ao quociente.

Há ainda os sistemas eleitorais que contemplam diferentes medidas de combinação entre os princípios majoritário e proporcional para a eleição dos seus representantes. Nesses sistemas mistos, parte dos

parlamentares é eleita por meio do critério majoritário considerando distritos estabelecidos (circunscrições eleitorais), e a outra por meio da votação obtida pelas listas partidárias. Esse sistema é usualmente denominado de Distrital Misto.

O Brasil adota o sistema majoritário para eleições para o Poder Executivo e para o Senado; e utiliza o sistema proporcional com lista aberta para as eleições das Câmaras de Vereadores, das Assembléias Legislativas Estaduais e da Câmara dos Deputados. O atual funcionamento deste modelo no Brasil gera uma série de efeitos negativos, sendo o primeiro deles que as eleições proporcionais são altamente centradas nas candidaturas individuais. Essa personalização eleitoral excessiva se deve ao fato de que, embora o total de votos obtido pelo partido estabeleça o número de representantes eleitos de cada legenda, a vitória de um candidato fica fortemente condicionada a sua capacidade de conseguir votos pessoais, reforçando uma postura individualista do candidato ao Legislativo, em detrimento de uma campanha vinculada ao seu partido.

Como um dos traços desse personalismo eleitoral, a competição intrapartidária que se instaura entre candidatos concorrentes a cargos proporcionais é um ponto que fragiliza o vínculo candidato-legenda, prejudicando a institucionalização dos partidos. Outro aspecto importante diz respeito à conexão dos candidatos com suas bases. A origem geográfica do candidato é um dos aspectos levados em conta pelos eleitores, que esperam representatividade dos interesses de seus domicílios eleitorais. Essa conexão entre político-território, virtuosa para o alcance de níveis desejáveis de densidade democrática da representação, pode ficar prejudicada pela aleatoriedade promovida pelo sistema de lista aberta, já que algumas cidades ou regiões do estado (ou do município) podem ficar sem representação direta na casa legislativa, ao contrário de outras, que podem ficar excessivamente representadas.

Quanto ao financiamento de campanha, o sistema atual prevê o modelo misto, em que o partido recebe financiamento público por meio do Fundo Partidário e, concomitantemente, pode também receber doações tanto de pessoas jurídicas quanto de físicas. No entanto, as falhas no atual sistema acentuam o problema do exercício do poder econômico e a captura dos eleitos por parte dos financiadores de campanha. A primeira dessas falhas é a inexistência de limites para a arrecadação de doações por parte dos partidos, o que coloca em desigualdade partidos mais próximos dos interesses dos detentores do poder econômico e partidos vinculados à representação de setores de baixa renda da sociedade, que terão maior dificuldade para a arrecadação de fundos. O estabelecimento de um limite de gastos de campanha mitigaria essa desigualdade, além de facilitar a fiscalização contábil dos gastos eleitorais. Outras falhas são a possibilidade de que pessoas jurídicas façam doações de campanha e os frágeis limites existentes para as contribuições de pessoas físicas.

No que tange à periodicidade das eleições, atualmente temos uma superposição entre as eleições do Executivo e do Legislativo. Dada a cultura brasileira de maior valorização e visibilidade ao Poder Executivo e à diluição das disputas para o Legislativo em um grande número de candidaturas, a atenção do eleitor é focalizada na disputa entre os candidatos a prefeito, governador e presidente. O segundo plano em que se dão as eleições do Legislativo implica pouquíssima importância, reflexão e atenção da parte do eleitor em seu voto para legislador. Normalmente, o eleitor desatento sequer se lembra do seu candidato ou partido para o Legislativo.

As atuais regras de coligação em eleições proporcionais, por sua vez, geram graves distorções e acabam por configurar verdadeira violação à vontade popular. Isso porque o cidadão vota em um candidato do partido A e ajuda a eleger um candidato do partido B, muitas vezes com programa de ação diametralmente oposto ao outro partido coligado, unidos unicamente por conveniência eleitoral. Paralelamente, existe no Brasil a emergência de um multipartidarismo artificial, sustentado pela possibilidade de pequenas agremiações negociarem seus recursos eleitorais, tal como tempo em rádio e TV, na formação da coligação.

Ao construirmos nossa proposta para o sistema eleitoral brasileiro, levamos em consideração as fragilidades das regras hoje vigentes frente aos princípios democráticos que deveriam orientá-las. Acreditamos que as regras eleitorais devem maximizar o número de atores sociais com representação no sistema político, viabilizar um nível de governabilidade compatível com a necessidade decisória que requer o aparato estatal, além de possibilitar eleições transparentes, cujos resultados sejam aceitos e compreendidos pelos cidadãos.

A falsa premissa das discussões atuais

Como afirmado no início deste documento, boa parte dos atores nas discussões supõe existir apenas o sistema distrital, o distrital-misto, o sistema de lista fechada bloqueada, o sistema de lista fechada flexível e, por fim, o sistema de lista aberta hoje vigente no país. Trata-se de um falso pressuposto. A verdade é que há uma pluralidade de sistemas eleitorais, podendo-se afirmar, no limite, que cada país tem um modelo próprio, por mais que derivados ou influenciados pelos modelos “puros” supra-citados.

Considerando esse cenário de extrema restrição das alternativas para uma reforma política, não causa surpresa a recorrência do impasse, uma vez que a adoção dos modelos puros não consegue satisfazer os valores políticos de todos os atores envolvidos. O voto distrital ou mesmo o distrital-misto, por exemplo, pode prejudicar a representação das minorias, acarretar o aumento do paroquialismo no Congresso Nacional e enfraquecer o papel dos partidos. Além disso, é pouco compatível com o financiamento público exclusivo, pois a necessidade de financiamento de candidatos individuais é consideravelmente mais onerosa para os cofres públicos do que o financiamento de campanhas do partido político, o que seria possível por meio do voto em lista fechada. O voto em lista fechada, bloqueada ou flexível, por sua vez, favorece o “caciquismo” extremo das lideranças partidárias atuais, a redução do poder de escolha do eleitor, a diminuição da accountability individual do político eleito e a baixa renovação dos quadros parlamentares.

O regime de lista fechada é, de seu turno, defendido por variados agentes políticos por possibilitar não só o fortalecimento dos partidos, ao centrar a discussão eleitoral em suas ideologias e programas, mas também o financiamento público. Afinal, nesse sistema, as despesas das campanhas ficam circunscritas à promoção do partido e de suas propostas, em vez de pulverizadas em centenas de candidaturas individuais. Por outro lado, o fortalecimento dos partidos por meio do sistema de lista fechada cria uma grave distorção: a extinção da dimensão pessoal dos candidatos nas eleições para as casas legislativas, a impossibilidade de escolha dos candidatos por parte dos eleitores não filiados a partido e, conseqüentemente, a pouca conexão entre representante e representado. Ainda que vivamos um contexto de virtual consenso sobre a necessidade de se reduzir o personalismo na forma como se desenvolve o processo eleitoral brasileiro, a completa extinção da dimensão pessoal do candidato nas

eleições proporcionais é não só pouco defensável do ponto de vista teórico, quanto fortemente conflitante com a cultura política brasileira, que não pode ser negligenciada na construção de novas instituições, sob pena mesmo de seu fracasso. O sistema de lista fechada não permite ao eleitor escolher o nome de seu representante legislativo, reduzindo a accountability individual, aumentando o risco de concentração do poder decisório nas mãos dos caciques políticos e, por conseguinte, limitando a renovação dos quadros legislativos.

Tendo em vista tais necessidades e impasses, na próxima seção apresentaremos um modelo que busca combinar a necessidade de fortalecimento dos partidos políticos com a manutenção da possibilidade de escolha individual. Ainda, propomos alterações no sistema atual de financiamento que permitam a mitigação do poder econômico, bem como mudanças no sistema de distribuição do tempo de rádio e de televisão, para que ele se adapte ao sistema de votação proposto. Adicionalmente, sugerimos novas modalidades de prestação de contas, a desvinculação das campanhas para o Executivo e o Legislativo e o fim das coligações para as campanhas proporcionais.

2 - Novas alternativas e mudanças necessárias no sistema político brasileiro

A principal intenção deste documento é trazer ao debate propostas alternativas. Para além do dogmatismo e da fixidez indevidos dos tradicionais debates sobre a reforma política, aqui buscamos desenhar uma solução original para a democracia brasileira; um sistema que atenda, da melhor forma possível, os valores aparentemente contraditórios do eleitorado e da classe política nacional. O desafio maior será o de compatibilizar o direito de escolha do eleitor com o fortalecimento dos partidos, o aumento da accountability e a instituição de um mecanismo de financiamento que reduza os incentivos à corrupção.

Acreditamos que é possível vencer esse desafio. Para tanto, apresentamos essa proposta de reforma política, estruturada em cinco eixos: 2.1) sistema de votação; 2.2) financiamento; 2.3) desvinculação de datas da eleição do Executivo e Legislativo; 2.4) fim da coligação em eleições proporcionais. Passemos, portanto, a uma análise mais detida de cada um desses pontos.

2.1. Sistema de Votação

O sistema de votação proposto pelo Instituto Alvorada é implementável e altera pouco o procedimento adotado atualmente nas eleições proporcionais do país. Contudo, os efeitos esperados serão extremamente benéficos à democracia brasileira.

Nas eleições para Deputado Federal, para Deputado Estadual e Distrital e para Vereador, cada eleitor teria direito a dois votos – e não a apenas um, como ocorre hoje. O primeiro seria dado a um candidato de sua escolha. O segundo voto seria dado a um partido político, que pode ser diferente do partido do candidato votado anteriormente. O voto no candidato teria peso 1 (um) e o voto no partido teria peso (3). O total de votos – já ponderados aqueles conferidos ao partido e aqueles em apoio aos candidatos do partido – seria dividido pelo quociente eleitoral, para determinação do número de cadeiras do partido. Os candidatos mais votados, nominalmente, em cada partido, seriam eleitos. Em comparação com o modelo atual, o sistema de determinação do número de cadeiras a que cada partido teria direito e a forma de definição dos candidatos que ocupariam essas cadeiras permaneceriam praticamente inalterados.

As consequências diretas desse modelo são as seguintes:

- O número de cadeiras de cada partido no parlamento seria definido, quase que exclusivamente, pela votação partidária. Isso teria vários efeitos, como: (i) a introdução de uma campanha preponderantemente partidária, com debates entre partidos; (ii) incentivo aos candidatos a fazerem campanha também para os partidos, tendo que convencer o eleitor não só que ele é o melhor candidato, mas também que o partido dele é melhor do que os outros; (iii) criação de uma cultura partidária mais forte entre os eleitores, diminuindo o personalismo quase absoluto que domina as eleições proporcionais hoje; (iv) favorecimento aos partidos com base programática e com alguma legitimidade social; (v) tendência ao enxugamento do quadro partidário brasileiro, com incentivos ao desaparecimento de partidos de aluguel e à fusão partidária; (vi) maior facilidade na formação de maiorias no Parlamento.

- Não haveria pré-ordenação da lista partidária e os candidatos eleitos dentro de cada partido seriam definidos exclusivamente pelo voto popular, o que preservaria o poder de escolha do cidadão e a pressão popular sobre o candidato eleito, além de enfraquecer o caciquismo partidário.

Nesse modelo, é importante que os dois votos, nominal e de legenda, sejam desvinculados e nessa ordem. Isso irá dificultar a manipulação dos eleitores pelo candidato, que poderia convencê-los de que, para votar nele, antes teriam que votar no seu partido. Essa indução indevida dificultaria o debate estritamente partidário e perpetuaria o personalismo puro.

Em resumo, o modelo proposto é de viável adoção e implementação, fortalece os partidos sem fortalecer o caciquismo partidário e aumenta o poder de escolha da população.

2.2. Financiamento, tempo de rádio e de televisão, prazos da prestação de contas

O atual sistema de financiamento misto – com permissão para doações de pessoas jurídicas e frágeis limites para as doações individuais e para o montante total de arrecadação das doações privadas – tem como consequência a excessiva interferência do poder econômico nas campanhas, a captura dos representantes eleitos pelos seus financiadores de campanha, a sub-representação das camadas que não detêm o poder econômico e a facilidade para a não-contabilização de despesas (o chamado ‘caixa dois’). Dentro desse sistema, o poder econômico facilmente logra traduzir-se em poder político. Ademais, não faz sentido que pessoas jurídicas possam fazer doações. Sendo entidades com fins lucrativos, elas não possuem ideologia política e são voltadas para a maximização dos lucros. Logo, qualquer doação que venham a realizar tem como finalidade avançar os seus interesses econômicos, sejam eles mais difusos, sejam específicos, tal como facilidade de acesso a tomadores de decisão ou a contratos da Administração. Se entidade privada sem fim lucrativo, há que se considerar a possibilidade de elas representarem indiretamente interesses de setores econômicos; logo, não faria sentido vedar a doação de empresas sem vedar a de entidades sem fins lucrativos, pois aquelas primeiras poderiam triangular as suas doações por meio destas.

Assim, de modo a mitigar o grande efeito que o poder econômico exerce sobre as eleições, propomos o financiamento misto dentro do sistema descrito a seguir. Os recursos públicos serão concedidos exclusivamente aos partidos políticos, que poderão investi-los apenas em seus candidatos a eleições majoritárias ou com propagandas em eleições proporcionais que promovessem a imagem do partido. Ou seja, será vedada a aplicação de recursos partidários em campanhas individuais a eleições proporcionais.

As doações privadas deverão ser feitas exclusivamente por pessoas físicas, serão estritamente controladas e haverá limitação tanto do total de recursos a ser recebido por cada partido, quanto do total a ser doado por cada indivíduo. Preservamos a possibilidade de doações de pessoas físicas por cremos que deve ser mantido o direito do cidadão de expressar suas ideologias e engajamento político na forma de auxílio financeiro a partidos. No entanto, de modo a coibir o abuso do poder econômico, serão alterados os limites atuais das doações individuais. Atualmente, cada eleitor pode doar até 10% da sua renda declarada ou, caso seja o próprio candidato, a totalidade da sua renda declarada. Tal mecanismo implica que, quanto menor a renda de um eleitor, menor será a sua possibilidade de doação, ao passo que indivíduos extremamente ricos podem fazer doações extremamente altas, mesmo respeitando os limites de doações. De modo a extinguir tais distorções, que permitem doações de valores expressivamente

maiores para ricos em relação aos pobres, fazendo os candidatos mais sensíveis a demandas do primeiro grupo, sugerimos que o limite de doação individual seja um corte linear, indexado ao salário-mínimo, independente da renda do doador e de se ele é ou não candidato.

O conjunto dessas alterações no sistema atual, que formam a nossa proposta de sistema de financiamento, tem um efeito próximo – embora reconhecidamente não-igual – ao financiamento exclusivamente público no sistema da lista fechada e bloqueada, ou seja, reduz a demanda por recursos públicos e o número de aplicações sujeitas a fiscalização por órgãos de controle. No entanto, os candidatos a eleições proporcionais poderiam continuar a concorrer por votos individuais, fazendo uso da arrecadação de recursos privados para o financiamento de suas campanhas. Para limitar a influência do poder econômico nesse tipo de eleição, as despesas nesse tipo de pleito ficariam limitadas a determinados itens bastante restritivos, como a impressão de santinhos, a abertura de um comitê eleitoral e a participação do candidato em eventos públicos. Tal restrição criaria os incentivos adequados para que o candidato realizasse um campanha “tête-a-tête”, em contraposição a campanhas de massa com uso intensivo de meios de comunicação de alto alcance e de custos astronômicos.

Tendo em mente tais premissas, as nossas principais propostas para o sistema de financiamento e tempo de rádio e de TV são:

- A) Possibilidade de doações apenas por pessoas físicas. Doações individuais limitadas a dez salários-mínimos por doador, inclusive quando o doador for o próprio candidato.
- B) Proibição de doações de funcionários ou dirigentes de entidades que possam auferir diretamente ganhos financeiros de suas relações com o governo, tais quais permissionários ou concessionários de serviços públicos.
- C) Financiamento público exclusivo aos partidos políticos em campanhas majoritárias e proporcionais. O montante do financiamento público seria repartido entre os partidos segundo representatividade. Fica vedada a aplicação de recursos partidários em campanhas individuais a eleições proporcionais.
- D) Os tribunais eleitorais estipularão um limite para os gastos da campanha do partido político, dos candidatos das eleições majoritárias e das proporcionais.
- E) De modo a compatibilizar o tempo de propaganda eleitoral com o nosso modelo de votação, propomos que o tempo de rádio e de TV sejam divididos em metades iguais, sendo 50% a ser utilizado pelos partidos e 50% pelos candidatos para as suas campanhas individuais.
- F) Com vistas a incrementar a transparência do modelo de prestação de contas, sugerimos que a sua divulgação na internet seja feita semanalmente.

2.3. Limitação da propaganda individual nas eleições proporcionais

A simples limitação no valor das doações individuais aos candidatos a cargos disputados em eleições proporcionais, bem como a imposição de limites globais aos recursos recebidos não serão suficientes para a redução substancial da influência do poder econômico no processo eleitoral. Isso porque tais regras, isoladamente, possuem um custo de fiscalização muito alto, o que facilita a sua burla.

Pensando nisso, elaboramos uma proposta de redução considerável das possibilidades de gasto com propaganda eleitoral de cada candidato. A única forma de propaganda permitida será a de panfletos e encartes sem limite de páginas, com tamanho máximo equivalente às medidas do papel A4, ou seja, 210 x 297 mm. Não serão permitidas faixas, pinturas em paredes, carros de som, inserções pagas em qualquer mídia (inclusive a internet), vestuário, entre outros. Não estarão dentro dessas limitações os gastos administrativos, como contratação de pessoal para campanha e de infra-estrutura de comitê.

Essa medida acarretará forte redução dos gastos dos candidatos, com a conseqüente redução da influência do poder econômico no resultado das eleições. Abrir-se-á a possibilidade real de vitória de um candidato com poucos recursos financeiros e/ou que não queira se submeter às atuais formas nada republicanas de captação de contribuições financeiras, já que a vantagem marginal decorrente do aumento da quantidade de recursos na campanha tende a ser muito menor do que a atual. Assim, vale dizer, como todos os candidatos só podem gastar com uma forma de propaganda, que tem um custo relativamente baixo, terá menor impacto no resultado da eleição a captação de um volume muito grande de recursos.

2.4. Desvinculação de datas da eleição do Executivo e do Legislativo

Atualmente, a campanha para os cargos do Legislativo são totalmente eclipsadas pela campanha do Executivo. Isso se deve, principalmente, à cultura política brasileira – de maior visibilidade e valorização do Poder Executivo – e à diluição própria das disputas para o Legislativo, fruto das numerosas candidaturas que se apresentam. A atenção do eleitor é mais focalizada na disputa entre os candidatos a prefeito, governador e presidente, e não à ampla miríade de candidatos a vereadores e deputados. O longínquo segundo plano em que se dão as eleições do Legislativo é um fato nefasto, pois implica pouquíssima importância, reflexão e atenção da parte do eleitor em seu voto para legislador. Raramente o eleitor desatento cobra ou responsabiliza o seu representante após eleito. Em verdade, raramente ele se lembra do nome ou do partido do seu candidato.

Obviamente, a baixa conexão entre eleitor e representante do Legislativo não tem como única causa a sombra projetada pelas eleições do Executivo sobre as do Legislativo. No entanto, uma forma simples de mitigar tal problema seria desvincular as eleições executivas das legislativas. Assim é feito em vários países, como a França. Desse modo, ao longo de um mês o eleitor estaria exposto unicamente às discussões dos candidatos ao Legislativo. Passada a decisão sobre quem será o prefeito, governador ou presidente, a decisão sobre quem votar para vereador ou deputado ganharia o primeiro plano do debate político. Decerto, essa única medida não resolve a baixa proximidade entre representante parlamentar e representado ou mesmo a baixa qualidade dos legisladores eleitos. No entanto, também é certo que

abrange tais problemas. É impossível prever o real impacto da desvinculação das datas de eleição do Executivo e Legislativo; no entanto, espera-se, pelas razões expostas, que seja positivo. E em um contexto carente de melhorias, como é a política brasileira atual, todo pouco ajuda. Não devemos perder a chance de alterar esse pouco, mesmo porque, neste caso, seu custo é relativamente baixo.

2.4. Fim da coligação em eleições proporcionais

A coligação em eleições proporcionais, sem qualquer obrigação posterior aos partidos, gera graves distorções e acaba por configurar verdadeira violação à vontade popular. Isso porque o cidadão vota em um candidato do partido A e ajuda a eleger um candidato do partido B, muitas vezes com programa de ação diametralmente oposto ao outro partido coligado, unidos unicamente por conveniência eleitoral.

Esse problema seria atenuado se houvesse, para a coligação, a obrigação de atuação única no Parlamento após as eleições. Contudo, o cenário atual permite que os partidos, logo após a eleição, atuem em lados opostos no Parlamento, em verdadeiro estelionato eleitoral.

Desse modo, o Instituto Alvorada defende o fim das coligações proporcionais como uma das principais medidas de recuperação da legitimidade das eleições proporcionais no Brasil. Entretanto, uma proposta aceitável, como medida de transição e para não bloquear o debate, seria a criação de regras severas para o comportamento dos partidos integrantes de coligações, como liderança única e outras medidas que induzam esses partidos a se comportarem de forma unitária no Parlamento. Em ambos os casos, a vontade popular estaria minimamente preservada.

www.institutoalvorada.org