

*Murillo de Aragão*

# **Reforma Política**

## **O debate inadiável**

1ª edição



CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA

Rio de Janeiro  
2014

## Sumário

Apresentação	11
1. O que é Reforma Política	15
2. Reforma Política na história	25
3. O contexto da Reforma Política	43
4. O momento da Reforma Política	55
5. Necessidade da Reforma Política	67
6. Obstáculos à Reforma Política	81
7. Pressupostos ideais da Reforma Política	97
8. Propostas de Reforma Política	105
9. Perspectivas para a Reforma Política	121
10. Democracia: crise e seus caminhos alternativos	135
Posfácio	145
Referências	151
Anexo 1: Governo Dilma Rousseff e partidos no Congresso (2011/2012)	153
Anexo 2: Emenda constitucional nº 16, de 1997	181
Anexo 3: Resolução nº 22.610	185

## Apresentação por *William Waack*\*

Se a necessidade de reformar a política é tão urgente quanto desejada e recomendada por todo mundo que fala de política — quer dizer, por todos que se interessam pela nossa sociedade —, como explicar que nunca aconteça? Este livro ajuda a entender.

A primeira explicação, e a mais abrangente, aborda a nossa bem brasileira busca de consenso e aversão a reformas radicais. Como a Reforma Política fatalmente afetará interesses de alguém — e partidos políticos no Brasil são, na percepção de Murillo de Aragão, “apenas instrumentos de poder a serviço de políticos” —, a acomodação leva tempo. Essa exasperante lentidão é agravada decisivamente pelo desinteresse, pela ignorância e pela omissão dos brasileiros em geral quando o tema é política.

Uma segunda explicação é, ao mesmo tempo, uma constatação dura sobre a qualidade atual de quem é político profissional. Dado o grau de complexidade de qualquer Reforma Política, lideranças políticas ajudariam a levar adiante pelo menos um diálogo. O problema, assinala Murillo, é que não existem as tais lideranças orientadas para um debate desprovido de interesses

---

\*William Waack é jornalista especializado em Ciências Políticas.

eleitorais imediatos. “Muda-se pouco para não ter de mudar tudo”, afirma.

Se fatores como a busca pelo consenso, o desinteresse geral pela política, a má qualidade das lideranças e os interesses que serão inevitavelmente afetados por qualquer reforma mantêm uma situação que é ao mesmo tempo permanente e intolerável, para onde, então, vamos caminhar? De novo, o livro é uma boa ajuda.

*Reforma política* não é uma fórmula de bolo ou uma receita pronta. O que o livro faz é expor em detalhes didáticos e informativos as diversas visões e propostas em discussão, alertando para os interesses que seriam contemplados ou contrariados em cada uma delas. Fica a critério do leitor escolher o que lhe pareça mais adequado de ser apoiado, defendido, promovido.

Mas é ao se perguntar para onde vamos — caso o debate sobre a Reforma Política fique onde está, ou seja, paralisado — que o livro se torna também um alerta. De um lado, na constatação do autor, o Brasil convive com um mundo da política que favorece a prática profissional desconectada do restante da sociedade. De outro, registra-se um profundo e amplo descontentamento social com potencial perigoso para esse mundo da política.

Como assim “perigoso”, se é um mundo desconectado da sociedade em geral? “Nosso sistema político está doente e precisa de reformas urgentes antes que nos empurre para soluções autoritárias”, afirma Murillo. A definição de saída autoritária, no caso, sugere que ela já está diante de nós. Na ausência de uma Reforma Política que rompa

a profunda crise de representatividade no Brasil, prevalecerão — como já vem acontecendo — o corporativismo e o clientelismo como as duas características principais do funcionamento do nosso sistema político.

Colocar a Reforma Política como meta essencial é o apelo central feito pelo livro de Murillo de Aragão a políticos, dirigentes, jornalistas, acadêmicos, formadores de opinião. Mas Murillo é suficientemente veterano e experimentado no mundo da política para afirmar, como faz, que só mesmo muita pressão social levará o país a modificações substanciais.

## 1. O que é Reforma Política

Do ponto de vista metodológico, é relevante definir sistema político e sistema partidário. Do ponto de vista de análise, é fundamental esclarecer a relação deles com o desenvolvimento econômico e social do país e, por fim, com a Reforma Política.

O sistema político pode ser caracterizado como um conjunto de instituições e atores que integram o universo político de um determinado organismo. Sendo um país, como o Brasil, entendemos que o sistema político é um conjunto de instituições e atores que atuam de forma inter-relacionada e interdependente na administração do país. *Grosso modo*, integram o sistema político os poderes da União, os partidos políticos, as entidades associativas, profissionais e sindicais, o eleitorado, a imprensa, entre outros.

Dentro do sistema político existem três importantes subsistemas: o processo legislativo, o sistema eleitoral e o

processo judiciário. Para o objetivo central de nosso texto, o sistema político será delimitado aos atores essenciais para a ocorrência da Reforma Política, a saber: os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário federais, os partidos políticos, o eleitorado, a sociedade civil e a imprensa.

Teoricamente, o sistema político brasileiro é uma democracia representativa em que os dirigentes máximos e os representantes do povo são eleitos em sufrágios diretos e universais. O Brasil tem como forma de governo a república presidencialista e o estado federativo.

Seguimos, basicamente, o modelo de Montesquieu, com os três poderes independentes e harmônicos. O Poder Executivo, com poderes de administrar o país, podendo ainda sancionar e vetar leis propostas pelo Congresso Nacional. O Poder Legislativo, cuja função primordial é debater e aprovar leis e, também, fiscalizar contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonialmente a União. O Poder Judiciário, cuja atribuição é julgar as leis, dirimir conflitos, assegurar a vigência da Constituição.

Na teoria, o desenho institucional brasileiro é moderno e próximo do ideal, mas não funciona a contento. Existem graves distorções em nosso sistema político e quase todas decorrem da precariedade do sistema eleitoral e do sistema partidário nacional. Como disse o ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Roberto Barroso ao jornal *O Globo* de 28/8/2013, o sistema eleitoral e o partidário no Brasil “são indutores da criminalidade”.

Interpretando o pensamento de Barroso, vemos que certos componentes essenciais do bom funcionamento do

sistema político não operam adequadamente: o eleitorado brasileiro não é livre para se expressar; o resultado eleitoral é maculado pelo abuso do poder econômico; o livre fluxo de informação não é assegurado; a maioria da população sequer tem noções claras de seus direitos e deveres como cidadão; o Congresso, durante anos, foi refém do Executivo, por conta da inundação de medidas provisórias e pela inação em não votar os vetos por mais de 12 anos; o sistema partidário   fragmentado; a representação da população é distorcida no Congresso, entre outras disfunções.

Na medida em que os subsistemas eleitoral, partidário e legislativo não operam adequadamente, além de existir uma prevalência do Poder Executivo sobre os demais, o sistema político como um todo não funciona bem e não cumpre suas funções, visando ao estabelecimento de um regime verdadeiramente democrático.

Um sistema político inadequado produz graves distorções institucionais que, no limite, são a razão fundamental do fracasso das nações. Um sistema político perfeito que gere prosperidade em um ambiente democrático e de respeito aos direitos básicos ainda é uma utopia. Mas alguns países estão próximos de tais objetivos e, não raro, os melhores índices de Desenvolvimento Humano (IDH) têm sido apurados em democracias com sólidas instituições políticas.<sup>1</sup>

---

1. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 2012 os dez países com melhor IDH eram democracias com sólidas instituições políticas. O  nico país que não é verdadeiramente democrático na lista   Hong Kong, em 13  lugar, por sua situação de dependência a um regime ditatorial, a China.

O aperfeiçoamento de nosso sistema político é vital para que o Brasil avance na escala de desenvolvimento, pois, com isso, haverá instituições mais sólidas e um ambiente melhor para o trabalho, para o investimento e para o desenvolvimento do cidadão. Considerando a situação do país, estamos muito longe, na prática, da situação ideal. O único caminho democrático para que se faça o que precisa ser feito é por meio de uma Reforma Política que mude as configurações de nossos sistemas partidário e eleitoral.

A Reforma Política é um dos temas mais recorrentes da política nacional. Desde que cheguei a Brasília, no início dos anos 1980, o assunto constantemente entra e sai da pauta do Congresso Nacional. Avanços no sistema político e eleitoral têm ocorrido de forma pontual, como pode se ver ao longo deste livro. Nem por isso o tema deixa de ser debatido. Esta obra discorre sobre o tema e busca tratá-lo de forma abrangente.

Para começar, é importante entender o que é Reforma Política. Alguns especialistas, analistas, formadores de opinião e lideranças políticas e sociais dizem que se trata de um conjunto de normas destinadas ao aperfeiçoamento do sistema político nacional. Porém, a Reforma Política deve ser vista de modo substantivo, como um processo inconcluso desse aperfeiçoamento que se desdobra ao longo do tempo e perpassa um largo período de nossa história. E isso ocorre, deve-se destacar, pelo simples fato de que não existe consenso sobre as normas que devem ser adotadas.

Idealmente, a Reforma Política visa aperfeiçoar o funcionamento da política nacional como um todo, daí abor-

dar questões estruturais que obrigam os atores envolvidos no processo — as instituições e a sociedade — a seguirem uma determinada trilha, bem como a manter um comportamento específico que caracterizará esse sistema. Uma Reforma estrutural deve abranger aspectos partidários, eleitorais e legislativos. No tocante aos partidos, deve idealmente fortalecê-los institucionalmente. No âmbito eleitoral, deve buscar tornar a corrida mais justa possível. E no âmbito legislativo, deve buscar um Congresso mais atuante e sintonizado com os anseios do eleitorado.

Infelizmente, um detalhe inicial importante precisa ser ressaltado. Como disse o jornalista Lauro Jardim, existe ao menos uma certeza sobre o tema: este livro ficará pronto bem antes da conclusão da Reforma. É verdade. Apesar da atenção dada ao assunto, não há real interesse na aprovação imediata de alterações profundas no sistema político. As reformas vão se dar ao sabor das pressões e dos interesses em uma combinação que visará agradar à maioria no mundo político e não, necessariamente, à sociedade.

Não se sabe também quanto tempo será necessário para elas serem debatidas e se chegaremos a um resultado que garanta progressos e estabilidade ao nosso sistema político. Nem se — caso ocorra — realmente aperfeiçoará o funcionamento da política, uma vez que há traços comportamentais e culturais no Brasil que ela não poderá modificar a curto e médio prazos. A história política do país é cheia de exemplos de retrocessos institucionais que eliminaram ou reduziram os direitos políticos. Agora mesmo, quando setores da sociedade cobram por uma ampla reforma, o Senado aprova uma minirreforma eleitoral de pouco alcance.

Sendo um processo, mesmo com dificuldades e atrasos, a Reforma Política, sob uma perspectiva contemporânea, vem acontecendo em fatias desde, pelo menos, o governo FHC. No entanto, podemos identificar movimentos importantes já no final dos anos 1970, quando foi extinto o bipartidarismo imposto pelo regime militar. Mais tarde, às portas da Constituinte, em meados dos anos 1980, foi dado outro passo, com a permissão oficial para a existência de partidos comunistas no país.

Algumas pistas podem ser observadas para comprovar esse processo. É o caso das mudanças nas regras eleitorais efetuadas ao longo dos últimos 30 anos. A instituição da urna eletrônica em 1997 ao tempo da aprovação da lei nº 9.504/97, que passou a regular todos os pleitos daquela data em diante, foram avanços importantes para reduzir a possibilidade de fraudes e para a rapidez da proclamação dos resultados. Outra questão foi a instituição da reeleição de presidente da República pela Emenda Constitucional, em 1997.<sup>2</sup> Outro avanço: o fortalecimento da fidelidade

---

2. Conforme consta no arquivo da Câmara dos Deputados, a emenda constitucional nº 16, de 1997, dá nova redação ao parágrafo 5º do art. 14, ao *caput* do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao *caput* do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. A emenda foi promulgada quando presidia a Câmara o atual vice-presidente da República, Michel Temer, e, o Senado, o ex-senador Antônio Carlos Magalhães.

O parágrafo 5º, especificamente, trata da questão da reeleição presidencial e estabelece que “O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente”. A emenda Constitucional encontra-se em anexo de número 2 e pode ser consultada integralmente em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1997/emendaconstitucional-16-4-junho-1997-355726-publicacaooriginal-1-pl.html>>

partidária.<sup>3</sup> Tal decisão, no entanto, foi tomada não no Congresso Nacional, e sim no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a partir de consultas formulada por partidos, sendo, posteriormente, confirmada no Supremo Tribunal Federal (STF).

Para alguns intérpretes, a aprovação da reeleição foi um retrocesso. Para outros, um avanço. No caso do fortalecimento da fidelidade partidária, que limitou a farra de mudança de partidos, trata-se de um avanço inequívoco. Adiante, em 2010, haveria um novo progresso: a aprovação da Lei da Ficha Limpa (lei complementar nº 135, de 4 de junho de 2010), assinada e publicada pelo então presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva. Ela representou uma alteração da lei complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o parágrafo 9º do artigo 14 da Constituição Federal, os casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação. Determina ainda outras providências acerca de lideranças políticas na disputa de

---

3. A questão da fidelidade partidária dizia respeito ao processo de perda de cargo eletivo e de justificação de desfiliação partidária. O TSE regulou pela “Resolução-TSE nº 22.610/07” que “o partido político interessado pode pedir, na Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa”. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/internet/partidos/fidelidade\\_partidaria/res22610.pdf](http://www.tse.jus.br/internet/partidos/fidelidade_partidaria/res22610.pdf)>.

O debate transcorreu levando em consideração as necessidades dos partidos e o fato de os representantes eleitos julgarem que o cargo, logo mandato, lhes pertencia. Com a entrada de duas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs), as de números 3999 e 4086, ajuizadas pelo Partido Social Cristão (PSC) e pela Procuradoria-Geral da República (PGR) contra a Resolução nº 22.610/07, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o STF decidiu, em 2008, pela “plena constitucionalidade da Resolução, até que o Congresso Nacional exerça a sua competência e regule o assunto em lei específica”. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=98954>>.

cargos, na proibição de assumi-los, bem como o período de impedimento de disputa para novos mandatos, desde que tenham sido condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado.

As situações para a qual a lei se aplica são várias,<sup>4</sup> mas, dentre os crimes, destacam-se os seguintes:

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;
2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;
3. contra o meio ambiente e a saúde pública;
4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;
5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;
6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;
7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;
8. de redução à condição análoga à de escravo;
9. contra a vida e a dignidade sexual;
10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando.

---

4. Para mais informações sobre a Lei da Ficha Limpa, consultar na íntegra a lei complementar, no site <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/823283/lei-ficha-limpa-lei-complementar-135-10>.

Na prática, entre idas e vindas, houve alguns avanços inequívocos nos últimos vinte anos: a iniciativa popular de leis; a instituição das urnas eletrônicas; o fortalecimento dos conselhos de direitos da cidadania; o fato de ninguém poder ser contratado nem demitido sem justa causa no funcionalismo público no período eleitoral; o fato de os recursos da União não poderem ser transferidos de forma discricionária para estados e municípios no período eleitoral; o fortalecimento da aplicação do princípio da fidelidade partidária e, mais recentemente, a instituição da Lei da Ficha Limpa. Precisamos de mais. Muito mais.

Este livro trata da Reforma Política da perspectiva de um observador que aborda não apenas os itens que estão sendo discutidos na atualidade, mas também as vertentes desse debate. De início, trataremos dos aspectos gerais e introdutórios da Reforma. Em seguida, dos obstáculos para o andamento do tema, dos pressupostos para uma boa Reforma e de algumas tendências. Por fim, nos deteremos em certos elementos e propostas que compõem esse universo. Entre os Anexos, destaco um estudo de caso sobre o comportamento da base partidária no governo Dilma Rousseff nos dois primeiros anos de seu mandato. É uma amostra clara da fragmentação partidária de nosso modelo.

Evidentemente, não pretendemos esgotar a pauta. Entretanto, acreditamos que ao mostrar a perspectiva histórica do assunto, seu contexto atual, seus obstáculos, assim como os pressupostos de uma boa Reforma e as propostas em discussão, estaremos dando uma contribuição ao debate que promete persistir nos próximos anos.