

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO**

**FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO DE CAMPANHA E LISTAS FECHADAS  
PREORDENADAS: os efeitos da Reforma Política sobre os partidos políticos**

**JULIANA DA COSTA PEREIRA ARANDA**

**FLORIANÓPOLIS**

**2009**

**JULIANA DA COSTA PEREIRA ARANDA**

**FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO DE CAMPANHA E LISTAS FECHADAS  
PREORDENADAS: os efeitos da Reforma Política sobre os partidos políticos**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à banca examinadora da  
Universidade Federal de Santa Catarina  
como requisito parcial à obtenção do grau de  
bacharel em Direito.

Orientador: Dr. Orides Mezzaroba

FLORIANÓPOLIS

2009



Universidade Federal de Santa Catarina  
Centro de Ciências Jurídicas  
Colegiado do Curso de Graduação em Direito

### **TERMO DE APROVAÇÃO**

A presente monografia, intitulada “Financiamento Público de Campanha e Listas Fechadas preordenadas: os efeitos da Reforma Política sobre os partidos políticos”, elaborada pela acadêmica Juliana da Costa Pereira Aranda e aprovada pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (dez), sendo julgada adequada para o cumprimento do requisito legal previsto no art. 9º da Portaria nº 1886/94/MEC, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução n. 003/95/CEPE.

Florianópolis, 20/07/2009.

---

(nome do orientador)

---

(nome de um membro titular)

---

(nome do outro membro titular)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a meus pais, Sibebe da Costa Pereira e André Luís de Melo Aranda, pelo amor incondicional e pelo apoio até mesmo nos momentos mais difíceis.

A toda minha família, em especial meus avós Vicente e Emília e tia-avó Clara Amélia, que sempre mostraram interesse e carinho durante todos os 05 anos de faculdade, inclusive durante a produção do presente trabalho.

A todos os amigos da faculdade, em especial Jadna Pacheco dos Santos, Flora Ferreira de Almeida, Luciana Corbetta Reis, Caroline de Oliveira Rosa e Adriano Anzolin Moura, pela amizade, carinho e compreensão em todos os momentos.

Aos amigos Carlos Valentim, Ana Cristina Hoepfner, Sandrine Swarowsky, Tatiane Volles, Giana Dalcanale, Natascha Dobner e Daniela Moreira, que mesmo distantes em alguns momentos, me dão força e incentivo a todo o momento.

Ao conhecido Rafael T. Wowk pela indicação do tema “Reforma Política”.

Ao meu professor orientador Orides Mezzaroba, pela ajuda, dedicação e disposição ao me orientar durante todo o presente trabalho. E, igualmente, ao membro da banca Icaro Gabriel da Fonseca Engler.

A todos os meus professores que, durante a faculdade, colaboraram de alguma forma para o meu crescimento pessoal e profissional, e para a realização deste trabalho.

## RESUMO

O presente trabalho monográfico busca analisar a possibilidade de uma reforma política profunda, que mude as bases do sistema, a fim de que os partidos políticos sejam fortalecidos e possam concretizar na prática suas funções constitucionais. A partir de um estudo, inicialmente do histórico da legislação eleitoral e da legislação partidária, suas origens e sua evolução no Brasil, inclusive da atual crise da representação político-partidária, chega-se ao entendimento de que é necessário o debate sobre o assunto, pois não se pode, novamente, mudar as leis se não for com o objetivo de acabar com problemas atuais como a descrença nos partidos políticos e o forte personalismo, vedado constitucionalmente. Para que melhor se entenda o objeto do trabalho, faz-se um estudo do que são os partidos políticos, o que pretende uma reforma política e quais são seus principais projetos que irão fortalecê-los, sem esquecer da teoria base para essa mudança: teoria do estado de partidos.

**Palavras-chave:** reforma política, financiamento público exclusivo de campanha, listas fechadas preordenadas, partidos políticos.

## SUMÁRIO

TERMO DE APROVAÇÃO.....	3
.....	6
<b>SUMÁRIO.....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>1 SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICO-PARTIDÁRIA NO BRASIL.....</b>	<b>10</b>
1.1 EVOLUÇÃO NO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO.....	10
1.3 A ATUAL DEBILIDADE E CRISE .....	24
<b>2 REFORMA POLÍTICA.....</b>	<b>26</b>
2.1 A DISCUSSÃO ATUAL.....	26
2.2 TEORIA DO ESTADO DE PARTIDOS.....	32
2.3 FUNÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	38
3 REFORMA POLÍTICA E PARTIDOS POLÍTICOS.....	43
3.1 PROPOSTAS DA REFORMA POLÍTICA.....	43
<b>3.1.1 Atualidade.....</b>	<b>43</b>
<b>3.1.2 Financiamento público exclusivo de campanha.....</b>	<b>45</b>
<b>3.1.1 Listas fechadas preordenadas.....</b>	<b>49</b>
3.2 EFEITOS DA REFORMA POLÍTICA SOBRE OS PARTIDOS POLÍTICOS.....	51
.....	53
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>53</b>
.....	56
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>56</b>
<b>ANEXO I – LISTA DOS PROJETOS DE LEI QUE VERSAM SOBRE FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO DE CAMPANHA.....</b>	<b>60</b>
<b>ANEXO II – LISTA DOS PROJETOS DE LEI QUE VERSAM SOBRE LISTA PARTIDÁRIA FECHADA PREORDENADA .....</b>	<b>63</b>

## INTRODUÇÃO

É no preâmbulo da Constituição Federal de 1988 que já se percebe que o Legislador Constituinte fez a escolha de instituir um Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida.

Mas o que seria esse Estado Democrático de Direito? Em síntese, um Estado que se destina a garantir o respeito das liberdades civis, ou seja, o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, através do estabelecimento de uma proteção jurídica. O termo "democracia" refere-se à forma como o Estado exerce o seu poder soberano e neste caso implica em um "governo do povo"; o governo é exercido por membros do povo ditos "politicamente constituídos", que são aqueles nomeados para cargos públicos através de eleição. E o Estado de direito é aquele em que vigora o chamado "império da lei", onde o próprio Estado fica adstrito ao cumprimento das regras e dos limites por ele mesmo impostos. Nesse contexto, destaca-se o papel exercido pela Constituição Brasileira, pois nela delineiam-se os limites e as regras para o exercício do poder estatal, ou seja, o Estado Democrático de Direito não pode prescindir da existência de uma Constituição e do respeito a ela.

Assim, é da própria Constituição que se extrai que o Estado Democrático de Direito tem como fundamento o pluralismo político e é justamente aí que os partidos políticos encontram sua legitimidade, mesmo que não esteja explícita. Isso porque não há como se falar em respeito à pluralidade se estivermos atrelados a indivíduos puramente, ao personalismo. Estas pessoas inevitavelmente acabarão por expor e garantir suas próprias ideologias, pois não terão um programa a ser seguido e respeitado. Somente com agremiações políticas plurais, inclusive internamente, é que as diversas reivindicações da sociedade poderão ser ouvidas, estudadas e realizadas. Dessa forma, se fez a escolha pela existência dos partidos



políticos já na Constituição para que se concretize este Estado governado pelo povo, mesmo que indiretamente, respeitando suas próprias normas.

Porém, isso tudo é muito bonito na teoria, mas muito diverso do que ocorre na prática. O que observamos, cotidianamente, são trocas de favores que envolvem muito dinheiro, o culto exacerbado a certos líderes políticos que mesmo cometendo crimes continuam com seus cargos e sendo votados, gastos enormes com campanhas políticas que prometem de tudo e constroem imagens deturpadas dos candidatos a fim de iludir seus eleitores e, claro, pouca coisa sendo feita de verdade.

E é por entender que deve haver uma mudança na forma com que se leva a política no Brasil atualmente que se fala e debate tanto sobre Reforma Política. E é por acreditar que uma mudança de verdade pode e deve ocorrer que se escolheu analisar dois de seus principais pontos no presente trabalho: financiamento público exclusivo de campanha e as listas fechadas preordenadas. Sendo que ambos estão interligados e ainda corroboram com o fortalecimento dos partidos políticos, que como foi já colocado, estão legitimados na nossa Carta Magna como a forma de externar o governo do povo e o império das leis.

O tema, porém, é ainda bastante controverso, existindo quem seja contra e quem seja a favor, cada qual com suas teorias e argumentos. Mas a necessidade de uma mudança nos quadros atuais, tanto no que diz respeito às leis como o que diz respeito à educação e cultura do povo brasileiro, é o que fez com que a autora se propusesse a tratar deste tema no presente trabalho monográfico. Para isso, utiliza-se do procedimento de revisão bibliográfica, através da leitura e análise do material encontrado, e posterior fichamento para compreensão do assunto abordado.

# **1 SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICO-PARTIDÁRIA NO BRASIL**

## **1.1 EVOLUÇÃO NO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO**

O estudo da evolução no sistema eleitoral brasileiro tem uma importância que transcende o simples interesse na legislação eleitoral do Brasil. O fato de que o povo brasileiro sempre teve a mais ampla liberdade de escolher seus governantes locais remonta à fundação das primeiras vilas e cidades brasileiras, logo após o Descobrimento. Ademais, nossa tendência normalmente foi, e continua sendo, de aperfeiçoar a própria lei eleitoral, conseqüência advinda das profundas alterações nos nossos regimes políticos.

Em 1532 Martim Afonso de Souza funda as duas primeiras vilas do território brasileiro: São Vicente, no litoral, e Piratininga, hoje a cidade de São Paulo. Essas sociedades eram reguladas pelo livro máximo do Reino de Portugal, a “Ordenação do Reino”, que estabelecia os fundamentos jurídicos da Monarquia, no âmbito nacional, e das repúblicas das vilas e cidades, no âmbito local. A história do povo brasileiro, como ser político, encontra-se, portanto, na história das repúblicas, das vilas e cidades. Eram nelas que exercitavam o seu poder político e seus direitos, elegendo e sendo eleitos para os cargos da República.

Até a realização da Proclamação da Independência do Brasil o povo elegia, portanto, apenas os governos locais, isto é, os conselhos municipais, os quais possuíam atribuições político-administrativas, cabendo a eles legislar de forma ampla todos os assuntos inerentes às vilas e cidades. As Câmaras Municipais eram compostas por juizes, vereadores, procuradores, tesoureiros, almotacéis e escrivães; chamados de oficiais. O povo elegia seus representantes, por votação secreta e de forma indireta, que depois, de forma indireta, elegiam os oficiais das câmaras. Frisa-se que essas eleições aconteciam segundo a forma prescrita pela Ordenação do Reino, constituindo, assim, um código eleitoral que vigorou no Brasil até 1828, portanto, quatro anos após a primeira constituição brasileira, de 1824. Ainda, resta dizer que nessa época o sufrágio era universal, não havia pré-requisitos nem distinção entre eleitores, apenas os elegíveis deveriam ser homens bons,

honestos, experientes e conceituados moralmente na sociedade. E nesses mais de três séculos de história surgem instituições que até hoje se sustentam, tais como a autonomia dos poderes constituídos e a imunidade parlamentar.

Na Constituição de 1824, outorgada ao povo brasileiro por D. Pedro I, destaca-se a divisão dos poderes políticos nela reconhecida como o Poder Moderador, Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judicial. Segunda a nova Constituição todas as cidades e vilas já existentes, ou as criadas futuramente, deveriam possuir uma Câmara, as quais seriam compostas por vereadores regularmente eleitos, competindo-lhes a captação, manutenção e aplicação de suas rendas e do governo municipal. Por outro lado, não mais teriam jurisdição contenciosa, revogando na prática a Ordenação do Reino que até então regiam o seu funcionamento.

A primeira Lei Eleitoral foi datada de 26 de março de 1824, onde todo povo foi convocado a comparecer às juntas eleitorais para escolher os Senadores, Deputados e Membros das Assembléias Legislativas Provinciais. A Segunda Lei Eleitoral é de 01 de outubro de 1828. Esta lei determinava a obrigatoriedade de se convocar eleições municipais para eleger os vereadores que substituiriam as legislaturas anteriores. Porém, o marco realmente final da aplicação da Ordenação do Reino em todo Império do Brasil foi em 19 de agosto de 1846, quando D. Pedro I decreta e sanciona a primeira lei realmente brasileira, que regulava a maneira de proceder às eleições de Senadores, Deputados, membros das Assembléias Provinciais, Juízes de Paz e Câmaras Municipais. Já no dia 19 de setembro de 1855, o imperador assinou Decreto de nova Lei Eleitoral, trazendo modificações profundas na lei eleitoral, destacando-se que as províncias seriam divididas em tantos distritos eleitorais quantos fossem os seus deputados, de modo que houvesse apenas um deputado por distrito. Essa lei ficou conhecida como Lei dos Círculos.

No dia 09 de janeiro de 1881, foi sancionada a mais importante legislação eleitoral do Brasil através do Decreto n. 3.029, sendo regulamentada após sete meses através do Decreto n. 8.313 de 13 de agosto de 1881. Era a chamada Lei Saraiva ou Lei do Censo.

As reformas introduzidas por esta lei foram profundas. As nomeações dos senadores e deputados seriam feitas através de eleições diretas, os cargos para

juízes de paz, vereadores e procuradores gerais também seriam objeto de eleição, bem como permitia que os candidatos ao cargo eletivo pudessem indicar fiscais junto às assembleias eleitorais.

A lei estabelecia ainda, que nenhum cidadão poderia ser incluído no alistamento sem o ter requerido por escrito, e junto com o requerimento deveria anexar provas de que tinha renda líquida anual não inferior a duzentos mil réis, por bem de raiz, indústria, comércio ou emprego. Complementando as informações sobre a lei, observa-se que a mesma não se esqueceu dos analfabetos, pois os mesmos poderiam obter o requerimento de alistamento desde que o pedido fosse feito por algum eleitor por ele indicado.

Quanto às condições de elegibilidade a lei determinava que o cidadão que desejasse concorrer a qualquer dos cargos deveria ter as qualidades exigidas para ser eleitor e não ter sido pronunciado em nenhum processo criminal.

Esta lei estabelecia ainda, que o candidato para concorrer ao cargo de senador deveria ter mais de 40 anos de idade e renda anual não inferior a um milhão e seiscentos mil réis, por bem de raiz, indústria, comércio ou emprego. Para concorrer ao cargo de deputado à Assembleia Geral deveria possuir renda anual de oitocentos mil réis, por bem de raiz, indústria, comércio ou emprego e para ser membro da Assembleia Legislativa Provincial o mesmo deveria residir na província há mais de dois anos.

Para ser vereador ou juiz de paz era necessário que o candidato residisse no município ou no distrito de paz por mais de dois anos. Os senadores, deputados e membros das assembleias provinciais, durante o mandato e até seis meses após o seu encerramento, não poderiam aceitar comissões ou empregos remunerados do governo geral ou das províncias, bem como efetuar qualquer tipo de transação com o Estado. As eleições para senadores eram feitas somente em caso de morte ou aumento do número de senadores, pois os cargos eram vitalícios, ressalvando-se que, o eleito não seria o mais votado, mas sim o candidato escolhido pelo imperador através de uma lista tríplice com o nome dos três candidatos mais votados.

Seriam eleitos os candidatos que obtivessem a maioria absoluta dos votos dados na eleição, caso nenhum candidato conseguisse a maioria absoluta, haveria

outra eleição 20 dias após onde concorreriam os dois candidatos mais votados, sendo eleito o que obtivesse a maioria simples dos votos.

A lei tratava, ainda, dos crimes eleitorais, onde as penas cominadas aos que cometessem algum crime de natureza eleitoral iam desde multas a penas de prisão.

Com relação ao decreto que regulamentou a Lei do Censo ou Lei Saraiva, a mesma estabeleceu que as eleições seriam feitas de quatro em quatro anos, no primeiro dia útil do mês de dezembro da última legislatura. O Decreto estabelecia também, que, como o sistema de governo era parlamentar, no caso de dissolução da Câmara dos Deputados deveria ser marcado dentro do prazo de quatro meses, contados da data do decreto de dissolução da Câmara, um dia útil para a nova eleição.

Com a proclamação da República iniciou-se uma nova era na legislação eleitoral brasileira. A partir deste momento, passaram a ser considerados eleitores todos os cidadãos brasileiros no gozo dos seus direitos civis e políticos que soubessem ler e escrever.

No dia 23 de junho de 1890, foi publicada a primeira Lei Eleitoral da República, através do Decreto n. 511, a qual ficou conhecida como Regulamento Alvim. Era quase todo baseado na Lei Saraiva e a nomeação dos deputados e dos senadores eram feitas pelos Estados através de eleição popular e direta, onde cada Estado teria direito a três senadores e quantos deputados fossem necessários para cobrir a proporcionalidade de sua população.

A primeira constituição da República do Brasil foi decretada e promulgada no dia 24 de fevereiro de 1891 e dispunha que o Poder Legislativo seria exercido pelo Congresso Nacional, na forma bicameral, dividindo-se em Câmara dos Deputados e Senado Federal.

As eleições para deputados e senadores, seriam simultâneas em todo o território nacional e cada legislatura duraria três anos. Com relação à Câmara dos Deputados a mesma seria composta por representantes eleitos nos Estados e no Distrito Federal, mediante sufrágio direto para um mandato de três anos.

No tocante ao número de cadeiras a serem preenchidas, a mesma se daria na proporção de um deputado para cada setenta mil habitantes e o número mínimo de deputados por Estado seriam quatro. Com relação ao Senado, este seria composto por cidadãos brasileiros maiores de trinta e cinco anos de idade no gozo dos seus direitos civis e políticos, sendo que cada Estado e o Distrito Federal elegeriam três senadores cada, para um mandato de nove anos, com a renovação de um terço do Senado trienalmente.

Quanto às eleições para Presidente ou Vice-Presidente da República, não eram tão diferentes das hoje existentes, pois os candidatos aos cargos deveriam ser brasileiros natos, estar no gozo dos seus direitos civis e políticos e ter mais de trinta e cinco anos de idade, sendo considerados eleitos os candidatos que obtivessem a maioria absoluta dos votos através do sufrágio direto. Quanto aos eleitores, estavam aptos a votar todos os cidadãos brasileiros maiores de 21 anos já alistados conforme a lei anterior – Lei Saraiva, e os que se alistarem na forma da lei vigente.

A conclusão a que se chega é que a estrutura do Direito Eleitoral Brasileiro baseou-se no Código Eleitoral de 1932 e na Lei Saraiva de 1881, pois estas leis foram um marco revolucionário pela sua importância, alcance e influência, devido a instituição da representação proporcional e do voto secreto. Dentre os vários princípios do Código Eleitoral de 1932 está o da universalidade do sufrágio, considerando o voto como um direito e um dever cívico, derrubando de vez a base censitária e estendendo o direito ao voto às mulheres.

Este código eleitoral possibilitou aos habitantes do país conhecer as várias linhas do pensamento político praticado no mundo, marcando de forma indelével o direito público brasileiro, possibilitando assim o estabelecimento de uma democracia moderna, com a criação dos princípios de uma democracia de partidos políticos.

O partido político é uma organização de pessoas que inspiradas por idéias ou movidas por interesse, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para a realização dos fins propostos e segundo Kelsen seria uma ilusão ou hipocrisia sustentar a possibilidade de uma democracia sem partidos políticos. (Bonavides, 1998).

A Constituição de 1934 manteve Brasil como República Federativa sob o regime representativo em sua forma de governo. Quanto a Câmara dos Deputados,

esta seria composta mediante o sistema proporcional dos votos universal, direto e igualitário, além dos representantes eleitos pelas organizações profissionais. Os deputados seriam eleitos proporcionalmente ao número de habitantes de cada Estado e do Distrito Federal.

A Constituição de 1937, considerada por muitos como uma constituição fascista, serviu apenas com a finalidade de manter no poder o presidente Getúlio Vargas.

A Constituição de 1946 assemelhava-se a Carta Magna de 1891, porém sem a rigidez presidencialista. No dia 25 de agosto de 1961, o então presidente da república, Jânio Quadros, encaminhou ao Congresso Nacional sua renúncia e no dia 02 de setembro de 1961 o Congresso Nacional, através das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram a emenda constitucional n.º 4. Esta emenda ficou conhecida como "Ato Adicional", que instituía o sistema parlamentar de governo na tentativa de uma solução apaziguadora entre os militares e os congressistas, pois os primeiros não queriam que o vice-presidente João Goulart assumisse a Presidência da República.

Contudo, em janeiro de 1963, através de um plebiscito, o povo pediu o retorno do regime presidencialista, sendo o mesmo efetivado através da emenda constitucional n.º 6, datada de 23 de fevereiro de 1963.

No dia 31 de março de 1964 os Comandantes-em-Chefe das Forças Armadas sob a alegação de restaurar no Brasil a ordem econômica, financeira, política e moral, bem como, impedir que se instalasse no país um regime bolchevista, e com a finalidade de restaurar a ordem interna e o prestígio internacional do país promoveram a revolução militar que culminou com a derrubada do Presidente da República e a tomada do poder constitucional.

Assim, em 09 de abril de 1964, investidos no exercício do Poder Constituinte, que segundo os próprios militares revolucionários definiram como sendo a forma mais expressiva e mais radical de poder que poderia se manifestar tanto através da eleição popular como pela revolução, e, representando o Povo e em seu nome exercendo o Poder Constituinte, de quem era o único titular, editaram o

Ato Institucional n.º 1 mantendo a Constituição de 1946 em vigor e o Congresso Nacional funcionando com as devidas limitações.

As Constituições de 1967 e 1969, depois de afirmarem que a forma de Estado seria a federação, estabeleceram que o sistema político seria o democrático e a forma de governo republicana, no entanto, não esclareceram se a república seria presidencialista ou parlamentarista.

Ainda sob a vigência da Constituição de 1967, foi editada a Emenda constitucional n.º 15 de 19 de novembro de 1980, que restabeleceu o voto direto nas eleições para Governador de Estado e para Senador da República, iniciando-se, assim, o processo de abertura política tão almejado pela população do País.

A abertura política alcançou o seu auge através da Emenda Constitucional n.º 25 promulgada em 15 de maio de 1985. Esta Emenda alterava alguns dispositivos da Constituição Federal, estabelecia normas constitucionais de caráter transitório, que vinham trazendo o País para a democracia plena, ou seja, alterava os arts. 74 e 75 da Constituição Federal de 1967, e faziam com que o Presidente e o Vice-Presidente da República passassem a ser eleitos por sufrágio universal e voto direto e secreto em todo o País.

Ainda sobre este processo, é importante destacar, que seria eleito o candidato que obtivesse a maioria absoluta dos votos, não sendo computados os votos em brancos e os nulos. Nessa linha de raciocínio, verifica-se que a alteração do art. 152 da Constituição federal deixava livre a criação de partidos políticos, devendo a sua organização e funcionamento resguardarem a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais do cidadão.

Por fim, é importante lembrar que o ápice do processo de abertura ocorreu com a edição da Emenda Constitucional n.º 26 em 27 de novembro de 1985, que convocou a Assembléia Nacional Constituinte.

A Constituição de 1988 surge como reação ao período do Regime Militar e devido às preocupações de garantia dos direitos humanos e sociais. É fruto da tentativa de combinar a igualdade política formal típica do liberalismo e próprio da constituição de 1891 com o reconhecimento dos direitos sociais, pressupondo uma forte intervenção do Estado na economia capitalista por meio políticas populistas.



A Constituição determina que os mandatários do povo para cargos do Poder Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos), sejam eleitos através do sistema majoritário, isto é, aquele que obtiver maior votação será o eleito. Para ser eleito em primeiro turno, faz-se necessário que o candidato tenha 50% mais um voto, dos chamados válidos. Caso isso não ocorra, haverá um segundo turno, em que os dois candidatos mais bem colocados no pleito disputarão a preferência popular.

As eleições para o Senado também são majoritárias. Como são representantes dos estados, a Constituição prevê que sejam eleitos três senadores para cada unidade da Federação. São 78 senadores eleitos pelos 26 estados e três pelo Distrito Federal, perfazendo o total de 81.

A legislatura do Senado tem duração de oito anos. O Senado Federal, no entanto, renova-se de quatro em quatro anos. Assim, alternadamente um terço do Senado é renovado e nas eleições seguintes, a renovação será de dois terços. Cada senador escolhe um suplente e caso eleito, o senador pode afastar-se durante a legislatura, fazendo com que seu suplente assumira a vaga durante o tempo restante.

Já para as vagas de deputado federal, deputado estadual e vereadores, a Constituição adotou o sistema proporcional de votos. Cada estado elegerá no mínimo oito e no máximo setenta deputados, de um total de 513 vagas existentes na Câmara dos Deputados. O cálculo faz-se da seguinte forma: o total de votos válidos, dividido pelo total de vagas disponíveis. O resultado é o chamado "quociente eleitoral", que é o número de votos necessários para a eleição de um postulante ao cargo. Em seguida é necessário determinar o "quociente partidário" - o número de vagas que cada partido tem direito em uma eleição -, o qual é obtido pela divisão do número de votos do partido em uma circunscrição eleitoral pelo valor do "quociente eleitoral" desta mesma circunscrição. Os restos dessa divisão são desconsiderados. Após a realização desta primeira alocação de cadeiras é necessário distribuir eventuais sobras de cadeiras não determinadas pela primeira distribuição. No Brasil os partidos que não alcançaram o valor do quociente eleitoral não participam desta distribuição.

Admite-se ainda, o voto de legenda, ou no partido. O total de votos do partido também pode contribuir para que deputados com votações ínfimas sejam

eleitos. Além disso, caso um candidato do partido obtenha uma votação expressiva, acima da necessária para a obtenção de sua vaga, os votos excedentes serão convertidos para sua legenda.

## 1.2 EVOLUÇÃO NO SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICO-PARTIDÁRIA NO BRASIL

A experiência partidária brasileira deve ser estudada juntamente com a história política do país, para que se possa entender a fragilidade atual dos partidos políticos e as conseqüências disto para todo o sistema.

Na primeira metade do século XIX, o quadro político do Brasil é composto por formas políticas de organização, surgidas no período compreendido entre a crise da abdicação de D. Pedro I e a maioridade de D. Pedro II, sendo que eram mais associações políticas que partidos, denominadas de Partido Conservador (saquaremas) e Partido Liberal (luzias) e que se revezaram no poder até a queda da monarquia, em 1889, mesmo após a criação do partido republicano em 1870.

A Assembléia Constituinte de 1823 não possuía uma orientação política forte e firme, predominando as tendências individuais. Conseqüentemente, em 1824, a Constituição não fazia alguma referência, direta ou indiretamente às organizações de representação política, pois fazia, inclusive, parte da época conceber tanto partido como facção como organizações maléficas e duvidosas.

O Poder Moderador, utilizado pelo monarca, manipulava tanto o Partido Conservador, formado por grandes proprietários exportadores rurais e comerciantes urbanos que propunham sempre um regime forte, com autoridade concentrada no trono, pouca liberdade para as províncias e desejavam que as mudanças na ordem social marchassem conforme o avanço da civilização e as reformas fossem operadas lentamente e pelos meios legais, quanto o Partido Liberal, formado por profissionais liberais com os demais proprietários de terra que se inclinavam pelo fortalecimento do parlamento, pela maior autonomia provincial, eram favoráveis à república e almejavam a federação absoluta, a união das províncias soberanas, a

expulsão dos estrangeiros, a perseguição aos negociantes portugueses e a nacionalização do exército. Os liberais consideraram o fechamento da Assembléia Constituinte, em 1823, um atentado imperdoável à liberdade e, naturalmente, recusavam a legitimidade da Constituição de 1824. O objetivo do monarca era atender suas próprias exigências, confundindo politicamente os dois grupos e jogando uns contra os outros.

Nesse período, o voto era rarefeito, hierárquico e baseava-se no critério censitário com eleições de dois turnos. As assembleias paroquiais escolhiam os eleitores das provinciais e estes escolhiam os representantes da nação e das províncias. Não havia uma organização partidária consistente, os políticos pertenciam aos grupos, mas não existia nenhuma formalização, nenhuma filiação oficial, pois a legislação não previa sua existência. Ou seja, eram organizações de fato, não de direito. Mesmo porque um sistema político voltado exclusivamente para a participação das elites e para o calendário eleitoral não precisava de partidos de estrutura sólida e organização complexa. Assim como os conservadores, os liberais pertenciam, na prática, a mesma classe social, aceitando a filosofia liberal clássica da pouca intervenção do Estado no domínio econômico, gerando, dessa forma, um descaso com as questões ideológicas, o que pode explicar o surgimento do primeiro programa partidário ter sido redigido apenas em 1864 (pelo Partido Progressista).

O sistema partidário do Império desapareceu juntamente com ele. Conservadores e Liberais defendiam, apesar das diferenças, a organização monárquica e com a implementação da República perderam sua razão de ser.

A Primeira República, de 1889 a 1930, não proporciona a criação de partidos políticos e nem de um sistema político-partidário definido e estável. Sendo que todas as organizações políticas existentes no Império foram extintas, com a única exceção do Partido Republicano. Mezzaroba (2003, p. 193) muito bem resume esse período ao dizer que “a experiência republicana brasileira revelou desde cedo sua tendência em formar uma cultura política antipartidária”, mesmo porque não havia sequer espaço infraconstitucional para se abordar este tema.

(...) além de não reconhecer os Partidos Políticos, toda a primeira fase republicana da história política brasileira é marcada pela tentativa de reprimir qualquer tipo de organização política que pudesse vir a constituir-se

em *Partido* ou não, se não estivesse de acordo com os interesses daqueles que detivessem o controle do Poder Político (Mezzaroba, 2003).

Havia, inclusive, uma repulsa em relação às organizações políticas que pretendiam uma projeção nacional, conseqüência disto foi o favorecimento de lideranças individuais e a propagação “do pensamento liberal sobre a representação política, de que os Partidos Políticos são organismos nefastos que por isso não mereciam ser valorizados, e sim coibidos” (Mezzaroba, 2003, p. 197)

Obedecendo ao espírito federativo tão reclamado, surgiram partidos regionais (Partido Republicano Paulista- PRP, Partido Republicano Mineiro- PRM, entre outros) que gradativamente desativaram as tentativas de formação de agremiações nacionais e garantiam o controle da política, sendo contrários a qualquer mudança nas regras eleitoras.

O Partido Democrático foi o primeiro a romper com este esquema, incluindo em seu programa algumas das principais reivindicações tenentistas, entre elas o voto direto, alterando o jogo político nacional e demonstrando patente decadência da política dos partidos nacionais. Porém, deve-se deixar claro que este partido exprimia apenas os anseios da reforma política, no sentido mais formal da expressão, não se aprofundava até as necessidades da reforma social.

Antes da Constituinte de 1934, o Governo Provisório de Getúlio Vargas promulgou o decreto n. 21.076 de 1932, regulando as eleições e reconhecendo a existência jurídica dos partidos. Havia os partidos permanentes, com personalidade jurídica de acordo com o Código Civil e os provisórios, que se formavam transitoriamente e às vésperas do pleito. Era também permitido as candidaturas avulsas, mas desde que fosse requerido por um número mínimo de eleitores. A Constituinte de 1934, mesmo criticando a política dos governadores, manteve os partidos estaduais e confirmou o sistema proporcional e a Justiça Eleitoral.

Em 1922 foi fundado o Partido Comunista Brasileiro (PCB), liderado por Luís Carlos Prestes, tendo como frente de esquerda a Aliança Nacional Libertadora (ANL) e dez anos depois surgiu Ação Integralista Brasileira (AIB), comandada por Plínio Salgado. Ambos tentaram depor o governo de Getúlio através do golpe, porém foram colocados na ilegalidade.

(...) para o pensamento conservador, a sociedade brasileira era politicamente atrasada e desarticulada, e as necessárias transformações sociais e econômicas só poderiam ser feitas pelo Estado, única força social de âmbito nacional e capaz, ademais, de promover tal modernização de maneira técnica e racional. Desta forma, a solução encontrada não privilegiou um partido totalitário, e sim um Estado autoritário (Política Voz, 2009).

Através do Decreto-lei n. 37 de 1937, ano do golpe de estado e início do regime político batizado de “Estado Novo”, Getúlio Vargas extinguiu todos os partidos políticos e, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, em decorrência da conjuntura internacional e nacional contrária aos governos autoritários, publicou outro decreto, o qual obrigava os partidos políticos a se organizarem em âmbito nacional para o seu registro no TSE. O ditador criou dois partidos baseados em áreas que ainda tinha controle: Partido Social Democrático (PSD), voltado para a continuidade do estado novo e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), com liderado por dirigentes sindicais. Os opositores formaram um terceiro partido nacional, a União Democrática Nacional (UDN), sem vínculos com o Estado.

No final dos anos 1950 e início de 1960 houve um aumento da influência das propostas reformistas e de esquerda, um dos principais pilares da crise política que gerou o golpe militar de 1964. Sendo que o PTB constituiu a base do bloco de idéias reformistas e a UDN o bloco contrário.

Como as reformas requeridas precisavam do apoio do Congresso, pois em alguns casos seria necessário emendar a Constituição, estabeleceu-se um impasse, havendo a ameaça de uma ruptura entre o Poder Executivo e Legislativo. O desfecho dessa crise foi o seguinte: os políticos conservadores se articularam com os militares e derrubaram o governo reformista. “Paradoxalmente, promoveram um golpe antidemocrático sob o argumento de estarem agindo para salvar a democracia” (Motta, 2008, p. 90)

O Regime Militar editou a Lei n. 4740 de 1965 que regulava a reforma dos Partidos, porém não possuía compromisso com a liberdade de criação e com o fortalecimento dos partidos. Na verdade trazia regras que impediam a criação de novos partidos e reduzia o número dos já registrados.

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1965 destacava-se por outra inovação importante: pelo art. 50, havendo o cancelamento do registro de um Partido, os seus representantes permaneceriam com o mandato, exceto se o cancelamento estivesse fundamentado na violação do regime democrático, na pluralidade partidária ou na garantia dos Direitos Humanos; (...) Com esse mecanismo casuísta de compensação, a Lei incentivou o enfraquecimento e a falta de compromisso com a vida intrapartidária e com a fidelidade partidária. (Mezzaroba, 2003)

O Regime Militar propiciou a organização partidária da oposição, controlando-a através dos meios legais que ele mesmo criou.

Essa preocupação dos militares revela um ponto de grande interesse para o estudo do comportamento político brasileiro concernente às instituições político-partidárias: o reiterado controle estatal sobre a organização jurídico-política dos Partidos, deslocando-os constantemente da condição de veiculação da organização da vontade dos indivíduos dentro da Sociedade. (Mezzaroba, 2003)

Com o ato Institucional n. 2, imposto pelo governo militar de Castelo Branco, ficaram extintos todos os Partidos existentes até então, sendo que para se organizar novos partidos havia as exigências da citada Lei 4740. Porém, logo em seguida, em 20 de novembro de 1965, foi instituído o ato Complementar n. 4, onde foi imposto o sistema bipartidário, onde a tarefa de formar novos partidos era do Legislativo.

(...) se por um lado “não interessava ao Estado de Segurança Nacional manter um sistema unipartidário”, por outro, na tentativa de garantir a sua própria legitimação, esse mesmo “Estado queria um partido de oposição responsável, ao qual caberia “tão-somente a atribuição de fazer críticas construtivas ao governo (Mezzaroba, 2003)

Em 1966 constituíram-se a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). O primeiro era o partido de apoio ao governo e a maioria dos parlamentares pertencentes provinha da UDN junto com a maior parte do PSD, que mesmo não tendo muito apreço pelos militares, tinham simpatia pelo domínio de instituições no Estado. Já o MDB era oposição ao governo militar, composta, na maioria, pelos sobreviventes do PTB que não haviam perdido seu mandato.

No governo do general Figueiredo começa um novo quadro político. O Congresso aprovou uma lei que modificava as regras para criação de partidos políticos. A Lei n. 6.767 de 1979 acabava com a situação e oposição como as únicas

posições políticas do país. “A maior liberdade para criar partidos, somada à volta de todos os políticos cassados propiciada pela anistia, imprimiu novo dinamismo à vida política nacional” (Política Voz, 2008, p. 3)

Em síntese, o Regime Militar primou por garantir uma aparência de Democracia no país. A organização de uma oposição oficial dentro do MDB permitiu o estreito controle de suas atividades, ao mesmo tempo que desarticulou de forma repressiva e preventiva a oposição ao governo que partia ou poderia eventualmente vir a partir da Sociedade de forma organizada ou não. Essa coercitiva desmotivação da organização popular intencionada pelo governo autoritário proporcionou fator adicional de apoio à cristalização da cultura antipartidária no país, assim como a adoção das cláusulas de barreira definiu conclusivamente a conduta de controle estatal sobre a existência e o funcionamento dos Partidos. Também a fidelidade partidária, instituto introduzido no período militar, apresentou-se como mecanismo otimizado de controle sobre a bancada da agremiação apoiadora do Regime, a ARENA. (Mezzaroba, 2003)

Em 1985, com a eleição de Tancredo Neves, teve-se o fim do autoritarismo e o início de um novo ciclo político na história brasileira. Uma das primeiras medidas do governo da Aliança Democrática (formada pelos integrantes do PMDB e a Frente Liberal, dissidência do PDS) foi aprovar no Congresso a Emenda Constitucional n. 25, que restabeleceu as eleições presidenciais diretas e retirou da Constituição o dispositivo referente à fidelidade partidária. Ficou também autorizada a livre criação de novos partidos políticos e a reorganização de todas as siglas que tivessem tido os seus registros indeferidos, cancelados ou cassados durante a vigência do regime autoritário.

Ainda em 1985 foi aprovada a lei 7.454 que alterou vários dispositivos do Código Eleitoral em vigor desde 1965, permitindo, por exemplo, que todos os partidos com registro provisório ou em formação pudessem participar das eleições para a Assembléia Nacional Constituinte.

A Constituição de 1988 alterou também a condição jurídica dos partidos, pois de entes públicos passaram a ser privados, concedendo plena autonomia para que cada agremiação partidária determinasse suas próprias regras internas de organização e funcionamento.

### 1.3 A ATUAL DEBILIDADE E CRISE

Na sociedade atual, os partidos deixaram de ser, ou melhor, continuam não sendo instrumento para canalização das principais demandas sócio-políticas. O declínio da relação de identificação entre representantes e representados trazem como consequência o aumento das taxas de alienação eleitoral, expressando a debilidade e a crise da representação política que está aliada a um processo de exclusão social devido a falta de identificação com os partidos políticos, que não representam seus interesses, e a perda da confiança nas instituições políticas.

A sensação de impotência do eleitorado que, cada vez mais, sente-se alijado das decisões políticas se traduz no aumento da abstenção. Desta forma abre-se espaço ao desencanto, a apatia e até a hostilidade em face de distorções que envolvem políticos e instituições democráticas.

A democracia tem como fundamento a competição política, que supõe, sistemas políticos competitivos, com partidos e eleições bem organizados. Porém, o que se observa, atualmente, é o declínio da importância dos partidos nas democracias contemporâneas, em especial, no Brasil.

(...) as novas condições institucionais, culturais e tecnológicas do exercício democrático, tornaram obsoletos os sistemas partidários existentes, levando à volatilidade eleitoral, o desaparecimento gradativo dos partidos e a importância decisiva da mídia nos processos eleitorais e a tendência global parece indicar ou confirmar, ao longo do tempo, a proporção decrescente de votos para os partidos (Homero, 2009)

Para Manin (1995), o que tem sido entendido como crise da democracia é o *“declínio das relações de identificação entre representantes e representados”*. Passa-se de um modelo no qual a representação política tinha o predomínio do parlamento, intermediada por partidos, para um modelo no qual os partidos perdem a condição de intermediar representantes e representados e são substituídos pela mídia, que forma a imagem do candidato; é uma democracia de público.

O que há no Brasil é um sistema partidário subdesenvolvido, com partidos fracos, pouco institucionalizados, inconsistentes do ponto de vista ideológico e assim, com uma parca identificação com os eleitores (mobilizados apenas em períodos eleitorais), trazendo alto grau de volatilidade eleitoral. Além disso, há perda



da capacidade dos partidos de proporcionar à sociedade e ao eleitor em especial, um sistema reciprocamente orientado de opções políticas

Além de um sistema partidário inadequado, há outros fatores importantes que contribuem para isto, como é o caso do sistema eleitoral. Mesmo tendo sofrido, ao longo da história, inúmeras mudanças, permanecem aspectos que levam a volatilidade e a fragmentação, como o sistema de listas abertas, a ausência de fidelidade partidária e as distorções da representação dos Estados.

Como dito, verifica-se que as condições políticas do país possuem relação intrínseca com o processo eleitoral e a escolha de nossos representantes através do voto, da eleição e da representação. Tal afirmação se funda em constatação simples, na qual se verifica que grande parte dos eleitores vão as urnas não no cumprimento de um dever cívico, mas em troca de alguma vantagem.

A lei confere aos cidadãos a capacidade natural do voto, mas como a lei não confere inteligência, cultura e discernimento a quem não os possui de fato, tal capacidade torna-se artificial, e, como consequência imediata, temos que a política se transforma em monopólio dos políticos, isto é, dos que fazem da política profissão e meio de vida.

Quem ocupa os cargos elegíveis, em vez de representarem a nação e os seus eleitores, representam, não raras vezes, os interesses de quem lhes patrocinou e não poucas vezes vemos isso acontecer, transformando-se assim em uma das maiores ameaças para a democracia de nosso País, sendo esta uma das consequências da ineficiência do sistema educacional brasileiro, pois a falta de instrução de grande parte do eleitorado brasileiro faz com que os mesmos se tornem massa de manobra dos políticos corruptos

Exemplo do exposto é que poucos eleitores sequer sabem o nome do candidato em quem votaram nas últimas eleições; muitos poucos foram às urnas espontaneamente, no livre cumprimento do exercício da cidadania e, como consequência imediata deste absurdo, a política transforma-se em monopólio dos políticos, conforme já mencionado anteriormente, pois muitos fazem da política profissão e meio de vida, transformando, assim, o sufrágio universal, um direito

sagrado e consagrado em todas as nossas Cartas Magnas, apenas um jogo nas mãos de pessoas inescrupulosas.

## **2 REFORMA POLÍTICA**

### **2.1 A DISCUSSÃO ATUAL**

Desde a aprovação da Constituição Federal de 1988 são debatidas no Brasil as propostas de Reforma Política, existindo um grande número de propostas

em trâmite no Congresso Nacional. Dado a grande quantidade de projetos de lei (PL), escolheu-se analisar, ao invés de PL específicos, as duas principais propostas que geram efeitos na representação política hoje existente, que são inclusive temas de diversos PL, quais sejam: financiamento público exclusivo de campanha e listas fechadas preordenadas.

Porém, antes de iniciar essa análise mister se faz introduzir um estudo mais genérico sobre a Reforma Política e o referencial teórico adotado neste trabalho, ou seja, a Teoria do Estado de Partidos, que nos leva ao entendimento de que é preciso transcender o atual modelo de representação para se realizar qualquer tipo de reforma neste sentido.

Ainda que a promoção de direitos sociais sejam objetivos fundamentais da República, consagrados na Constituição de 1988 no art.3º, incisos I, III e IV, podendo tais objetivos ser reconduzidos à inspiração última do princípio da dignidade da pessoa humana, também consagrado pela Carta Magna, no seu art.1º, inciso III, estes não são os únicos interesses tutelados por ela, configurando-se igualmente o princípio democrático como pilar da ordem constitucional brasileira, que inaugura, nos dizeres do próprio caput do art.1º, um Estado Democrático de Direito.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (Constituição Federal de 1988).

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Constituição Federal de 1988).

O princípio democrático impõe uma concreta realização dos objetivos políticos da Carta de 1988, especialmente a cidadania e o pluralismo político. Sua aplicabilidade é imediata, demandando, portanto, atuação incisiva dos poderes constituídos no sentido de promover e implementar a efetiva participação democrática da sociedade na condução do destino do país, sendo as eleições, neste cenário, um dos principais, e o mais tradicional, instrumentos de realização política do cidadão.

Implícito, também, à Democracia existem alguns princípios que também são basilares à mesma, como os princípios da igualdade e da liberdade. Deste depreende-se que há, no exercício político democrático, a necessidade de liberdade no direito de ação, ou seja, o representante tem liberdade nas suas ações perante seus representados, bem como perante o partido político do qual faz parte, tendo como limite de ação somente a incidência do princípio da igualdade entre as ações. Mas, o princípio da igualdade adquire na democracia o *status* de princípio limite, o que leva ao entendimento de que esta liberdade de ação cedida aos representantes do povo não deve ser entendida como uma forma de agir sempre ao bel prazer daqueles que vencem as eleições e nos representam.

Logo, a construção democrática é um processo que supõe não apenas um governo sancionado pelo sufrágio universal, mas principalmente a existência de um arcabouço institucional democrático, compreendendo um Executivo bem constituído e responsável, um sistema partidário representativo e sólido, com mecanismos de alternância no poder, um Congresso como órgão de representação e de supervisão do Executivo, um sistema judiciário mais ágil e independente, além de organizações civis capazes de exercer o controle social sobre o aparelho do Estado.

Ocorre que desde o Império tem-se o hábito de mudar as regras do jogo eleitoral no decorrer do processo. Foi assim até recentemente, até que se impôs limite a essas constantes mudanças, mediante a introdução de uma regra constitucional, a do art. 16, que antes permitia alterações na lei eleitoral até um ano

antes das eleições e que agora é redigida da seguinte forma “*A lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após sua promulgação*”.

E o que isso tem a ver com a reforma política? Em primeiro lugar, o princípio enunciado no art. 16 da Constituição Federal significa que regras gerais, universais e permanentes são elementos essenciais do jogo democrático e devem ser estabelecidas pelas partes envolvidas no processo, com uma antecedência programada e contratada pelas partes. Em segundo lugar, a Lei n. 9.504 de 1997, que regula as eleições, assegura a efetividade do princípio para todos os interessados, cidadãos, candidatos, parlamentares e demais envolvidos no processo.

Assim, a decisão de se discutir uma reforma no âmbito político pauta-se pela percepção da necessidade de uma alteração radical na estrutura partidária e no sistema político-eleitoral brasileiro que, embora considerados como sólidos em termos democráticos, possuem problemas graves, arraigados em nosso cotidiano político, quase intransponíveis sem alterações mínimas no desenho institucional vigente. Nesse ensejo, as propostas melhor qualificadas, trabalham, essencialmente, mas não exclusivamente, em nível infraconstitucional, focando-se nas regras eleitorais e partidárias que atingem o cotidiano do jogo político, mas sem se esquecer de mencionar a qualidade de nossa participação política. A proposta ideal deve apresentar-se como a melhor para o sistema brasileiro atual, embora não esteja descartada uma agenda subsidiária mínima que acompanhe todo o bloco de reformas necessárias.

Embora haja pequena divergência na literatura da ciência política contemporânea, exaustivamente discutida nos encontros de mérito realizados pelo governo sobre o tema, é possível apontar relativo consenso acerca do diagnóstico do quadro político-eleitoral brasileiro, em consonância com o delineamento anteriormente realizado pelo corpo técnico de sua secretaria.

De maneira geral, o sistema é balizado por um presidencialismo de coalizão incrustado em um quadro partidário multifragmentado e volátil, que condiciona os governos à montagem de composições partidárias amplas, com vistas à garantia mínima de governabilidade. Tal situação pode favorecer – e efetivamente favorece – alguns aspectos contrários aos princípios de soberania popular e de democracia representativa e partidária positivados em nossa Constituição, como por exemplo: Relações partidárias formuladas em bases não programáticas e concessões programáticas

quase obrigatórias que desvirtuam, em alguma medida, a vontade popular. (Ministério da Justiça – Secretaria de Assuntos Legislativos, 2008)

Some-se a isso um modelo eleitoral de lista partidária aberta e não-bloqueada, em um quadro multipartidário acentuado, a ocasionar a indução do eleitor a erro, com a transposição de votos nominais para a legenda ou para a coligação. O eleitor acaba por auxiliar candidatos de outros partidos sem ter o devido conhecimento disso, o que resulta na eleição de representantes praticamente sem votos e, o que talvez seja mais grave, no fato de a maioria dos votos nominais do país não eleger os representantes efetivamente diplomados, sendo o exemplo mais conhecido de todos o caso do deputado Éneas, melhor explanado adiante.

Há também a conformação de coligações esporádicas e de ocasião para eleições proporcionais, em troca de benefícios mútuos não-programáticos, a existência de partidos que se oferecem ou que são cooptados por outras agremiações em troca de seu tempo de propaganda eleitoral, a disputa de votos entre candidatos de uma mesma legenda, exacerbando o personalismo excessivo e aumentando a importância do aspecto econômico nas campanhas pessoais. Dessa forma, o elemento diferenciador entre as candidaturas passa a ser, indubitavelmente, o montante de recursos aplicado nas eleições, gerando campanhas excessivamente caras e desiguais, o enfraquecimento dos partidos e de seu aspecto programático-ideológico, com óbvio favorecimento a candidatos de mídia ou fortemente financiados e a emergência de problemas de legitimidade em momentos de vacância de cargo.

Diferente do que prevê o modelo de separação de poderes, pelo qual a representação plural da sociedade controlaria os atos de um Poder Executivo eleito pela maioria, o sistema adotado no Brasil, listas abertas, acaba por gerar distorções em variados níveis, sendo que o Presidente da República, por exemplo, recebe mais votos do que a soma dos votos nominais de todos os deputados federais eleito.

Ainda, o atual modelo de financiamento de campanha acarreta desvirtuamento da representação da vontade popular, valendo a vontade do capital, inviabilizando candidaturas que não angariam financiadores de grande monta, independentemente do estrato ideológico representado pelo candidato, o aumento

do envolvimento entre candidato e financiador, com impacto direto na defesa de interesses não-republicanos e na abertura de canais propícios ao favorecimento ilegal e ao desvio de dinheiro público e empenho de gastos exorbitantes em campanhas eleitorais. Dessa forma, cada candidato é impelido a produzir campanhas individuais, não centralizadas pelo partido, para estabelecer o diferencial de sua candidatura. É um convite à corrupção e ao clientelismo, sendo que pesquisas empíricas apontam, por exemplo, aumento da renda média do trabalhador em anos eleitorais e comparecimento maior do eleitor às urnas em anos de eleições municipais, justamente os momentos em que a relação pessoal e as possibilidades de controle do eleitor pelo potencial eleito são maiores.

Percebe-se, assim, que o quadro que hoje vige em nosso país serve para acentuar desvios. Há uma clara exacerbação da disparidade entre a real vontade do eleitor e a situação de fato da representação.

A manutenção do *status quo* pelo receio de eventuais efeitos imprevistos é, de fato, a concretização do conservadorismo que se abate – ou que se abatia – no cotidiano das mais variadas esferas da política nacional. A opção pela manutenção da sistemática vigente em um momento em que há possibilidade de real discussão de alternativas – que, por óbvio, devem ser analisadas à exaustão e com toda a cautela possível – pode significar, em verdade, anuência com o desconfortável quadro desenhado. (Ministério da Justiça – Secretaria de Assuntos Legislativos, 2008)

Assim, surge mais do que justificado a proposta de reforma política que ataque a estrutura do desenho institucional vigente e aponte para uma alteração radical do cenário contemporâneo. Sem ingenuamente crer em meras alterações legislativas como solução de grande parte dos problemas de nosso sistema político, almeja-se o desestímulo a práticas hoje correntes que não vão ao encontro dos anseios do titular do poder soberano.

A reforma política pode representar um passo rumo a uma sociedade mais madura, mais ética, mais vigilante e menos tolerante com desvios e distorções. Por isso, tem-se que reformar o sistema eleitoral e também aperfeiçoar as instituições representativas. É consenso universal de que a política não pode prescindir da instituição dos partidos, que têm a função de viabilizar o revezamento político, a estabilização do sistema e a canalização de demandas opostas ao Estado.

O que é absurdo (ou melhor, inconcludente) é imaginar um modo diverso de fazer política com atores e movimentos diversos sem levar em conta que, para fazê-lo, é preciso mudar as regras que previram e criaram aqueles atores e organizaram aqueles movimentos inclusive nos mínimos detalhes. (Bobbio, 2004, p. 81)

O processo da plataforma da reforma política tem, inclusive, suas diretrizes básicas que norteiam a proposta ideal: combate à corrupção e às estruturas institucionais permeáveis à corrupção, com foco na transparência e no fim do abuso do poder econômico nas campanhas eleitorais, incremento qualitativa de representatividade em detrimento do clientelismo e do personalismo, busca pela isonomia nas campanhas eleitorais, redução drástica dos custos de campanha, reforço aos partidos políticos efetivamente representativos e ao debate programático e ideológico.

Busca-se, portanto, mudanças reais para o melhor exercício do poder político conjuntamente com as necessidades inerentes à sociedade, pois como é sabido, e é um problema dos Estados eletivos, o ocupante do cargo nos períodos próximos às eleições é tomado por um espírito de desassossego, visando tão somente uma reeleição, ou a eleição de seu sucessor, deixando desta forma o Estado como controlado por piloto automático, como se o exercício do poder à ele outorgado fosse deixado em segundo plano, sendo que esse mesmo exercício de poder era o mais buscado antes de sua condução ao cargo. Necessita-se, em decorrência ao que se avista, de uma legislação que dê e mostre tanto ao detentor do poder como aos seus administradores a devida responsabilidade inerente ao cargo até o último segundo do ser exercício.

## 2.2 TEORIA DO ESTADO DE PARTIDOS

O referencial teórico adotado, como já dito anteriormente, foi a Teoria do Estado de Partidos – “*Parteiinstaat*” em alemão -, que apresenta um novo modelo de representação política. Quando se fala em Estado de Partidos, obrigatoriamente



estará se referindo a uma Democracia de Partidos, pois há, indubitavelmente, um ambiente democrático para que o Estado de Partidos possa ser implementado. Destarte, o princípio basilar é o de proporcionar que cada partido se preocupe em tornar hegemônicas suas idéias tendo por base os princípios da democracia e da disciplina partidária, possibilitando uma nova dinâmica no funcionamento do Estado, cujo novo paradigma seria o resultado da articulação e da interação entre o sistema partidário e a estrutura do Estado, tendo como meta estabelecer um sistema político que garanta a efetiva representação do sujeito coletivo.

A expressão “Estado de Partidos” surgiu na época de elaboração da constituição de Weimar, em 1919 na Alemanha, em contraposição ao modelo de governo autocrático do “Estado de Autoridade”, ou “*obligkeitsstaat*”, que concebia o Estado a partir de sua identificação com a autoridade, fosse ela um príncipe ou autoridades burocráticas, sendo os indivíduos considerados como súditos, que deveriam ser governados e administrados, retirando qualquer pretensão de auto-administração, participação ou controle nos atos do governo.

Cumprе ressaltar, que apesar das discussões sobre a atuação de Partidos Políticos na esfera pública, ocorrida no processo constituinte da constituição de Weimar, não repercutiu qualquer prescrição positiva sobre as organizações partidárias, reconhecendo apenas o direito à associação política, não delimitando suas funções e sua relação com o Estado. Somente na Constituição Alemã de 1949, é que os Partidos seriam reconhecidos naquele país. Conforme ensina Mezzaroba (p.167-171), os juristas alemães que participaram profundamente sobre esta polêmica, e podem, desta forma, serem considerados os fundadores de uma Teoria do Estado de Partidos, são Kelsen, Gustav Radbruch, R. Thoma e Hermann Heller, os quais se pronunciaram em favor da constitucionalização dos Partidos Políticos.

A teoria Kelseniana, observava que a democracia, no séc XX, repousava fundamentalmente, sobre os partidos políticos, haja vista que os compromissos deste modelo de organização devem estar diretamente vinculados ao fortalecimento dos princípios democráticos, e que qualquer tendência política que invista depreciativamente contra esse modelo de organização, na verdade estaria ocultando um ataque maior contra a própria realização da democracia. Kelsen (1998, p. 387)

também descarta a possibilidade de outros grupos sociais, como, por exemplo, as organizações profissionais, substituírem os partidos políticos no processo de formação de vontade do Estado. Enquanto as organizações profissionais se fundamentariam na defesa dos interesses materiais e corporativos de um único grupo, os partidos trabalhariam na perspectiva de construir uma vontade geral pela conciliação dos interesses de grupos opostos.

Para garantir que os interesses partidários alcancem um acordo, ou compromisso excelente é necessário que todas as concepções políticas estejam representadas no parlamento, e para tanto, Kelsen (1998, p. 245) defende o sistema de representação proporcional para as eleições parlamentares. Radbruch (1974), como Kelsen, defende o reconhecimento legal dos partidos políticos, considerando que estes seriam a fonte de todas as discussões políticas, enquanto as ações do governo ficariam restritas a colocar em prática as deliberações partidárias, e que deveriam ser asseguradas garantias jurídicas e políticas, estabelecendo juridicamente suas obrigações na esfera política.

Ambos os autores citados corroboraram com o pensamento de que para que haja efetivamente um Estado Democrático, é mister a existência do reconhecimento jurídico de partidos, sendo que a existência de um pressupõe a existência do outro, onde qualquer Estado que queira se intitular democrático, não deve obstar o surgimento dos partidos, pois a democracia é uma estrutura de poder construída de baixo para cima na qual sempre prevalece o princípio da soberania do povo. Apesar das críticas dos opositores ao reconhecimento jurídico dos partidos políticos, que não concordam que os partidos sejam órgãos do Estado, por pertencerem à esfera social, e suas decisões não serem obrigatórias nem coercitivas, o clima favorável possibilitou eventos que canalizaram a discussão acerca da valorização dos partidos.

Gerhard Leibholz (1980, p.205) criou a teoria melhor formulada sobre a sistematização de uma teoria de Estado de Partidos, fornecendo critérios seguros para a formação racional da vontade no âmbito do Estado, rigorosamente comprometido com a democracia, alternativa ao modelo liberal de representação política. Os pressupostos necessários ao estabelecimento de um Estado Democrático de Partidos seriam, *a priori*, a formação da vontade política do povo,

onde a intermediação democrática dos partidos, junto à esfera de poder, concluindo-se que a vontade dos partidos é idêntica a vontade dos cidadãos ativos, onde o partido da maioria representaria a opinião pública. De acordo com o pensamento de Leibholz (1986, p. 215) na democracia moderna, se os partidos não existissem, o povo não teria outra coisa a fazer senão vegetar politicamente.

Em uma perspectiva liberal de representação, o parlamentar não tem qualquer comprometimento com seu eleitor, tão menos com o partido que em tese deveria representar. Ele é simplesmente livre para discursar, votar e agir de acordo com seus interesses e valores. A representação é aí um modelo de confiança, não tendo o parlamentar que prestar satisfação a quem quer que seja, eleitor ou agremiação partidária. Conforme observa Pitkin (1985, p. 185) a atividade parlamentar aí descansa sobre a sabedoria do representante, que teria a capacidade de descobrir o que é melhor para o povo. As decisões parlamentares corretas surgem da deliberação racional desses, sendo que a vontade popular exerce um papel secundário na política e o povo fica totalmente a mercê de uma minoria que declara sábia para estar nos representando.

Na Teoria do Estado de Partidos, é o partido político o epicentro da representação política, pois parte-se do pressuposto de que ele é o único ente na sociedade capaz de aglutinar as vontades populares e representá-las. É o canal de comunicação que o cidadão tem para defender sua posição política. Como bem discorre Kelsen:

Somente em auto-engano ou por hipocrisia se pode afirmar a possibilidade de uma democracia sem partidos políticos, visto que, quanto maior a importância desses, mais se fortalece o princípio democrático, de onde se pode deduzir que o estado democrático é necessariamente e inevitavelmente um Estado de Partidos (Kelsen *apud* GARCIA-PELAYO, 1986, p. 32)

O partido político deve suprimir a carência que o cidadão comum tem para exercer seus direitos políticos positivos, uma vez que os eleitores, em um sistema liberal de representação, exercem mínima influência na formação da vontade do Estado. Por meio das convenções e assembleias partidárias, o cidadão, na forma de filiado, tem a oportunidade de construir a vontade interna do partido.

Dessa forma é que se pode afirmar que as eleições, sob a concepção da Teoria do Estado de Partidos, tornam-se, na realidade, plebiscitos, já que o eleitor vota, então, em um programa de governo e na ideologia de um partido e não mais nas pessoas dos parlamentares. As eleições saem do plano demagógico, das promessas eleitoreiras, das sofisticadas campanhas publicitárias, clientelismo e elitismo. O programa passa a ser o ponto central do governo, ocupado por um partido ou por uma coalizão de partidos e o plano de governo passa a ser a programação política do Estado. A máquina do governo não deve funcionar para conseguir votos e conquistar o poder, mas para realizar um programa de transformação na sociedade.

De acordo com Leibholz (1980, p.218), o papel que é assumido pelas eleições sob a Teoria do Estado de Partidos, implica que os representantes, durante as legislaturas, devem ocupar-se somente daquelas questões em foco durante as eleições. Sob o prisma da teoria aqui adotada, o parlamentar vem a ser apenas um representante e executor das deliberações internas do partido. Sendo assim, tudo que ele expor deve estar de acordo com as deliberações das assembleias, convenções e conferências do partido, que, claro, devem ser coerentes com o programa partidário. O parlamento não é o local de decisão, mas de legitimação das decisões tomadas no centro do partido (García-Pelayo, 1986). Mas para que o partido não se torne uma organização soberana ditatorial é preciso uma forte democracia intrapartidária, com diferentes correntes de pensamento, ou seja, deve haver uma oposição interna.

Outra diferença na Teoria do Estado de Partidos é que o mandato é do partido, é um mandato partidário. Diferente do mandato imperativo, onde o representante está diretamente ligado ao eleitor, podendo inclusive revogar o mandato daquele. Esse tipo de mandato é tido hoje como superado. Por outro lado, há também o mandato representativo, onde o parlamentar não representa os seus eleitores, mas toda a nação. Ele, não está obrigado a seguir as determinações dos eleitores, embora suas opiniões devam ser respeitadas e, logo, não pode ser destituído do cargo. Para Hans Kelsen (1998, p. 416) tal modelo de representação é uma ficção, pois seria como imaginar que o povo estivesse exercendo o poder legislativo não diretamente, mas através de uma procuração, existindo uma relação

de confiança. É esse o modo que é vivenciado no Brasil, alvo de críticas, pois inexistente controle algum sobre o mandato, não há instrumento jurídico para que exista uma prestação de contas entre representante e representado, assumindo um caráter oligárquico e clientelista, pois é necessário para se manter esse sistema uma população despolitizada e amorfa, que o alimenta com seu voto. Dessa forma, a alternativa é a apresentada pela Teoria do Estado de Partidos, o já citado mandato partidário. Neste o mandato não é livre, nem do representante e tampouco dos eleitores diretamente. O detentor do mandato, como explanado, é o partido e para que este tenha legitimidade faz-se necessário que o voto do eleitor não seja pessoal, mas que seja um voto partidário.

Neste tipo de democracia vota-se num programa partidário e os representantes dos partidos eleitos em nome dele conduzem os trabalhos ao longo das legislaturas para a execução do referido programa. Para Leibholz (1980, p.226) os representantes não tem legitimidade para se manifestar, em questões políticas fundamentais, uma linha divergente do partido ao qual ele pertence, visto que as decisões jamais são pessoais, mas sim do partido político. Quando existir matérias polêmicas envolvendo questões de consciência, morais e religiosas pode o partido conceder a liberdade de voto ao representante, o que chamaria de cláusula de consciência, podendo o parlamentar votar de acordo com o que pensa, mas sem perder de vista o programa do seu partido. Dessa forma, para que esta Teoria funcione são necessário alguns pressupostos, quais sejam:

1. Participação dos membros do partido de forma direta;
2. Garantia de voto aos membros (filiações) do partido em qualquer decisão e em qualquer nível;
3. Alterações periódicas dos cargos dentro do partido;
4. Garantia de que os órgãos do partido decidam de forma colegiada;
5. Direito de revogabilidade dos cargos;
6. Prevalência do princípio majoritário nas votações internas;
7. Direito de ampla defesa do caso de sanção interna;
8. Direito de abandonar o partido a qualquer momento;
9. Liberdade para que o filiado possa debater suas idéias;
10. Direito de formar correntes de opinião dentro do partido;
11. Transparência nas finanças e a;
12. Inclusão de uma "cláusula de consciência (Mezzaroba, 2003, p. 176).

Para concluir, percebe-se que todas as críticas que são feitas à esta Teoria têm resposta nos seus próprios pressupostos e a existência do próximo tópico se faz necessária para demonstrar com funcionalidade algumas das mudanças propostas pela Reforma Política sob a égide desta teoria.

### 2.3 FUNÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Cabe, inicialmente, trazer o conceito de partido político, qual seja, uma associação definida teórica e ideologicamente e que tem em vista a conquista e manutenção do poder político para, por meio dele, realizar finalidades de interesse geral. A origem do partido, como já explicado no capítulo 1 deste trabalho, remonta à primeira metade do século XIX. Desde o princípio, foi o mecanismo usado para ampliar a participação das diversas camadas da sociedade nas estruturas de poder do Estado. No decurso da história, o partido político foi, pelo menos em teoria, o principal instrumento através do qual os grupos sociais puderam exprimir as próprias necessidades e participar da formação das decisões políticas. A representação política com base no partido confere a esta estrutura o papel de filtrar as necessidades da sociedade e de transmiti-las através do processo eleitoral. As metas e propostas, ao menos em tese e ideologicamente, não são de um candidato, mas de um partido.

Os partidos são chamados a cumprir na democracia uma função delicada e importante. São eles os incumbidos de mostrar ao eleitorado quais as opções políticas possíveis, através de programas, indicando ao mesmo tempo pessoas que afixam serem capazes de realizá-los. Sua função constitucional, porém, nem sempre é bem cumprida, não passando eles de máquinas para a conquista do poder. Na verdade, só podem eles cumprir essa função quando não são dominados por oligarquias, quando têm disciplina interna, quando não são passíveis de suborno por interesses escusos. Quando sua ação é deturpada pelo domínio oligárquico, pela corrupção financeira, pela indisciplina, ou quando é ela exercida em favor de doutrinas ou homens hostis ao governo pelo povo, ou em favor de grupos vinculados a governos ou interesses estrangeiros, são eles um terrível instrumento de destruição da democracia.

Outra função importante dos partidos políticos é o papel de organizar o processo eleitoral. Com efeito, o partido atua de forma a estruturar o quadro de candidatos que irão participar do pleito, selecionando-os e limitando-os em números. Promove também de forma organizada a propaganda política e assume importante tarefa de fiscalizar o processo eleitoral.

Porém, quando se observa o papel exercido pelo partido na prática da política brasileira constata-se uma inversão em relação à sua função estabelecida conceitualmente. Raramente as propostas são identificadas como integrantes de um programa partidário. Considerando a propaganda eleitoral, o partido político é apenas um detalhe legal. Todos projetam unicamente o perfil pessoal do candidato e pensam em ganhar o voto do eleitor apresentando o melhor de sua biografia e uma lista de promessas sem qualquer indicação de sua viabilidade concreta.

Em termos legais, o maior de todos os princípios políticos encontra-se no art. 1º da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre os fundamentos do Estado Democrático de Direito, da República Federativa do Brasil. Esse mandamento dita no seu inciso V, que um dos fundamentos dessa ordem jurídica é o pluralismo político, tendo como sustentáculo o poder que emana do povo, exercido por meio de representantes eleitos ou diretamente. Apesar de não estar explícito, é nesse dispositivo que os partidos políticos encontram a sua maior legitimidade. É através dele que os políticos terão respaldo para exporem, discutirem e executarem a vontade da sociedade. Passada essa parte inicial, a Constituição Federal cria um capítulo somente para os partidos políticos, evidenciando a importância de tal instituto para o perfeito ordenamento social. No art. 17 encontram-se os principais pontos que nortearão a constituição dessas agremiações políticas, tendo em vista que a matéria será regulamentada exhaustivamente em lei ordinária, analisada a seguir.

Para melhor compreensão do assunto passaremos ao citado art. 17, verificando todas as suas particularidades. No seu caput é disposto o seguinte: “*É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardando a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana*” Primeiramente, percebe-se que uma das principais características dos partidos políticos é a independência em relação ao poder Estatal, fato verificável através da primeira parte que dispõe sobre a livre

criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos. É de extrema importância tal independência, pois, esta segurança impede que o poder Estatal intervenha nos assuntos internos das agremiações, fazendo com que estas não fiquem reféns dos arbítrios do poder político vigente, afiançando a existência partidária em qualquer situação.

Na segunda parte do caput do art. 17 encontramos que “*na atividade do partido político será resguardada a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana*”. Esses preceitos somente corroboram aquilo que foi chamado de alma dos partidos políticos, aqueles princípios encontrados no art. 1º da Carta Magna, que são aplicados a todas as pessoas e instituições jurídicas, independente das áreas que atuem, pois são os alicerces para a consolidação do estado democrático de direito.

Na terceira parte do artigo, que faz a ligação aos incisos, é propagado que “*as agremiações políticas deverão observar os seguintes preceitos: caráter nacional, proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes, prestação de contas à justiça eleitoral e funcionamento parlamentar de acordo com a lei*”. Os dois primeiros incisos têm como objetivo confirmar o princípio da soberania nacional, sendo que a aceitação de qualquer benesse de um órgão estrangeiro poderia ferir a soberania do país, tendo em vista que os partidos políticos poderiam ficar reféns dessas organizações internacionais e irem de encontro aos princípios nacionais e dos seus concidadãos. O caráter nacional expresso é de fundamental importância, porque, no sistema político atual, se veda qualquer tipo de programa regionalista, que tenha como objetivo privilegiar somente determinada área, pois tal política seria tida como inconstitucional por conta do art. 3º, II e III, já citado em outra oportunidade.

Ainda, a Constituição também assegura no artigo 5º que “*todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza*”. Ora, a igualdade de todos há que ser entendida em seu sentido material, e não apenas formal, ou seja, a igualdade perante a lei, e igualdade na lei, consoante as melhores doutrinas. Assim, o princípio constitucional tem como destinatário não só o aplicador da lei, o Poder Judiciário, mas também, e principalmente, o legislador, não assistindo a este editar leis desprovidas de necessário conteúdo generalizante quanto ao alcance da norma. Por isso mesmo é que, no Estado Democrático de Direito, o ordenamento jurídico não dá



guardada às leis com endereço certo, onde ausente a generalidade normativa, recusando-as sob a pecha de inconstitucionalidade.

No entanto, ao regulamentar a Carta Política, a legislação infraconstitucional adotada após 1988 vem promovendo grave ruptura com o princípio da isonomia legal, ao estabelecer privilégios para os partidos que detém as maiores bancadas no parlamento federal, aqueles que reúnem maioria para aprovar a lei em benefício próprio, em detrimento dos demais partidos.

Tanto a Lei dos Partidos Políticos, lei 9.096/95, como o diploma eleitoral vigente, a lei 9.504/97, que regeu as eleições de 1998 e as que estão em curso, foram editadas em desacordo com o princípio supracitado, ao estabelecerem profundas desigualdades nas condições de participação entre os chamados grandes e os pequenos partidos no processo eleitoral. A lei eleitoral é dividida em seis títulos, sendo o primeiro referente às disposições preliminares, o segundo sobre a organização e funcionamento dos partidos políticos, o terceiro regradando as finanças e contabilidades dos partidos, o quarto falando sobre o acesso gratuito ao rádio e à televisão, sendo que o quinto e o sexto são as disposições gerais, finais e transitórias.

Verifica-se no art. 8º da lei 9.504 que a criação de um partido político não é uma coisa tão fácil, preservando dessa maneira o instituto, pois a banalização das agremiações políticas é uma ameaça às instituições democráticas. O artigo citado dita que *“o partido deverá ser registrado no cartório do registro civil das pessoas jurídicas da capital federal, devendo ser subscrito pelos seus fundadores, em número nunca inferior a 101, com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos Estados”*. Tem-se, novamente, o fundamento do caráter nacional, agora não mais em relação às idéias partidárias, e sim ao núcleo de poder, devendo este estar dividido no mínimo em nove estados, impedindo, dessa forma, a política de caráter regional.

No seu art. 13º traz um ponto que foi motivo de grandes discussões político-jurídicas. A chamada cláusula de barreira indica que *“tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha eleito representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não*

*computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles*". O STF, em 2006, entendeu que essa matéria era inconstitucional, facilitando que partidos de alugueis permanecessem em atividade, sangrando aos poucos a democracia representativa.

No título III, que disciplina a contabilidade e finanças dos partidos, encontramos um ponto de extrema importância: a legalidade das doações percebidas pelos partidos. Logo no art. 31, IV, encontra-se a *"vedação ao recebimento de doações feitas por entidades de classe ou sindicais"*. O último ponto de extrema importância na presente lei, e na vida dos partidos políticos, é a propaganda eleitoral gratuita. O art. 45 assegura a transmissão desses programas, seja de forma televisiva ou radiofônica, para todos os partidos políticos, estabelecendo alguns pontos a serem cumpridos. Os objetivos desses programas são elencados nos seus incisos, sendo eles: *"difundir os programas partidários, transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido, divulgar a posição do partido em relação a temas político-comunitários"*. É vedada a participação de pessoa filiada a partido que não o responsável pelo programa, a divulgação de propaganda de candidatos a cargos eletivos e a defesa de interesses pessoais ou de outros partidos, a utilização de imagens ou cenas incorretas ou incompletas, efeitos ou quaisquer outros recursos que distorçam ou falseiem os fatos ou a sua comunicação. Observa-se que a propaganda eleitoral gratuita, reservada aos partidos políticos, é de cunho estritamente institucional, negando-se a promoção pessoal de algum dirigente, ou a exposição de planos relacionados a alianças políticas.

A nova Constituição, transmutando os partidos políticos do âmbito do direito público para o do direito privado, através do § 2º do art. 17 que afirma que *"após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, os partidos políticos registrarão seus estatutos no TSE"*. O caráter público antes dado aos partidos políticos era inconcebível com a sua essência, tendo em vista que estes representam os interesses dos grupos de pessoas que o constituem e votam neles, não sendo responsáveis pelas funções públicas estatais. A partir do momento que os partidos se transformaram em pessoas jurídicas de direito privado, estes se

constituíram como associações, sendo que todos os aspectos estruturais e organizacionais eram regidos pelas disposições das associações no Código Civil. Com o advento da lei 10.825/03, que dá nova redação a alguns artigos do Código Civil de 2002, os partidos políticos saíram da guarda das associações e tornaram-se, juntamente com as organizações religiosas, espécies autônomas de pessoas jurídicas de direito privado. Mas, com a análise do Projeto de Lei que formulou tal mudança, percebe-se que o intuito nessa nova classificação não era dar um ar de independência normativa a estes grupos, criando preceitos próprios para a sua constituição, e sim fugir das atualizações normativas propostas pelo novo Código Civil em seu art. 2.031. A mesma lei que fez com que os partidos políticos se tornassem entes independentes em relação às associações, criou um parágrafo único para o art. 2.031, que diz que *“as adaptações concernentes às associações, fundações e sociedades não serão aplicadas aos partidos políticos”*, evidenciando que na verdade não houve nenhuma mudança nos aspectos constitutivos e estruturais das agremiações políticas. Há de se esclarecer que mesmo sendo um tipo independente na classificação das pessoas jurídicas, as agremiações são regidas pelas normas atinentes às associações.

### **3 REFORMA POLÍTICA E PARTIDOS POLÍTICOS**

#### **3.1 PROPOSTAS DA REFORMA POLÍTICA**

##### **3.1.1 Atualidade**

Primeiramente, antes de analisar os projetos escolhidos para tratar neste trabalho, financiamento público exclusivo de campanha e listas fechadas preordenadas, nada mais lógico que fazer algumas pontuações sobre os últimos acontecimentos referentes ao tema Reforma Política.

A Câmara dos Deputados remeteu, em 08 de julho de 2009, o PL da reforma n. 5.498/09, que muda regras da atual legislação e incorpora resoluções

recentes do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Entre os novos dispositivos, o texto regulamenta o uso da internet em campanhas e na arrecadação de recursos, torna obrigatória a apresentação de um documento com foto do eleitor no momento do voto e determina, a partir de 2014, a impressão do voto registrado na urna eletrônica.

O líder do DEM, deputado Ronaldo Caiado (GO), disse que as regras para o uso da internet são o ponto alto do projeto. "O resto são pequenas modificações, reforminhas que nada têm de substantivo", declarou. Segundo ele, as novas regras vão estimular a participação política dos cidadãos. Caiado previu um amplo uso de blogs e do twitter, reduzindo a alienação do eleitor. "Essa é a beleza da internet", disse. (Agência Brasil)

Porém, dois pontos estabelecidos no PL estão gerando uma polêmica maior, o primeiro deles é em relação à certificação de quitação eleitoral. O projeto determina que, para receber o certificado, requisito para se candidatar, basta que as contas da campanha eleitoral sejam apresentadas e não aprovadas, gerando um retrocesso, pois a lei eleitoral atual exige que assim seja. Outro ponto em discussão é a modificação feita para as exigências do registro eleitoral. Uma das novas regras, de acordo com o projeto, é permitir que pessoas sem condições de elegibilidade, como quem possui contas reprovadas em tribunais de contas, possam se candidatar, conseguir o registro eleitoral e tentar liminar judicial até o fim da campanha eleitoral, fazendo com que os tribunais fiquem sobrecarregados com pedidos que, provavelmente, serão depois indeferidos, mas a liminar dará o direito a candidatos que não tem condições de disputar eleição.

Houve adiamento da votação, que deveria ter ocorrido no dia 07 de julho deste ano de 2009, para que o relator do projeto, Flávio Dino, do PCdoB do Maranhão, pudesse dar parecer às mais de 136 emendas apresentadas ao texto. O elevado número de emendas foi considerado normal pelo relator haja vista o interesse que o tema desperta na própria Câmara e também na sociedade. No dia 08 de julho, o relator leu seu parecer às emenda, sendo que ao todo 12 emendas foram acolhidas por ele na íntegra, e 19 foram acolhidas parcialmente. Os deputados aprovaram o substitutivo apresentado pelo relator e o projeto e será encaminhado à apreciação do Senado Federal. Se aprovado e promulgado até o

início de outubro, as novas regras eleitorais valerão para as eleições do ano que vem.

Segundo o presidente da Câmara dos deputados, Michel Temer, do PMDB de SP, o assunto Reforma Política deverá voltar a ser discutido no segundo semestre, considerando que ela ainda não avançou a partir do momento em que se pensou na lista partidária acoplada ao financiamento público de campanha, sendo alternativa disciplinar, primeiro, a legislação eleitoral. De qualquer forma, merecem destaque essas duas propostas, pois serão elas as grandes reformadoras das eleições e modo de fazer política no Brasil.

### **3.1.2 Financiamento público exclusivo de campanha**

Quanto ao financiamento público de campanha, existem vários projetos de lei na Câmara dos Deputados que versam sobre o tema, o que por si só já demonstra a importância dada ao tema. A função do financiamento de campanhas eleitorais tem como objetivo viabilizar recursos para que num determinado período de tempo os cidadãos conheçam e analisem seus candidatos, através de suas propostas. Atualmente, o financiamento pode ser público, onde o Estado cria a forma de obter o recurso através do orçamento, ou privado.

A Constituição Federal, no art. 17, traz as questões mais relevantes do sistema eleitoral e inclui aí o direito de utilização, pelos Partidos Políticos, do fundo partidário, o que revela a intenção do legislador constituinte para um financiamento público para a gerência partidária de suas atividades, concorrendo para o fortalecimento dos ideais partidários, pois quando o capital se sobrepõe à verdadeira vontade da agremiação partidária, acaba existindo a troca de favores e expectativas de vantagens políticas e econômicas.

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006)

§ 2º - Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º - É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar. (Constituição Federal de 1988)

É imprescindível a intervenção do Estado nesse aspecto para garantir a transparência, fortalecendo o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, que nas palavras de Celso Antonio Bandeira de Mello (2004, p. 69), significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público – não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. Ainda, o financiamento público de campanha é uma forma efetiva de viabilizar a independência dos Partidos Políticos e conseqüentemente seus candidatos eleitos frente ao assédio de grupos interessados em vantagens advindas dos benefícios públicos, preservando, assim, o Princípio da Igualdade entre os partidos e os candidatos que disputam o pleito, concedendo condições idênticas a eles independente do tamanho da legenda.

O financiamento público das campanhas eleitorais é o instrumento indispensável à garantia de independência e viabilidade do candidatos e dos eleitos ante o poder econômico, salvaguardando o princípio isonômico e coibindo o abuso do poder econômico. (Machado, p. 38)

De acordo com a teoria adotada para fundamentar esse trabalho, Teoria do Estado de Partidos, a vontade popular deve ser construída por intermédio do partido, que conduz a formação dessa vontade, tendo em vista o bem público e não pode, de maneira alguma, ser corrompida por interesses alheios como, por exemplo, o econômico. Assim, depreende-se que não podem ser financiados por dinheiro privado e, mais, a diminuição do disparate financeiro propicia conseqüentemente que a campanha caminhe de forma mais programática.

Vale lembrar que no Brasil o horário eleitoral é gratuito e grande parte dos gastos das campanhas decorre da produção caricatural da pessoa do político. Elas focam o personagem e o ideal do partido ao qual pertence e o programa político acaba em segundo plano. Acontece, inclusive, de haver um pacto entre o candidato e a agência de publicidade, uma espécie de contrato de risco, onde caso o candidato vença as eleições, a agência é agraciada com as contas de publicidade superfaturadas do governo. E, ainda, o que ocorre no Brasil é um sistema de financiamento misto, pois há o público e o privado. O público através no horário eleitoral cedido gratuitamente aos partidos e pelo fundo partidário. O privado, principalmente, através de doações de pessoas jurídicas. Doações estas, preferencialmente, no anonimato, pois assim as empresas escapam do imposto de renda e evitam acusações de privilégios no governo.

Fazendo uma breve análise histórica da legislação acerca do tema, temos que na Lei n. 1.164 de 1950, era permitido ao partido receber recursos de origem privada, vedada a doação anônima e estrangeira. Com o golpe militar veio a Lei n. 4.740 de 1965, a qual vedou expressamente que empresas privadas financiassem os partidos. Com o fim do regime militar surge a Constituição Cidadã e fica vedado o recebimento de recursos estrangeiros e é constitucionalizado o fundo partidário. Na atual Constituição não há qualquer dispositivo que impeça a doação de entes privados para campanhas eleitorais, bem como ao partido. Porém, como já dito, no art. 17 da Carta Magna está implícita a intenção de um financiamento público exclusivo através do fundo partidário. Acontece que a Lei n. 9.504 de 1997 permite doações de pessoas físicas e jurídicas, sendo que as primeiras podem doar, no máximo, 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição e as segundas no máximo 2% do faturamento bruto do ano também anterior às eleições. Essa lei enumera inclusive as doações que são vedadas ao partido e ao candidato, sendo que a Lei n. 9.096 de 1995, que dispõe sobre os partidos políticos, faz as mesmas ressalvas, vide abaixo:

Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.

§ 2º A doação de quantia acima do limite fixado neste artigo sujeita a pessoa jurídica ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a pessoa jurídica que ultrapassar o limite fixado no § 1º estará sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa. (Lei n. 9504 de 1997)

Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

- I - entidade ou governo estrangeiro;
- II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;
- III - concessionário ou permissionário de serviço público;
- IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;
- V - entidade de utilidade pública;
- VI - entidade de classe ou sindical;
- VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.
- VIII - entidades beneficentes e religiosas; ([Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006](#))
- IX - entidades esportivas que recebam recursos públicos; ([Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006](#))
- X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; ([Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006](#))
- XI - organizações da sociedade civil de interesse público. ([Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006](#)) (Lei n. 9504 de 1997)

Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

- I - entidade ou governo estrangeiros;
- II - autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38;
- III - autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais;
- IV - entidade de classe ou sindical. (Lei n. 9096 de 1995)

O que se propõe para o financiamento de campanha nesta Reforma Política vem trazer uma maior independência perante os até então financiadores privados, com mudanças nos artigos citados acima. A idéia é reservar R\$7,00 por eleitor para pagar as campanhas, mais R\$2,00 para as disputas de segundo turno,



distribuídos da seguinte forma: 1% igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no TSE, 14% divididos igualmente entre os partidos e federações com representação na Câmara dos Deputados e 85% divididos proporcionalmente ao número de representantes que elegeram na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. No Brasil, com 130 milhões de eleitores, o gasto máximo seria de R\$1,2 bilhão de reais, o que por incrível que pareça, é menos do que se gasta hoje. Nas últimas eleições, em 2008, os candidatos gastaram R\$1,8 bilhão de reais, só no caixa um. Ainda, será fixada uma pena para quem burlar essa regra: a perda do mandato. Ademais, com a nova regra não se teria mais que analisar as contas de cada candidato, a Justiça Eleitoral teria apenas 27 partidos para fiscalizar. No entanto, ela só poderá ser aplicada se aprovado o voto em lista fechada, pois o Tesouro Nacional não poderá dar dinheiro à candidatos individuais, apenas aos partidos.

### **3.1.1 Listas fechadas preordenadas**

Quanto às listas fechadas preordenadas, às quais o financiamento público exclusivo de campanha se vincula, funciona da forma que aqui será demonstrada. Por meio desse sistema, utilizado nas eleições de vereador, deputado estadual e federal, o eleitor vota em uma lista apresentada pelo partido, o voto é na sigla partidária.

Existem algumas modalidades de listas, nas abertas o voto é conferido ao candidato e para o partido se sair bem deve atrair nomes de peso, é o que ocorre atualmente no Brasil. No sistema de listas fechadas e preordenadas a escolha se dá pelo partido, o eleitor opta por uma lista que o partido apresenta. Ela é chamada de fechada porque não se tem a opção entre um candidato ou outro e preordenada porque o partido político é quem monta a ordem da lista, de acordo com uma votação na convenção partidária. Aqui o valor do quociente eleitoral é dividido pelo número de votos da lista e serão eleitos os candidatos de acordo com a ordem estabelecida na convenção. Ainda, não se pode esquecer que deve existir a

fidelidade partidária, pois quem é eleito é o partido e não o candidato que assume o cargo.

No atual sistema, vigente no Brasil, são somados os votos dos candidatos dos mesmos partidos para que assim se possa definir o quociente partidário, que funciona da seguinte forma: apura-se quantos votos cada partido teve e são atribuídas cadeiras a esses partidos proporcionalmente aos seus votos e em cada legenda partidária, serão eleitos os candidatos mais votados até que se preencha o número de cadeiras obtidas. Embora não se dê quase importância ao programa partidário, a legislação acaba dando importância à legenda partidária, o que leva à aberrações, sendo o exemplo mais conhecido o caso do deputado já falecido Éneas Carneiro, do Prona. Ele recebeu mais de 1,5 milhão de votos e acabou levando para a dentro do Congresso candidatos que não receberam nem 300 votos. Assim, neste sistema, nem o eleitor e nem o partido sabem para qual candidato o voto realmente irá migrar, sendo que, com tantas coligações, o eleitor pode até mesmo votar em um candidato de um determinado partido e acabar por eleger um de outro partido, demonstrando a fraqueza dos partidos políticos e seus programas.

Conforme a Teoria do Estado de Partidos, a adoção do sistema das listas fechadas e preordenadas propicia o fim do “troca-troca” de partidos, já que a consequência lógica para a mudança de partido é a perda do mandato. Ainda que alguns projetos de lei versem de forma contrária (em virtude do número de votos na última eleição), o mais democrático é que a cada nova eleição seja decidido dentro do partido, por meio de votações nas convenções, quem serão os filiados que comporão a lista dos partidos. Somente assim que se estará conforme a teoria adotada, pois no Estado de Partidos a democracia dentro dos partidos e a vontade dos filiados exercem um papel fundamental, sendo eles os pilares da representação política.

Pois bem, como já dito, um dos requisitos desse sistema é a fidelidade partidária, devendo existir punição severa, como a perda do mandato, àquele que for infiel. Outra prática que pode ser banida com a adoção das listas fechadas preordenadas é a cooptação de parlamentares pelo governo para a formação de bases aliadas, pois a negociação entre o partido deve ser feita tendo como

prioridade o projeto ideológico do partido e não a distribuição de poder por meio de cargos no governo.

Ademais, o argumento contrário de que esse sistema fere o voto direto, disposto na Constituição Federal, no art. 60, § 4º, II, “*A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: II - o voto direto, secreto, universal e periódico*” não deve prevalecer, pois o voto direto não significa voto direto na pessoa do candidato, pode ser ele voto em legenda, como já ocorre no Brasil. Por fim, resta lembrar que esse sistema de listas fechadas e preordenadas ajudará a dificultar a vitória os candidatos envolvidos em escândalos, pois poderão espantar os eleitores do partido, sendo que estes deverão, inclusive, fortalecer suas idéias e projetos para que o eleitor possa se identificar com eles.

### 3.2 EFEITOS DA REFORMA POLÍTICA SOBRE OS PARTIDOS POLÍTICOS

Para exercer o papel de organizador das correntes políticas, os partidos pressupõem a existência de programas que devem abranger as principais questões políticas do país. Por mais diversas que sejam, podem receber soluções que formam um todo coerente e lógico.

Sem dúvida, o programa partidário é a identidade do partido. O programa do partido é que irá arregimentar novos seguidores e fortalecer o grupo. Quanto maior for o seu conteúdo e coerência, maior será a sua capacidade de unir forças. Assim compreende-se o sucesso dos partidos ditos de extrema direita e esquerda. Partidos com uma doutrina vaga, com objetivos abrangentes demais, acabam por se tornando menos atrativos em razão de seu programa.

Desta forma, é essencial à democracia pelos partidos que estes girem em torno de programas definidos. Nisto, sem dúvida, está o maior empecilho à efetivação de tal modelo. O povo em geral, em toda parte, parece relutar em formular as escolhas eleitorais levando em conta acima de tudo os programas dos partidos. No Brasil, especialmente, é generalizado o despreço pelos programas

partidários, que ninguém leva a sério. A política brasileira é uma disputa personalista, onde vale mais o candidato do que o partido.

A reforma política tem como objetivos coibir a deturpação da representação partidária, diminuir o personalismo político, regular o financiamento de campanha e diminuir os seus custos, reduzir a fragmentação partidária e evitar a migração entre partidos políticos. Assim, todos os projetos da reforma, em especial o financiamento público exclusivo de campanha e as listas fechadas preordenadas aqui analisados, tem o objetivo central, em síntese, de fortalecer os partidos políticos para que a democracia brasileira passe a ser uma democracia de partidos. Tendo como base a Teoria do Estado de Partidos.

Os efeitos que uma reforma neste sentido gera sobre os partidos políticos são, sem dúvida, positivos, ao passo que estará fortalecendo e ajudando que sejam cumpridos preceitos constitucionais elencados no já apontado art. 17 da Constituição Brasileira, a fim de resguardar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. Ocorre que para isso o essencial é disciplina e organização interna que garantam, antes de tudo, a democracia dentro das próprias agremiações para que possa ser, então, vivenciada por todos.

Um reforma política que pretende acabar com o financiamento privado vem acabar com a troca de favores entre os candidatos e as pessoas jurídicas ou físicas que financiaram a campanha. Assim, em tese, não se votará mais em um candidato específico esperando que ele lhe dê algum favor no futuro. O voto será no programa partidário, que passará a ser bem redigido, estudado e de acordo com as reais necessidades da sociedade e não mais apenas palavras soltas e bonitas em que ninguém nunca prestou atenção. Ao receber financiamento do Estado de acordo com sua atuação nas eleições passadas, os partidos unirão esforços no âmbito programático e não mais em volta de determinada pessoa e sua imagem.

Ocorre que, como já dito, para se reformar a forma de financiamento de campanha, deixando ela de ser mista para ser apenas pública, o Tesouro Nacional não pode dar dinheiro a indivíduos e sim para os partidos. E, assim sendo, são necessárias as listas fechadas apresentadas por cada agremiação partidária, não podendo mais o eleitor escolher entre um candidato ou outro, pois estes já foram previamente escolhidos e ordenados pelo próprio partido.

A resposta para a pergunta “Quais efeitos a reforma política tem sobre os partidos” é simples. Ela vem com o intuito de fortalecê-los e trazer à tona o seu real significado e função. Deixarão de ser meras siglas das quais ninguém conhece o significado e se tornarão verdadeiros programas partidários em função da sociedade e da democracia.

É claro que a reforma política não acabará com a corrupção nem irá moralizar o Congresso. Mas será capaz de dar mais transparência, impor regras mais rígidas, facilitar o acompanhamento das atividades por parte da opinião pública e proporcionar mais equilíbrio às relações entre os partidos, o que já significaria uma grande mudança em relação ao cenário atual.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Estado Brasileiro já atravessou diversas e profundas mudanças nos seus regimes políticos, passando por uma ditadura e chegando ao atual estágio, o regime democrático. Todas essas alterações influíram e continuam a influir para mudanças nas leis eleitorais e para o enfraquecimento e atual descrédito nos partidos políticos, instituições estas imprescindíveis para o verdadeiro Estado Democrático de Direito, consolidado na própria Constituição.

A Reforma Política é tema dos mais relevantes na atualidade porque pretende restabelecer a confiança do eleitor na classe política e, sobretudo, fortalecer a democracia brasileira. Ela representa um conjunto de dispositivos que abre novas deliberações em relação ao próprio modelo federativo brasileiro com rígida e clara competência entre os diversos entes que o compõem, no que toca às políticas públicas, às eleições, aos partidos políticos e ao sistema representativo, regulando mandatos, forma de representação política e fidelidade partidária.

Por intermédio da reforma, será possível a implementação de medidas que contribuirão para o aperfeiçoamento das instituições políticas, corrigindo distorções, assegurando nova perspectiva aos quadros partidários e mais legitimidade aos mandatos conquistados através do voto. O debate das propostas é de suma importância para o aperfeiçoamento da democracia brasileira, sobretudo, porque vem tornar a política partidária digna representante dos interesses da sociedade.

Entretanto, a necessidade de mudanças no sistema político eleitoral vem sendo debatida desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Porém, somente a partir de 1993, por ocasião da Revisão Constitucional prevista por lei, suscitou-se a perspectiva da Reforma Política, mas essa não logrou êxito. Novamente, em 1995, o tema voltou à cena política. Naquele ano, foram encaminhadas propostas de alterações pela Comissão Especial de Reforma Política e Eleitoral do Senado Federal, mas que, ao final, não foram efetivadas. Desde o primeiro mandato do Governo Lula debate-se sobre a urgência da Reforma Política, sendo que este ano de 2009 as discussões se tornaram mais calorosas e algumas propostas já começaram a ser votadas.

Um dos objetivos e efeitos da reforma é o de regulamentar o atual quadro partidário e contribuir na sedimentação de uma legislação eleitoral duradoura e eficaz. Existe no cenário político brasileiro uma infinidade de pequenas legendas, muitas vezes sem identidade ideológica e programa partidário. E, também, a efetivação de uma ampla reforma poderá contribuir para o aperfeiçoamento da política partidária, assegurando afinidade ideológica e autêntica legitimidade dos mandatos conquistados por meio do voto.

Entre os diversos debates que permeiam a questão da Reforma Política, parece consenso que, por seu intermédio, as instituições partidárias poderão recuperar a confiança do eleitor, uma vez que legitimará mecanismos capazes de prevenir a corrupção, salvaguardando a fidelidade partidária e os compromissos com os programas dos partidos. É diante dessa possibilidade tão oportuna de revalorização do sistema representativo que se fomenta uma breve discussão acerca das principais mudanças políticas que essa reforma visa a operar na política nacional.

Costuma-se afirmar que o brasileiro vota em pessoas, não em partidos. Esse parece ser mais um discurso que tem contribuído para fragilizar o sistema representativo, pois desobriga os políticos de seus compromissos com programas ou com convicções ideológicas que unem os cidadãos em torno de objetivos comuns com instituições partidárias. Em certas ocasiões, chega a ser preocupante a força de conglomerados privados, no financiamento de campanhas com grandes contribuições, no período eleitoral. Enquanto alguns candidatos constroem propostas e se apóiam unicamente nelas para convencer o eleitor, outros abusam do poder econômico com demonstrações visíveis de riqueza, seja no material de campanha, seja nos megaeventos das candidaturas. E, ainda, as suspeitas de corrupção no financiamento de campanhas são fatores que fragilizam o processo democrático no território nacional, colaborando com a descrença da população nas instituições políticas. Dessa forma, o financiamento público de campanha eleitoral interligado com as listas fechadas vem para evitar que o poder econômico influencie o eleitor na escolha de candidatos.

Por todas essas razões, a Reforma Política pode contribuir para o fortalecimento da democracia. Para o cenário político, terá grande repercussão ética e moral pelo fato de poder evitar a compra de votos, o tráfico de influência, as falsas declarações sobre gastos com campanha, coibindo negociata de cargos, nepotismo e fisiologismo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm)> Acesso em: 05 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os partidos políticos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L9096.htm> Acesso em: 05 jul. 2009.



VOZ, Política. **Financiamento público de campanhas.** Disponível em [http://www.politicavoz.com.br/reformapolitica/artigo\\_05.asp](http://www.politicavoz.com.br/reformapolitica/artigo_05.asp) Acesso em: 13 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. **Reforma Política: Listas Partidárias: Inconstitucionalidade.** Disponível em <http://www.parana-online.com.br/editoria/politica/news/373964/> Acesso em: 30 jan. 2009.

AIETA, Vânia Siciliano. **Reforma política: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

A proposta de reforma política: prós e contras. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos-e-manifestos/Reforma%20Politica%20-%20artigo%204.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2009.

ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária: a perda do mandato parlamentar.** Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2006.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

AVRITZER, Leonardo, ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil.** Belo Horizonte : Ed. UFMG ; Brasília : PNUD, 2006.

BAHIA, Carolina. A gente precisa fortalecer os partidos. **A Notícia.** Brasília, 10 maio 2009. AN Política, p. 04.

BARBIERI, Marcelo. **Reforma política: a mais importante das reformas.** Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Serviços Gráficos, 2006.

BARRETO, Leonardo. Reforma política : o risco da adoção das listas fechadas. O exemplo da Venezuela. **Revista do Curso de Direito da AEUDF**, Brasília, v.4, n.2, p.77-87, jul./dez. 2003

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas. Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BENEVIDES, Maria Victoria; Vanuchi, Paulo e Kerche, Fábio (orgs.). **Reforma Política e cidadania**. São Paulo, Editora Perseu Abramo, 2003.

BRASIL. **Código Civil**. Organizador Nylson Paim de Abreu Filho, 8. ed. São Paulo: Verbo Jurídico, 2007.

CERRONI, Umberto. **Teoria do Partido Político**. Trad. Marco Aurélio Nogueira e Sílvia Anette Kneip. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1982.

DARNTON, Roberto e Duhamel, Olivier (orgs.). **Os partidos**. Rio de Janeiro, Record, 2001.

GARCIA-PELAYO, Manuel. **El Estado de Partidos**. Madrid: Alianza, 1986.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral de Direito e do Estado**. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LEIBHOLZ, Gerhard. **Representación e Identidad**. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Orgs.). *Teoría y Sociología Crítica de los Partidos Políticos*. Trad. Ignacio de Otto. Barcelona: Anagrama, 1980, PP. 205-227.

MACHADO, Sérgio. **Relatório final da Comissão temporária Interna encarregada de estudar a reforma político-partidária**. Brasília. Senado, 1998.

MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. Reforma Política e construção democrática. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, n. 161, p. 09-131, jan. 2004.

MANIN, Bernard. **As Metamorfoses do Governo Representativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 29, 1995.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

Ministério da Justiça – Secretaria de Assuntos Legislativos – Reforma Política.  
Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=263.2.53.O%20%20%20%20%20&nuQuarto=36&nuOrador=2&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=15:45&sgFaseSessao=GE%20%20%20%20%20%20%20%20%20&Data=03/11/2008&txApelido=EUDES%20XAVIER>. Acesso em: 14 jan. 2009.

NAVES, Isabela. Reforma política: uma lógica velha, mas repaginada como nunca. Política Democrática. **Revista de política e cultura**, Brasília, v. 6, n. 17, p. 67-70, mar 2007.

ONLINE, Paraná. **Alguns aspectos da reforma política (crítica jurídica)**. Disponível em <http://www.paranaonline.com.br/canal/direito-e-justica/news/126584/1>. Acesso em: 30 jan. 2009.

PITKIN, Hanna Fenichel. **El Concepto de Representación**. Trad. Ricardo Montouro Romero. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

RABELLO, Benjamin Alves Filho. **Partidos Políticos no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

RADBRUCH, Gustav. **Filosofia do Direito. Coimbra**. Armênio Amado Editor, 1974.

SEILER, Daniel-Louis. **Os partidos políticos**. Brasília, Editora UnB, 2000.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1996.

SOARES, Gláucio; Rennó, Lucio (orgs.). **Reforma política: lições da história contemporânea**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2006.

TRIRPEL, Heinrich In: LENK, Kurt, NEUMANN, Franz (Orgs). **Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos**. Trad. Ignacio de Otto. Barcelona: Anagrama, 1980.

VELLOSO, João Paulo dos. ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti (Org.). **Crise política e reforma das instituições do estado brasileiro**. Rio de Janeiro : J. Olympio, 2006.

**ANEXO I – PROJETOS DE LEI QUE VERSAM SOBRE FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO DE CAMPANHA**

<b>Proposição</b>	<b>Orgão</b>	<b>Situação</b>
PL-5281/2009	CFT	Tramitando em Conjunto (Apensada à <a href="#">PL-5277/2009</a> )

**Autor** Reginaldo Lopes - PT/MG.

:

**Data de apresentação:** 26/5/2009

**Ementa:** Dispõe sobre o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, ao funcionamento parlamentar, propaganda eleitoral, o financiamento de campanha, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

**Explicação:** Cria a Lista Flexível Preordenada, com o voto obrigatório do eleitor no partido de escolha e o voto facultativo nominal no candidato. Acaba com as coligações proporcionais. Estabelece a propaganda eleitoral proporcional de forma coletiva. Limita a no máximo duas vezes a reeleição de candidatos participantes das listas partidárias às eleições proporcionais e dispõe que assumirá o cargo vago de suplente de Senador o segundo colocado nas eleições.

<a href="#">PL-1210/2007</a>	PLEN	Pronta para Pauta
------------------------------	------	-------------------

**Autor** Regis de Oliveira - PSC/SP.

:

**Data de apresentação:** 30/5/2007

**Ementa:** Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos

Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

**Explicação:** Permite a realização de "showmício" e propõe o financiamento público da campanha eleitoral.

**Despacho:** Às Comissões de Finanças e Tributação (Art. 54 RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD) Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário Regime de Tramitação: Urgência art. 155 RICD

PL-2679/2003

**Autor** REFPOSIT .

:

**Data de apresentação:** 3/12/2003

**Ementa:** Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

**Explicação:** Projeto da Reforma Política.

**Despacho:** À Comissão de Constituição e Justiça e de Redação

PL-1495/1999

**Autor** João Paulo - PT/SP.

:

**Data de apresentação:** 17/8/1999

**Ementa:** Modifica dispositivos da Lei Eleitoral nº 9.504, de 1997.

**Explicação:** Estipula o limite de gastos eleitorais; proíbe pessoa jurídica de realizar financiamento de campanha eleitoral e dispõe sobre divulgação de pesquisa e teste pré-eleitoral, dentre outras alterações.

**ANEXO II – PROJETOS DE LEI QUE VERSAM SOBRE LISTAS FECHADAS  
PREORDENADAS**

<b>Proposição</b>	<b>Orgão</b>	<b>Situação</b>
<u>PL-5281/2009</u>	CFT	Tramitando em Conjunto (Apensada à <u>PL-5277/2009</u> )

**Autor** Reginaldo Lopes - PT/MG.  
:

**Data de apresentação:** 26/5/2009

**Ementa:** Dispõe sobre o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, ao funcionamento parlamentar, propaganda eleitoral, o financiamento de campanha, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

**Explicação:** Cria a Lista Flexível Preordenada, com o voto obrigatório do eleitor no partido de escolha e o voto facultativo nominal no candidato. Acaba com as coligações proporcionais. Estabelece a propaganda eleitoral proporcional de forma coletiva. Limita a no máximo duas vezes a reeleição de candidatos participantes das listas partidárias às eleições proporcionais e dispõe que assumirá o cargo vago de suplente de Senador o segundo colocado nas eleições.

<u>PL-4883/2009</u>	CFT	Tramitando em Conjunto (Apensada à <u>PL-1538/2007</u> )
---------------------	-----	--

**Autor** Rodrigo Rollemberg - PSB/DF.  
:

**Data de apresentação:** 23/3/2009

**Ementa:** Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, para dispor sobre financiamento dos partidos



políticos e registro das candidaturas.

**Explicação:** Tipifica os crimes eleitorais de doação e recebimento indevido de dinheiro ou estimável em dinheiro e de contabilidade paralela; proíbe a formação de listas partidárias pré-ordenadas; estabelece que só podem concorrer às eleições os candidatos registrados por partidos sem qualquer identificação de preferência.

PL-4636/2009          Diversos                  Diversas

**Autor** Poder Executivo.

:

**Data de apresentação:** 10/2/2009

**Ementa:** Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre o voto em listas partidárias pré-ordenadas.

**Explicação:** Estabelece a "lista partidária fechada" para as eleições proporcionais - Legislativo. Proposição que integra a REFORMA POLÍTICA / ELEITORAL.

PL-1210/2007          PLEN                          Pronta para Pauta

**Autor** Regis de Oliveira - PSC/SP.

:

**Data de apresentação:** 30/5/2007

**Ementa:** Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

**Explicação:** Permite a realização de "showmício" e propõe o

financiamento público da campanha eleitoral.

**Despacho:** Às Comissões de Finanças e Tributação (Art. 54 RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD) Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário Regime de Tramitação: Urgência art. 155 RICD

PL-2679/2003

**Autor** REFPOSIT .

:

**Data de apresentação:** 3/12/2003

**Ementa:** Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

**Explicação:** Projeto da Reforma Política.

**Despacho:** À Comissão de Constituição e Justiça e de Redação

PL-3428/2000

**Autor** Senado Federal - Roberto Requião - PMDB/PR.

:

**Data de apresentação:** 30/6/2000

**Ementa:** Altera as Leis nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) e nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o sistema de lista fechada na eleição proporcional.

**Explicação:** Institui o sistema de listas partidárias abertas e fechadas nas eleições proporcionais.

**Despacho:** DESPACHO INICIAL A CCJR. DCD 05 08 00 PAG 39780 COL 01.

PL-3296/1992

**Autor** SERGIO BRITO - PDC/BA.

:

**Data de apresentação:** 19/1/1992

**Ementa:** DISPÕE SOBRE A ELEIÇÃO PARA DEPUTADOS FEDERAIS, ESTADUAIS, DISTRITAIS (DISTRITO FEDERAL) E VEREADORES DOS MUNICIPIOS COM POPULAÇÃO IGUAL OU SUPERIOR A QUINHENTOS MIL HABITANTES.

**Explicação:** DISPONDO SOBRE A ELEIÇÃO PELO SISTEMA PROPORCIONAL, COM METADE DA REPRESENTAÇÃO DE CADA ESTADO ELEITA EM DISTRITOS UNINAMINAIS E A OUTRA METADE COM NOMES RETIRADOS DE LISTAS PARTIDARIAS).

PL-3162/1992

**Autor** ISRAEL PINHEIRO - PRS/MG.

:

**Data de apresentação:** 11/9/1992

**Ementa:** DISPÕE SOBRE A ELEIÇÃO PARA DEPUTADOS FEDERAIS E ESTADUAIS.

**Explicação:** DISPONDO SOBRE A ELEIÇÃO PELO SISTEMA PROPORCIONAL, COM METADE DA REPRESENTAÇÃO DE CADA ESTADO ELEITA EM DISTRITOS UNINOMINAIS E A OUTRA METADE COM NOMES RETIRADOS DE LISTAS PARTIDARIAS PRE-ORDENADAS).

