

FREIO

na reforma

POLÍTICA SE REFORMA COM DEMOCRACIA

Indícios da maior reforma
eleitoral e política desde
a redemocratização

INDÍCIOS DA MAIOR REFORMA ELEITORAL E POLÍTICA DESDE A REDEMOCRATIZAÇÃO

*Este paper, atualizado em 29/06/2021, é parte da campanha Freio na Reforma: Política se Reforma com Democracia. Para saber mais, acesse: www.reformaeleitoral.org.br

RESUMO EXECUTIVO

Em plena pandemia, o Congresso Nacional pretende aprovar a maior reforma eleitoral e política desde a redemocratização. Como se pode ver neste estudo, existem pelo menos três eventos que são únicos em 2021 e que demonstram a ambição sem igual da proposta.

Primeiro, desde a redemocratização o Congresso nunca criou três fóruns distintos e simultâneos para discutir reforma político-eleitoral. O resultado é uma fragmentação do debate justo em um momento de restrição de acesso ao Congresso, em plena pandemia.

Segundo, desde 1965 o Congresso nunca propôs revogar tamanha quantidade e variedade de leis, resultado de uma possível recodificação completa das regras eleitorais. Isso implica em poucos meses revisar e discutir mais de 50 anos de leis e regramentos.

Terceiro, essa é a primeira vez que uma macro reforma desse tipo é formulada em um Grupo de Trabalho, em vez de uma Comissão. Sem previsão regimental e, portanto, regras definidas de funcionamento, sem representação proporcional dos partidos políticos, o grupo de trabalho teve seus integrantes indicados direta e unilateralmente pelo atual presidente da Câmara dos Deputados.

INTRODUÇÃO

Com a entrada em vigor da Lei 9.504, em 1997, que se propôs a consolidar as regras eleitorais e colocar fim à edição de leis eleitorais específicas a cada eleição, ano sim ano não passamos por alterações pontuais na legislação eleitoral e partidária: quem lida com Direito Eleitoral inclusive já as aguarda.

Embora esse processo impeça inclusive avaliar os efeitos de algumas das regras estabelecidas, promovendo certa instabilidade em pontos específicos, é certo que a democracia exige o constante aperfeiçoamento das regras eleitorais. Mas o que se destaca aqui é a amplitude da reforma política em curso, inclusive em questões que apenas começaram a valer nas últimas eleições e ainda não surtiram todos os efeitos programados, tal como o fim das coligações nas eleições proporcionais.

O que se questiona, assim, é a extensão e, sobretudo, o momento em que o Congresso Nacional discute a matéria: em plena crise sanitária de proporções catastróficas, pontos estruturantes do sistema político-eleitoral estão em vias de serem alterados sem um diálogo amplo, aprofundado e transparente com a sociedade.

O que está em curso é a maior reforma político-eleitoral desde a redemocratização, tanto do ponto de vista formal quanto material. Esse processo está sendo desenhado na Câmara dos Deputados em três arenas distintas, o que é bastante peculiar: há duas Comissões especiais que analisam Projetos de Emenda à Constituição e um Grupo de Trabalho, que concentra o maior volume das mudanças, cuja proposta é a edição de um novo código eleitoral e a criação de um código de processo eleitoral, consolidando toda a legislação sobre o tema, e revogando mais de 50 anos de debate legislativo.

Os presidentes desses colegiados declararam publicamente que pretendem conseguir discutir e aprovar suas propostas até outubro deste ano, para que essas mudanças já possam valer nas Eleições de 2022. Mas uma reforma de tamanha proporção não merece um tempo maior de discussão, considerando o cenário dramático em que nos encontramos? É isso que se propõe: discussões amplas com a sociedade, uma reforma democrática.

1. A MAIS DISPERSA REFORMA ELEITORAL E POLÍTICA

Como se pode ver no quadro abaixo, desde a redemocratização foram criadas 18 comissões para reforma eleitoral, de 1996 a 2017, representando 21 anos de história legislativa. Em 2021 existem já três fóruns distintos em funcionamento simultâneo na Câmara dos Deputados para reforma do sistema político, algo nunca antes realizado.

Quadro 1. Colegiados constituídos na Câmara dos Deputados para modificação da legislação partidária e eleitoral (1991-2021)

Fórum	Proposta	Objeto	Início	Fim
Comissão Especial	PEC 89/1995	Proporcionalidade vereadores	Junho de 1996	Agosto de 1999
Comissão Especial	PEC 20/1995	Estabelece o parlamentarismo	Outubro de 1997	Outubro de 2001
Comissão Especial	PEC 639/1999	Restrição das hipóteses de reeleição	Novembro de 1999	Agosto de 2001
Comissão Especial	PEC 03/1999	Coincidência e mudança de prazo de mandatos eletivos	Outubro de 2001	Maior de 2004
Comissão Especial	PEC 548/2002	Flexibilização de coligações	Junho de 2005	Janeiro de 2006
Comissão Especial	PEC 446/2005	Alteração das regras eleitorais de 2006	Outubro de 2005	Novembro de 2005
Comissão Especial	PEC 04/2007	Fidelidade Partidária	Maior de 2007	Janeiro de 2011
Grupo de trabalho	PLP 518/2009	Ficha Limpa	Fevereiro de 2010	Março de 2010
Comissão Especial	Reforma Política	Reforma Política - sistema eleitoral, financiamento e iniciativa popular	Fevereiro de 2011	Março de 2012
Comissão Especial	PEC 010/1995	Sistema distrital misto	Abril de 2011	Dezembro de 2012
Grupo de trabalho	Nova Lei Eleitoral	Nova Lei Eleitoral	Abril de 2013	Julho de 2013
Grupo de trabalho	Reforma Política	Reforma Política e consulta popular	Julho de 2013	Novembro de 2013
Comissão Especial	PEC 182/2007	Reforma política	Fevereiro de 2015	Maior de 2015
Comissão Especial	Reforma Política	Mudanças na legislação partidária e eleitoral	Março de 2015	Maior de 2015
Comissão Especial	PEC 134/2015	Reserva de vagas por gênero no Legislativo	Junho de 2016	Novembro de 2016
Comissão Especial	PEC 282/2016	Vedação de coligações	Maior de 2017	Setembro de 2017
Grupo de trabalho	Reforma eleitoral	Revisão e sistematização das normas eleitorais	Março de 2021	Em funcionamento
Comissão Especial	PEC 125/2011	Mudanças no sistema eleitoral	Abril de 2021	Em funcionamento
Comissão Especial	PEC 135/2019	Voto impresso	Maior de 2021	Em funcionamento

Outra inovação é a curtíssima duração dos fóruns atuais. Enquanto as primeiras comissões tinham duração de anos, os fóruns passaram a ter duração cada vez mais curta, focados em anos eleitorais e em período próximo a um semestre de debates.

Além da inédita quantidade de arenas discutindo a possibilidade de mudanças estruturais e acessórias no sistema político brasileiro, também chama a atenção a abrangência dessas possíveis modificações, pois todo o sistema eleitoral, de forma ampla, seus atores e principais processos estão sendo analisados e são passíveis de mudanças.

O processo em curso abrange questões como a obrigatoriedade do voto, regime de candidaturas, financiamento de campanhas, funcionamento dos partidos, sistema eleitoral, cotas raciais e de

gênero, tempo de mandato, competência da Justiça Eleitoral, questões processuais e até o próprio nome da Câmara dos Deputados. Não há nenhum aspecto relacionado a eleições ou ao funcionamento do sistema político que não esteja sendo discutido.

Vale repetir: não houve em nenhum outro momento pós-Constituição de 1988 uma reforma político-eleitoral que abrangesse tantos temas distintos, três grupos de Deputados (duas Comissões Especiais e um Grupo de Trabalho) e alterações tão profundas como a que se apresenta agora.

2. UMA REFORMA ENORME, EM TEMPOS ADVERSOS

Somam-se a isso as peculiaridades do momento atual, em que uma pandemia assola o mundo e bem significativamente o país, com o Congresso Nacional funcionando de maneira híbrida, com acesso da sociedade aos tomadores de decisão ainda mais dificultado, e com o grupo político denominado “Centrão” dominando as Casas Legislativas. Além disso, o atual contexto também envolve constantes ataques às instituições e à democracia de forma geral. Há assim um cenário inédito, no qual se desenrola um debate com pouca participação da sociedade, prestes a mudar todo o panorama político brasileiro.

A condição na qual nos encontramos, seja pelas dificuldades impostas pela pandemia, seja pelas disposições autoritárias que se verificam frequentemente, deveria fazer com que esse debate ocorresse com uma dose a mais de transparência e participação social. Não é uma tarefa simples, especialmente no contexto atual, mas não nos parece exagero dizer que disso pode depender o próprio futuro da democracia no Brasil.

Neste ponto, vale registrar que apesar de terem ocorrido ou haver previsão de que ainda ocorram audiências públicas nas três arenas que debatem a reforma do sistema político, o formato desses eventos não favorece o diálogo e o debate de ideias, dado que os especialistas convidados apenas apresentam seus pontos de vista e eventuais sugestões em sequência, um após o outro, sem debates e sem devolutivas. Assim, essa ferramenta, fundamental para o fortalecimento das instâncias democráticas, que representaria oportunidade singular para discussões aprofundadas, não tem promovido os resultados esperados de uma atuação conjunta entre o Parlamento e a sociedade.

Para se entender como falta clareza ao que está sendo tratado nestas Comissões e no Grupo de Trabalho, não há até o momento textos ou relatórios com as respectivas propostas tramitando oficialmente, com exceção de uma proposta de mais de 900 artigos, do Grupo de Trabalho, a qual tem sido discutida a portas fechadas.

Sem o conhecimento público desse conteúdo, a sociedade não tem como nem mesmo iniciar um debate amplo sobre as mudanças que estão sendo almejadas e corre o risco de descobrir quais são as propostas somente durante sua votação em plenário, o que é absolutamente incompatível com a necessidade de uma ampla discussão de temas fundamentais e estruturantes em um sistema democrático.

3. O INDESEJÁVEL FORMATO DO GRUPO DE TRABALHO

O Grupo de Trabalho presidido pelo deputado Jhonatan de Jesus (REP/RR) e relatado pela deputada Margarete Coelho (PP/PI) que tem como objetivo atualizar, sistematizar e codificar a legislação partidária e eleitoral, inclusive suas regras processuais, apresentou na quarta-feira (23/06) ao deputado Arthur Lira (PP/AL), presidente da Casa, uma minuta que ainda não tramita oficialmente como proposta legislativa, mas que contém aspectos bastante positivos e outros extremamente preocupantes.

Deve-se registrar que não se questiona a necessidade de compilação e atualização das regras eleitorais - nosso atual Código Eleitoral é de 1965 - e o próprio Tribunal Superior Eleitoral formou um Grupo de Trabalho no início de 2019, com essa finalidade. Nesse grupo trabalharam juristas, acadêmicos e entidades que atuam com estas questões. Houve inclusive reuniões deste grupo do TSE com o GT da Câmara, para que as sugestões pudessem ser aproveitadas, o que é bastante positivo.

Sem o aprofundamento das discussões e apresentação à sociedade de um texto que consolide as proposições a tempo de permitir reflexão e análise antes da apreciação em plenário e após o processo de apresentação de emendas, grandes retrocessos poderão ser experimentados, dentre os quais se destacam questões como crimes eleitorais, flexibilização das regras que tratam sobre inelegibilidades e mudanças na sistemática de prestação de contas de candidatos e partidos à Justiça Eleitoral, incluindo as fundações partidárias e, ainda, possibilidade de redução do espaço para grupos sub-representados, entre outros.

PONTOS FINAIS

Não há um ponto sequer do nosso sistema político-eleitoral fora dos marcos do processo em curso. Sabe-se que nenhuma reforma criará um sistema perfeito, à prova de erros, e que ajustes podem e devem ser feitos. O que não se pode admitir é que haja uma reforma dessa magnitude num momento tão peculiar como o que estamos vivendo, sem ampla divulgação das propostas e com pouquíssimo debate público.

A maior reforma político-eleitoral feita no país não pode ocorrer a toque de caixa, sem transparência e sem participação democrática, em um momento de profunda crise sanitária-econômica-social, com o Congresso Nacional funcionando parcial e remotamente e na contemporaneidade da CPI da COVID, que acaba sendo o principal foco daqueles que acompanham os trabalhos dos parlamentares.

É necessário, portanto, que os partidos e parlamentares digam claramente como se colocam em face das propostas discutidas, com divulgação dos debates de forma transparente, acompanhamento da imprensa e realização de eventos e audiências públicas que promovam discussões e debatam soluções antes e depois da apresentação das propostas legislativas. Textos revelados de última hora, apresentação de substitutivos em regime de urgência e manobras regimentais que impeçam o debate genuíno de proposições devem ser de pronto rechaçados.

A preocupação com eventuais retrocessos agrava-se ainda mais quando se constata informes como o relatório Variações da Democracia (V-Dem), do instituto de mesmo nome ligado à Universidade de Gotemburgo (Suécia), que coloca o Brasil como o quarto país que mais se afastou da democracia em 2020 em um ranking de 202 países analisados, queda que vem ocorrendo desde 2015.

Dessa forma, causam enorme preocupação a possibilidade de revogação do sistema eleitoral proporcional e de seu atual regimento; mudanças nas características atuais do sistema eletrônico de votação e apuração, ressalvadas eventuais melhorias tecnológicas; alteração das regras que instituíram a chamada cláusula de desempenho e a vedação de coligações em eleições proporcionais; a redução da transparência e dos mecanismos de promoção da integridade de partidos e campanhas eleitorais; e a retirada do poder regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral. O debate é importante, mas no momento atual não é urgente e tampouco prioritário. Não pode haver enfraquecimento da democracia e recuos em temas que foram frutos de árduas conquistas da sociedade.

Reforma pontual, sim, reforma tsunami, não.

FREIO 
na reforma

reformaeleitoral.org.br