

REFORMA POLÍTICA

(texto base para discussão para PEC 36 e 113-A)

A tradição republicana do sistema político brasileiro é marcada por elementos muito bem definidos ao longo do tempo, como o regime presidencial, a organização federativa, um sistema de partidos bastante volátil e o modelo de voto proporcional. A opção política feita em 1988 (referendada em 1993) manteve essa anatomia da tradição republicana, mas houve mudanças na fisiologia desses institutos políticos já conhecidos da nossa sociedade.

No desenho geral das instituições, foi mantido um quadro de grande fracionamento do poder com a existências de muitos *players* com poder de veto no jogo político. Na linha horizontal, a tripartição dos poderes da república foi fixada de forma independente para executivo, legislativo e judiciário. Na linha vertical, adotou-se um federalismo inédito de divisão de poderes em três níveis: federal, estadual e municipal. Uma das maiores inovações foi a elevação do município à condição de unidade política autônoma, com elevado grau de discricionariedade para dispor sobre sua organização, políticas públicas e ações locais.

Essa anatomia institucional gerou 5596 chefes de poder executivo com prerrogativas constitucionais autônomas, podendo (em tese) desenvolver políticas e ações antagônicas entre eles. Ela também gerou uma quantidade equivalente de corpos legislativos independentes e um sistema judicial - composto de milhares de juízes - com capacidade de revisar e invalidar todos os atos praticados pelo Executivo e Legislativo – isso sem contar os tribunais de contas.

Complementando esse desenho, o sistema eleitoral proporcional de lista aberta (considerado o mais democrático) permitiu a acomodação dos diversos conflitos da sociedade no interior da própria institucionalidade representativa, produzindo um sistema multipartidário bastante aberto e permeável a diversos grupos, categorias e regionalismos.

Assim, é possível dizer que corpo político-institucional brasileiro é dividido em muitas partes autônomas, assimétricas e capazes de impedir o funcionamento do sistema. Ou dito de outra forma: há muitos poderes estatais que podem interferir no processo decisório nacional, dificultando a produção de consensos e a implantação de agendas governamentais gerais e coletivas. Em verdade, das democracias mais relevantes, o Brasil é o único que utiliza todos esses institutos políticos (presidencialismo, federalismo, sistema proporcional e multipartidarismo) juntos num único desenho institucional – o que confere uma singularidade muito típica ao sistema político brasileiro.

Em desenhos institucionais complexos, como o brasileiro, é necessário que essa dificuldade anatômica seja suprida por alguma especificidade da fisiologia do sistema, ou seja,

da funcionalidade do sistema ou de algum de seus aspectos que faça o conjunto trabalhar com ordem, centralidade e estabilidade.

Quando se observa o funcionamento do sistema político nesse período democrático, há duas linhas de pensamento que dividem analistas, pesquisadores e acadêmicos.

Segundo parte da academia, o sistema eleitoral produz um padrão individual de comportamento político, em detrimento dos atores coletivos – políticos fortes e partidos fracos. A barganha individual é preponderante nas relações executivo-legislativo e diversas autoridades estatais conseguem exercer pressão efetiva sobre o comportamento parlamentar, as decisões políticas e a agenda governamental.

Ou seja, o processo decisório nacional é extremamente personalizado e descentralizado, permitindo que grupos estatais ou autoridades interfiram na agenda governamental para contemplar seus interesses. Para essa vertente dos especialistas, o custo político da barganha para fazer o desenho de 1988 funcionar é extremamente alto, levando a ingovernabilidade recorrente e crises institucionais relativamente frequentes. Ainda que haja pequenas diferenças entre o presidencialismo atual e os de períodos passados, elas não seriam capazes de corrigir problemas estruturais do sistema que inviabilizam seu funcionamento.

Porém, para outra parte da academia, há diferenças sutis (mas significativas) do atual modelo político que contribuem para um funcionamento mais saudável do sistema, se comparado aos demais períodos presidenciais da república. Essas diferenças decorrem basicamente da centralização de poderes no processo legislativo do Congresso Nacional.

A enorme capacidade legislativa do presidente brasileiro, como a iniciativa exclusiva de algumas matérias sensíveis, a edição de medidas provisórias, o veto e o controle do orçamento, faz com que os presidentes pós-1988 tivessem uma capacidade de agenda legislativa muito superior aos presidentes de outros períodos democráticos.

No mesmo sentido, os regimentos internos do legislativo nacional teriam evoluído para concentrar poderes nas mãos dos presidentes das casas, dos presidentes das comissões e dos líderes partidários. Essa centralização de poderes na cúpula da estrutura parlamentar permitiu que o Executivo passasse a negociar coletivamente com as bancadas partidárias através de interlocutores privilegiados. Dessa forma, os partidos (fracos na arena eleitoral) passaram a ter força na arena legislativa através de suas lideranças.

E por fim, a concentração das prerrogativas do próprio Congresso Nacional. O alto grau de autonomia de estados e municípios seria contrabalançado com as competências do Congresso Nacional para dispor sobre todas as matérias impactantes da organização política e social. Além de suas competências exclusivas, o Congresso Nacional também dita normas

gerais sobre saúde, educação, segurança pública, organização administrativa, compras governamentais, assistência social e tantas outras políticas públicas. Na prática, o poder executivo local e estadual tem alguma autonomia em relação ao Executivo nacional, mas o legislativo local e estadual foi esvaziado em face da atuação efetiva do Congresso Nacional.

Essa combinação de amplas prerrogativas do Congresso Nacional, “empoderamento” dos líderes partidários e de superpoderes do Executivo no processo legislativo seriam os mecanismos funcionais que permitem a governabilidade do presidencialismo brasileiro.

Essas duas linhas de pensamento acadêmico acabam se refletindo também nas inúmeras propostas de reforma política que são colocadas sobre a mesa. De um lado, há aqueles que defendem uma mudança profunda de alguma das peças dessa engrenagem política, seja a mudança do sistema eleitoral, seja a mudança do sistema de governo. De outro lado, há aqueles que pregam intervenções legislativas mínimas no assunto por considerar que o atual modelo é funcional.

Mas, de lado a lado, parece haver uma forte tendência dos críticos e especialistas em começar o debate pelo sistema de partidos. A alta fragmentação partidária e a necessidade de amplas coalizões presidenciais, associadas à baixa coesão das bancadas partidárias nos últimos anos, têm levados muitos analistas a chamar por reformas que amenizem esse quadro.

O gráfico abaixo, extraído do trabalho de Henrique e Paiva, 2014, mostra a tendência do sistema partidário pós-1988 segundo o índice de Número Efetivo de Partidos (utilizado para medir a força relativa dos partidos na Câmara dos Deputados).

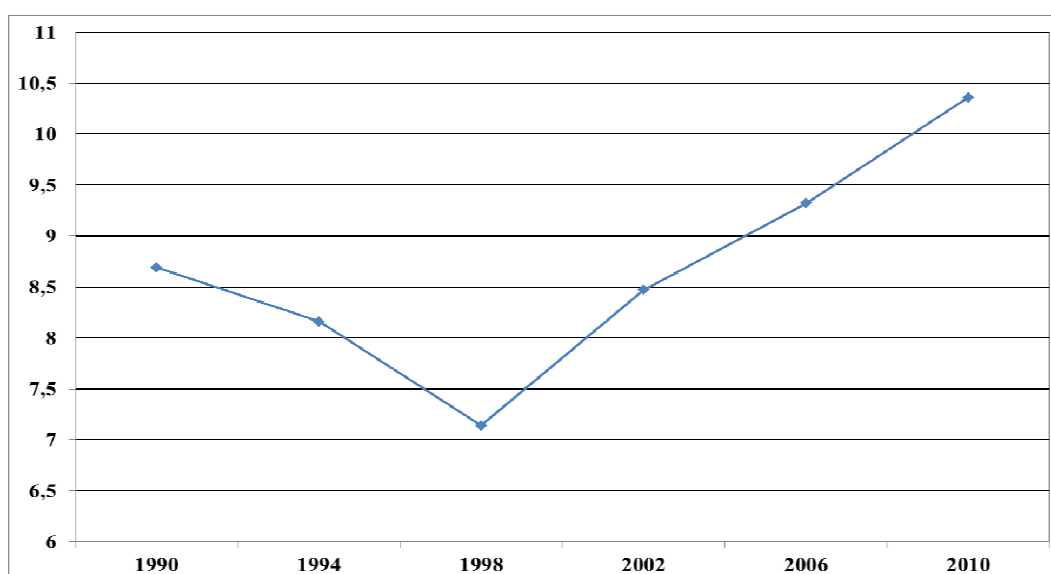
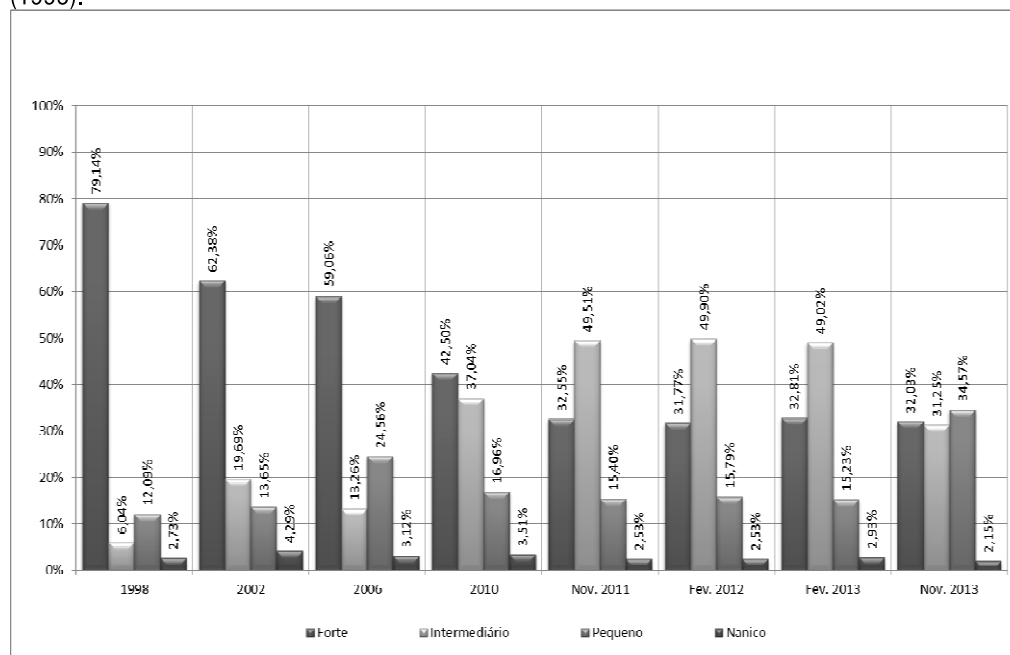


Gráfico 1: Evolução do Índice de Número Efetivo de Partidos (EffNs) 1990-2010. Fonte: (Gallagher, 2013).

A curva do gráfico mostra que, a partir de 1998, o número de partidos capazes de interferir efetivamente nas decisões congressuais tem aumentado, chegando a aproximadamente 10 partidos em 2010. Se atualizarmos essa curva até a época do golpe presidencial de 2016, chegaríamos a 13 partidos efetivos na Câmara dos Deputados. As autoras do estudo apontam que a legislação eleitoral e partidária criada em 1995 acabou por oferecer incentivos para a maior fragmentação do sistema de partidos, e ainda, que “normas” criadas pelo Judiciário, como na fidelidade partidária e na divisão dos recursos partidários (Fundo/TV), acabaram por incentivar ainda mais a fragmentação do quadro.

O gráfico abaixo, também extraído do trabalho de Henrique e Paiva, 2014, complementa a evolução do quadro partidário no período.

Gráfico 2: Configuração Partidária na Câmara dos Deputados (1998/2013) conforme a metodologia de Tafner (1996).



Fonte: Secretaria Geral da Mesa (SGM).

Vê-se que os grandes partidos (primeira barra à esquerda) congregavam a maioria absoluta dos votos até 2006. A partir de então, passaram a perder espaço até estabilizarem no patamar de um terço dos votos da Casa. Os partidos médios avançaram claramente sobre o espaço dos grandes, chegando a manter um índice de aproximadamente 50% dos votos dos deputados no período entre 2011 e o início 2013 (janela de migração partidária criada pelo PSD). No fim de 2013, após a janela partidária gerada pela criação do PROS e SD, é possível ver que os partidos médios foram desidratados pelos pequenos partidos.

Ou seja, o sistema evoluiu de um cenário de concentração partidária para um quadro de grande fragmentação, onde é preciso juntar muitos partidos para construir uma maioria parlamentar.

As principais razões para essa mudança no quadro partidário são as regras de distribuição do fundo partidário e do tempo de rádio/TV, tendo em vista que geram uma relação custo-benefício mais vantajosa para pequenos e médios partidos, em detrimento dos grandes. Essas regras estabelecem uma espécie de piso e teto de recebimento desses recursos. Em geral, o piso já fornece aos pequenos partidos uma compensação maior do que o seu desempenho eleitoral. Para os grandes, o teto acaba funcionando como um redutor dos recursos em relação ao crescimento, isto é, a partir de um certo tamanho, o partido passa a receber proporcionalmente menos do que receberia se a regra fosse exatamente proporcional ao desempenho eleitoral.

Dessa forma, quando um parlamentar de um partido pequeno ou médio migra para um grande partido, ele agrega proporcionalmente menos recursos do que quando a migração vai no sentido contrário. Ou seja, do ponto de vista dos recursos partidários, vale mais a pena manter dois ou três partidos médios do que um partido grande. Isso aumenta o poder de barganha dos partidos pequenos e médios no sistema institucional e lhes dá maiores condições de competitividade na arena eleitoral.

Essa foi a janela de oportunidade vislumbrada pelos criadores do PSD, PROS e SD, dentre agremiações partidárias. A um custo aproximado de R\$ 500 mil para criação de cada um, foram criadas condições de migração parlamentar bastante vantajosas para as direções desses partidos e para os próprios parlamentares.

As mudanças feitas na legislação a partir de em 2013 não tiveram como objetivo reverter esse quadro de fracionamento partidário; elas visavam apenas fechar essas janelas para evitar que outros partidos pudessem ser criados nessas condições. - ainda assim, parte do que foi feito foi invalidado pelo Judiciário no caso da criação da REDE.

No caso das PECs 36 e 113-A, que serão objeto de apreciação no dia 09 de novembro no Senado, há uma grande mudança projetada para o futuro. Elas visam não só estancar o crescente fracionamento do quadro partidário, mas também inverter a atual tendência – principalmente a PEC 36 de 2016. Ela propõe a criação e alteração de vários mecanismos partidários e eleitorais que impactam fortemente o quadro partidário atual:

- 1) estabelece o fim de coligações partidárias nas eleições proporcionais a partir da disputa eleitoral municipal de 2020;

- 2) permite a criação de federação de partidos (verticalizada) para concorrer nas eleições federais/estaduais e atuar nos legislativos federal e estadual, devendo permanecer válida até o início das convenções eleitorais das eleições federais/estaduais seguinte;
- 3) aprovada a federação, ela será aplicável nos municípios no início do prazo das convenções das eleições municipais, podendo os partidos deliberarem pela dissolução da federação em âmbito municipal;
- 4) o partido que deixar a federação antes do seu prazo de vigência não terá direito às cotas do fundo partidário e do tempo de rádio e tv;
- 5) cria uma cláusula de desempenho eleitoral dos partidos de 3% dos votos válidos nacionais nas eleições para deputados federais, devendo esses votos estar distribuídos por 14 unidades da federação, com um mínimo de 2% em cada unidade;
- 6) o partido que não alcançar a cláusula de desempenho deixará de ter direito aos recursos do fundo partidário, ao tempo de rádio e televisão, e à estrutura parlamentar prevista nos regimentos das casas legislativas;
- 7) a federação que atingir a cláusula de desempenho deverá ratear os recursos do fundo e o tempo de rádio e tv conforme a proporção de votos de cada partido federado;
- 8) a cláusula de desempenho será aplicada transitoriamente no patamar de 2% nas eleições de 2018, devendo ser aplicada no patamar pleno de 3% nas eleições de 2022;
- 9) a fidelidade partidária valerá para os cargos majoritários e proporcionais, inclusive para suplentes; a justa causa para desfiliação será apenas nos casos de desvio reiterado do programa partidário, discriminação, ou nos casos onde o partido do eleito não alcance a cláusula de desempenho.
- 10) o parlamentar eleito por um partido que não alcançar a cláusula de desempenho poderá exercer o mandato eletivo, mas poderá se filiar a outro partido com funcionamento pleno sem perder o mandato;

Como pode ser observado, a PEC 36 de 2016 tem um objetivo muito claro de gerar incentivos que revertam o atual processo de fragmentação do sistema partidário num espaço de tempo relativamente curto. Assim, as eleições em 2018 seriam realizadas com a existência de coligações partidárias e cláusula de desempenho de 2% dos votos nacionais, distribuídos em 14 estados com um mínimo de 2% dos votos em cada estado. Nas eleições municipais de 2020 não haveria mais coligações; e nas eleições de 2022, seriam aplicados os dois mecanismos – fim de coligações e cláusula de desempenho de 3%.

A PEC 113-A tem os seguintes comandos:

- 1) acaba com o instituto da reeleição para cargos executivos; a regra de transição prevê que caberá reeleição para os governadores eleitos em 2014.
- 2) o candidato oriundo da carreira militar não será mais colocado na reserva;
- 3) não se exigirá mais domicílio eleitoral para fins de candidatura;
- 4) fixa um prazo de 9 meses anteriores para que o TSE baixe todas as instruções normativas, não se aplicando as regras de resoluções ou decisões posteriores a isso;
- 5) veda a recondução das Mesas legislativas, ainda que em legislaturas diferentes;
- 6) reduz o número de assinaturas necessárias para os projetos de iniciativa popular;
- 7) fixa uma cláusula de desempenho eleitoral de 2% dos votos válidos nacionais nas eleições para deputados federais, distribuídos em 9 Estados, com o mínimo de 1% dos votos em cada estado.
- 8) a regra de transição prevê que, nas eleições de 2018, o percentual exigido será de 1,5%, distribuídos por 9 estados, com o mínimo de 0,5% em cada estado.

Utilizando os números das eleições de 2014 para Câmara dos Deputados, foi possível fazer a seguinte simulação do quadro partidário em 2018 e 2022.

2014	2018	2022	
PT	PT	PT	
PSDB	PSDB	PSDB	
PMDB	PMDB	PMDB	
PSB	PSB	PSB	
PP	PP	PP	
PSDB	PSDB	PSDB	
PR	PR	PR	
PRB	PRB	PRB	
DEM	DEM	DEM	
PTB	PTB	PTB	
PDT	PDT	PDT	
SD	SD	SD	
PSC	PSC	PSC	
PV	PV	PV	
PROS	PROS	PROS	
PPS	PPS	PPS	
PCdoB	PCdoB	PCdoB	
PSOL	PSOL	PSOL	

	3% em 14 UFs, com 2% por UF
<hr/>	
	2% em 9 UFs, com 1% por UF
<hr/>	
linha de corte da PEC 36	
linha de corte da PEC 113-A	

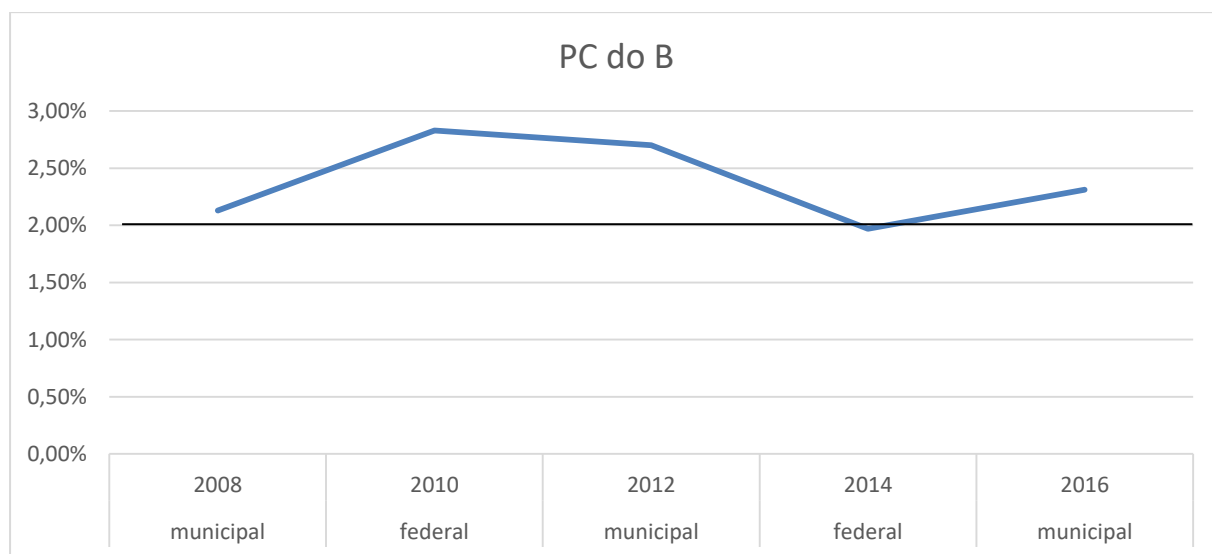
Qualquer que seja o critério adotado, PHS, PTdoB, PSL, PRP, PTN, PEN, PSDC, PMN, PRTB, PTC, PSTU, PPL, PCB e PCO teriam muita dificuldade em superar a barreira de

desempenho e estariam fora da distribuição do fundo partidário e do tempo de rádio /tv a partir de 2018.

Pelo critério da PEC 36 (verde), o corte preservaria o PDT, PTB, DEM, PRB, PR, PSDB, PP, PSB, PMDB e PT. O Solidariedade ainda conseguiria ultrapassar a barreira de desempenho da transição de 2018, mas precisaria melhorar seu desempenho em 2022 para continuar tendo acesso ao fundo partidário e tempo de mídia.

Pelo critério da PEC 113-A (laranja), o corte preservaria o PPS, PROS, PV, PSC, SD, PDT, PTB, DEM, PRB, PR, PSDB, PP, PSB, PMDB e PT. O PCdoB e o PSOL conseguiriam superar a regra de transição de 2018, e estariam bem próximos de alcançar a barreira de desempenho em 2022. Contudo, precisariam melhorar o desempenho para continuar recebendo os recursos de fundo e tempo de mídia.

No caso do PCdoB, o desempenho eleitoral do partido nas eleições proporcionais desde 2008 (deputado federal e vereador) mostra que ele tem se mantido acima dos 2% de votos nacionais. O único momento onde ele ficou abaixo foi nas eleições de 2014, quando alcançou 1,97%.



Com esse desempenho, o partido teria excelentes condições de ultrapassar o percentual de votos nacionais previsto na PEC 113-A e de alcançar o percentual da PEC 36 nas eleições de 2018. O maior impacto para o PCdoB seria nas eleições de 2022, quando seriam necessários 3% dos votos nacionais (no caso da PEC 36) – percentual nunca alcançado pelo partido no período eleitoral estudado.

No que tange à distribuição dos votos pelas unidades da federação, o PCdoB mostra um desempenho eleitoral bastante desconcentrado. Com os votos de 2014, o partido superaria a

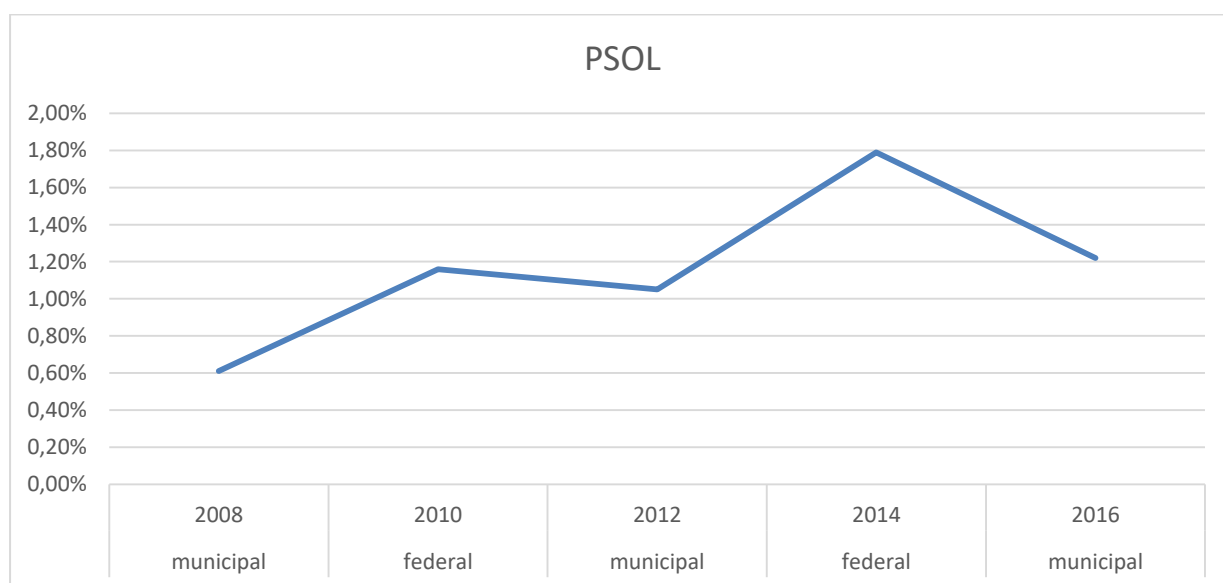
barreira estadual de 1% (PEC 113-A) em 17 unidades da federação e de 2% (PEC 36) em 12 unidades. Com os votos de 2016, ele superaria a barreira de 1% (PEC 113-A) em 23 estados e a de 2% (PEC 36) em 12 estados.

Com base nesses dados, o PCdoB teria excelentes perspectivas para superar a cláusula de desempenho da PEC 113-A nas eleições de 2018 (1,5% em 9 UFs) e boas chances de ultrapassá-la também em 2022 (2% em 9 UFs).

Com relação à PEC 36, o partido teria de melhorar seu desempenho em pelo menos 2 estados nas eleições de 2018 para atingir a barreira de 14 estados com o mínimo de 2% dos votos em cada um deles. Para as eleições de 2022, seria um esforço maior para atingir 3% dos votos nacionais, distribuídos por 14 estados, com o mínimo de 2% em cada um deles.

Portanto, o maior risco para o PCdoB seriam as eleições de 2022 com as regras da PEC 36 de 2016.

No caso do PSOL, o desempenho eleitoral do partido nas eleições proporcionais desde 2008 (deputado federal e vereador) mostra que ele tem tido um crescimento irregular de votos. O padrão mostra que o partido tem alcançado um desempenho melhor nas eleições para deputados federais do que para vereadores, sendo que o pico foi o percentual de 1,79% nas eleições de 2014.



Com esse desempenho, o partido teria boas condições de ultrapassar o percentual de votos nacionais previsto na PEC 113-A para as eleições de 2018, que é de 1,5%, mas precisaria melhorar seu desempenho para atingir os 2% previstos em 2022. Se for adotado o critério da

PEC 36, ele precisaria melhorar o desempenho para superar essa barreira já em 2018 (2%), bem como em 2022 (3%).

No que tange à distribuição dos votos pelas unidades da federação, o PSOL mostra um desempenho eleitoral bastante concentrado, com votações expressivas em poucos estados.

Com os votos de 2014, e considerando apenas a PEC 113-A, o partido superaria a barreira estadual de 0,8% na regra de transição de 2018 em 13 estados, e ultrapassaria o percentual de 1% previsto para 2022 em 9 estados – isto é, ficaria no limite da cláusula de desempenho. Se a simulação considerar apenas os votos de 2016, o PSOL não ficaria próximo de superar as barreiras da PEC 113-A, tendo em vista que o percentual de 0,8% para 2018 e 1% para 2022 seriam obtidos em apenas 8 estados – são necessários 9 estados.

No caso da PEC 36, a dificuldade seria maior já que o partido alcançou o percentual estadual mínimo de 2% em apenas 6 estados nas eleições 2014. Nas eleições de 2016, o número foi ainda menor – 2 estados.

Com base nesses dados, o PSOL teria boas perspectivas para superar a cláusula de desempenho da PEC 113-A nas eleições de 2018 (1,5% em 9 UFs), mas teria melhorar seu desempenho nas eleições 2022 (2% em 9 UFs).

Com relação à PEC 36, o partido teria de melhorar significativamente seu desempenho em nas eleições de 2018. Seria necessário um aumento de 12% no total de votos recebidos nacionalmente pela legenda, e um esforço maior para ampliar de 6 para 14 unidades da federação com o mínimo de 2% dos votos em cada um deles

Para as eleições de 2022, o esforço seria ainda maior, já que seria necessário um aumento 67% no total de votos nacionais, além dos 14 estados com o mínimo de 2% dos votos em cada um deles.

Portanto, para o PSOL, o maior risco está nos critérios da PEC 36, especialmente na quantidade de unidades da federação que seriam necessárias ter uma votação mínima. Com relação à PEC 113-A, ela também oferece riscos, mas com boas condições de serem superados.

Assessor: Cristian