

# REFORMA POLÍTICA NO BRASIL: OS CONSENSOS POSSÍVEIS E O CAMINHO DO MEIO<sup>1</sup>

*Luís Roberto Barroso<sup>2</sup>*

## I. INTRODUÇÃO

Há pouco menos de 10 anos, em 2006, eu escrevi e publiquei um texto com uma proposta de reforma política para o Brasil. Reuni um grupo de jovens estudiosos, e realizamos uma extensa pesquisa acerca da experiência brasileira e dos diferentes modelos de sistema político existentes no mundo. Com base nesses elementos, apresentei um conjunto de ideias e de sugestões concretas que me pareciam positivas para o Brasil. Ninguém me encomendou ou me pediu o trabalho. Por isso mesmo, ele não servia a qualquer objetivo que não fosse o de pensar o melhor modelo para o país. Eu devo dizer, como um fato da vida e sem qualquer presunção, que outros textos acadêmicos que escrevi, sobretudo nesses tempos de *internet*, motivaram debates relevantes, com apoios e divergências. Pois neste caso, não foi o que aconteceu. Embora eu tenha tido a preocupação de enviar *separatas* a todos os atores relevantes, na academia e no Legislativo, o retorno foi zero. Indiferença total. Àquela altura da vida, eu já havia feito anos de análise freudiana, de modo que superei, sem grande abalo, o absoluto desinteresse pelo meu trabalho. Mas a verdade, é que não era nada pessoal. Diversas outras propostas tiveram o mesmo destino. A despeito do consenso de que o Brasil precisa de uma urgente reforma política, o fato é que há muito pouco debate substantivo sobre o tema.

Naturalmente, desde que me tornei Ministro do Supremo Tribunal Federal, eu já não participo mais desse debate público. Porém, os pontos de vista que exponho aqui são essencialmente os mesmos sobre os quais já escrevi amplamente, na qualidade de professor de

---

<sup>1</sup> Texto-base da tradução para o português de apresentação feita na Faculdade de Direito da Universidade de Harvard, no painel *Political Reforms: Towards a more representative democracy?*, no *Brazil Harvard Conference*, realizado em 17 de maio de 2015.

<sup>2</sup> Ministro do Supremo Tribunal Federal. Professor Titular de Direito Constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

direito constitucional. Ademais, este é um evento estritamente acadêmico, e ainda por cima fora do Brasil. De modo que tenho muito prazer e muita honra de compartilhar algumas ideias e reflexões com todos.

## II. O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO E SEUS PROBLEMAS

### 1. O sistema de governo

O sistema de governo adotado no Brasil tem o formato hiper-presidencialista da tradição latino-americana. Na minha proposta, referida na Introdução a este texto, eu defendia a atenuação desse modelo, pela implantação do *semipresidencialismo*, como praticado na França e em Portugal. Nesse novo arranjo, o presidente continuaria a ser eleito por voto direto e conservaria uma série de poderes políticos importantes, embora limitados, incluindo: a indicação do Primeiro-Ministro, que dependeria de aprovação do Legislativo; a indicação de ministros dos tribunais superiores, dos comandantes das Forças Armadas e dos embaixadores; a condução das relações diplomáticas; a iniciativa de projetos de leis, em meio a outras competências. O primeiro-ministro, por sua vez, seria o chefe de governo e da administração pública, atuando no varejo das disputas políticas e nos embates do avanço social. O presidente da República, com mandato fixo, seria o garantidor da continuidade e da estabilidade institucional. Já o primeiro-ministro, em caso de perda do suporte político, poderia ser substituído, sem abalo para as instituições. Não é o caso de detalhar essa proposta e explorar suas potencialidades. Este não é um tema que esteja na agenda política ora em discussão. Mas fica o registro de que considero que esta fórmula poderia atenuar dois crônicos problemas que assinalam a nossa história: o autoritarismo do Executivo e a instabilidade institucional.

### 2. O sistema eleitoral

O sistema eleitoral brasileiro é uma usina de problemas. Deixo de lado as eleições para o Senado Federal e a Presidência da República, em relação às quais vigora o sistema majoritário. E concentro-me nas eleições para Deputado Federal, onde residem os maiores problemas. O sistema adotado é o proporcional com lista aberta. Os candidatos fazem campanha e podem ser votados no território de todo o Estado e o eleitor escolhe qualquer nome das listas partidárias. Cada partido ou coligação elege o número de Deputados correspondente à

sua votação, com base no quociente eleitoral e no quociente partidário. Há problemas muito visíveis nessa fórmula, entre os quais: a) o custo elevadíssimo da campanha em todo o território do Estado; b) o fato de menos de dez por cento dos candidatos se elegerem com votação própria (elegem-se por transferências dos votos obtidos pelo partido); e c) o principal adversário do candidato do partido A é o outro candidato do partido A. Em suma: o sistema é caríssimo, o eleitor não sabe quem está elegendo e o debate público não é programático, mas personalizado (o candidato precisa convencer o eleitor de que é melhor do que o seu colega de partido).

### **3. O sistema partidário**

O sistema partidário é caracterizado pela multiplicação de partidos de baixa consistência ideológica e nenhuma identificação popular. Surgem, assim, as chamadas *legendas de aluguel*, que recebem dinheiro do Fundo Partidário – isto é, recursos predominantemente públicos – e têm acesso a tempo gratuito de televisão. O dinheiro do Fundo é frequentemente apropriado privadamente e o tempo de televisão é negociado com outros partidos maiores, em coligações oportunistas e não em função de ideias. A política, nesse modelo, afasta-se do interesse público e vira um negócio privado.

Devo dizer, a bem da verdade, que quando estive no Congresso Nacional por ocasião da minha sabatina para ingressar no Supremo Tribunal Federal, em junho de 2013, estive com as principais lideranças partidárias. E esse diagnóstico que estou aqui apresentando era compartilhado por quase todos os parlamentares com os quais estive.

## **III. OS PRINCIPAIS OBJETIVOS DE UMA REFORMA POLÍTICA**

Uma Reforma Política capaz de superar os problemas descritos até aqui deve ter em vista alguns objetivos inafastáveis. Entre eles, é possível destacar três, que são analisados a seguir.

### **1. Aumentar a legitimidade democrática do sistema político**

A política majoritária tem enfrentado algum grau de descrédito em quase todo o mundo nas últimas décadas. No Brasil, particularmente durante o regime militar, a

atividade política foi tratada como algo menor, um espaço para oportunismo e corrupção. Não tem sido fácil superar este estigma, e o sistema político brasileiro tampouco ajuda muito. É cada vez mais difícil atrair novas vocações, movidas por idealismo e interesse em servir. A primeira preocupação de uma Reforma Política deve ser a de aumentar a legitimidade democrática do sistema, reforçando a relação entre eleitores e representantes. Para tanto, é indispensável: (i) *no que diz respeito ao sistema eleitoral*, um modelo que favoreça uma maior aproximação e identificação entre cidadãos e agentes políticos eleitos, com visibilidade e *accountability* reforçadas; (ii) *no que diz respeito aos partidos políticos*, um sistema capaz de assegurar um mínimo de conteúdo e coerência ideológicos no seu programa e na sua prática, com drástica redução do número de partidos e a imposição de padrões mínimos de fidelidade partidária; e (iii) *no que diz respeito ao eleitorado*, uma cidadania mais consciente e ativa, disposta a acompanhar com um mínimo de interesse o desempenho de seus representantes.

## **2. Baratear o custo das eleições, para reduzir a centralidade do dinheiro no processo eleitoral**

O custo das campanhas e o papel que o dinheiro tem desempenhado na política brasileira precisam ser significativamente reduzidos. Naturalmente, não se deve cultivar a ingenuidade de negar a importância dos interesses econômicos privados em uma sociedade capitalista e aberta. Eles sempre existirão e é inevitável que seja assim. A questão aqui é de se imporem limites, trazendo transparência e *accountability* também para a relação entre dinheiro e política. As consequências desafortunadas do modelo atual são muito evidentes para não serem percebidas: (i) *desigualdade*: candidatos sem recursos financeiros relevantes têm poucas chances de se elegerem, o que contribui para um ambiente político plutocrático (nem ao menos aristocrático); (ii) *antirepublicanismo*: a agenda política se torna refém dos grandes interesses privados, sacrificando muitas vezes o verdadeiro interesse público; e (iii) *corrupção*: a necessidade de financiar campanhas milionárias e a ausência de disciplina legal adequada das relações entre empresas doadoras e agentes públicos eleitos estão por trás dos sucessivos casos de corrupção que têm abalado a política brasileira no passado recente.

### **3. Assegurar a formação de maiorias políticas que assegurem a governabilidade e relações republicanas entre Executivo e Legislativo**

Todo governo precisa de apoio no Congresso para aprovar suas leis e propostas e, como consequência, a negociação política entre Executivo e Legislativo é um traço comum e regular em qualquer democracia. O que faz a diferença nas democracias mais maduras é a qualidade e a agenda dessas negociações. Seja como for, é desejável que o presidente eleito saia das eleições com uma maioria capaz de assegurar que o programa de governo vitorioso seja posto em prática ou que pelo menos permita a negociação de um governo de coalizão por mecanismos institucionais e republicanos. No Brasil, porém, a fragmentação do quadro partidário e a falta de conteúdo programático na atuação dos partidos faz com que as negociações gravitem em torno dos interesses políticos individuais dos parlamentares, quando não de seus interesses privados. Este modelo de relação entre a presidência e o Legislativo degenera, com frequência, em clientelismo, patrimonialismo (uso de recursos públicos para fins privados) e corrupção. Para aprimorar a governabilidade e as relações entre o presidente e o Congresso, é preciso introduzir mudanças no sistema de governo, no sistema eleitoral e no sistema partidário.

#### **IV. AS DIFERENTES PROPOSTAS EXISTENTES**

Ao longo dos anos, foram dezenas as propostas de Reforma Política apresentadas no Congresso Nacional, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal. Há propostas de diferentes origens: apresentadas pelo governo ou por grupos de trabalho nas casas legislativas; outras que foram encampadas formal ou informalmente por partidos políticos; diversas resultantes de iniciativa parlamentar; e há as que têm origem na própria sociedade civil. A seguir se faz um levantamento de algumas dessas propostas, com foco em quatro pontos específicos: sistema eleitoral, coligações partidárias, cláusula de barreira e financiamento de campanha. A descrição que se segue se beneficia da pesquisa conduzida por Murillo Aragão em seu livro recente, intitulado *Reforma Política: O Debate Inadiável* (2014), e por Aline Rezende Peres Osório, mestranda em direito constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Em 1999, o Senado Federal *aprovou* proposta de Reforma Política que incluía (i) sistema eleitoral misto e (ii) proibição de coligações partidárias em eleições

proporcionais (para deputados federais, estaduais e vereadores). A matéria não chegou a ser votada na Câmara dos Deputados, onde terminou arquivada. Anos depois, em 2013, o Grupo de Trabalho da Reforma Política da Câmara dos Deputados propôs o seguinte: (i) sistema eleitoral misto para a eleição de deputados; (ii) voto em lista partidária fechada ou preordenada; (iii) fim das coligações partidárias em eleições proporcionais; e (iv) limite para doações de pessoas físicas e jurídicas a campanhas. Atualmente, Comissão Especial constituída pela Câmara dos Deputados utiliza como texto base a PEC 352/2013, que propõe, entre outras, as seguintes alterações: (i) sistema eleitoral misto, com a eleição em distritos (de 4 a 7 por Estado) e combinando aspectos da eleição proporcional (o número de lugares do partido é determinado pela votação em cada distrito) e da eleição majoritária (se o candidato que entraria pelo critério partidário não tiver obtido 10% do quociente eleitoral do distrito, sua vaga é preenchida pelo candidato mais votado, independentemente do partido); (ii) proibição de coligações para a eleição de deputado federal, salvo o caso de formação de federação de partidos; (iii) estabelece cláusula de barreira ou de desempenho; e (iv) prevê financiamento público e privado de campanhas, com doações somente aos partidos, vedadas doações diretas aos candidatos.

Em 2009, o Governo Lula, eleito pelo **PT**, encaminhou ao Congresso sua proposta de Reforma Política, que incluía: (i) lista partidária fechada ou preordenada; (ii) proibição de coligações partidárias para eleições proporcionais; (iii) cláusula de barreira ou de desempenho; e (iv) financiamento público de campanha. Em 2013, pesquisa sobre Reforma Política feita com parlamentares do **PMDB**<sup>3</sup> apontaram: (i) sistema eleitoral majoritário não distrital para a eleição de deputados e vereadores (“Distritão”); (ii) expressiva maioria contra a possibilidade de coligação nas eleições proporcionais; (iii) 76% defendem a criação de cláusula de barreira ou de desempenho; e (iv) a maioria (apertada) defende financiamento público e privado, inclusive por empresas, mas somente para os partidos (45% no entanto apoiaram o financiamento exclusivamente público). Recentemente, em março de 2015, o partido reafirmou sua posição em favor do “Distritão” e do financiamento privado, sendo que nas eleições majoritárias só é possível doar a um dos candidatos. Em julho de 2013, o **PSDB**, por seu presidente, Senador Aécio Neves, apresentou as propostas do partido para a Reforma Política,

---

3 V. Murillo Aragão, *Reforma Política: O Debate Inadiável*, 2014, p. 50-54.

que incluíam: (i) sistema eleitoral distrital misto; (ii) fim das coligações proporcionais; e (iii) cláusula de barreira ou de desempenho.

O Deputado Henrique Fontana, um dos estudiosos do tema na Câmara dos Deputados, apresentou proposta que defendia: (i) sistema eleitoral de lista flexível (a lista partidária é preordenada e prevalecerá se o eleitor votar na legenda; porém, o eleitor tem a faculdade de votar no candidato de sua preferência); (ii) fim das coligações partidárias nas eleições proporcionais; (iii) cláusula de barreira ou de desempenho; (iv) financiamento exclusivamente público. O então deputado Ronaldo Caiado, hoje senador, apresentou igualmente proposta que inclui: (i) voto em lista preordenada; (ii) fim das coligações nas eleições proporcionais (admitidas federações de partidos com aliança estável); e (iii) cláusula de barreira ou de desempenho. Por fim, a proposta vinda de entidades da sociedade civil, como CNBB, OAB e do Movimento por Eleições Limpas, defende os seguintes pontos: (i) sistema proporcional em lista preordenada e em dois turnos (no primeiro, o eleitor vota no partido; no segundo, vota no candidato); e (ii) financiamento misto de campanha, que veda a doação de pessoas jurídicas e estabelece teto de R\$ 700,00 para doações de pessoas físicas.

Existem numerosos outros projetos sobre os temas aqui selecionados. Diversas outras questões são igualmente objeto de discussão, como a proibição de reeleição, a coincidência de datas entre eleições federais, estaduais e municipais, a mudança de data da posse nos cargos eletivos, o voto facultativo, entre outros. As circunstâncias me impuseram circunscrever minha análise a alguns pontos específicos.

#### IV. CONSENSOS, DENOMINADORES COMUNS E CONCILIAÇÕES POSSÍVEIS

##### **1. Os consensos existentes: proibição de coligações e cláusula de desempenho**

Das diferentes propostas descritas acima, dois pontos obtiveram praticamente consenso: a proibição de coligações na eleição de deputados federais e a imposição de cláusula de barreira ou de desempenho aos partidos políticos. A questão em aberto, quanto às coligações, é a permissão de formação de federações de partidos, em “união estável” e não apenas circunstancial. Que, de resto, não parece ser uma concessão extremamente grave. Na falta

de consensos mais amplos, somente a aprovação desses dois pontos já terá um impacto positivo relevante sobre o sistema partidário. Poderiam ser aprovados desde logo, destacadamente, por já representarem um avanço.

## **2. Financiamento eleitoral: o caminho do meio**

No tocante ao financiamento de campanhas, o dissenso é grande. Mas parece haver uma inclinação no sentido contrário ao financiamento exclusivamente público. Este parece ser igualmente o sentimento social. Minha posição, desde antes de ir para o Supremo Tribunal Federal (STF), era favorável ao financiamento público e privado, admitido este, no entanto, somente às pessoas físicas. As eleições devem ser uma mobilização da cidadania, não do grande capital. Mas esta é uma questão política, a ser decidida pelo Congresso Nacional. Como se sabe, a matéria está posta perante o STF, com o julgamento suspenso por um pedido de vista.

Meu voto foi na seguinte linha: cabe ao Congresso Nacional decidir se empresa pode ou não participar do financiamento de campanha. Porém, a disciplina atual da matéria é inconstitucional. Isso porque não impede que a mesma empresa contribua para a campanha de candidatos que concorrem entre si. Se isso acontece, não é possível falar que se trata do exercício de direitos políticos ou de liberdade de expressão (para quem acha que pessoas jurídicas podem ser titulares desses direitos). Na prática, como demonstram as regras de experiência, ou a empresa foi achacada ou está comprando favores futuros. Em segundo lugar, a empresa que financiar a campanha não deve poder ser contratada pelo poder público após as eleições. Não é legítimo que o governante eleito retribua o favor privado (doação de campanha) com dinheiro público (contrato com a Administração).

Qual o caminho do meio aqui? A matéria deveria ser levada à votação em plenário com o seguinte acordo: se a maioria optar pela admissão de financiamento eleitoral privado por empresa, a lei disciplinará o limite máximo de doação e imporá restrições, como a impossibilidade de doar a candidatos rivais e a impossibilidade de que a empresa que financiar a campanha seja contratada pelo poder público após as eleições.

## **3. Sistema eleitoral: conciliação de propostas ou votação**



A maior complexidade, em relação à Reforma Política, reside na definição do sistema eleitoral. Ainda assim, é possível extrair um consenso: o sistema atual, proporcional com voto em lista aberta, não é bom e deve ser aprimorado. Existem, então, as seguintes alternativas:

- (i) proporcional com lista fechada, defendido, por exemplo, pelo PT;
- (ii) distrital misto – metade das cadeiras preenchidas com voto majoritário no distrito e a outra metade de acordo com a votação proporcional do partido –, defendido, por exemplo, pelo PSDB;
- (iii) “distritão”, em que o Estado seria um distrito único, sem subdivisões, com as vagas obtidas pelos candidatos mais votados.

Existem prós e contras em relação cada uma das três soluções. O *voto em lista fechada ou preordenada* limita a capacidade de livre escolha do eleitor. Embora isso seja verdade, na prática o sistema em lista aberta é ilusório: como dito, menos de dez por cento dos candidatos se elegem com votação própria. Quase todos se elegem com transferência de votos do partido. Portanto, no mundo real, o eleitor não elege quem ele quer e nem fica sabendo, em rigor, quem ele elegeu. Já o chamado “distritão”, embora resolva o problema da transferência de votos, não realiza dois outros objetivos aqui tidos como importantes para a Reforma Política: não barateia a eleição nem aproxima o eleitor de seu representante. A disputa em todo o Estado será caríssima e a eleição altamente personalizada e não programática: cada candidato contra todos os outros. Além de representar um retrocesso no que se refere à representação de minorias no parlamento. O *voto distrital misto*, por sua vez, também apresenta dificuldades, sobretudo no tocante à definição dos distritos. Nada obstante isso, por permitir a combinação do sistema proporcional e do majoritário, pode ser um bom caminho conciliatório. Ou, pelo menos, capaz de obter maioria expressiva, quer em combinação com o voto em lista preordenada (proposta do PT), quer em combinação com o “distritão” (proposta do PMDB).

De fato, é possível conciliar a proposta do PSDB com a do PT da seguinte forma. No sistema distrital misto, a Câmara dos Deputados tem metade dos seus membros eleita por critério majoritário nos distritos e a outra metade por critério proporcional à votação de cada partido. O eleitor, portanto, tem dois votos: um no candidato de sua preferência no distrito (onde cada partido lança um único candidato) e outro no partido de sua preferência. Pois bem: em

relação a este segundo voto, pode-se adotar o sistema de lista preordenada ou, para atenuá-lo, o sistema de lista flexível (o eleitor tem a opção de votar apenas na legenda ou no candidato que escolher). Também é possível combinar a posição do PSDB com a do PMDB: basta que este segundo voto, em lugar de ser em lista, seja em qualquer candidato, vencendo o mais votado. Essa última fórmula parece ser negativa para a representação das minorias, pois o sistema seria majoritário tanto no primeiro voto quanto no segundo. Mas muitos países democráticos do mundo adotam modelos puramente majoritários, como Estados Unidos e Reino Unido, por exemplo. Qualquer dessas combinações permite alternativas ao modelo atual, que produziu um perigoso descolamento entre a sociedade civil e a classe política. Como tudo na vida, pode dar certo ou não. Mas na frase feliz do Amir Klink, “o maior naufrágio é não partir”.

## V. CONCLUSÃO

Procurei expor, nessa breve apresentação, as dificuldades enfrentadas pelo sistema político brasileiro, os objetivos que devem nortear uma Reforma Política e as diferentes propostas existentes, relativamente ao sistema eleitoral, ao sistema partidário e ao financiamento de campanha. Considerando as ideias em debate, se coubesse a mim a escolha, eu continuaria fiel à minha proposta de dez anos atrás: sistema distrital misto, com voto em lista preordenada/flexível na parte proporcional, bem como imporia vedação às coligações partidárias e instituiria cláusula de desempenho. Quanto ao financiamento eleitoral, tema sobre o qual não havia me manifestado, prefiro o modelo misto, com financiamento público e privado, limitado às pessoas físicas. Essa é apenas a minha opinião como cidadão e eleitor.

Mas eu não fiz esta apresentação para dizer a minha posição. Essa matéria tem de ser decidida pelo Congresso. Minha exposição foi para demonstrar que as ideias já estão na mesa. E que talvez seja possível construir, na tradição brasileira, um caminho do meio, capaz de atender um pouco de cada um dos interesses legítimos em questão. Caso não seja possível, deve-se decidir a matéria mediante votação majoritária. E alguém irá ganhar e alguém irá perder. É assim nas democracias. A única coisa que não é boa em uma democracia é não jogar o jogo, deixando-o parado contra a vontade da cidadania. Por fim, para atenuar o peso dos interesses

eleitorais imediatos, alguns aspectos da Reforma Política podem ser aplicáveis somente depois das próximas eleições federais.