

REFORMA POLÍTICA

Mudanças de regras eleitorais a um ano do pleito não são fato raro na história recente do país. O escopo das mudanças, a variedade de temas abordados, a pressa e a falta de transparência contribuem para aumentar consideravelmente o **risco de retrocesso institucional da democracia brasileira**.

As propostas não apenas são muito mal elaboradas e contraditórias entre si, como também operam para **diminuir a transparência, a fiscalização sobre os atuais mandatários e a institucionalização do sistema partidário**.

A seguir, detalhamos os principais pontos das propostas em curso

DISTRITÃO, CÓDIGO ELEITORAL E VOTO IMPRESSO

A proposição com mudanças de maior abrangência é a [proposta de emenda à Constituição \(PEC\) 125 de 2011](#). Seu objetivo original era o de reduzir a abstenção eleitoral, ao vedar a realização de eleições próximas a feriados nacionais. O presidente da Câmara, Arthur Lira (PP-AL) e seu grupo, no entanto, se valeram dessa proposição para encurtar a tramitação do conjunto de propostas que pretendiam fazer avançar, com enorme custo para a transparência do processo legislativo. No substitutivo oferecido pela relatora Renata Abreu (Podemos-SP) à comissão especial em que tramita atualmente a matéria, a finalidade original figura apenas como item marginal, no artigo 8. A peça condensa ideias díspares e muitas vezes desconexas. Dentre as mudanças propostas, a de maior impacto, indubitavelmente, é a mudança no sistema eleitoral brasileiro.

A relatora propôs inicialmente o fim do sistema proporcional em lista aberta, vigente no país desde 1945, e sua substituição pelo sistema distrital misto, em que metade da Câmara seria eleita em distritos uninominais, permanecendo a outra metade eleita pelo sistema atual, que é proporcional. Entretanto, usando o argumento de que essa mudança requer enorme esforço logístico por parte da Justiça Eleitoral (o que, de resto, deveria depor contra a injustificada pressa para se aprovar matéria), a relatora acabou por revelar a verdadeira intenção de seu grupo político, propondo a adoção, em 2022, do sistema de voto único intransferível – vulgo “distritão”, defendido há alguns anos pelas principais lideranças do “Centrão” no Congresso. Por essa proposta, as cadeiras seriam preenchidas não de maneira proporcional pelos partidos, mas simplesmente pelos parlamentares mais votados em cada estado, com a ressalva de que está em debate, no âmbito da comissão especial, uma espécie de nova cláusula de barreira, que exigiria um percentual mínimo de votos dos partidos para eleição de seus candidatos – é um meio de caminho que complexifica e descaracteriza o “distritão” sem resultados efetivos do ponto de vista da representação proporcional. [A proposta tem sido severamente criticada por especialistas e organizações de todos os campos políticos](#).

Dentre outras medidas presentes no substitutivo de Renata Abreu, destacam-se ainda: a) **mudanças na cláusula de barreira**, que considerará, se aprovada a proposição, também o desempenho do partido no Senado, b) exigência de que os **votos em mulheres contarão duas vezes** mais do que os votos em homens **na distribuição dos recursos do fundo partidário**, valendo ressaltar que isso não resulta, necessariamente, em maior destinação de recursos às candidaturas femininas; c) **simplicificação da**

apresentação de projetos de lei de iniciativa popular; d) exigência do **princípio da anterioridade de decisões judiciais**, que passariam, portanto, a cumprir o prazo mínimo de um ano antes de valerem para as eleições. Essas propostas, as principais delas com potencial efeito degradante sobre a democracia brasileira, compartilham do fato de terem sido elaboradas de maneira apressada, sem amplo debate público.

A outra proposição de grande envergadura em processo acelerado de tramitação na casa é o [projeto de lei complementar \(PLP\) 112/2021](#), que institui um código eleitoral em substituição às diversas leis eleitorais hoje em vigor. Também essa proposta traz inúmeros pontos polêmicos, discutidos quase que exclusivamente no âmbito do grupo de trabalho coordenado pela deputada Margareth Coelho (PP-PI). A matéria será votada diretamente em plenário. As mudanças que têm suscitado mais críticas são as seguintes: a) **pesquisas eleitorais** passariam a necessitar de um índice de acerto do instituto nos últimos cinco pleitos e sua divulgação só pode ser feita até a antevéspera das eleições; b) diversos dispositivos que **limitam a capacidade de fiscalização da Justiça Eleitoral** e diminuem as obrigações de prestação de contas de dirigentes partidários; c) **cotas de gênero nas candidaturas não avançam** em comparação à proporção de mulheres hoje com assento na Câmara dos Deputados, ao passo que não é feita menção a cotas raciais; d) **não há qualquer previsão de cotas para negros** no financiamento eleitoral ou nas cadeiras dos parlamentos, assunto no qual a regulação judicial das eleições já havia avançado; e) a cassação de mandatos pela Justiça Eleitoral é dificultada, enquanto alguns crimes eleitorais são transformados em infrações cíveis, à exemplo do transporte de eleitores para a urna; f) as **resoluções do TSE** passam a precisar ser adotadas com ao menos um ano de antecedência para que possam ser aplicadas nas eleições – note-se que o ponto é similar ao defendido no substitutivo da deputada Renata Abreu .

Por fim, outro tema que agita o cenário político na Câmara em razão da militância aberta do presidente da República e de seus apoiadores nas duas casas legislativas é a adoção do voto impresso. Desde ao menos 2018 Jair Bolsonaro levanta dúvidas, até agora infundadas, sobre a segurança das urnas eletrônicas, mas o tópico esquentou nos últimos meses, depois de consolidada a possibilidade de Lula (PT) se candidatar e aparecer como favorito em todas as pesquisas de opinião. A ideia foi apresentada na Câmara por meio da PEC 135/2019 e tem baixíssima chance de prosseguir. Em todo caso, envolveu intensa mobilização contrária do TSE e de seu presidente, o ministro Luís Roberto Barroso.

Como se pode notar, tanto na [\(PEC\) 125/2011](#) como no [\(PLP\) 112/2021](#) figura a intenção de limitar o papel desempenhado pela Justiça Eleitoral, bem como sua capacidade de regulação da vida partidária. Ainda não está claro o que os defensores da reforma julgam prioritário e o que deverá sofrer maior ou menor resistência nas respectivas comissões especiais, no Plenário da Câmara e, por fim, no Senado, onde também precisam ser aprovadas antes de outubro para terem validade já em 2022. De qualquer modo, é de se esperar alguma revisão do papel institucional hoje cumprido pelo TSE.

SENADO

Diferentemente da Câmara, que avança tardiamente uma agenda ampla e controversa, cujo grau de receptividade na casa ainda não está claro, o Senado Federal aprovou quatro proposições no primeiro semestre de 2021 que alteram o sistema eleitoral brasileiro de maneira bem mais pontual. As mudanças ainda precisam ser aprovadas na Câmara dos Deputados e sancionadas pelo presidente, mas são

indicativas das matérias que encontram respaldo entre senadoras e senadores. Também é uma maneira de se avaliar em que pontos as agendas de Senado e Câmara são díspares ou se reforçam.

A [PEC 18/2021](#), em sua versão original, buscava regular (mas também restringir) o emprego do fundo eleitoral pelos partidos para apoiar candidaturas femininas, tendo em vista a [resolução do TSE de 2019](#) que obrigou a distribuição proporcional desses recursos entre gêneros. No entanto, o substitutivo finalmente aprovado em plenário limitou os efeitos da PEC sobre outras ações judiciais e propostas legislativas, tendo por efeito principal a anistia aos partidos que não aplicaram corretamente esses recursos nas eleições de 2020, liberando para eles, portanto, o uso do fundo eleitoral em 2022. [O projeto de lei \(PL\) 1951 de 2021](#) versa sobre o mesmo tema, desobrigando os partidos de destinar valor proporcional do fundo eleitoral a candidaturas femininas, para além dos 30% previstos em lei.

As outras duas proposições aprovadas são o [PL 783/2021](#) e o [PL 4572/2019](#). Enquanto o primeiro dispõe sobre o cálculo das sobras eleitorais e explicita o fim das coligações em eleições proporcionais (que já não foram permitidas nas eleições de 2020), o segundo reinstalou a propaganda partidária (diferente da propaganda eleitoral), proibida desde 2017. Essas últimas duas mudanças, vão ao encontro do fortalecimento dos partidos políticos, diferentemente do que se pretende com a proposta do “distritão”, em debate na Câmara. A PEC 18/2021 e o PL 1951/2021, entretanto, tratam de temas mais próximos aos objetivos de deputados e deputadas federais ao limitar a influência do TSE nas eleições, em particular no tocante à cota de candidaturas femininas, conforme a decisão do Tribunal em 2019.

DISCURSOS

Parte da polêmica em torno dos projetos de reforma política e eleitoral resulta da variedade de temas que ela envolve, e da dificuldade de se avaliar o que realmente mobiliza os parlamentares e conta com chances de aprovação. Com o objetivo de avaliar o nível de engajamento dos(as) deputados(as) federais no debate sobre a reforma política almejada por parte da Câmara, o OLB analisou todos os discursos proferidos entre fevereiro e julho de 2021 com menção a algumas palavras e expressões representativas do assunto¹. Foram desconsideradas as manifestações a respeito do fundo eleitoral, já que elas foram feitas principalmente no âmbito da discussão orçamentária provocada pela votação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2021, não envolvendo, portanto, mudanças institucionais de maior fôlego.

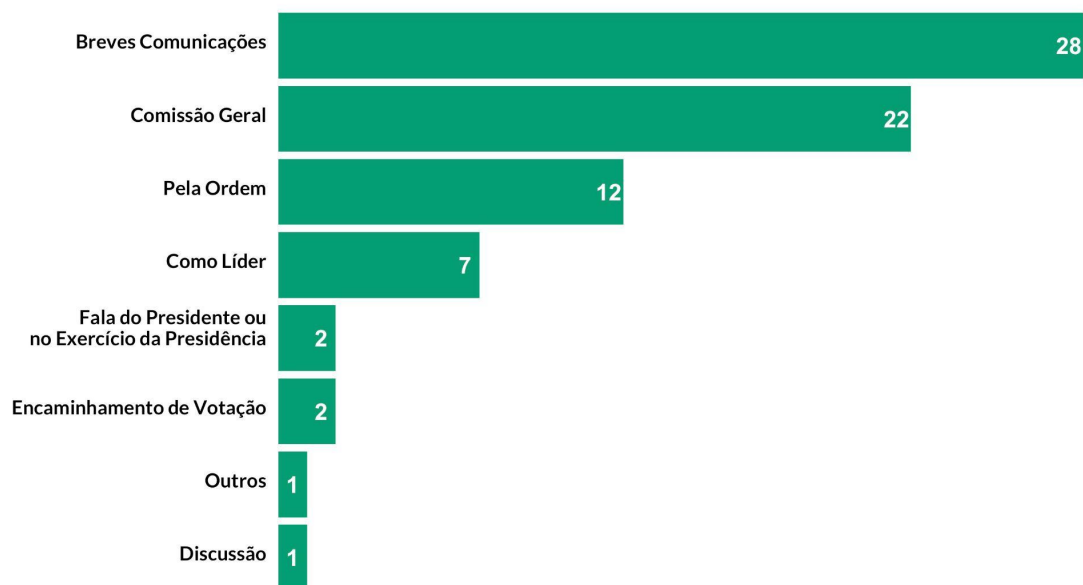
O resultado aponta para um engajamento extremamente baixo dos(as) parlamentares na discussão de uma reforma de grandes proporções, que também passa ao largo da escuta da sociedade civil. Foram identificados apenas 75 discursos, a maior parte deles tipificados como “Breves Comunicações”. Há também um volume expressivo de discursos do tipo “Comissão Geral”, sendo importante esclarecer que os discursos assim classificados foram feitos quando da recepção, pela Casa, do presidente do TSE, Luís Roberto Barroso, que apresentou em junho de 2021 o seu posicionamento com relação ao voto impresso. O mês de junho, em função disso inclusive, figura como aquele de maior frequência de discursos no período. Ou seja, além do pequeno volume de manifestação parlamentar sobre um assunto de significativo impacto no sistema eleitoral e político-partidário brasileiro, quase 30% das exposições

¹ Distritão, voto impresso, federação partidária, sobras eleitorais, cláusula partidária, cláusula de desempenho, cláusula de barreira, coligação, quociente eleitoral, propaganda partidária, reforma eleitoral, reforma política e semipresidencialismo.

foram realizadas em evento pontual, marcado pela presença do presidente do TSE na Câmara dos Deputados.

Gráfico 1. Discursos sobre reforma política em geral por tipo

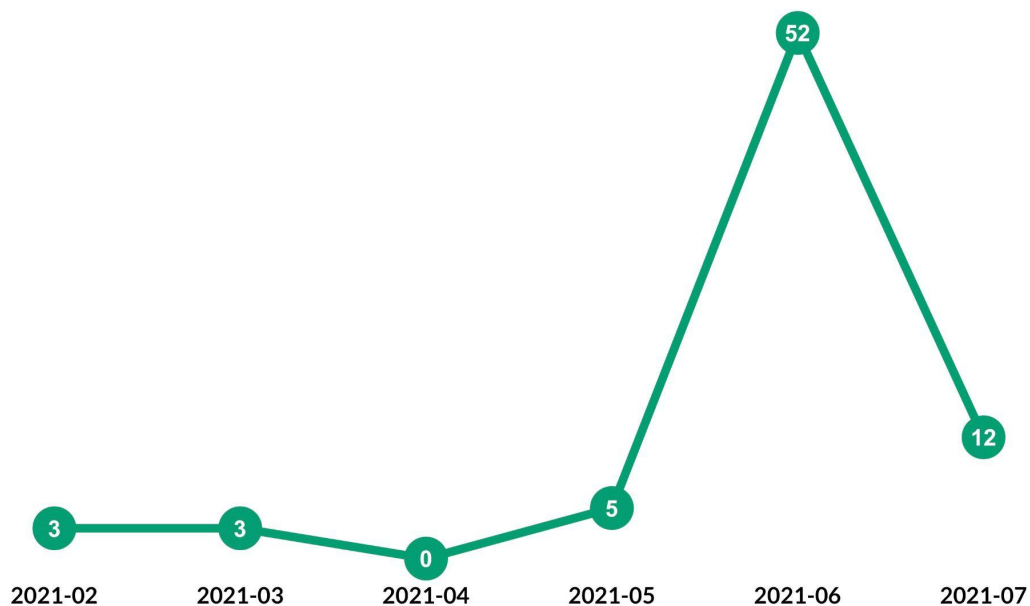
Destaque das Breves Comunicações e poucos discursos (75) indicam baixo engajamento dos parlamentares no tema



Fonte: Câmara dos Deputados

Gráfico 2. Discursos sobre reforma política em geral por mês

Debate ocorreu principalmente em junho, quando presidente do TSE visitou a Câmara e se posicionou contra o voto impresso



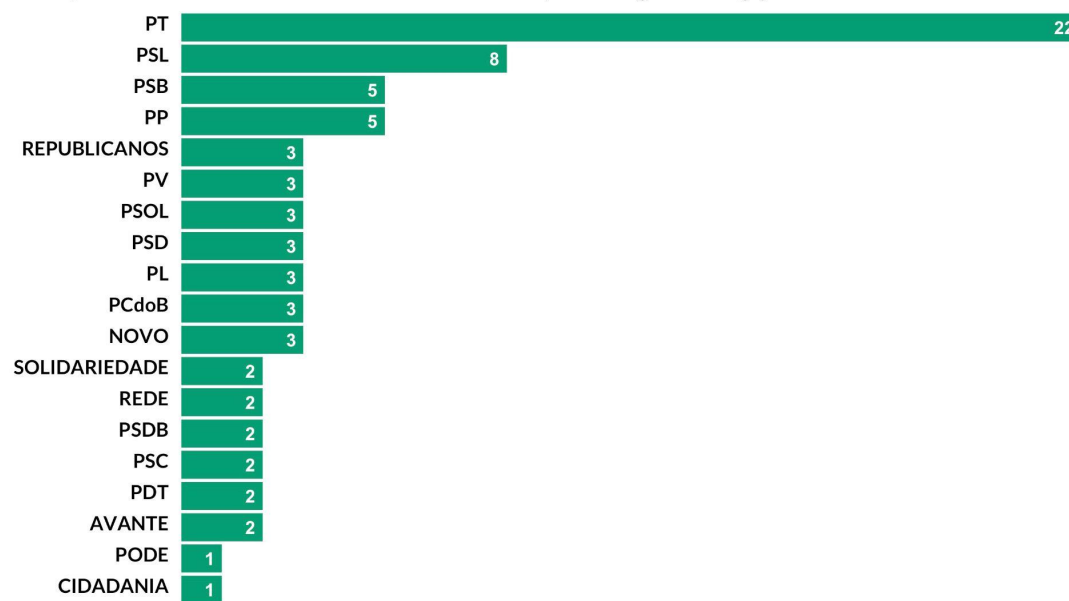
Fonte: Câmara dos Deputados

Deputados e deputadas federais do PT foram os que mais discursaram (22) sobre assuntos pertinentes à reforma política. O PSL destacou-se em seguida, embora bem atrás do PT, com apenas 8 discursos.

Cabe ressaltar que as manifestações sobre o assunto foram majoritariamente de deputados e deputadas do Sudeste e do Sul, que responderam por 60% do total de discursos.

Gráfico 3. Discursos sobre reforma política em geral por partido

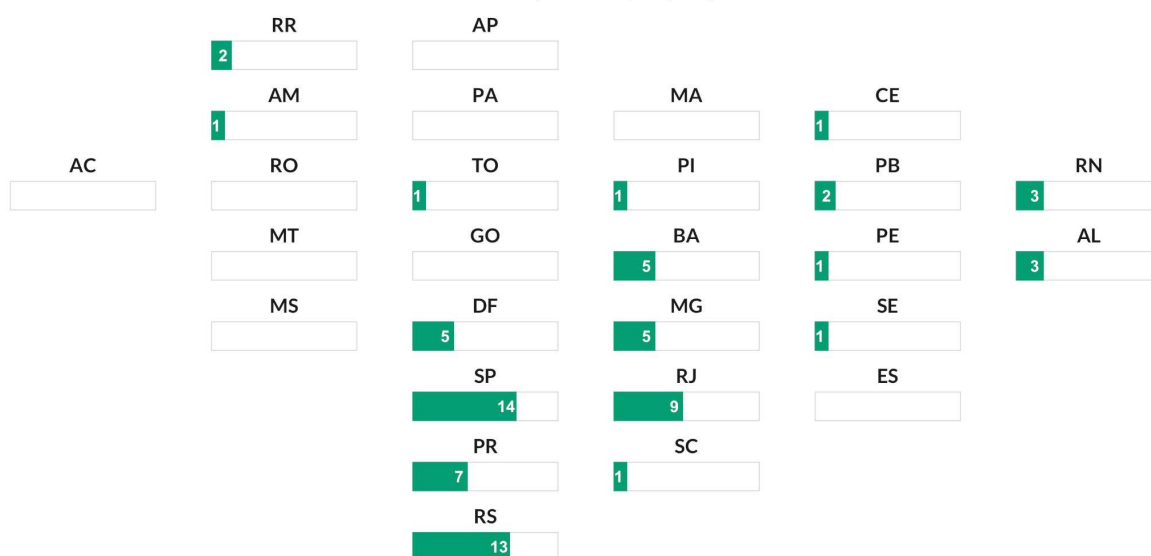
PT é o partido com mais discursos sobre o tema. Na direita, PSL é a sigla mais engajada



Fonte: Câmara dos Deputados

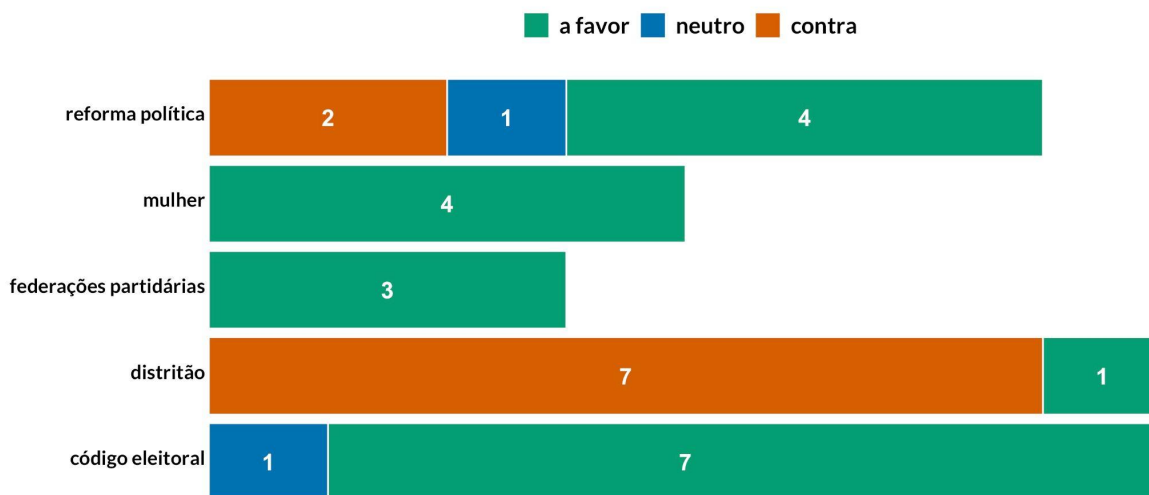
Gráfico 4. Discursos sobre reforma política em geral por UF

SP e RS são as UFs com mais discursos. Nove estados não possuem qualquer parlamentar discursando sobre o tema



Fonte: Câmara dos Deputados

Gráfico 6. Posicionamento sobre outros temas da reforma política presentes nos discursos



Fonte: Câmara dos Deputados

Quase todos os discursos centrados na discussão do código eleitoral demonstraram apoio explícito aos trabalhos do grupo dedicado a criá-lo. Os partidos que se dedicaram a esse tema foram PP, PL, PV e Novo. No que se refere ao distritão, o quadro foi exatamente o inverso. Dos 8 discursos a respeito, 7 apresentaram argumentos contrários à instituição desse sistema de votação, com destaque para partidos de esquerda (PT, PSOL, PSB e PDT). Houve, no entanto, manifestação contrária também do PSC. Nos discursos sobre “reforma política”, a maioria favorável à oportunidade e necessidade do debate incluiu partidos como Republicanos, PSD, PSL e o próprio PT. Por fim, praticamente todos os que discursaram sobre reserva de vagas para mulheres e federações partidárias expuseram opiniões a favor da instituição dessas regras. Sobre a reserva de vagas para mulheres na Câmara, vale mencionar que a posição majoritária manifesta nos discursos de partidos da própria esquerda, como PT e PCdoB, contraria as reivindicações de organizações sociais e especialistas no assunto, que afirmam que a nova regra não resultará em avanço efetivo do ponto de vista da proporção de mulheres com cadeiras na Casa, podendo ainda reduzir o número de mulheres eleitas. A proporção de cadeiras para mulheres na Câmara hoje sugerida no PLP 112/21 – que institui o código eleitoral – é de 18%, praticamente a proporção de mulheres eleitas em 2018. A proposta ainda desconsidera regra que vigorou em 2020 de distribuição proporcional dos recursos para candidaturas femininas. É importante registrar que não há qualquer menção nos discursos analisados sobre cota para negros ou a qualquer medida que venha a mitigar a subrepresentação dos negros no Congresso, o que reforça a constatação de que a desigualdade racial não tem sido objeto de atenção parlamentar.

Em resumo, não há discussão expressiva sobre a reforma política na Câmara, apesar do presidente Arthur Lira (PP) manifestar intenção de concluir a votação das proposições sobre o assunto antes de outubro, de modo que as novas regras já possam ser aplicadas nas eleições de 2022. Infere-se, por esses 75 discursos proferidos, que temas como o distritão e voto impresso tendem a ser propostas que suscitam controvérsia e encontram poucos defensores ardentes na Casa. Por outro lado, o código eleitoral em construção é visto com bons olhos por parte dos parlamentares e não encontra tanta resistência, mesmo na oposição, em que pese as posições diferentes a respeito do tópico referente às mulheres. Apesar de isso ser insuficiente, no entanto, para permitir uma análise minimamente acurada sobre questões possivelmente caras aos parlamentares, encobertas pela falta de debate parlamentar público a respeito.

É possível sinalizar que a disputa velada com o TSE em torno da regulação da vida partidária e eleitoral do país é o que realmente parece motivar os parlamentares, tanto na Câmara quanto no Senado. Nesse sentido, das proposições iniciadas na Câmara, a que trata do código eleitoral é possivelmente aquela que tem maior chance de prosperar. O caminho mais indicado para isso, no entanto, seria o de contornar os temas que suscitam maior controvérsia e que podem sofrer resistência da oposição, do Senado e, por fim, mesmo do TSE. Esse caminho, de debate público e concertação institucional, não foi, contudo, o escolhido, até o momento, pelo presidente da Câmara e seu grupo. Resta ver até onde conseguirão manipular as distintas maiorias que formaram na Câmara a fim de fazer avançar a sua agenda duvidosa.

GLOSSÁRIO DA REFORMA ELEITORAL

Abaixo vai um breve glossário explicando os principais termos utilizados no debate da reforma eleitoral, que muitas vezes têm aspectos técnicos não muito claros para o leitor sem especialização no assunto.

Distritão | sistema eleitoral multinominal (para escolha de várias cadeiras) no qual são eleitos os candidatos que obtiverem maior número de votos, desconsiderando-se os votos nas legendas dos partidos e os votos dos outros candidatos dentro de cada partido. O distrito eleitoral permanece a unidade federativa.

Distrito eleitoral | unidade territorial na qual se computa os votos em uma eleição. Por exemplo, no Brasil o distrito nas eleições de deputado federal é o estado (unidade federativa), para a eleição de vereadores é o município.

Sistema distrital | tecnicamente o nome correto é majoritário uninominal, pois em cada distrito é eleito somente um candidato, aquele que obtiver maior número de votos. Os distritos precisariam ser desenhados, pois não correspondem às unidades territoriais existentes.

Sistema eleitoral | conjunto de regras que rege as eleições, determinando a natureza dos distritos, o método de cômputo de votos, a distribuição de cadeiras etc.

Sistema misto | combina o sistema proporcional e o sistema majoritário uninominal, também conhecido como voto distrital. Metade das cadeiras é distribuída pelo método proporcional, tomando as unidades federativas como distrito eleitoral, como fazemos hoje, e metade pelo método majoritário uninominal (distrital), no qual os distritos correspondem a subdivisões do território de cada unidade federativa de modo a conter iguais parcelas da população.

Sistema proporcional | é o sistema hoje adotado no Brasil nas eleições para vereadores, deputados estaduais e federais. As cadeiras são distribuídas proporcionalmente à votação total obtida por cada partido, que por seu turno corresponde à soma dos votos dos candidatos do partido e dos votos de legenda.