

A REFORMA POLÍTICA:
UMA PROPOSTA DE SISTEMA DE GOVERNO, ELEITORAL E PARTIDÁRIO
PARA O BRASIL

*Luís Roberto Barroso*¹

Introdução

OBJETIVOS E IDÉIAS CENTRAIS

Parte I

SISTEMA DE GOVERNO:

O MODELO SEMIPRESIDENCIALISTA

Parte II

SISTEMA ELEITORAL:

O MODELO DISTRITAL MISTO

Parte III

SISTEMA PARTIDÁRIO:

FIDELIDADE E LIMITAÇÕES À PULVERIZAÇÃO

Parte IV

ALGUNS PONTOS PARA DEBATE

¹ Professor titular de direito constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Doutor livre-docente pela UERJ e mestre pela *Yale Law School*. O presente estudo foi financiado pelo INSTITUTO IDÉIAS e elaborado sob minha orientação. A coordenação da pesquisa ficou a cargo de Cláudio Pereira de Souza Neto, professor-adjunto da Universidade Federal Fluminense, mestre pela PUC/RJ e doutor pela UERJ. A execução da pesquisa foi conduzida, em sua maior parte, por Thaís Lima, bacharel em Direito pela UERJ. A redação final é de minha responsabilidade, mas beneficiou-se de versões preliminares elaboradas por ambos. Participaram da discussão de idéias os Professores Ana Paula de Barcellos, Nelson Nascimento Diz e o mestrando Eduardo Mendonça.

Introdução

OBJETIVOS E IDÉIAS CENTRAIS

I. Apresentação do trabalho

II. Síntese das idéias desenvolvidas

1. O semipresidencialismo
2. O sistema distrital misto
3. Fidelidade partidária e contenção da pulverização de partidos políticos

I. APRESENTAÇÃO DO TRABALHO

O presente estudo se insere nas ações institucionais do INSTITUTO IDEIAS² e envolve a produção de um conjunto organizado de propostas voltadas para a implantação de um novo sistema de governo, eleitoral e partidário no país. Embora tenha tido preocupação constante com a definição de modelos viáveis, e não de sugestões utópicas, as proposições apresentadas não levaram em conta os interesses imediatos dos atores políticos atuais. O foco do estudo que se segue foi a formulação de idéias que possam ser concretizadas a médio prazo, possivelmente em um período de oito anos, após submetidas a debate que não seja afetado por fatores circunstanciais, nem por interesses pessoais e partidários imediatos. A maior parte das sugestões aqui apresentadas já se encontrava submetida ao debate público e, portanto, não é original. A pretensão do estudo é a de informar, sistematizar e formular juízos de valor.

² O INSTITUTO IDEIAS foi criado para desenvolver ações sociais, acadêmicas e institucionais. Dentre as *ações sociais* está a concessão de bolsas de estudo a alunos de graduação e pós-graduação. As *ações acadêmicas* têm como carro-chefe a organização e publicação trimestral da **RDE – Revista de Direito do Estado**. As *ações institucionais* consistem na apresentação de idéias e na elaboração de projetos de interesse nacional, sem qualquer vínculo político partidário.

Vive-se no Brasil um momento delicado, em que a atividade política desprende-se da sociedade civil. Como consequência, perdeu a identidade com ela, deixando de representá-la e, no limite, até de lhe servir. Quando isso ocorre, a política passa a ser um fim em si mesma, um mundo à parte, visto ora com indiferença, ora com desconfiança. Ao longo dos anos de 2005 e 2006, a ampla exposição das disfunções do financiamento eleitoral, das relações oblíquas entre Executivo e parlamentares e do exercício de cargos públicos para benefício próprio trouxe uma onda de ceticismo que tem abatido a cidadania e minado a capacidade de indignação e de reação.

A verdade, contudo, é que não há Estado democrático sem atividade política intensa e saudável, nem tampouco sem parlamento atuante e investido de credibilidade. É preciso, portanto, reconstruir o conteúdo e a imagem dos partidos e do Congresso, assim como exaltar a dignidade da política. Políticos são recrutados na sociedade civil, isto é, no mesmo ambiente de onde saem todos os demais cidadãos, dediquem-se eles à atividade pública ou privada. Se há especial incidência de desvios no ambiente da política, não se deve supor que esse fato se deva a circunstâncias pessoais de quem a ela se dedica. Todo ser humano traz em si o bem e o mal. A vida civilizada e a ética procuram potencializar o bem e reprimir o mal. O sistema político brasileiro, por vicissitudes diversas, tem funcionado às avessas: exacerba os defeitos e não deixa florescerem as virtudes.

As idéias que se seguem procuram inverter essa lógica. A proposta de uma reforma política, envolvendo novos sistemas de governo, eleitoral e partidário, tem por objetivo principal a promoção dos seguintes valores: legitimidade democrática, governabilidade e virtudes republicanas. Para a realização desses objetivos, o sistema proposto pretende produzir as seguintes alterações na prática política brasileira:

1. Em relação à *legitimidade democrática*: a) propiciar maior identificação entre sociedade civil e classe política, com aumento da coerência entre discurso e prática, visibilidade e controlabilidade da atividade parlamentar; b) conferir maior autenticidade programática aos partidos políticos, fomentando a fidelidade e mitigando a pulverização partidária, com o fim de legendas de aluguel e de partidos sem penetração social, que servem a interesses privados; c) reduzir a influência do poder econômico no processo eleitoral, com o barateamento das campanhas, a limitação dos gastos e, eventualmente, o financiamento público.

2. Em relação à *governabilidade*: a) facilitar a formação de maiorias de sustentação política do governo; b) institucionalizar as relações entre Executivo e Legislativo, com predomínio dos partidos e não do poder individual atomizado de cada parlamentar; c) criar mecanismos de superação de crises políticas, impedindo a continuidade de governos que perderam sua base de apoio no parlamento e na sociedade.

3. Em relação às *virtudes republicanas*³: a) eliminar o poder de barganha individual de cada parlamentar, gerador de mecanismos de troca de favores por votos; b) tornar o debate político mais programático e menos clientelista; c) esvaziar a necessidade de loteamento de órgãos públicos e de distribuição de cargos em troca de apoio.

³ A expressão “virtudes republicanas” é aqui utilizada para designar a preservação da integridade pessoal dos agentes públicos e a observância de padrões éticos de gestão da coisa pública, que levem à promoção do interesse público, e não dos interesses particulares dos governantes ou de terceiros identificados. Tais virtudes se expressam nos princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade e da finalidade pública na ação política e administrativa. A expressão também é freqüentemente empregada, no debate político, para denotar o exercício consciente e ativo da cidadania.

II. SÍNTESE DAS IDÉIAS DESENVOLVIDAS

O presente estudo apresenta as seguintes propostas centrais: a) para o sistema de governo, o semipresidencialismo; b) para o sistema eleitoral, o modelo distrital misto; c) para o sistema partidário, a fidelidade e a contenção da pulverização dos partidos políticos. Além dessas propostas concretas e objetivas, o trabalho traz ao debate algumas idéias que merecem ser consideradas e amadurecidas: a do financiamento público das campanhas e as alternativas para enfrentar a desproporcionalidade da representação política no Brasil.

II.1. O semipresidencialismo

Modelo consagrado na França, desde 1958, e em Portugal, desde 1976, o semipresidencialismo combina elementos do sistema presidencial e do sistema parlamentar. O Presidente da República é eleito diretamente pelo povo, exerce a chefia do Estado e desempenha um conjunto limitado – mas relevante – de competências políticas, aí incluídas a participação na nomeação do Primeiro-Ministro, a possibilidade de dissolução do Parlamento, o comando das Forças Armadas e a nomeação de alguns agentes públicos, como embaixadores e Ministros da Suprema Corte. O Primeiro-Ministro, por sua vez, é o chefe do Governo, conduz o dia-a-dia da política e é, igualmente, o chefe da Administração Pública. Sua investidura e permanência no cargo dependem da vontade da maioria do Parlamento. O Presidente da República detém um mandato a prazo certo; o Primeiro-Ministro pode ser substituído a qualquer tempo, por deliberação parlamentar.

O semipresidencialismo, como assinalado, preserva a escolha do Presidente da República por via de eleição direta, fórmula que se incorporou à tradição brasileira, e dá a ele um papel próximo ao do Poder Moderador, devendo agir como estadista e fiador das instituições. O Primeiro-Ministro, a seu turno, estará no *front* mais inóspito da disputa política e das transformações sociais, sujeito a embates

e turbulências. Em caso de perda da base de sustentação parlamentar ou popular, o Governo (isto é, o Primeiro-Ministro e seu gabinete) pode ser destituído e substituído por outro, indicado pelo Presidente da República e chancelado pela maioria parlamentar. Neutralizam-se, assim, dois problemas crônicos do presidencialismo no Brasil: a presidência imperial, plenipotenciária e autoritária, de um lado, e a instabilidade política do Governo, por outro lado, nas hipóteses em que o desgaste político faz erodir seu fundamento de legitimidade. Incrementa-se, ainda, a responsabilidade política do Parlamento, que já não poderá se ocupar apenas da crítica, mas deverá participar também da construção do Governo.

II. 2. O sistema distrital misto

Adotado em países como Alemanha e Japão, o sistema distrital misto combina aspectos dos dois grandes modelos eleitorais puros existentes: o majoritário e o proporcional. Para o componente majoritário do sistema, a circunscrição (o Estado, por exemplo) é dividida em distritos eleitorais, em cujo âmbito cada partido lançará um candidato, sendo eleito um único parlamentar por cada distrito. Para a dimensão proporcional do modelo, cada partido apresenta uma lista fechada de candidatos. O eleitor, assim, terá direito a dois votos: o primeiro no candidato de sua preferência no âmbito do distrito; e o segundo, no partido político de sua preferência. Desse modo, na composição da Câmara dos Deputados, metade dos candidatos terão sido eleitos pelo voto distrital e a outra metade pelo voto proporcional, de acordo com a votação de cada partido.

A eleição distrital aproxima o candidato do eleitor, permite o controle mais eficiente de sua atuação parlamentar e barateia o custo da eleição. A eventual “municipalização” do pleito decorrente desse mecanismo é compensada pelo voto ideológico ou programático, que é dado no partido, no voto proporcional. O sistema de lista fechada fortalece os partidos, facilita a formação de maiorias políticas de sustentação do Governo e institucionaliza as relações de poder, ao diminuir a

possibilidade de barganha individual de apoio por cada parlamentar. Candidatos do mesmo partido deixam de ser competidores entre si e o voto despersonaliza-se, passando a ser uma opção programática.

II.3. Fidelidade partidária e contenção da pulverização partidária

A fidelidade partidária envolve dois elementos distintos: a) a observância pelo parlamentar das diretrizes de seu partido, e b) a permanência do parlamentar no partido pelo qual se elegeu. Para remediar os desvios em relação ao primeiro ponto, propõe-se a solução de não computar o voto do deputado que desrespeitou a orientação fixada pela instância partidária competente. No segundo caso, o parlamentar que abandonar o partido perderá o mandato, a menos que tenha deixado a agremiação para fundar um novo partido. Essa solução é, sob certo aspecto, menos drástica do que aumentar o prazo de filiação ao novo partido para quatro anos, como exigência para que o candidato possa concorrer. De fato, a perda do mandato não impede a candidatura na eleição seguinte. O aumento do prazo de filiação, no entanto, traria essa consequência.

A pulverização partidária, isto é, a proliferação de partidos sem lastro popular, com o risco de se desviarem para a categoria inglória das legendas de aluguel, pode ser contida pela denominada cláusula de barreira. A legislação em vigor já provê a respeito, estabelecendo percentuais mínimos de votação e de distribuição geográfica para que os partidos possam ter funcionamento parlamentar. O equacionamento adequado dessas duas questões permitirá a formação de partidos políticos dotados de maior identidade e autenticidade programáticas, facilitando, ainda, a formação de maiorias políticas, sem que sejam necessárias negociações complexas e nem sempre republicanas na busca por apoio parlamentar.

A seguir a exposição analítica de cada uma das propostas.