



Fortaleza - Ceará
2007

Copyright - © 2007 by INESP

Coordenação Editorial: Antônio Nóbrega Filho

Diagramação e capa: Mário Giffoni

Impressão e Acabamento: Gráfica do INESP

Coordenação da Pesquisa e Produção Textual: Mônica Mota Tassigny,
Suzete Nocrato e Tereza Barros

Revisão: Tereza Porto

Equipe de Pesquisa do INESP:

Artur Emílio

Átila Serpa

Dennis de Oliveira Santos

Eduardo Guerra

Emanuel Valverde

Larissa Marinho

Manuelina Gonçalves

Ticiane Andreia Pinheiro Pontes

Tobias Sampaio Romcy

Permitida a divulgação dos textos contidos neste livro,
desde que citados autor e fontes.

EDITORA INESP

Av. Desembargador Moreira 2807, Dionísio Torres,

Fone: 3277-3701 - fax (0xx85) 3277-3707

CEP - 60.170-900 / Fortaleza-Ceará Brasil

al.ce.gov.br/inesp - inesp@al.ce.gov.br

APRESENTAÇÃO

A Reforma Política é tema dos mais relevantes na atualidade porque restabelece a confiança do eleitor na classe política e, sobretudo, fortalece a democracia brasileira.

É 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.

Deputado Domingos Aguiar Filho
Presidente da Assembléia Legislativa do Ceará

SUMÁRIO

REFORMA POLÍTICA EM DEBATE	7
RESUMO	7
INTRODUÇÃO	9
PROPOSTAS DA REFORMA POLÍTICA.....	11
REFORMA E PARTIDOS POLÍTICOS.....	16
FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA	18
VOTO DISTRITAL.....	20
CONSIDERAÇÕES FINAIS: REFORMA POLÍTICA NO FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA	22
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	24

REFORMA POLÍTICA EM DEBATE

RESUMO

Reforma Política é o conjunto de propostas elaboradas no sentido de alterar, a nível Constitucional, a legislação que trata da estrutura política do País. São prerrogativas legais referentes às eleições, aos partidos políticos e aos assuntos relacionados ao sistema representativo: mandatos, representação política, fidelidade partidária. A cartilha debate algumas destas propostas e sua importância para o aperfeiçoamento da democracia brasileira, sobretudo, porque torna a política partidária digna representante dos interesses da sociedade.



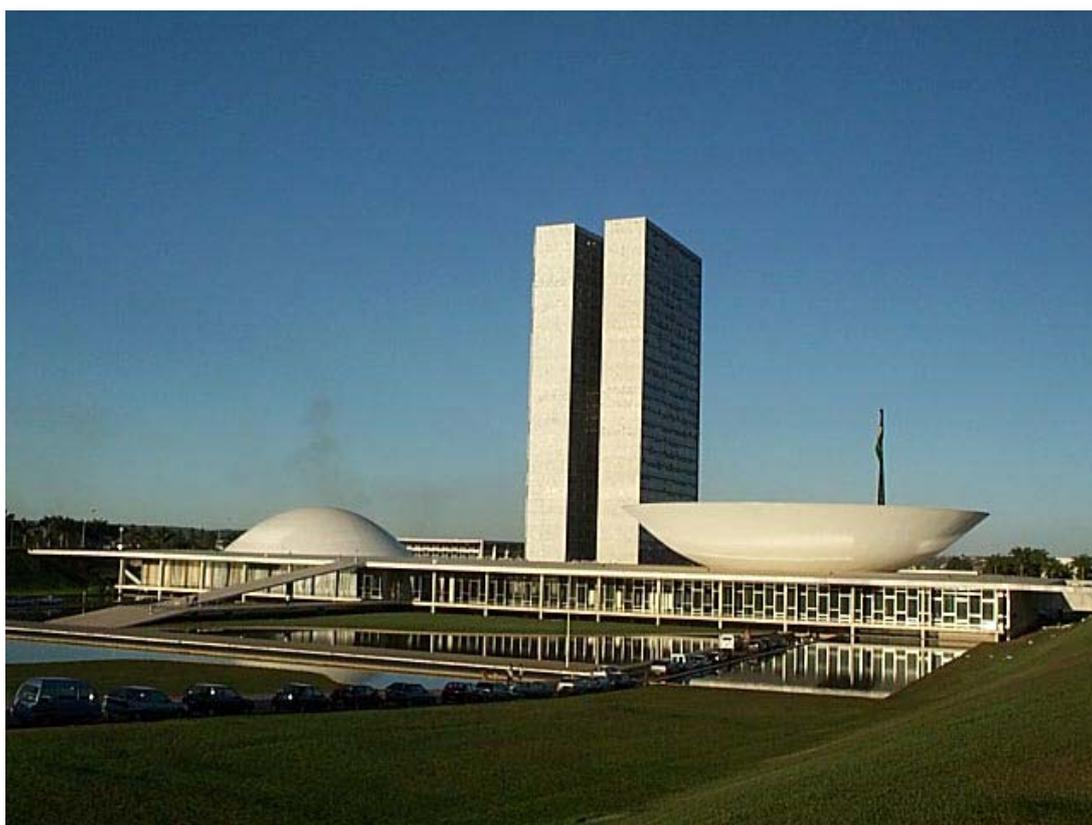
INTRODUÇÃO

O tema Reforma Política no Brasil tornou-se quase um imperativo moral, após os últimos e lamentáveis episódios, envolvendo denúncias de suspeitas de compra de votos. Entretanto, quando o assunto é reformar as instituições políticas, embora pareça consensual a necessidade de realização desta empreitada, surgem ainda diversos impedimentos de natureza política, fato que tem provocado debates calorosos no âmbito partidário e na sociedade civil.

Nesse processo, indaga-se como as novas responsabilidades impostas aos partidos políticos e a obrigatoriedade da fidelidade partidária, que são dispositivos da Reforma Política, seriam suficientes para garantir, ao povo brasileiro, maior transparência e, conseqüentemente, maior confiabilidade na prática política partidária.

De uma maneira geral, parece senso comum que a reforma em pauta faz-se imprescindível para o fortalecimento da democracia brasileira. O esforço

neste sentido encontra-se atualmente nas mãos do Deputado Federal Rubens Otoni (PT/GO), relator da proposta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara Federal. Contudo, sua efetivação ainda depende da vontade política da maioria dos parlamentares no Congresso Nacional.



PROPOSTAS DA REFORMA POLÍTICA

A necessidade de mudanças no sistema político eleitoral vem sendo debatida desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Entretanto, 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 propostas¹ 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. Indicam-na como meio de fortalecimento das instituições democráticas.

Um dos objetivos da reforma seria 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 sem

¹ Algumas destas propostas: adoção do sistema eleitoral misto; proibição de coligações em eleições proporcionais; fidelidade partidária; implantação de voto facultativo; financiamento público, exclusivo, das campanhas eleitorais etc.

conteúdo programático que sustentem a fidelidade partidária.

Acredita-se também que 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.



Durante o processo Constituinte foi apresentada pela bancada municipalista suprapartidária a seguinte proposta de emenda:

“Clara definição de competências da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, no que toca às políticas públicas, especialmente saúde, educação e segurança”.

Em função desta reforma apresentada, outras emendas foram defendidas, de sorte a tornar viável o funcionamento dos diversos entes federativos em face das competências a si atribuídas, eliminando-se as chamadas emendas parlamentares aos orçamentos públicos.

Dentre estas, um redefinição dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), reforçando-os com recursos provenientes das chamadas "transferências negociadas", fonte permanente de condenáveis processos de corrupção generalizada, tão bem retratadas em diversas CPIs como a dos "Anões do Orçamento" e dos "Sanguessugas", mais recentemente.²

Além das discussões sobre a reforma nos Poderes Legislativo e Executivo, o Tribunal Superior Eleitoral³ também tem opinado. Sugeriu as seguintes propostas:

- Redução do número de senadores de três para dois por Estado;
- Redução de 513 para 400 o número de deputados federais;

² Professor José Guedes de Campos Barros.

³ Em março de 2007, o Tribunal julgou o recurso que considera a troca de legenda como a perda do mandato. O candidato seria eleito pelo partido, o abandono do mesmo após as eleições, significaria também aberta a vaga para a representação política que fora eleito pelo voto: convoca-se, no caso, o suplente para a continuidade do mandato político.

- Extinção da vaga de suplente de senador;
- Proibição de senadores de assumir cargos no Executivo;
- Estabelecimento da perda do mandato para parlamentar que trocar de partido;
- Fim da remuneração de vereadores de municípios com menos de 500 mil habitantes;
- Vedação das coligações partidárias em eleições proporcionais.;
- Instituição do sistema eleitoral misto, com lista fechada;
- Fim da representação parlamentar dos partidos que não obtiveram índice mínimo de 5% dos votos válidos no Tribunal Superior Eleitoral, 2007.

No ano de 1998, o Senado Federal, através da Comissão Temporária Interna encarregada de estudar a Reforma Político-Partidária⁴, apresentou relatório final, contendo as seguintes propostas:

- Adoção do sistema eleitoral misto.
- Proibição de coligações em eleições proporcionais.
- Forma de substituição e sucessão de deputados;
- Fidelidade Partidária;

⁴ Foi criada em 1995, e após alguns anos de estudos e paralisações, o Relatório só foi apresentado em 1998, sob a presidência do senador Humberto Lucena (P.M.D.B).

- Mudança na duração do mandato de senador;
- Datas de posse de detentores de mandato eletivo.
- Alteração de norma para segundo turno para Presidente da República. Fim do segundo turno para governadores e prefeitos;
- Implantação do voto facultativo;
- Limitação à divulgação de pesquisas eleitorais;
- Forma de substituição e sucessão de senadores (suplentes);
- Alteração no número mínimo e máximo de vereadores proporcional ao eleitorado;
- Prazos para domicílio eleitoral e filiação partidária para candidatos;
- Desempenho eleitoral para conceito de partido nacional. Acesso a recursos do fundo partidário e ao rádio e televisão.
- Financiamento público, exclusivo, das campanhas eleitorais.

Em termos gerais, a Reforma Política aborda basicamente três temas: o financiamento público de campanha, o fortalecimento dos partidos políticos como instituição, e o voto distrital.

REFORMA E PARTIDOS POLÍTICOS

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.

A questão da obrigatoriedade da fidelidade partidária implica que os partidos políticos acabam

enfrentando situações que levam à valorização do candidato em detrimento da instituição política. Esse é um problema real que facilita a migração partidária⁵, muitas vezes com finalidades meramente pessoais ou com fins somente eleitoreiros.

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.

Outra importante questão recai sobre o financiamento de campanha e a necessidade de coibir os excessos do poder econômico. 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.

⁵ Sobre este tema existem várias propostas em tramitação no Congresso Nacional, desde proposições que proíbem a mudança de partido até outras que determinam a perda do mandato para todos os cargos e em todos os níveis, caso exista troca de partido após as eleições.

FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA

A democracia brasileira tem a sua frente o desafio do financiamento público de campanhas políticas, como estratégia capaz de coibir abusos econômicos em períodos de eleição.

Trata-se de mecanismo eficiente na prevenção de ilícitos, evitando-se favorecimentos em troca de favores ou de apoio, ambos beneficiando interesses privados.

O financiamento público de campanha eleitoral, dessa forma, evitaria que o poder econômico influenciasse o eleitor na escolha de candidatos. Atualmente, as despesas são pagas com contribuições individuais e de empresas privadas. A reforma estabelece que as campanhas sejam financiadas, exclusivamente, com recursos públicos.

Com a aprovação desse projeto, a União terá de gastar algo em torno de R\$ 840 milhões durante as campanhas eleitorais. Dessa quantia, 85% vão diretamente para os partidos com maior número de parlamentares; 14% serão divididos entre todas as agremiações políticas com representantes no Congresso Nacional, e 1% será dividido entre todos

os registrados no TSE (Tribunal Superior Eleitoral, 2007).

O financiamento favorece uma disputa eleitoral menos desigual, possibilitando a participação de candidatos independentes do jugo econômico, abrindo espaço para novos quadros políticos e sociais da sociedade.

Também evitará o “caixa dois” nas campanhas. A Justiça Federal terá melhores subsídios para fiscalizar as campanhas, pois este tipo de financiamento tornaria possível melhor articulação entre Justiça Federal, Banco Central e Receita Federal na transparência e na vigilância do uso dos recursos financeiros destinados aos partidos.

VOTO DISTRITAL

O número de cadeiras que um partido possui no Congresso é proporcional à quantidade de votos que ele obteve nas eleições. Nesse contexto, o eleitor vota nominalmente em seu candidato de uma lista oferecida por todos os partidos e ainda tem a opção de votar somente na legenda.

Tal configuração do sistema de escolha de candidatos acaba criando um problema para os partidos. Os eleitores tendem a votar de forma personalista, na figura do vereador, deputado ou senador, deixando para segundo plano as propostas partidárias e as ideologias em disputa política.

Neste particular, a reforma pretende alterar a maneira pela qual o eleitor brasileiro escolhe seus representantes. Com o voto distrital, a escolha dos candidatos será feita por uma lista fechada, escolhida e indicada pelo partido. Nesse sistema, o eleitor vota apenas na legenda.

O partido que, por exemplo, conseguisse conquistar vinte cadeiras no Congresso Nacional, elegeria os vinte primeiros nomes na lista previamente elaborada (BENEVIDES, 2003).

Acredita-se que o voto distrital poderá propiciar maior controle do eleitor sobre o eleito, pois o cidadão contaria de antemão com o aval dos partidos, desde a indicação dos candidatos.

Após as eleições é muito comum as pessoas esquecerem em quem votou, lembrando apenas dos candidatos concorrentes aos cargos majoritários. Tal situação acaba reforçando a falta de interesse do eleitor em acompanhar o desempenho do candidato que ajudou a eleger.

Pelo voto distrital⁶, o eleitor deixaria de votar em um candidato de sua preferência, muitas vezes, com um critério de escolha personalista, para confirmar uma lista organizada e avalizada por um partido. Os representantes seriam eleitos de acordo com o quociente partidário alcançado pela legenda ou pela federação partidária, dando nova responsabilidade aos partidos, e fortalecendo-os enquanto instituições democráticas.

⁶ No voto distrital, a eleição pode ser feita pelo processo de maioria absoluta ou não, ou seja, pode haver vários candidatos no distrito e será eleito o mais votado ou pode-se exigir a maioria absoluta: depois da eleição, os dois mais votados disputam em um segundo turno. O sistema distrital assegura identidade entre eleitores e deputados, dando a legitimidade indispensável ao parlamentarismo. O deputado é diretamente fiscalizado por seus eleitores, que moram no seu distrito. Por outro lado, a qualquer momento, o deputado pode ter de concorrer a uma nova eleição e, por isso, está sempre prestando contas de sua atuação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

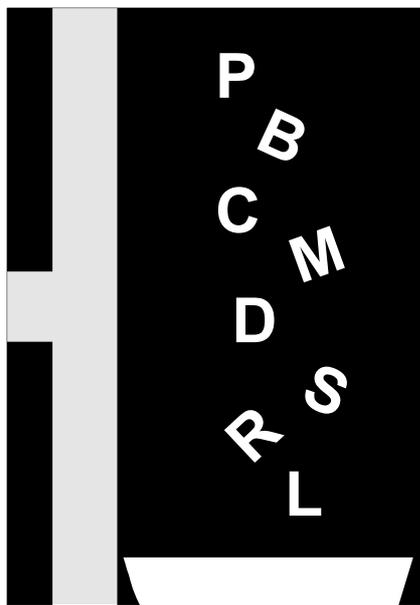
REFORMA POLÍTICA NO FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

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.

O abuso do poder econômico em campanhas compromete e desvincula mandatos dos anseios populares. O problema do "caixa dois", os casos de "partidos de aluguel" ou quando pequenos partidos tentam negociar ou vender seu tempo de veiculação de propaganda nos programas televisivos são crimes que, entre outras práticas ilícitas, contribuem, sobremaneira, para que o cidadão deixe de acreditar nas instituições.

Nesse particular, a fidelidade partidária torna-se fator fundamental para o fortalecimento da democracia brasileira. Os programas, os planos, as propostas, a posição ideológica passariam a ser o objeto da disputa política e não os apelos pessoais ou o poderio econômico.

A personalização do voto confunde o eleitor e fragiliza os partidos e sua representatividade. A fidelização propiciará a estabilização dos quadros políticos e uma maior representatividade, pois facilitaria a identificação da vontade popular nas propostas dos candidatos, avaliados pelos partidos políticos.



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.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BENEVIDES, Maria Victoria (org.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem: A Elite Política Imperial**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

FLEISCHER, David. **Reforma Política no Brasil: Realizações e Perspectivas**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

JORNAL DA GLOBO. **Propaganda Suspensa em Goiás**. Disponível em <<http://jg.globo.com/JGlobo/0,19125,VTJ0-2742-20060828-239791,00.html>>. Acesso em: 20/03/2007.

LIMA, Renata Albuquerque. **O Fortalecimento dos Partidos Políticos e a Consolidação da Democracia**. Disponível em <<http://www.fdr.com.br/reformapolitica>>. Acesso em: 22/03/2007.

SAMUELS, David. Financiamento de Campanha e Eleições no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victoria (org.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **A Participação da Justiça Eleitoral**. Disponível em <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: 20/03/2007.

Financiamento Público. Disponível em <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: 22/03/2007.



Mesa Diretora 2007 – 2008

Dep. Domingos Aguiar Filho
Presidente

Dep. Gony Arruda
1º Vice - Presidente

Dep. Francisco Caminha
2º Vice - Presidente

Dep. José Albuquerque
1º Secretário

Dep. Fernando Hugo
2º Secretário

Dep. Hermínio Resende
3º Secretário

Dep. Osmar Baquit
4º Secretário

**INSTITUTO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE O
DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO CEARÁ
INESP**

Presidente

Antonio Nóbrega Filho

Coordenação do Núcleo de Publicação

Tereza Porto

Gráfica do INESP

Equipe Gráfica: Ernandes do Carmo, Francisco de Moura
Hadson Barros

Diagramação: Mário Giffoni

Av. Desembargador Moreira 2807

Dionísio Torres Fortaleza Ceará.

E-mail: inesp@al.ce.gov.br

Fone: 3277-3705

Fax: (0xx85) 3277-3707



home page: www.al.ce.gov.br

e-mail: epovo@al.ce.gov.br

home page: www.al.ce.gov.br/inesp

E-mail: inesp@al.ce.gov.br



POR UMA CULTURA DE PAZ E NÃO VIOLÊNCIA⁶

Reconhecendo a parte de responsabilidade ante o futuro da humanidade, especialmente com as crianças de hoje e de amanhã, ***EU ME COMPROMETO*** - em minha vida cotidiana, na minha família, no meu trabalho, na minha comunidade, no meu país e na minha região a:

- 1 RESPEITAR A VIDA.** Respeitar a vida e a dignidade de cada pessoa, sem discriminar nem prejudicar;
- 2 REJEITAR A VIOLÊNCIA.** Praticar a não-violência ativa, repelindo a violência em todas suas formas: física, sexual, psicológica, econômica e social, em particular ante os mais fracos e vulneráveis, como as crianças e os adolescentes;
- 3 SER GENEROSO.** Compartilhar o meu tempo e meus recursos materiais, cultivando a generosidade, a fim de terminar com a exclusão, a injustiça e a opressão política e econômica;
- 4 OUVIR PARA COMPREENDER.** Defender a liberdade de expressão e a diversidade cultural, privilegiando sempre a escuta e o diálogo, sem ceder ao fanatismo, nem à maledicência e o rechaço ao próximo;
- 5 PRESERVAR O PLANETA.** Promover um consumo responsável e um modelo de desenvolvimento que tenha em conta a importância de todas as formas de vida e o equilíbrio dos recursos naturais do planeta;
- 6 REDESCOBRIR A SOLIDARIEDADE.** Contribuir para o desenvolvimento de minha comunidade, propiciando a plena participação das mulheres e o respeito dos princípios democráticos, com o fim de criar novas formas de solidariedade.

⁶ Manifesto redigido por defensores da Paz como Dalai Lama, Mikail Gorbachev, Shimon Peres e Nelson Mandela, no sentido de sensibilizar a cada um de nós na responsabilidade que temos em praticar valores, atitudes e comportamentos para a promoção da não violência.

Lançado em 2000 pela UNESCO, contou com a adesão da Assembléia Legislativa ao “Manifesto 2000” com a coleta de mais de 500 mil assinaturas em nosso Estado.

METAS DO MILÊNIO



Em 2000, as "8 Metas do Milênio" foram aprovadas por 191 países da ONU, em Nova Iorque, na maior reunião de dirigentes mundiais de todos os tempos. Estiverem presentes 124 Chefes de Estado e de Governo. Os países, inclusive o Brasil, se comprometeram a cumprir os 8 objetivos, especificados, até 2015.