

CARLOS DAVID CARNEIRO BICHARA
ROBERTO CARLOS MARTINS PONTES
MARIA REGINA REIS
RAPHAEL CARVALHO DA SILVA
LEO OLIVEIRA VAN HOLTHE

REFORMA POLÍTICA E DIREITO ELEITORAL

BRASÍLIA
2017

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO

Título: Reforma Política e Direito Eleitoral

Autores:

- Carlos David Carneiro Bichara (Coordenador);

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4296445J7>

- Roberto Carlos Martins Pontes;

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4773911H2>

- Maria Regina Reis;

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4353299Y4>

- Raphael Carvalho da Silva;

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K8738746P5>

- Leo Oliveira van Holthe.

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K8077007E8>

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo (função legiferante)

Data: 22 de fevereiro de 2017 (duração do Grupo de Pesquisa: fevereiro de 2017 a 31 de dezembro de 2019).

Resumo: Grupo de Pesquisa que analisa as principais teses e proposições formuladas nos debates legislativos acerca da reforma política e das alterações na legislação eleitoral brasileira, buscando-se o cotejamento de teses à luz da experiência internacional e projeções sobre seus efeitos prováveis para as instituições políticas brasileiras

2 – APRESENTAÇÃO E JUSTIFICATIVA

Pelo menos desde o início da década de 90, começou a ganhar força na sociedade e no meio político a defesa da necessidade de uma profunda reforma nas instituições representativas. Aos poucos, o pacote de mudanças passou a ser chamado de “Reforma Política” (NICOLAU, 2017, p.121). Por reforma política, geralmente se compreende a realização de uma série de reformas institucionais no que diz respeito a macro temas referentes ao sistema político, tais como o sistema eleitoral, regras para o financiamento de partidos e campanhas políticas e legislação eleitoral e partidária, abarcando, neste último ponto, temas como a proibição de coligações nas eleições

proporcionais e a instituição de cláusulas de barreira, visando a diminuição da fragmentação partidária.

Malgrado a impressão mais ou menos justificada de que não se vivenciou, desde a Constituição de 1988 uma “reforma política” propriamente dita, o parlamento brasileiro aprovou, nos últimos anos, uma série de novos marcos legais no que se refere à legislação eleitoral e partidária, que, se não desceram aos meandros desejados pela opinião pública e pelo próprio discurso político-partidário, estão longe de ser irrelevantes do ponto de vista das mudanças institucionais efetivadas.

A Lei 9.096, de 1995, conhecida como “A Lei dos Partidos Políticos”, por exemplo, promoveu novas regras para a manutenção e funcionamento do fundo partidário, que vieram a se tornar fundamentais para a manutenção dos partidos. Da mesma forma, este mesmo diploma legal previu ainda a instituição de uma cláusula de desempenho, que passaria a vigorar a partir de 2006. Essa cláusula seria, no entanto, derrubada posteriormente pelo Supremo Tribunal Federal. Desde a sua edição em 1995, a Lei dos Partidos Políticos foi submetida a dez reformas legislativas¹, que alteraram, ao longo desse período, 129 dispositivos legais.

Da mesma forma, a Lei 9.504, de 1997, estabeleceu um marco legal para a realização dos pleitos eleitorais. Em seu âmbito, vêm sendo produzidas, desde então, uma série de modificações legais que visam, a despeito do juízo de valor que se possa fazer sobre elas, reduzir o custo das campanhas eleitorais e assegurar mecanismos de equidade nas disputas políticas. Desde a sanção em 1997 até a última modificação pela Lei nº 13.165/15, o texto original da Lei 9.504 já foi alterado em onze ocasiões distintas².

Ao mesmo tempo em que o Congresso Nacional vem aprovando marcos legais como os mencionados, emerge na sociedade brasileira o protagonismo de novos atores da sociedade civil e novas formas de concorrência e/ou

¹O texto original da Lei nº 9.096/1995 foi alterado pelas seguintes Leis: 1) Lei 9.259, de 09/01/1996; 2) Lei 9.504, de 30/09/1997; 3) Lei 9.693, de 27/07/1998; 4) Lei 11.459, de 21/03/2007; 5) Lei 11.694, de 12/06/2008; 6) Lei 12.034, de 29/09/2009; 7) Lei 12.875, de 30/10/2013; 8) Lei 12.891, de 11/12/2013; 9) Lei 13.107, de 24/03/2015 e; 10) Lei 13.165, de 29/09/2015.

² A redação original da Lei nº 9.504/1997 foi modificada posteriormente pelas seguintes Leis: 1) Lei 9.840, de 28/09/1999; 2) Lei 10.408, de 10/01/2002; 3) Lei 10.740, de 01/10/2003; 4) Lei 11.300, de 10/05/2006; 5) Lei 12.034, de 29/09/2009; 6) Lei 12.350, de 20/12/2010; 7) Lei 12.875, de 30/10/2013; 8) Lei 12.891, de 11/12/2013; 9) Lei 12.976, de 19/05/2014; 10) Lei 13.107, de 24/03/2015; 11) Lei 13.165, de 29/09/2015

diálogos institucionais que apontam, a despeito da diversidade de conteúdos e propostas, para um caminho de novas reformas.

No que diz respeito à sociedade civil, por exemplo, cite-se a aprovação, pelo Congresso, da Lei Complementar 135/2010, a Lei da Ficha Limpa, iniciada por meio de uma campanha de iniciativa popular. Já no que diz respeito à concorrência e/ou diálogos institucionais, também em processo iniciado por entidades da sociedade civil, tendo à frente a OAB, cite-se a decisão do STF na ADI 4650, em acórdão publicado em 2016, de proibir a doação de empresas a partidos e campanhas políticas.

A esse intenso quadro de reformas envolvendo diversos agentes, soma-se um profundo desconforto e críticas em relação às instituições políticas. Essa inconformidade reproduz-se, no entanto, inclusive entre os próprios parlamentares como o mostra o próprio número de proposições envolvendo temas correlatos à reforma política, que, segundo levantamento realizado pela consultoria legislativa, ultrapassam mais de 500 proposições nas últimas três décadas.

Em meio a um intenso debate doutrinário e legislativo acerca dos méritos das propostas elencadas, somadas às cobranças populares e dos meios de comunicação, tem-se que, mais do que nunca, a “reforma política” e a reforma das regras eleitorais e partidárias é tema da ordem do dia, havendo aí, portanto, um profundo interesse e oportunidade em analisar e desdobrar seus termos, tanto em função do subsídio técnico necessário à atividade parlamentar, quanto em relação ao interesse público na sistematização e publicização dos assuntos e teses aventadas.

Dito de outra forma, esse contexto de crescente demanda da sociedade por uma reforma política estrutural demanda reflexões acadêmicas sobre os efeitos produzidos pela legislação eleitoral e partidária aprovada ao longo das últimas décadas e, mais do que isso, sobre as consequências que podem derivar das atuais propostas de reforma política.

Ademais, os debates acerca da reforma política apresentam excelente oportunidade para indagarmos em que medida o nosso sistema político-eleitoral apresenta resultados positivos, ou seja, se os representantes que dele surgiram efetivamente representam aqueles que os elegeram. A proximidade entre representantes e representados, sustentam os cientistas políticos, reflete

não apenas a afinidade ideológica entre eles, mas constitui-se, precipuamente, na oportunidade de realização de um controle eleitoral, também conhecido por controle vertical.

Nicolau³ tem dúvidas sobre o uso ou a efetividade desse controle no sistema brasileiro, devido ao que ele chama de amnésia eleitoral. Traz dados que refletem a ausência desse controle: o Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb) apurou que 45 dias após a primeira votação das eleições de 2014, 46% dos eleitores não se lembravam em quem tinham votado para deputado federal. Uma vez que esse percentual não ocorre nas eleições para os cargos majoritários, a pergunta que se pretende enfrentar nesse trabalho é o que em nosso sistema eleitoral afasta os eleitores de seus representantes no sistema proporcional. Esse sistema é adotado em inúmeros países e com a vantagem de ser um sistema mais inclusivo do que o sistema majoritário. Contudo, não consta que a “amnésia eleitoral” esteja presente em outros países. O fato de o eleitor brasileiro não se lembrar em quem votou talvez não reflita a pouca importância que ele dá ao seu representante nas assembleias, mas talvez seja uma dificuldade imposta pelo próprio sistema eleitoral.

O exame dessa questão é de grande relevância para a análise do desempenho de nossa democracia. Hoje já não se classifica um país como democracia apenas porque ele realiza eleições livres e justas. É preciso analisar outros aspectos a fim de perquirir a qualidade da democracia. Para Merkel⁴, a análise do regime eleitoral é de fundamental importância, uma vez que ele se constitui em verdadeiro mecanismo sancionatório estabelecido periodicamente. A ausência do controle popular ou sua ineficiência, bem como a ineficiência do controle horizontal (que pode ser entendido como o sistema de freios e contrapesos) afronta o próprio estado de direito, que nada mais é do que o princípio de que o Estado é obrigado a defender suas leis com eficiência e a agir de acordo com regras claras e predeterminadas.

Conhecer as causas das falhas é o que determina a possibilidade de correção do sistema. Onde os mecanismos de controle são falhos há falta de

³ Nicolau, Jairo. *Representantes de Quem?* Editora Zahar, RJ, pp. 64/65.

⁴ Merkel, Wolfgang. *Embedded and Defective Democracies*: http://homepage.univie.ac.at/Vedran.Dzihic/merkel_embedded_democracies_2004.pdf.

transparência e oportunidades que podem favorecer o aparecimento da corrupção.

Considerando o perfil profissional e acadêmico dos integrantes deste Grupo de Pesquisa, entende-se que este GPE poderá aportar uma perspectiva inédita do Poder Legislativo à ampla e atual agenda de pesquisas sobre reforma política e direito eleitoral. Além de contribuir com o campo de pesquisa acadêmica sobre reforma política e direito eleitoral, os trabalhos deste GPE também fornecerão importantes subsídios para futuros debates legislativos sobre o tema.

São esses, portanto, os elementos que conferem relevância, originalidade e atualidade à proposta de pesquisa.

3 – PROBLEMA

A partir do quadro delineado na seção anterior, este Grupo de Pesquisa busca responder ao seguinte problema: quais as principais teses e proposições levantadas no curso dos debates acerca da reforma política, a partir da década de 90? Em um segundo momento, questiona-se acerca do mérito dessas teses e proposições, buscando-se, no curso da pesquisa, o cotejamento de teses à luz da experiência internacional e projeções sobre seus efeitos prováveis para as instituições políticas brasileiras.

O problema levantado evidencia a sua afinidade com a linha temática de da Pós-Graduação do CEFOR “Processos Políticos do Poder Legislativo” – Função Legiferante.

4 – OBJETIVOS

4.1 – Objetivo Geral

A partir do problema formulado, o objetivo geral passa a ser o de analisar as teses e proposições formuladas nos debates legislativos acerca da “Reforma Política”.

4.2 – Objetivos Específicos

- 1) Analisar as teses e proposições referentes à mudança no sistema eleitoral brasileiro; incluindo as propostas de maximização de participação de minorias (ex. participação feminina);
- 2) Analisar as teses e proposições referentes ao financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais;
- 3) Analisar as teses proposições referentes ao modelo de regras e funcionamento partidário;
- 4) Analisar as teses e proposições referentes a mecanismos de democracia direta e participativa;
- 5) Analisar as teses e proposições referentes às mudanças nas regras relativas ao processo eleitoral;
- 6) Analisar a conexão entre sistemas e regras eleitorais e o combate à corrupção;
- 7) Analisar a judicialização da legislação eleitoral e partidária no Brasil;
- 8) Histórico das reformas políticas na Câmara dos Deputados.

5 – METODOLOGIA E CRONOGRAMA DE ATIVIDADES

A metodologia da pesquisa dar-se-á por análise documental das proposições e legislações aprovadas, tendo como marco temporal a constituição de 1988. Utilizar-se-á ainda pesquisa bibliográfica para subsidiar as discussões doutrinárias envolvidas. Quando oportuno, realizar-se-ão estudos de legislação comparada como forma de se cotejar os efeitos esperados na adoção de certas políticas.

Quanto ao tema da democracia direta/participativa, a revisão da literatura priorizará, no que diz respeito ao suporte doutrinário das discussões, pesquisas empíricas e discussões teóricas que, nos últimos anos, reuniram dados agregados capazes de permitir uma análise mais generalista da

performance dos mecanismos de democracia direta no Brasil e no mundo. Neste ponto, seguimos a recente revisão bibliográfica levada a cabo por Matt Qvortup acerca dos principais estudos do campo, bem como outras fontes apontadas como centrais ou ilustrativas na literatura.

Os trabalhos do grupo, por sua vez, obedecerão ao seguinte calendário anual, durante os anos de 2017 a 2019:

Fevereiro – Junho: Pesquisa legislativa e bibliográfica

Julho – Consolidação parcial dos resultados.

Agosto – Novembro: Pesquisa Legislativa e Bibliográfica

Dezembro - Consolidação/Submissão de Artigos

Pretende-se ainda, no curso dos períodos de consolidação, a realização de seminários abertos nos quais discutir-se-á o andamento das pesquisas. Como outras atividades do grupo, pretende-se ainda a publicação de artigos jornalísticos como forma de suscitar os debates aventados no grupo e a participação em eventos científicos a serem oportunamente delineados.

6 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTMAN, D. **“Direct Democracy Worldwide”**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

ANAGNOSON et al. **“Governing California”**. New York: W.W. Norton & Company, 2015.

BERAMENDI et al. **“Direct Democracy: The International IDEA Handbook”**. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008.

CHANG, E. C. C., and GOLDEN, M. A. (2007). **“Electoral Systems, District Magnitude and Corruption”**. British Journal of Political Science, 37: 115-137.

COLOMER, Josep M. **“Handbook of Electoral System Choice”**. Palgrave Macmillan, New York, 2004

COLOMER, Josep M. **"The Science of Politics – An Introduction"**. Oxford University Press, 2001

COLOMER, Josep M. **"Personal Representation – The neglected dimension of electoral systems"**. ECPR Press, Colchester, UK, 2011.

COX, Gary W. **"On Electoral Systems"**: In: Cox, Gary. Making votes count: strategic coordination in the world's electoral systems. Vol. 7. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

GOLDER, M. (2006), **"Presidential Coattails and Legislative Fragmentation,"** American Journal of Political Science, 50, 34-48.

GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 7ª ed. at. e ampl. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

GROFMAN, Bernard. **"The Impact of Electoral Laws on Political Parties."** The Oxford Handbook of Political Economy (2006): 102-18.

HOBOLT, S.B. **"Europe in Question: Referendums on European Integration"**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

JOHNSTON, Michael. **"Corruption, Contention and Reform – The Power of Deep Democratization"**. Cambridge University Press, New York, 2014.

MAYHEW, D.R. **"Congress: the electoral connection"**, 2nd edn. New Haven, Conn.: Yale University Press, 2005.

MERKEL, Wolfgang. **"Democratization"**, vol. 11, December 2004, pp. 33-58

NEF, Jorge. **"Government corruption in Latin America. Where Corruption Lives"**. Editado por Gerald E. Caiden, O.P. Dwivedi, e Joseph Jabbara. Kumarian Press, Inc, Connecticut, USA, 2001.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

QVORTRUP, Matt. **"Referendums Around the World: The Continued Growth of Direct Democracy"**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.

ROCK, Michael. **"Corruption and Democracy"**. Economic and Social Affairs, DESA Working Paper n. 55, August 2007.

SANTOS, André Marenco dos. **"Regras eleitorais importam? Modelos de listas eleitorais e seus efeitos sobre a competição partidária e o desempenho institucional."** Revista Dados 49.4 (2006).

SCHILLER, T. (ed.). **"Local Direct Democracy in Europe"**. Wiesbaden: VS verlag, 2011.

SÄTÄLÄ, M. and SCHILLER, T. (eds.). **"Citizen's Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens"**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.

SHUGART, M., and Carey, J. M. (1992), **"Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics"**, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

TIERNEY, S. **"Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation"**. Oxford: Oxford University Press, 2012.