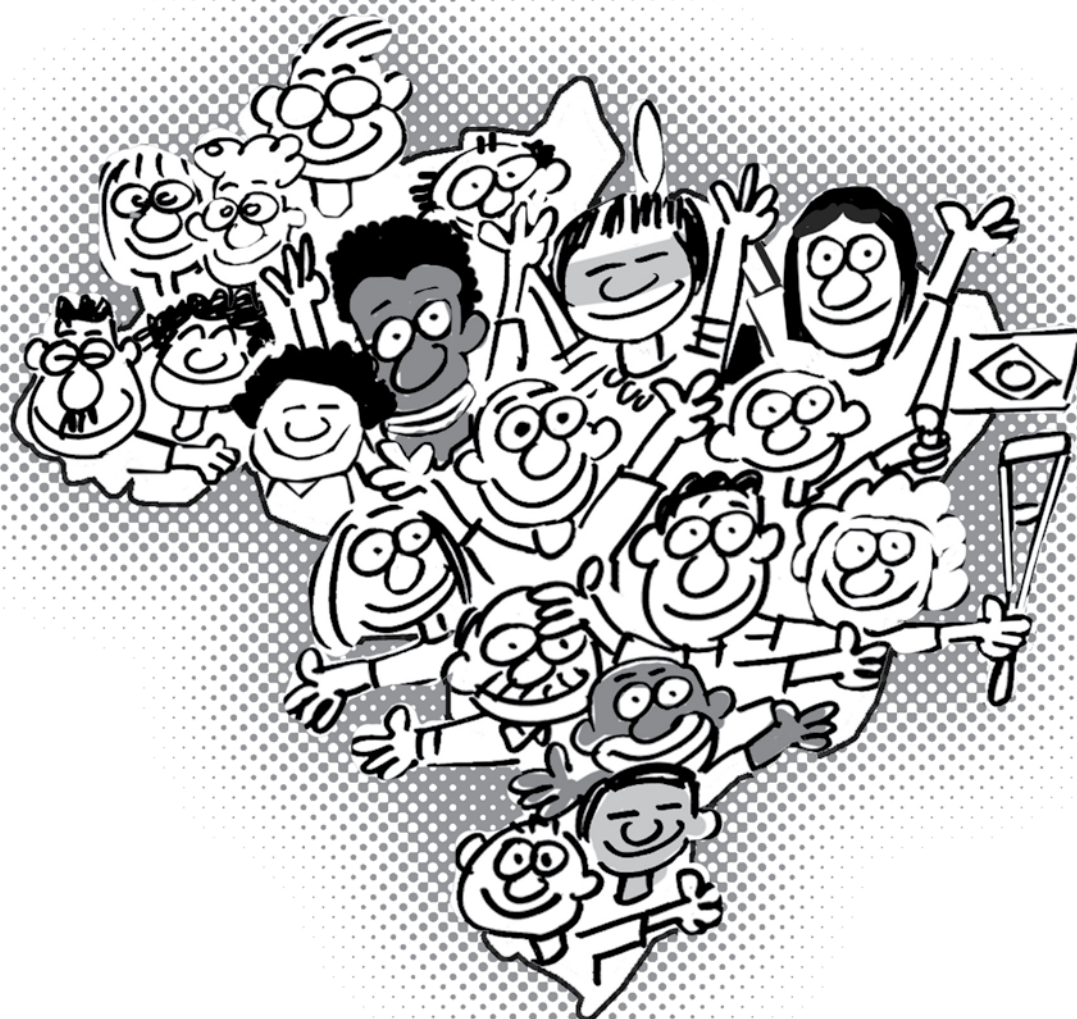


# **Construindo a Plataforma dos Movimentos Sociais para a Reforma do Sistema Político no Brasil**



Por uma Reforma Política Ampla,  
Democrática e Participativa



Organizações, movimentos, articulações, redes e fóruns da sociedade civil que participam da **Plataforma de Movimentos Sociais para a Reforma do Sistema Político no Brasil**

- ABONG – Associação Brasileira de ONGs
- AMB – Articulação de Mulheres Brasileiras
- AMNB – Articulação de Mulheres Negras Brasileiras
- ACB – Associação dos Cartunistas do Brasil
- Campanha Nacional pelo Direito a Educação
- CEAAL – Conselho Latino Americano de Educação
- CNLB – Conselho Nacional do Laicato do Brasil
- Comitê da Escola de Governo de São Paulo da Campanha em Defesa da República e da Democracia
- FAOC – Fórum da Amazônia Ocidental
- FAOR – Fórum da Amazônia Oriental
- FBO – Fórum Brasil do Orçamento
- FENDH – Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos
- FES – Fundação Friedrich Ebert
- Fórum de Reflexão Política,
- Fórum Mineiro pela Reforma Política Ampla, Democrática e Participativa
- FNPP – Fórum Nacional de Participação Popular
- FNRU – Fórum Nacional da Reforma Urbana
- INTERVOZES – Coletivo Brasil de comunicação social
- LBL – Liga Brasileira de Lésbicas
- MCCE – Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral
- MNDH – Movimento Nacional de Direitos Humanos
- Movimento Pró-reforma Política com Participação Popular
- Observatório da Cidadania
- PAD – Processo de Diálogo e Articulação de Agências Ecumênicas e Organizações Brasileiras
- Rede Brasil Sobre Instituições Financeiras Multilaterais
- REBRIP – Rede Pela Integração dos Povos
- Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos

## Sumário

<b>I-Apresentação</b>	<b>4</b>
<b>II-Introdução</b>	<b>7</b>
<b>III-Eixos e propostas</b>	
1-Fortalecimento da democracia direta	<b>12</b>
2-Fortalecimento da democracia participativa	<b>16</b>
3- Aprimorando a democracia representativa: sistema eleitoral e partidos políticos	<b>23</b>
4-Democratização da informação e da comunicação	<b>29</b>
5 -Democratização e transparência no poder judiciário	<b>34</b>
<b>V-Considerações finais</b>	<b>35</b>
<b>Anexo 1</b> Histórico do Processo A Construção Coletiva da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político	<b>36</b>
<b>Anexo 2</b> Projeto de Lei nº 4718 , de 2004	<b>40</b>
<b>Anexo 3</b> Lei Orgânica do Município de Fortaleza	<b>46</b>

<b>Anexo 4</b> Democracia com Exclusão e Desigualdade: A Difícil Equação	<b>48</b>
<b>Anexo 5</b> Sistema Público de Monitoramento: Lei de Responsabilidade Fiscal e Social Proposta do FBO (Fórum Brasil de Orçamento)	<b>53</b>
<b>Anexo 6</b> Reforma Política e Justiça Eleitoral	<b>55</b>
<b>Anexo 07</b> Análise da Proposta de Reforma Política do Governo Realizada pela Plataforma	
• Listas Partidárias Pré-Ordenadas	<b>56</b>
• Financiamento dos Partidos Políticos	<b>59</b>
• Coligações Eleitorais	<b>62</b>
• Fidelidade Partidária	<b>65</b>
• Captação Ilícita de Sufrágio	<b>66</b>
• Clausula de Desempenho Eleitoral	<b>67</b>
• Casos de Inelegibilidade	<b>68</b>
<b>Anexo 8</b> Propostas da OAB para a Reforma Política	<b>71</b>

## I. Apresentação



**D**esde 2005, um conjunto de organizações, movimentos, articulações, redes e fóruns da sociedade civil tem discutido e formulado propostas sobre a chamada reforma política. Para nós, a reforma política não se restringe ao sistema eleitoral, mas, sim, aos processos decisórios, portanto, do próprio poder.

Esse processo deu origem à Plataforma dos Movimentos Sociais para a Reforma do Sistema Político, que se estrutura em cinco eixos: fortalecimento da democracia direta; fortalecimento da democracia participativa; aperfeiçoamento da democracia representativa; democratização da informação e comunicação; e democratização e transparência no Poder Judiciário.

Foi com base nela que, em março de 2007, quando o Congresso Nacional se apressava para decidir os termos do que se anunciava ser uma reforma política, que as organizações que vieram construindo a Plataforma promoveram **Três dias de Mobilização por uma Reforma Política Ampla, Democrática e Participativa**. O objetivo principal foi apresentar ao parlamento e à sociedade as propostas dos movimentos sociais pela reforma do sistema político e se credenciar, no parlamento, como interlocutor para o debate.

Entre outras atividades, a mobilização consistiu no lançamento e debate sobre a Plataforma dos Movimentos Sociais para a Reforma do Sistema Político brasileiro no Congresso Nacional; várias audiências com diversas lideranças partidárias e um ato político de lançamento da Frente Parlamentar por uma Reforma Política com Participação Popular<sup>1</sup>.

Além da plataforma e dos partidos políticos, integram a coordenação colegiada da frente a AMB (Articulação de Mulheres Brasileiras), Associação dos Magistrados do Brasil, a Conam

<sup>1</sup>- Informações mais detalhadas a este respeito estão disponíveis nos Relatórios da Mobilização por uma reforma política ampla. [www.reformapolitica.org.br](http://www.reformapolitica.org.br)

(Confederação das Associações de Moradores), a CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), o Inesc (Instituto de estudos socioeconômicos), o Movimento Pró-reforma Política com Participação Popular, e a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil).

A essa agenda comum, somaram-se outras iniciativas, como a da Fundação Perseu Abramo e Fundação Friedrich Ebert, que promoveram o seminário Democratizar a democracia: A Reforma Política e a Participação das Mulheres, durante o período da Mobilização. Além de integrantes da Plataforma, como a Articulação de Mulheres Brasileiras e o Intervezes, o seminário reuniu outras instâncias do movimento feminista, como a Marcha Mundial das Mulheres, a Secretaria Nacional de Mulheres da CUT, a Secretaria Nacional de Mulheres do PT, bem como instâncias de mulheres de outros partidos políticos.

Dos debates realizados durante o seminário, produziram-se alguns consensos, entre os quais destacamos: o financiamento público exclusivo das campanhas; a lista partidária (fechada ou flexível); o fortalecimento dos partidos políticos; e a limitação de número de mandatos parlamentares. O encontro também se posicionou contra o voto distrital.

Apesar da mobilização gerada no Congresso Nacional, especialmente na Câmara dos Deputados, preponderaram as decisões oportunistas. Muito menos do que uma reforma política, em abril de 2007, o Poder Legislativo aprovou apenas uma minirreforma eleitoral, restrita à redução dos gastos nas campanhas eleitorais, a adoção de medidas insuficientes para dar transparência aos financiamentos e à prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, e ainda ao aumento das penalidades para quem desrespeitar a legislação. A Câmara dos Deputados rejeitou a votação em lista preordenada.

Frente a esse cenário político, as organizações que integram a Plataforma julgaram necessário definir novas linhas de ação e aprofundar o debate sobre as estratégias. Realizou-se então uma ampla consulta nacional, que fez emergir diversas propostas, com base nas quais preparamos uma minuta da nova versão da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político.

Sobre a base dessa consulta, em outubro de 2007, organizações, movimentos, articulações, redes e fóruns da sociedade civil, integrantes da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político reunidos em Brasília, reafirmaram os princípios que norteiam a nossa mobilização e incidência política; confirmaram e aprofundaram o conjunto de estratégias traçados até então, definiram outras novas e identificaram uma série de desafios.

Como ampliar e democratizar os mecanismos da representação política? Como aprofundar os mecanismos de participação popular? Como criar mecanismos de controle social sobre o Judiciário? Sobre os conglomerados empresariais da mídia comercial, atores políticos eles mesmos? E sobre a política econômica, colocando-a a serviço da igualdade e da justiça? Como sustentar o caráter laico do Estado brasileiro? Como romper a fragmentação dos atuais mecanismos de participação cuja efetividade é baixíssima? Como aprofundar e radicalizar a democracia participativa construindo um sistema de participação que articule e potencialize a nossa participação nos debates sobre o Ciclo Orçamentário? Nas conferências e conselhos de políticas, conferindo legitimidade e poder de decisão a estes espaços?

Trata-se de democratizar o Estado, refletir sobre que Estado interessa aos movimentos sociais e organizações da sociedade civil construir. Lutar contra a mercantilização da política, pelo fim do cidadão/ã eleitor/a consumidor/a e construir a cidadania como exercício libertário do agir de mulheres e homens na transformação do mundo e na transformação de suas vidas neste mundo.

## I. Apresentação

Firmes na nossa convicção de que a democratização da democracia brasileira precisa de uma real reforma do sistema político, apresentamos-lhes, a seguir, a nova versão da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político.

O texto que se segue está dividido em três partes: uma introdução, em que apresentamos as referências político-conceituais e princípios nos quais a Plataforma se sustenta, dando a dimensão e profundidade da Reforma do Sistema Político que defendemos.

Na sequência, vêm as nossas propostas, organizadas em cada um dos cinco eixos da Plataforma. Por fim, os anexos, nos quais recuperamos o histórico de organização da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político, de 2004 até agora, textos explicativos sobre as nossas propostas e Projetos de leis que apoiamos.

Importante dizer que ao longo da construção da segunda versão da Plataforma foi elaborada uma página eletrônica que reúne informações, dados, textos e análises diversas sobre o tema democracia e participação política. Na página há também espaço para debates entre internautas interessados no assunto.

O endereço eletrônico é [www.reformapolitica.org.br](http://www.reformapolitica.org.br)

*Obs: Em constante construção, a versão II da Plataforma não sinaliza que estamos finalizando os debates, mas sim sistematizando os acúmulos que tivemos até o presente momento.*



### Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente

A nossa Constituição afirma que são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, “garantir o desenvolvimento nacional”, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, etnia, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. E que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”<sup>2</sup>.

A incapacidade das instituições vigentes concretizarem plenamente os objetivos da Constituição, o aumento do sentimento de distância entre os/as eleitores/as e seus/suas representantes, motiva parte da sociedade civil a lutar pela reforma do sistema político e a busca de novas formas de se fazer e pensar a política.

Por sua vez, essa insatisfação popular inspira o surgimento de novas propostas com o objetivo de promover os interesses populares nos espaços de tomada de decisão. A maioria que vota quer ter poder sobre a minoria que elege. O poder constituinte é da cidadania. Por isso, é necessário expandir os limites da luta política, hoje restrita ao período eleitoral, intensamente mediado pelo poder econômico e pelos meios privados de comunicação, que por sua vez fazem parte desse poder econômico. Queremos resgatar o conceito político de poder popular.

### Reforma do poder e da forma de exercê-lo

A reforma política é um tema recorrente na vida política brasileira. Está presente na agenda dos congressistas há vários anos, mas sempre orientada pelos interesses eleitorais e partidários. É o chamado casuismo eleitoral – geralmente, alterações de curto prazo e de curta duração. Por isso a maioria tem a concepção de reforma política como apenas reforma do sistema eleitoral.

Está presente, também nas discussões acadêmicas e na mídia. Na academia mais como um objeto a ser estudado/pesquisado e na mídia, quase sempre, como a solução de todos os males do país ou de forma pejorativa. Para ambos, um instrumento para melhorar a governabilidade do Estado (manter as elites no poder) ou aumentar sua eficiência (como atender melhor aos interesses das elites).



No âmbito da sociedade civil organizada, das organizações, movimentos, redes, fóruns e articulações que defendem o interesse público (aqui entendido como os interesses da maioria da população) e a radicalização da democracia, a reforma política está inserida em um contexto mais amplo que necessariamente diz respeito a mudanças no próprio sistema político, na cultura política e no próprio Estado. Em resumo, entendemos como reforma política a reforma do próprio processo de decisão, portanto, a reforma do poder e da forma de exercê-lo.

Sendo assim, reforma política ganha olhares e enfoques diferentes de acordo com os interesses de quem a debate e do lugar que ocupa no cenário político e na vida pública.

<sup>2</sup> CF, Art. 3º, incisos I, II, III e IV.

## II. Introdução

### A reforma política que defendemos visa à radicalização da democracia

Democracia é muito mais que o direito de votar e ser votado. É preciso democratizar a vida social, as relações entre homens e mulheres, crianças e adultos, jovens e idosos, na vida privada e na esfera pública, as relações de poder no âmbito da sociedade civil. Portanto, democracia é muito mais que apenas um sistema político formal e a relação entre Estado e sociedade, é também a forma como as pessoas se relacionam e se organizam.

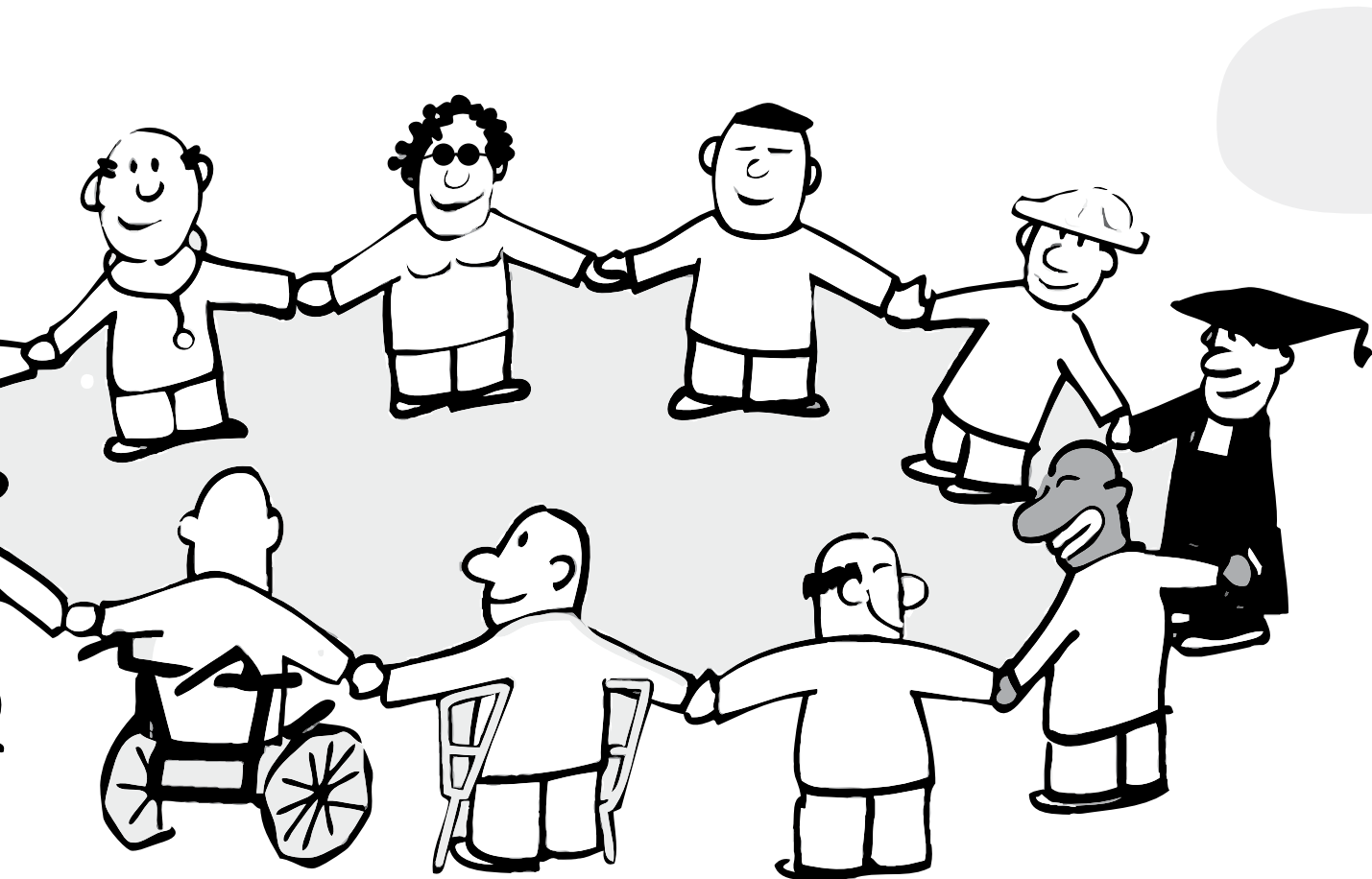
A Reforma Política que defendemos visa à radicalização da democracia, para enfrentar as desigualdades e a exclusão, promover a diversidade, fomentar a participação cidadã. Isso significa uma reforma que amplie as possibilidades e oportunidades de participação política, capaz de incluir e processar os projetos de transformação social de segmentos historicamente excluídos dos espaços de poder, como as mulheres, os/as afro-descendentes, os/as homossexuais, os/as indígenas, os/as jovens, as pessoas com deficiência, os/as idosos/as e os/as despossuídos/as de direitos.

Não queremos a “inclusão” nesta ordem que aí está. Queremos mudar esta ordem. Por isso, pensamos o debate sobre a Reforma do Sistema Político como um elemento-chave na crítica às relações que estruturam este mesmo sistema. Entendemos que o patrimonialismo e o patriarcado a ele associado; o clientelismo e o nepotismo que sempre o acompanha; a relação entre o populismo e o personalismo, que eliminam os princípios éticos e democráticos da política; as oligarquias, escoltadas pela corrupção e sustentadas em múltiplas formas de exclusão (pelo racismo, pelo etnocentrismo, pelo machismo, pela homofobia e outras formas de discriminação) são elementos estruturantes do atual sistema político brasileiro que queremos transformar.

O que entendemos por esses conceitos:

- **Patriarcado:** Qualquer sistema de organização política, econômica, industrial, financeira, religiosa e social na qual a esmagadora maioria de posições superiores na hierarquia é ocupada por homens.
- **Patrimonialismo:** Conduta política de elites dominantes no exercício de funções públicas de governo, que se caracteriza pela apropriação do que é público – do Estado, suas instituições e seus recursos – como se fosse patrimônio privado.
- **Oligarquia:** Forma de governo em que o poder está concentrado nas mãos de um pequeno número de indivíduos, em geral com laços familiares e/ou vínculos partidários, e pertencentes a classes sociais privilegiadas. A organização política patriarcal e a conduta patrimonialista são traços marcantes dos poderes oligárquicos.
- **Nepotismo:** Prática de favorecimento e distribuição de empregos a parentes por parte de pessoas que exercem cargos e funções públicas.
- **Clientelismo:** Prática baseada na troca de favores e no apadrinhamento, usando-se as estruturas e serviços públicos no interesse particular daqueles que exercem a função pública.
- **Personalismo:** Culto às personalidades, com a conseqüente desvalorização do debate político e a despolitização dos conflitos.





- **Corrupção:** Apropriação e desvio de recursos públicos para fins particulares, além de servir como ardil para manter-se imune às punições legais existentes e meio para manter-se no poder.

A presente plataforma reúne propostas de modificações na vida política e que tenham como objetivo principal tornar os espaços e as decisões políticas permeáveis aos interesses populares. Sabemos dos limites da democracia liberal e do próprio capitalismo, mas entendemos que, mesmo com esses limites, é possível avançarmos na direção de um projeto político de sociedade centrado no combate a todas as formas de desigualdades.

## **Nossos princípios: igualdade, diversidade, justiça, liberdade, participação, transparência e controle social**

Essa plataforma parte do pressuposto da necessidade da consolidação e ampliação dos espaços de participação e controle social e do reconhecimento dos diferentes sujeitos políticos que atuam nestes espaços. Além disso, entendemos a necessidade de aperfeiçoar a democracia representativa e ao mesmo tempo dotá-la de mecanismos de democracia participativa e direta. Essas transformações só se realizam se tivermos um sistema público de comunicação, baseado nos princípios da democratização, do controle social, e do direito ao acesso às informações. Por isso o direito humano à comunicação tem centralidade nesta plataforma.

Entendemos que não existe aprofundamento democrático e reforma no plano político sem uma verdadeira reforma nos espaços públicos de decisão das políticas econômicas. Queremos valorizar a política frente os interesses econômicos e não aceitamos a separação entre o político, o econômico e o social. Entendemos que todas as políticas públicas, sejam elas econômicas e/ou sociais, são mecanismos de redistribuição ou concentração de renda, de riquezas e do poder e devem zelar pelo respeito profundo às dimensões socioambientais.

## II. Introdução



Temos a convicção que o poder real nunca pode ser inteiramente delegado, ele cabe à cidadania. Por isso, o controle social e a participação cidadã e outras formas não institucionais de exercício político, autônomas e independentes, são elementos fundamentais à democratização da arena política.

Os princípios democráticos que devem nortear uma verdadeira reforma política são da igualdade, da diversidade, da justiça, da liberdade, da participação, da transparência e controle social.

O que entendemos por esses conceitos:

- **Igualdade:** Equilíbrio de direitos e responsabilidades entre os/as cidadãos/ãs, respeitando as diversidades. Opõe-se às disparidades de renda, de posse de terra, de acesso à saúde, de acesso à educação, de acesso aos espaços de decisão, de representação política, de acesso ao comércio internacional entre os países, de apropriação da riqueza produzida nas relações de trabalho, entre outras.

- **Diversidade:** Distinções dadas por aspectos de gênero, geracional, raça/cor, etnia, orientação sexual, pessoa com deficiência, entre outros. Diz respeito também aos diferentes espaços geográficos onde as populações se organizam (áreas urbana e rural, comunidades tradicionais, quilombolas, ribeirinhas, indígenas) e às distintas atividades econômicas praticadas (extrativista, artesanal, agricultura familiar, atividade pesqueira, industrial). O conceito de diversidade não se opõe ao de igualdade, pois a igualdade busca respeitar as diversidades.

- **Justiça:** Defesa dos Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DHESCA), buscando restaurar os direitos ameaçados e garantir a implementação dos direitos não reconhecidos ou criação de novos direitos. Tem como orientação posicionar-se contra práticas que beneficiam o interesse privado em detrimento do interesse público (entre essas, o clientelismo, o patrimonialismo, o nepotismo, a corrupção, o preconceito, as discriminações). Observa o sistema democrático, a forma de governo republicana e o Estado de Direito, combatendo todas as formas de desigualdades e injustiças.

- **Liberdade:** Princípio que prevê a livre expressão, movimentação, atividade política e de organização dos/as cidadãos/as. Orienta o/a cidadão/ã a expressar-se e a atuar politicamente em defesa de valores democráticos, como a igualdade e os Direitos Humanos; contestar e atuar politicamente contra situações de desigualdades sociais, políticas, jurídicas e econômicas. O princípio da liberdade pressupõe a livre organização partidária.

- **Participação:** Atuação da sociedade civil do campo democrático (movimentos sociais, organizações) nos espaços públicos de decisão. Deve ocorrer, preferencialmente, por meio da institucionalização de mecanismos de democracia participativa e direta, inclusive, na elaboração, deliberação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. É também um processo de aprendizado na medida em que qualifica a intervenção de cidadãos/ãs para a atuação nos espaços públicos de decisão.

- **Transparência:** Acesso universal às informações públicas, por meio da disponibilidade inteligível ao conjunto da população. Inclui também a divulgação ampla, permanente e imparcial das decisões públicas, sejam oriundas da burocracia ou dos representantes eleitos/nomeados. É uma postura ética que se espera do poder público. A transparência e o acesso às informações públicas fazem parte da defesa pelo direito humano à comunicação.



• **Controle social:** Monitoramento do Estado por parte da sociedade civil que atua no campo democrático, entre os quais, os movimentos sociais, visando ao controle das ações governamentais. A qualidade do controle social pressupõe a transparência e o acesso às informações públicas. O controle social visa à defesa e à implementação de políticas públicas que respeitem o conceito de igualdade, universalidade, diversidade, justiça e liberdade.



## O estado para a defesa do interesse público

O fato de o Estado ser o ator central de toda política pública implica que mudanças em suas instituições são indispensáveis a qualquer estratégia de aperfeiçoamento do sistema político. Nesse sentido, faz parte dessa plataforma o pressuposto de que a ampliação da participação social na esfera pública depende de mudanças profundas na própria estrutura do Estado, em todas as suas esferas – federal, estadual e municipal, no âmbito do executivo, do legislativo e do judiciário.

Enfim, para termos um Estado capaz de defender o interesse público, é imprescindível a ampla participação popular. Por isso essa plataforma opõe-se necessariamente ao paradigma do Estado mínimo e à concepção Neoliberal de Estado e o endeusamento do mercado, que transforma a cidadania em consumo.

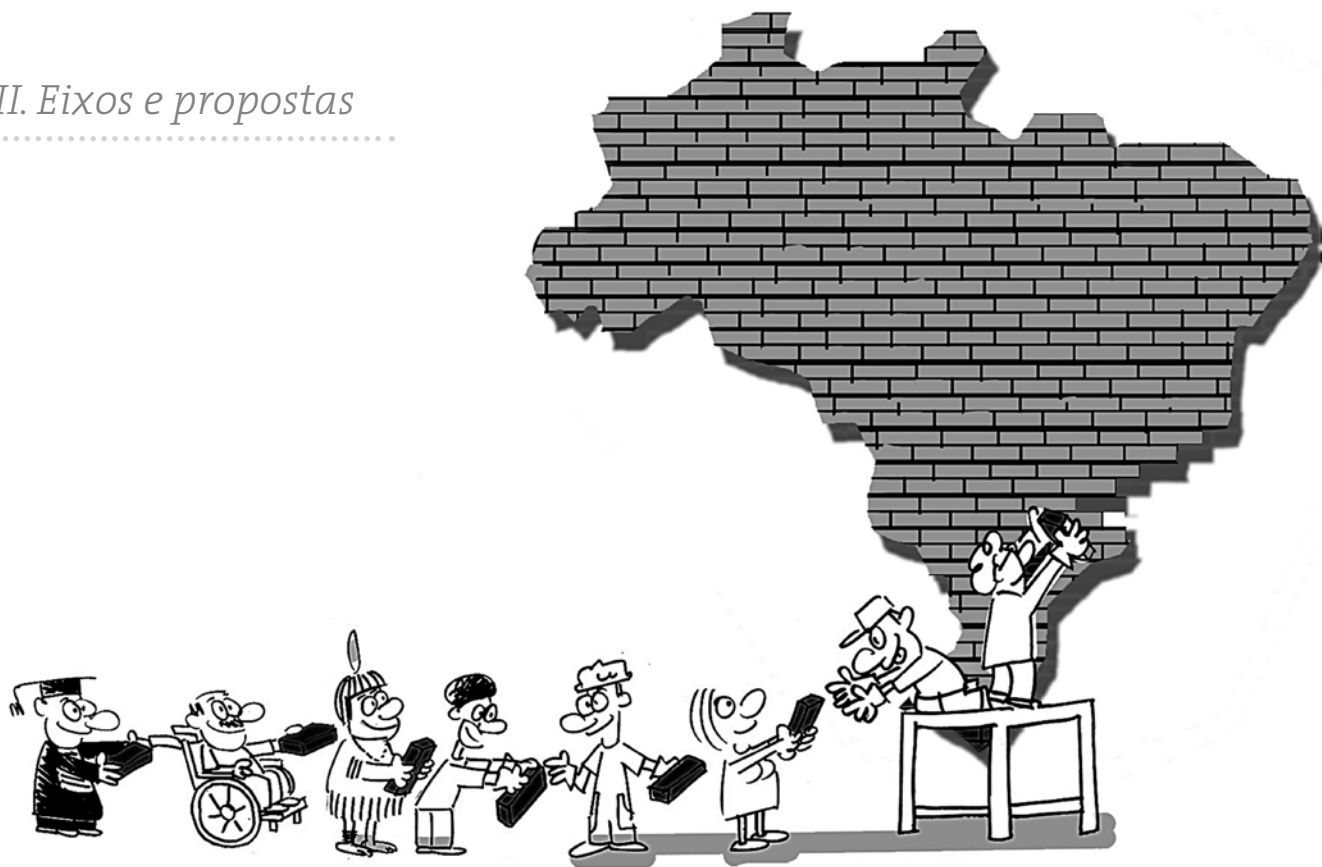


Defendemos que a democratização do Estado passa pelos cinco eixos abaixo, detalhados em propostas a seguir:

- 1 Fortalecimento da democracia direta;
- 2 Fortalecimento da democracia participativa;
- 3 Aprimorando a democracia representativa: sistema eleitoral e partidos políticos
- 4 Democratização da informação e da comunicação;
- 5 Democratização e transparência no Poder Judiciário



### III. Eixos e propostas



## 1 Fortalecimento da democracia direta

### Ementa

Uma reforma efetiva do sistema político brasileiro vai muito além da reforma do sistema eleitoral discutida no Congresso Nacional e na imprensa. Deve ser mais ampla, extrapolando a vida partidária e colocando no centro a participação popular nas decisões políticas e econômicas. A política não é monopólio exclusivo dos detentores de mandatos e nem dos partidos, mas do conjunto da sociedade, sendo fundamental a ampliação dos espaços de participação, de decisões políticas e o estabelecimento de políticas públicas de educação para a cidadania.

Outra condição imprescindível da democracia brasileira é a definição de uma nova regulamentação das formas de manifestação da soberania popular expressas na Constituição Federal (plebiscito, referendo e iniciativa popular). A atual não só restringe a participação, como a dificulta. É necessário criar novos mecanismos de participação direta, por exemplo, o veto popular. O aprimoramento das regras sobre plebiscito e referendo é necessária para que a participação popular nas decisões políticas seja efetiva e não meramente simbólica. Nada mais justo e equitativo do que submeter a Reforma Política à decisão da população também.

É necessário criar a equidade nas disputas políticas que se fazem via mecanismos da democracia direta (plebiscitos, referendos e iniciativa popular), por isso é necessário o financiamento público exclusivo para os plebiscitos e referendos, já que a iniciativa popular é apreciada pelo Congresso Nacional.

Nesse sentido, propõe-se a instauração de um sistema de democracia direta, conjugado com os instrumentos e mecanismos representativos e participativos.

## Propostas

### • **1. Nova regulamentação e aprimoramento dos mecanismos de democracia direta previstos na constituição federal: plebiscitos, referendos e iniciativas populares**

Em relação aos plebiscitos, referendos e iniciativas populares, defendemos a revogação da atual lei que regulamenta o art. 14 da Constituição Federal ( Lei 9709/1998) e uma nova regulamentação com os seguintes eixos:

*a) A regulamentação dos mecanismos de democracia direta deve ter como eixo principal a simplificação do processo e a garantia da sua convocação:*

Uma das formas possíveis de simplificação é a utilização das urnas eletrônicas (iniciativa popular) e a aceitação de qualquer documento expedido por órgão público oficial com foto como comprovante para assinatura de adesão a propostas de iniciativa popular ou convocação popular de referendos e plebiscitos.

*b) Que seja prevista a convocação obrigatória de plebiscitos, referendos e outras formas de consultas para os principais temas nacionais:*

Nesse sentido, apoiamos o Projeto de Lei em tramitação no Congresso Nacional (PL 4718/2004), anexo 02, proposto pelo Conselho Federal da OAB e CNBB, por meio da Comissão de Legislação Participativa, agregando outros temas, tais como: a emissão de títulos públicos que representem parcela significativa do PIB, a privatização de bens e empresas públicas, acordos internacionais com as Instituições Financeiras Multilaterais (Banco Mundial, FMI, Bird) e os acordos de livre comércio.

Defendemos que não devem ser objeto de plebiscitos, referendos ou iniciativas populares as cláusulas pétreas definidas na Constituição de 1988 e os direitos individuais. Para mudar isso só com uma nova Assembléia Constituinte exclusiva e soberana.

*c) Que plebiscitos e referendos possam ser convocados por iniciativa popular:*

Defendemos o direito e o poder da população, por meio de iniciativa popular, convocar plebiscitos e referendos sobre aqueles temas mencionados no item acima, em caso de não convocação pelo Congresso Nacional e em outros temas que não sejam as cláusulas pétreas e os direitos individuais previstos na Constituição de 1988.

*d) Precedência de votação no legislativo dos projetos de leis de iniciativa popular:*

Defendemos que os projetos de leis de iniciativa popular tenham precedência na tramitação e votação no legislativo, inclusive que a não-apreciação de tais projetos possa trancar a pauta de votação e que seu trâmite seja sempre em caráter de urgência.

*e) Participação da sociedade no processo de organização das campanhas e dos debates que precede a votação (propaganda na TV e rádio)*

Defendemos que as campanhas dos plebiscitos e referendos tenham a participação, na sua coordenação, das organizações da sociedade civil em pé de igualdade aos partidos ou frentes parlamentares e que os programas sejam regionalizados.

### III. Eixos e propostas

*f) Criação de política de financiamento público exclusivo para as campanhas nos processos de referendos e plebiscitos:*

Defendemos a exclusividade de financiamento público para as campanhas de plebiscitos e referendos. O financiamento público exclusivo pode garantir uma certa igualdade nas disputas e deve ser destinado aos debates, matérias de informações e formação e para as campanhas de rádio e TV. Todas as doações privadas devem ser proibidas e punidas.

*g) Proibição de financiamento público e de empresas para iniciativas populares:*

Defendemos a proibição de recursos públicos e de empresas privadas nas campanhas de iniciativa popular e quando da apresentação da proposta ao Congresso Nacional, que tenha um anexo com a prestação de contas de todo o processo de construção da iniciativa popular.

*h) Instituir, nos estados e municípios, mecanismos de aplicação dos instrumentos de plebiscito, referendos e iniciativa popular.*

Defendemos que estados e municípios criem mecanismos de participação direta tendo como base a nova regulamentação.

*i) Direito a recorrer ao Poder Judiciário para que o Estado use os mecanismos de democracia direta:*

Quando houver omissão do Estado em implementar qualquer ferramenta de democracia direta, qualquer cidadão/ã poderá recorrer ao Poder Judiciário, de maneira direta, sem a presença de advogado/a, para que o Estado cumpra a sua obrigação.

*j) Criação de um novo instrumento de democracia direta: o veto popular:*

Defendemos a criação de um novo instrumento de democracia direta que é o veto popular.

O mecanismo está ligado à idéia de Soberania Popular, ou seja, o Poder e o direito que o povo tem de tomar as “rédeas” das decisões políticas que lhe afeta diretamente.

A idéia do Veto Popular, apesar de ser, de fato, uma novidade entre os instrumentos de Democracia Direta hoje existentes na estrutura jurídica de nosso país, já havia sido proposto desde a Assembléia Constituinte (87-88). Ele foi suprimido do texto final de nossa Constituição de 1988 pelo então relator-geral, Bernardo Cabral.

A título de exemplo, no anexo 03, a Lei Orgânica do Município de Fortaleza que prevê o veto popular como forma de assegurar a efetiva participação do povo na definição de questões fundamentais de interesse coletivo, assim como os instrumentos da iniciativa popular de lei, o plebiscito, o referendo e o orçamento participativo.

#### **• 2. Construção de uma política pública de educação para a cidadania:**

Considerando-se os enormes déficits de informações necessárias ao exercício pleno da participação propomos que os diversos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) criem programas de formação e campanhas educativas para fornecer à população informações e instrumentos necessários ao exercício da participação mais qualificada junto aos diversos espaços participativos de incidência sobre as políticas e decisões públicas.

Tais ações não devem pretender substituir o papel já realizado nesta direção, por diversas organizações da sociedade civil e movimentos sociais, mas sim assumir a parcela de responsabilidade que cabe ao Estado de criar condições equitativas para que a sociedade possa influir efetivamente sobre as políticas e decisões públicas.

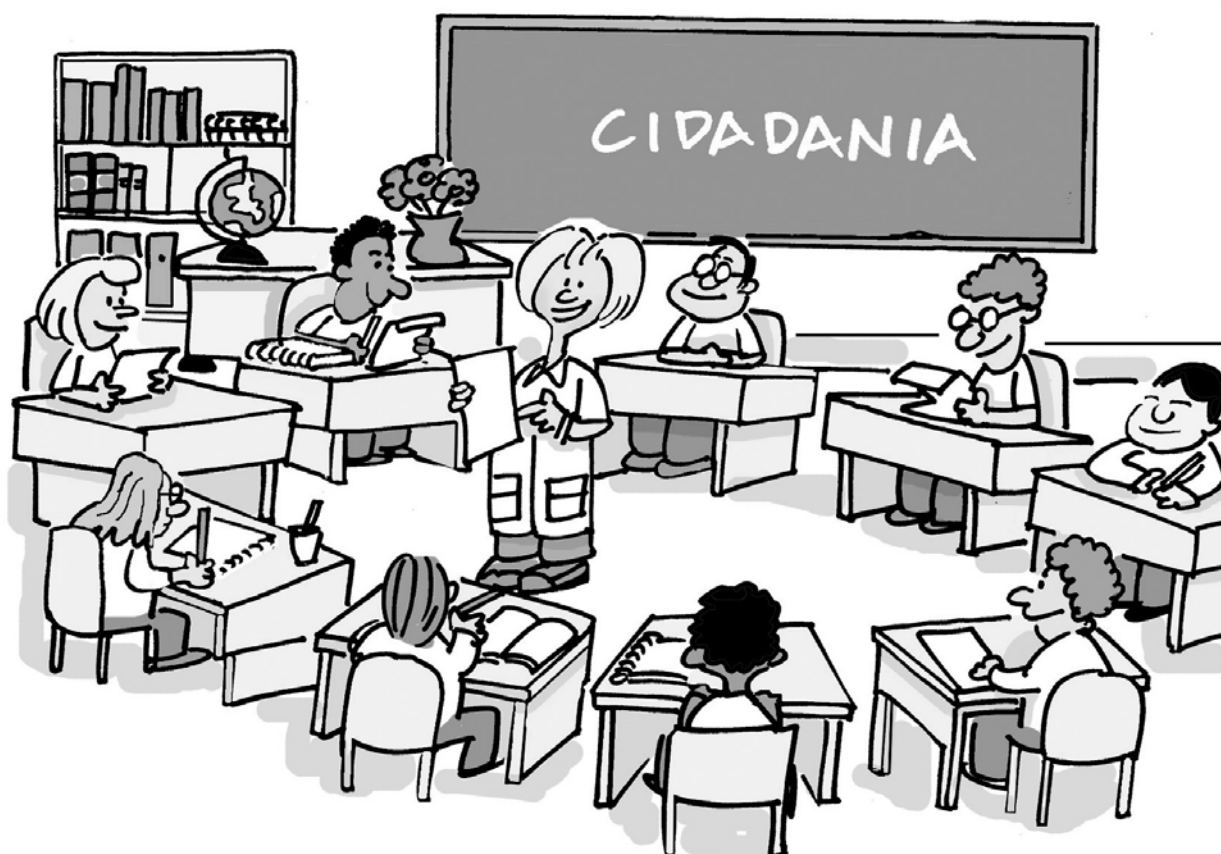
### • 3. Revogação popular de mandatos eletivos:

Defendemos o direito de a população revogar mandatos por meio de plebiscito convocado para este fim, pelo mínimo de 10% de eleitores/as que participaram do pleito que o/a elegeu. Com no mínimo de 50% (mais um) de votos válidos, revoga-se o mandato de qualquer cargo eletivo (executivo e legislativo) desde que completado no mínimo metade do mandato.

### • 4. Fazer referendo sobre a Reforma Política aprovada pelo Congresso Nacional ou propor a reforma política por meio de um plebiscito:

Defendemos a convocação de referendo para aprovar a reforma política feita pelo Congresso Nacional.

Caso o Congresso Nacional não faça a reforma, propomos a realização de plebiscito sobre os principais pontos da reforma política. Com base na decisão do plebiscito o Congresso Nacional regulamenta estes pontos. Após a regulamentação defendemos a realização de um referendo no qual a população vai dizer se concorda ou não com o que o Congresso aprovou.





## ② Fortalecimento da democracia participativa

### Ementa

É necessário superar a atual fragmentação e paralelismo da arquitetura da participação. Os inúmeros espaços de participação, em especial os Conselhos de políticas e as Conferências, não dialogam entre si e muito menos tensionam o atual sistema político representativo. A participação popular nesses espaços é majoritariamente uma participação consultiva, setorializada, reproduzindo a fragmentação existente nas políticas públicas e o distanciamento das decisões econômicas referente à alocação de recursos públicos.

Precisamos ampliar os espaços públicos, institucionais ou não, de debate, a nossa capacidade de mobilização e de pressão política, desenvolver e fortalecer os espaços de participação para o controle das políticas e de recursos públicos, garantindo-lhes mecanismos para o efetivo compartilhamento do poder de decisão.

Para tanto, propõe-se a construção de um sistema integrado de participação popular. Este sistema deve ter as seguintes diretrizes:

1. A participação tem como objetivo geral a partilha de poder do Estado com a Sociedade, a ampliação da gestão democrática das políticas públicas, no sentido da plena realização de todos os direitos humanos (políticos, civis, econômicos, sociais, culturais e ambientais) e da implantação de um modelo de desenvolvimento que respeite as diversidades, as culturas, as potencialidades, o ambiente, a distribuição de riquezas e a construção de uma sociedade justa, igualitária e libertária.
2. São pressupostos da participação, o caráter deliberativo, laico, suprapartidário e autônomo dos espaços institucionais de participação, a liberdade de escolha da representação não governamental, o financiamento público, a transparência e o pleno acesso às informações públicas, assim como o respeito do Poder Executivo às recomendações e deliberações aprovadas pelos mecanismos de participação, mediante inclusive a manifestação/posicionamento oficial em relação às mesmas.
3. Os espaços de participação devem priorizar a presença/representação dos/as usuários/as das políticas públicas.

4. Os mecanismos de participação devem ter regulamentação apropriada estabelecendo: (i) as formas de articulação entre os diversos espaços e mecanismos de participação; (ii) as questões sobre as quais estes mecanismos têm poder deliberativo, e (iii) os instrumentos que dão consequência a essas deliberações, ou seja, que obrigam o Poder Executivo a cumprir.

5. A participação deverá contemplar instrumentos para viabilizar e estimular a participação de todo/a e qualquer cidadão/ã, de forma descentralizada, horizontalizada e sem hierarquias. Deve ter como estratégia central a incorporação de sujeitos políticos até hoje sub-representados nos espaços de decisão. Citamos especialmente as mulheres, os negros/as, os/as indígenas, as populações rurais, as pessoas com deficiências e as pessoas não heterossexuais.

6. A participação deve romper a fragmentação das políticas públicas e a dicotomia entre política social e política econômica, entre caráter técnico e político das decisões. Para isso assume centralidade neste momento a criação de espaço institucional de participação na definição da alocação de recursos públicos.

7. O espaço de participação na alocação de recursos públicos deve ter as seguintes características (além das mencionadas nos itens acima):

a) considerar a complexidade envolvida nesse processo, as particularidades/especificidades das várias políticas públicas e dos órgãos setoriais e transversais, assim como respeitar a institucionalidade já existente de participação nas políticas públicas.

b) desenvolver suas atividades em consonância e em articulação com os Conselhos, Fóruns e Comissões Nacionais, procurando contribuir para a convergência de esforços de aperfeiçoamento e consolidação dos mecanismos e espaços já existentes de participação nas políticas públicas.

Para aprofundar essa concepção de participação, está no anexo 4 o texto Democracia com exclusão e desigualdade: a difícil equação, da professora Sonia Fleury

## Propostas

### • 1. Participação da sociedade civil na definição da pauta do Legislativo:

Defendemos o direito de a população participar na definição das prioridades das pautas legislativas. Nesse sentido, propomos que o primeiro ato de cada sessão legislativa (início do ano) deve ser a convocação de uma assembléia com a participação de parlamentares e representantes dos movimentos sociais e organizações representativas da sociedade civil com reconhecida atuação em prol dos direitos da cidadania e do interesse público, cujo objetivo será debater a pauta de votação daquele ano elegendo prioridades.

Na abertura de cada assembléia, haverá uma prestação de contas do legislativo sobre as prioridades aprovadas no ano anterior.

### • 2. Criar mecanismos de participação, deliberação e controle social das políticas econômicas e de desenvolvimento:

Não existem mecanismos de participação e controle social nas políticas econômicas. Entendemos que as políticas econômicas e de desenvolvimento têm dois processos complementares: um de definição das políticas que se dá principalmente no âmbito do

### III. Eixos e propostas

Ministério da Fazenda e do Banco Central e outro de execução dessa política pelos diferentes órgãos e que se materializa, também, no processo orçamentário.

Defendemos, assim, a criação desses mecanismos começando por:

a) *Ministério da Fazenda, Banco Central, CMN – Conselho Monetário Nacional e COFIEX – Comissão de Financiamento Externo:*

b) *BNDES, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia: essas instituições administram os chamados recursos para-fiscais, aqueles recursos públicos que estão fora do orçamento federal.*



Esses mecanismos têm de ser pensados desde as comunidades e não podem ser uma superestrutura que não dialogue com o desenvolvimento local. Também devem definir as diretrizes que orientam as políticas dos órgãos, monitorando a sua implementação e avaliando os impactos.

Sobre os recursos para-fiscais, apoiamos a “Plataforma BNDES”, disponível no endereço [www.rbrasil.org.br/content,0,0,2019,0,0.html](http://www.rbrasil.org.br/content,0,0,2019,0,0.html).

c) *No processo orçamentário (formulação/definição, execução, monitoramento, avaliação e revisão):*

Defendemos a criação de um espaço institucionalizado de participação no processo orçamentário (fórum permanente) com as seguintes características:

#### I. Concepção do Fórum

a. O Fórum Permanente de acompanhamento da elaboração, execução, monitoramento, avaliação e revisão do processo orçamentário é órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação do processo de elaboração e execução do orçamento público, cujos integrantes, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de dois anos, permitida a recondução.

b. O Fórum Permanente terá uma presidência colegiada, com representante do governo e da sociedade civil.

c. O Fórum Permanente contará com uma Secretaria-Executiva, a qual terá sua estrutura disciplinada em ato do Poder Executivo.

d. O Fórum Permanente se reunirá ordinariamente uma vez ao mês e extraordinariamente sempre que for convocado.

#### II. Atribuição/finalidade/competências do fórum permanente

a. Promover o debate entre representantes da sociedade civil e o governo federal, com vistas ao aperfeiçoamento da alocação de recursos públicos no sentido de potencializar o desenvolvimento sustentável e justo do país e a progressiva e plena realização dos direitos humanos.

- b . Acompanhar a elaboração e execução do Plano Plurianual (PPA), das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e Orçamentária Anual (LOA), incluindo os processos de monitoramento, avaliação e revisão.
- c. Appreciar propostas relativas à elaboração e à execução do PPA, da LDO e da LOA que lhe sejam submetidas pelo Executivo Federal.
- d. Formular sugestões e recomendações de aperfeiçoamento da elaboração e execução do PPA, do LDO e da LOA, incluindo os processos de monitoramento, avaliação e revisão.
- e. Avaliar a implementação de suas sugestões e recomendações de aperfeiçoamento da elaboração, execução, monitoramento, avaliação e revisão do PPA, da LDO e da LOA.
- f. Formular sugestões de aperfeiçoamento da participação social no acompanhamento da elaboração e na execução do PPA, da LDO e da LOA.
- g. Formular sugestões e recomendações de aperfeiçoamento da transparência, do acesso e compreensão pela sociedade das informações sobre a elaboração e execução do PPA, da LDO e da LOA.
- h. Elaborar e aprovar seu Regimento Interno. (a partir de quórum qualificado)
- i. Definir anualmente seu plano de trabalho para o acompanhamento da elaboração, execução, monitoramento, avaliação e revisão do PPA, da LDO e da LOA. (a partir de quórum qualificado)
- j. As sugestões e recomendações do Fórum serão apreciadas pelas instâncias competentes do Governo Federal, que informará os encaminhamentos adotados em relação àquelas que forem incorporadas, declinando as razões que justificam o eventual não-acolhimento das demais.
- l. Analisar e dar parecer sobre as propostas do Poder Executivo de PPA, LDO e LOA que serão encaminhadas ao Legislativo (o parecer deverá ser anexado ao projeto encaminhado ao legislativo).

### **III. Funcionamento**

- a. O plano de trabalho do Fórum deve ser compatível com o calendário e a institucionalidade existentes de elaboração, execução, monitoramento, avaliação e revisão do PPA, da LDO e da LOA.
- b. O Fórum deverá contemplar em seu plano de trabalho a participação dos Conselhos, Fóruns e Comissões Nacionais já existentes, nas dimensões afeitas ao acompanhamento da elaboração, execução, monitoramento, avaliação e revisão do PPA, da LDO e da LOA.
- c. Os representantes governamentais e da sociedade civil no Fórum devem ter acesso ao SIGPLAN e ao SIAFI, assim como a outros sistemas, informações e instrumentos pertinentes ao bom desenvolvimento do plano de trabalho, resguardado o bom uso das informações.
- d. Preferencialmente, o Fórum Permanente delibera por consenso. Não ocorrendo, fica garantido o registro no mesmo instrumento das diferentes posições e opiniões.

### **IV. Vinculação do fórum**

- a. O fórum deve ficar vinculado ao MPOG (Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão).

### III. Eixos e propostas

O MPOG dispõe dos instrumentos e atribuições pertinentes ao PPA, LDO e LOA e tem estrutura administrativa de caráter permanente. No entanto, não tem, até o momento, uma instância de participação social semelhante ao Fórum.

#### V. Composição do fórum

a. O Fórum tem uma composição paritária das representações governamental e da sociedade civil.

b. O Fórum Permanente é composto por 30 integrantes e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados ao órgão da administração pública federal responsável pela coordenação do processo orçamentário, de acordo com os seguintes critérios:

I – 15 representantes governamentais;

II – 15 representantes de organizações da sociedade civil, eleitos em foro próprio sob a fiscalização do Ministério Público Federal.

c. Integram o fórum como representantes governamentais:

- um representante da Secretaria Geral da Presidência da República;
- dois representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sendo um da Secretaria de Planejamento e Investimento (SPI) e outro da Secretaria de Orçamento Federal (SOF);
- dois representantes do Ministério da Fazenda, sendo um da STN (Secretaria do Tesouro Nacional) e outro da Secretaria de Política (SPE);
- um representante da Casa Civil;
- um representante da Controladoria Geral da União (CGU);
- oito representantes governamentais nomeados em função do plano de trabalho aprovado pelo Fórum.

Obs. Na composição do primeiro fórum, até a aprovação do plano de trabalho, sugerimos os seguintes ministérios/secretarias: das Cidades, da Educação, da Saúde, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de Igualdade Racial, de Direitos Humanos, de Políticas para as Mulheres e do Desenvolvimento Agrário.

d. A representação da sociedade civil é feita por meio de organizações/fóruns/redes/articulações de interesse público, representativas de trabalhadores, empresários e de defesa de direitos (ONGs, movimentos sociais).

e. A representação da sociedade civil é de âmbito nacional, com reconhecimento público e notória representatividade. Preferencialmente organizações que já congregam em sua estrutura outras organizações.

f. A eleição da sociedade civil deve contemplar critérios de diversidade regional, gênero, étnicoracial e orientação sexual, garantidos, conjuntamente, os critérios de reconhecimento público e notória representatividade das entidades.

g. Entende-se que os Conselhos e Comissões Nacionais, por sua natureza e complexidade, podem fazer parte de alguma instância do Fórum (como, por exemplo, um pleno de Conselhos),



mas não têm representação/assento como membro propriamente no Fórum.

h. A função de membro do Fórum não será remunerada, sendo seu exercício considerado de relevante interesse público.

i. As despesas com o deslocamento, hospedagem e alimentação dos membros do Fórum, quando das reuniões ordinárias e extraordinárias e representações, correrão por conta do órgão ao qual o Fórum estiver vinculado.

j. Entende-se que os critérios envolvidos na definição da representação dos segmentos da sociedade civil no Fórum devem ser respeitados também na definição dos critérios de habilitação e de participação na eleição dos representantes da sociedade civil para o Fórum.

### • 3. Reforma das Regras de Tramitação do Orçamento no Poder Legislativo:

Defendemos que o processo de discussão e aprovação do orçamento público (PPA, LDO e LOA) pelos legislativos devam contemplar a participação ativa da sociedade civil. Defendemos o fim das emendas parlamentares individuais e das verbas carimbadas. O legislativo pode e deve definir o total dos recursos que se destina a uma determinada política pública.

### • 4. Garantia de acesso universal às informações orçamentárias:

Defendemos a implementação de canais de acesso público e universal a todas informações orçamentárias. Considerando que as informações hoje disponíveis são encontradas apenas em sistemas informatizados e em linguagem técnica, defendemos que sejam diversificadas as formas de divulgação e em linguagem acessível ao público não especialista.

Outro aspecto é a necessidade da divulgação de qual programa foi contingenciado e não apenas o órgão como é feito hoje. Sem essa informação fica inviabilizado o controle social.

### III. Eixos e propostas

---

- **5. Garantia de continuidade de planos e programas das políticas públicas:**

Criar mecanismos legais que assegurem a continuidade de planos setoriais e programas governamentais, sobretudo na área de políticas sociais deliberados no âmbito de conselhos e conferências e que tenham demonstrado comprovada efetividade de seus resultados. O que supõe a criação de mecanismos de avaliação.

- **6. Criar mecanismos de diálogo e de interlocução dos diferentes espaços de participação e controle social:**

Nos últimos anos, foram criados diversos conselhos, nos três níveis de governo e relacionados a diferentes políticas públicas. Tais conselhos ao lado das Conferências, construídas a partir de suas versões estaduais e municipais, formam um sistema de controle social descentralizado e participativo. Defendemos a necessidade de aperfeiçoar estes sistemas, especialmente com a criação de mecanismos de diálogo e interlocução entre esses diferentes espaços.

- **7. Apoio ao projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal e Social,**

Em 2006, o Fórum Brasil de Orçamento (ver anexo 05) apresentou, via Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, proposta de lei de alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal. Pelo projeto, são criadas metas sociais, com o mesmo grau de exigibilidade das metas fiscais. Cria-se um Sistema Público de Monitoramento da Gestão Fiscal e Social, instituído em cada ente da federação, composto por Conselhos Públicos de Monitoramento. Para a definição das metas fiscais e sociais, o Poder Executivo tem de ouvir o Conselho de Monitoramento da Gestão Fiscal e Social. Tal Conselho é constituído no âmbito do Ministério Público e composto por integrantes dos conselhos de políticas públicas, da parte da sociedade civil.

Tal proposta implica uma mudança radical não somente do ponto de vista da política de participação social, mas também da própria política econômica, na medida em que inverte a ordem estabelecida, porque orienta a economia à realização dos direitos.



### 3 Aprimorando a democracia representativa: sistema eleitoral e partidos políticos

#### Ementa

A representação política de vereador/as, deputados/as estaduais e federais e senadores/as, a delegação de mandatos a prefeitos/as, governador/as e presidentes/as da República é uma condição necessária para a democracia. Por isso, é preciso democratizar as instituições representativas, inclusive e especialmente porque no tipo de democracia que vivemos no Brasil, este é o principal espaço de processamento e decisão sobre os conflitos sociais, econômicos e de interesses, ainda que absolutamente insuficiente.

Apesar de defendermos que reforma política diz respeito não somente aos processos eleitorais ou aos partidos, mas sim a todos os processos decisórios, portanto, do exercício do poder, entendemos necessário aperfeiçoar a democracia representativa. Isso implica mudanças no sistema eleitoral e partidário.

Propomos, então, reforma profunda dos processos eleitorais com as seguintes propostas:

#### Propostas

Neste eixo dividimos as propostas, para melhor compreensão, em quatro grupos: vida pública; vida partidária; processo eleitoral/mandatos; e justiça eleitoral.

**I – Sobre a vida pública**

**II – Sobre a vida partidária**

**III – Sobre o processo eleitoral e mandatos**

**IV – Sobre a justiça eleitoral**

### III. Eixos e propostas

---

#### • I - Sobre a vida pública

##### 1. Fim das votações secretas nos legislativos:

Defendemos que nenhuma votação seja secreta nos legislativos, pois, o parlamentar tem que prestar contas das suas ações e das suas posições políticas.

##### 2. Imunidade parlamentar:

Defendemos o fim da imunidade parlamentar a não ser exclusivamente ao direito de opinião e denúncia.

##### 3. Fim do foro privilegiado:

Defendemos o fim do direito a foro privilegiado, exceto nos casos em que a apuração refere-se ao estrito exercício do mandato ou do cargo.

##### 4. Fim do Nepotismo:

Defendemos a proibição de qualquer tipo de nepotismo direto ou cruzado nos três Poderes e nas três esferas de governo e classificação no Código Penal como crime de favorecimento.

##### 5. Fim do sigilo patrimonial e fiscal:

Defendemos o fim do sigilo patrimonial e fiscal para candidatos/as, representantes e ocupantes de altos cargos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário.

##### 6. Proibição de contratos de prestação de serviços entre o Estado e empresas relacionadas direta ou indiretamente a detentores de mandatos públicos:

Defendemos que empresas administradas dirigidas ou de propriedade de detentores de mandatos ou seus familiares sejam proibidas de prestar serviços ao Estado, sob pena de perda de mandato.

##### 7. Exigência de concursos públicos para preenchimento de cargos públicos nos três poderes;

Defendemos que qualquer cargo público seja acessado somente por concursos públicos. É necessário ter uma legislação que delimite claramente a questão dos chamados cargos de confiança.

##### 8. Concurso publico para ministros do Tribunais de Contas:

Defendemos concurso público para a escolha dos ministros/conselheiros dos Tribunais de Contas.

#### • II - Sobre a vida partidária

##### 9. Manutenção dos partidos políticos exclusivamente através de contribuições de filiados definidos em convenções partidárias e dos fundos partidários:

Essa proposta decorre das anteriores, definindo claramente a forma de captação de recursos pelos partidos políticos. Previsão de cancelamento, temporário ou definitivo, de partido que desrespeitar a norma. As convenções partidárias definem o patamar máximo de contribuição dos/as filiados/as, sendo esta decisão tornada pública. Defendemos que empresas não podem contribuir para os partidos políticos.

#### 10. Destinação do tempo de propaganda partidária para ações afirmativas:

Defendemos que pelo menos 30% do tempo de propaganda partidária gratuita na mídia seja para a promoção da participação política das mulheres, afro-descendentes, indígenas, homossexuais, idosos e pessoas com deficiência. A ação procura promover uma nova cultura política e combater todas as formas de discriminações e preconceitos na política.

#### 11. Uso de recursos do fundo partidário para a educação política e ações afirmativas:

Defendemos que sejam destinados pelo menos 30% do fundo partidário às instâncias de mulheres afrodescendentes, indígenas, homossexuais, idosos e pessoas com deficiência (organizados/as nos partidos) para promoverem ações voltadas ao fortalecimento e ampliação da participação desses sujeitos na política.

#### 12. Implantação da Fidelidade Partidária

Os mandatos de cargos eletivos não são propriedade particular de cada eleita/o, mas sim da cidadania. Portanto, a vontade popular, expressa pelo voto, tem de ser respeitada e não pode ser infringida. Por essa razão, defendemos a implantação da fidelidade partidária.

Reivindicamos que a troca de partido redunde em perda automática do mandato da/o eleita/o. O cargo será assumido pela/o candidata/o suplente da mesma legenda ou coligação.

Entendemos que a fidelidade partidária não se restringe aos detentores de mandatos, mas ao conjunto dos filiados/as. Trata-se de fidelidade ao programa partidário.

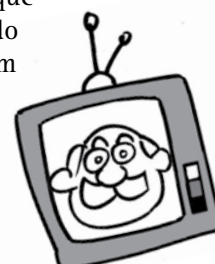
Para poder disputar qualquer eleição por outro partido, deve ser exigido o prazo de quatro anos de filiação no novo partido do/a candidato/a que tenha anteriormente perdido mandato por infidelidade partidária.

Vale ressaltar que a fidelidade partidária precisa ser acompanhada de outras medidas, tais como financiamento público exclusivo de campanha, democratização dos partidos, para que o/a eleito/a não fique refém do grupo político que detém a máquina partidária, garantia do direito às minorias e às dissidências dentro dos partidos e também garantia de saída de um partido para criação de outro.

#### 13. Fim da cláusula de barreira

Defendemos o fim da cláusula de barreira. Pela legislação em vigor, os partidos só terão representação na Câmara dos Deputados (e direito a participação no fundo partidário) a partir das eleições de 2006, se obtiverem 5% dos votos do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos nove Estados e com pelo menos 2% em cada um deles.

Os que defendem a cláusula de barreira argumentam sobre a necessidade de reduzir o grande número de partidos existentes, dos quais muitos são legendas de aluguel e não merecem apoio público. Já a defesa do fim da cláusula de barreira se sustenta na idéia de que a exigência desse percentual de votos restringe a expressão político-partidária dos pequenos partidos e que não



### III. Eixos e propostas

cabe restringir, de princípio, a vida e as oportunidades dos partidos. Consideramos que as/os eleitoras/os são as/os únicas/os soberanas/os para determinarem, pelo voto, sobre a existência dos partidos e sobre o direito, inclusive, de poderem se desenvolver e crescer.

Quanto aos partidos de aluguel, há que se desenvolver instrumentos que punam esse tipo de corrupção, sem sacrificar a liberdade de organização político-partidária.

#### • III - Sobre o processo eleitoral e mandatos

##### 14. Financiamento público exclusivo de campanhas :

Defendemos o financiamento das campanhas eleitorais exclusivamente com recursos públicos. Doações de pessoas físicas e empresas são proibidas e sujeitas à punição tanto para o/a candidato/a que receber como quem doar.

O financiamento público exclusivo é fundamental para combater a privatização e mercantilização da política, a corrupção eleitoral, o poder dos grupos econômicos nos processos eleitorais e favorecer a participação política de segmentos socialmente excluídos, como mulheres, afro-descendentes e jovens, entre tantos outros, no acesso à representação política.

Defendemos que os recursos para as campanhas sejam exclusivamente desta forma de financiamento não podendo os partidos usarem recursos de filiados ou do fundo partidário para os processos eleitorais.

##### 15. Voto de legenda em listas partidárias preordenadas com alternância de sexo:

Defendemos a adoção de listas partidárias preordenadas. No sistema atual, as/os eleitoras/os votam em candidatas/os, os quais acabam se sobrepondo aos partidos políticos. O sistema favorece o personalismo e a competição interna em cada partido. A adoção da lista fechada, na qual as/os eleitoras/os votam nos partidos e não em pessoas, é essencial para combater o personalismo, fortalecer e democratizar os partidos.

No entanto, a lista fechada só significa avanço efetivo caso seja garantida a sua formação com alternância de sexo e observância de critérios étnico/raciais, geracionais, de orientação sexual, etc. (organizados/as nos partidos) Caso contrário, essas “minorias políticas” poderão ser incluídas ao final das listas e não conseguirão se eleger nunca, mantendo-se o mesmo perfil de eleitos no poder: homem, branco, proprietário e heterossexual.

Com a proposta, os/as eleitores/as não mais elegerão individualmente seus/suas candidatos/as a vereador/a, deputado/a estadual e federal, mas votarão em listas previamente ordenadas pelos partidos, definidas em convenção partidária. A distribuição de cadeiras seria semelhante à que se processa hoje: cada partido continuaria recebendo o número de lugares que lhe corresponde pela proporção de votos que obteve. Assim, se um partido tem direito a oito cadeiras, entram os/as oito primeiros/as colocados/as da lista.

##### 16. Diretórios partidários devidamente constituídos para lançar candidaturas:

Defendemos que só podem lançar candidatos/as os partidos que tiverem os seus Diretórios definitiva e devidamente constituídos, não podendo ser provisórios. Isso vale para Diretórios municipais, estaduais e federais.

#### 17. Possibilidade de criação de federações partidárias:

Defendemos a criação de federações partidárias para substituir as coligações partidárias, tanto nas eleições majoritárias como nas proporcionais, para cargos federais, estaduais e municipais.

A federação permite que os partidos com maior afinidade ideológica e programática unam-se para atuar com uniformidade em todo o país. Funciona como uma forma de agremiação partidária.

A federação deve ser formada até quatro meses antes das eleições e deve durar pelo menos três anos, período em que os partidos federados deixarão de atuar como partidos isolados e passarão a agir como se fossem um único partido. Com a coligação, um partido pode se coligar com outro para uma eleição e desfazer a união logo em seguida.

#### 18. Prazo de filiação:

Defendemos que o prazo para a filiação partidária seja de um ano antes da eleição para os/as candidatos/as, ou dois anos, caso já tenha sido filiado/a a outro partido. Para concorrer às eleições, o/a candidato/a deverá ainda possuir domicílio eleitoral na circunscrição, pelo menos, dois anos antes do pleito. A atual legislação prevê o período mínimo único de um ano. Defendemos que os integrantes do Poder Judiciário, também, sejam sujeitos a essas normas.

#### 19. Fim da reeleição para todos os cargos executivos :

Defendemos o fim da reeleição para todos os cargos executivos e que os mandatos sejam de seis anos e não mais de quatro anos.

#### 20. Limites de mandatos:

Defendemos a impossibilidade de exercer mais de dois mandatos eletivos consecutivos em qualquer tipo de eleição a cargo político, sendo obrigado a uma quarentena de quatro anos.

#### 21. Proibição da renúncia ou licenciamento de cargo eletivo para disputa de eleições para cargo diverso :

Defendemos que, assumido um mandato (no Executivo ou no Legislativo), os mandatários sejam proibidos de disputar novas eleições sem terminar os mandatos para o qual foram eleitos/as. Por exemplo: um/a deputado/a eleito/a não pode renunciar ou se afastar do seu mandato para concorrer a prefeito/a.

Defendemos, também, que alguém que tenha sido eleito parlamentar não possa assumir cargos no Executivo no período do seu mandato.

#### 22. Formação de chapa com titular e suplente para eleições ao Senado :

Defendemos que o nome do/a suplente de senador/a conste na cédula eleitoral (urna eletrônica).

#### 23. Debates eleitorais:

Defendemos que os debates eleitorais sejam organizados unicamente pela Justiça Eleitoral e a sua transmissão facultada aos meios de comunicação.



### III. Eixos e propostas

---

#### 24. Pesquisas eleitorais:

Defendemos o fim da publicação de pesquisas às vésperas do pleito. O prazo permitido seria de uma semana antes do fim das propagandas gratuitas na mídia.

#### 25. Gravação de propaganda para rádio e TV;

Defendemos que as gravações de propaganda de rádio e TV só sejam permitidas em estúdios. Isso diminui os custos das campanhas e os efeitos de marketing.

#### 26 . Cabos eleitorais :

Defendemos a proibição de contratação de cabos eleitorais nas campanhas.

#### 27. Representação indígena:

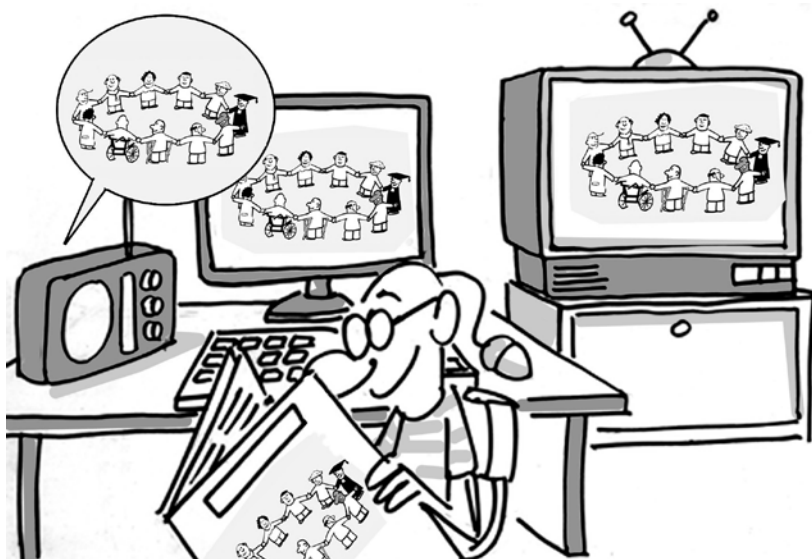
Defendemos o estabelecimento de cotas específicas para representantes indígenas nos legislativos federal, estaduais e municipais, com estabelecimento de regras próprias adequadas à realidade sociocultural dos povos indígenas.

### • IV - Sobre a justiça eleitoral

#### 28. Reforma da Justiça Eleitoral:

- a. Criar, com participação da sociedade civil, Conselho Nacional de regulamentação do processo eleitoral, tirando esse poder do TSE.
- b. Criar órgão executivo eleitoral independente.
- c. Criar órgão fiscalizador dos processos eleitorais composto pelos Partidos e organizações da sociedade civil, com dotação orçamentária própria.
- d. Manter o TSE com a função judiciária e, preferencialmente, que seus juízes não sejam os mesmos de instâncias superiores, evitando que recursos contra suas decisões voltem a cair nas suas próprias mãos ou nas mãos de seus pares.

Mais detalhes dessa proposta no anexo 6.



## 4 Democratização da informação e da comunicação

### Ementa

O direito à comunicação é um dos pilares centrais de uma sociedade democrática. Informação é poder e a qualidade da informação ou o nível de informação de um povo influencia direta e necessariamente a qualidade do processo democrático. Não é possível falar em democracia plena com um cenário de concentração dos meios de comunicação como o brasileiro. Hoje no país, nove famílias controlam os principais jornais, revistas e emissoras de rádio e TV. Nove têm liberdade e 180 milhões de pessoas têm que aceitar o que lhes é imposto por poucos.

A concentração inviabiliza o princípio de uma sociedade democrática, bem informada e com capacidade de analisar criticamente a informação, porque sufoca a pluralidade de visões e a diversidade de meios de produção de comunicação, elementos constituintes da esfera pública.

Por isso, o combate à concentração da propriedade é chave para a democratização da comunicação no Brasil. Atualmente, as concessões são renovadas quase que automaticamente e têm sido, historicamente, distribuídas segundo interesses políticos. É preciso estabelecer o controle público também para as concessões dos meios, garantindo a pluralidade necessária para a consolidação da democracia. A legislação brasileira deve prever o limite de propriedade, como acontece em muitos países do mundo, incluindo aí o controle da propriedade cruzada e da audiência potencial.

Somente o estabelecimento de limites à propriedade não é suficiente, porque a disputa entre os grandes e os pequenos é hoje extremamente desigual. Na busca do equilíbrio de forças, é preciso estimular a chamada mídia alternativa. Assumir as consequências das diferenças econômicas e interferir nesse processo é o primeiro passo para combater a desigualdade. Também a regionalização de parte significativa da produção cultural, artística e jornalística das emissoras é fundamental para o estímulo às culturas locais e para a abertura de novos mercados de trabalho. A abertura de espaço na grande mídia para produções independentes é um outro elemento no combate à desigualdade, ao permitir que pequenos/as produtores/as também tenham voz.

### III. Eixos e propostas

É preciso democratizar os meios de produção e difusão da comunicação que, numa sociedade democrática, pertence ao povo. Seu espaço é necessariamente público e o único poder legítimo para regular suas práticas emana da coletividade, que é quem deveria decidir sobre as questões relacionadas ao tema.

Infelizmente, a organização do espaço público de comunicação no Brasil fez-se até hoje sem a imprescindível participação popular. E mais sem entender que sociedade e comunicação democráticas são indissociáveis, porque pertencem ao mesmo universo e sua relação não pode ser dissolvida. Se a comunicação exerce um papel fundamental para a realização plena da cidadania e da democracia brasileira, a democratização da comunicação representa condição fundamental para o efetivo exercício da soberania popular.

Assumir a comunicação como um direito fundamental significa reconhecer o direito de todo ser humano de ter voz, de se expressar. Entendê-la como um direito é entender que é preciso elaborar e implementar políticas públicas que o garantam enquanto tal.

Por isso propomos a implementação do art. 223 da Constituição Federal que prevê a criação do sistema público de comunicação.

## Propostas

### 1. Criação do Sistema Público de Comunicação:

Defendemos a criação do Sistema Público de comunicação conforme prevê o Art. 223 da Constituição Federal de 1988, complementarmente aos sistemas privado e estatal.

Hoje, o Sistema Público, não-comercial e não-estatal, inexistente, tornando o ambiente da radiodifusão desequilibrado, baseado exclusivamente em interesses privados. Para que a comunicação possa acontecer livre de interesses comerciais ou políticos, é necessário equilibrar a proporção entre estes sistemas, criando emissoras públicas fortes e criar condições para o surgimento de emissoras sem fins lucrativos, vinculadas às organizações da sociedade civil e instituições de caráter público – como as comunitárias – garantindo mecanismos de financiamento e autonomia de gestão.

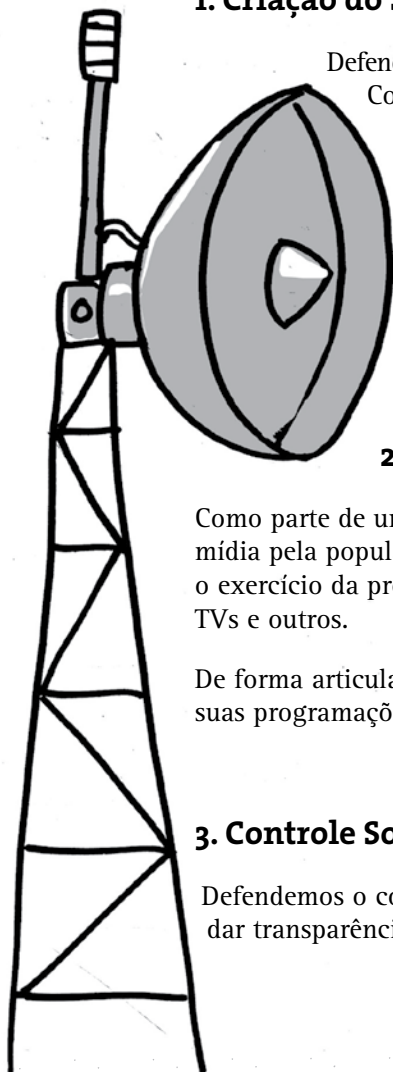
### 2. Criação de Centrais Públicas de Comunicação :

Como parte de um sistema público de comunicação, é necessária uma política de apropriação da mídia pela população, baseada na criação de centrais públicas de comunicação que possibilitem o exercício da produção e distribuição de conteúdos em diversas linguagens, seja para Rádio, TVs e outros.

De forma articulada, os veículos que fazem parte do sistema público deverão manter espaços em suas programações para exibir a produção gerada nessas centrais.

### 3. Controle Social do Sistema de Comunicação:

Defendemos o controle social sobre os meios de comunicação que visa a democratizar e dar transparência à formulação e ao acompanhamento das medidas de restrição (controle



de propriedade) e de promoção (sistema público e estímulo à diversidade). Tais medidas constituem-se na criação de espaços públicos de deliberação, composto por ampla representação de segmentos políticos e sociais, que têm como função fiscalizar os detentores de concessões públicas, propor correções e sanções.

Este controle engloba o controle público de propriedade dos meios de comunicação, das concessões e do conteúdo. O combate à concentração da propriedade é chave para a democratização da comunicação no Brasil.

O controle público não se dá somente sobre os veículos, mas sobre os processos de formulação, deliberação e acompanhamento das políticas públicas da área.

Para que o controle social aconteça de forma participativa, defendemos:

*a) Controle de conteúdo:*

Por estarem ligados diretamente à formação de valores e de idéias nas definições dos rumos da coletividade, e por lidarem com bens de administração estatal (o espectro por onde transitam as ondas de rádio e TV), os meios de comunicação têm uma responsabilidade para com a sociedade. Esse compromisso compreende o atendimento de finalidades culturais e educativas, conforme diz a Constituição (Art. 221) e a coibição de abusos na produção e difusão de informação e cultura.

Diferentemente da censura, em que um poder ou classe tem o poder arbitrário de impedir a veiculação de conteúdos, o controle de conteúdo é a subordinação dos meios de comunicação ao interesse público.

*b) Criação de Conselhos de Comunicação Social:*

Defendemos o controle público sobre os meios de comunicação, principalmente, pelos Conselhos de Comunicação Social estruturados nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

Tais conselhos devem constituir-se como espaços públicos de deliberação, composto por ampla representação de segmentos políticos e sociais, com a função de fiscalizar os detentores de concessões públicas, propor correções e sanções ao conteúdo veiculado pela mídia, além de democratizar e dar transparência à formulação e o acompanhamento das políticas da área. As concessões e renovações de rádios e TVs devem ser aprovadas pelos conselhos.

Para isso é necessário rever a lei que cria o Conselho de Comunicação Social

*c) Realização regular de Conferências de Comunicação:*

O controle público não se dá somente sobre os veículos e o seu conteúdo, mas sobre o processo de formulação, deliberação e acompanhamento das políticas públicas da área. Para que isso aconteça de forma participativa, além da criação de conselhos, a realização de conferências nos três âmbitos da federação, com participação da sociedade civil, é fundamental. Faz-se necessário, portanto, convocar de imediato a 1ª Conferência Nacional das Comunicações e que esta seja reconhecida como espaço legítimo para a discussão e definição de uma Lei Geral das Comunicações.

*d) Fim do monopólio e oligopólio nas comunicações:*

### III. Eixos e propostas

---

O § 5º do Artigo 220 da Constituição Federal estabelece que “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”.

Defendemos a criação de dispositivo legal que impeça concentração de propriedade vertical de veículos, ou seja, que um mesmo grupo possa controlar emissoras de rádio e televisão além de jornais e/ou revistas, empresa de TV a cabo e internet no mesmo mercado.

*e) Proibição de que parlamentares sejam concessionários de emissoras de rádio e TV:*

Sobre o processo de concessões, é preciso fazer valer de imediato o dispositivo legal que impede que parlamentares sejam concessionários de radiodifusão (Art. 54 da CF).

#### **4. Fortalecimento das rádios e TVs comunitárias:**

Defendemos a valorização desses meios, com a anistia dos processos criminais contra as emissoras e seus dirigentes.

Defendemos também a mudança de legislação que se refere às rádios e TVs comunitárias, para que atenda às demandas da sociedade e ao direito humano a comunicação.

No plano da sustentabilidade dos veículos comunitários, devemos garantir mecanismos de financiamento regular tais como a destinação de um percentual da publicidade estatal para esses meios.

#### **5. Instituição do Direito de Antena:**

De imediato, conferir caráter público ao sistema de comunicações no país exige a instituição do direito de antena para organizações da sociedade civil, que consiste na abertura de espaços nas programações dos meios de comunicação já outorgados para mensagens dessas entidades.

Para tal, é preciso estabelecer critérios para definir quais organizações podem ocupar esse espaço e de que forma ele pode ser ocupado.

#### **6. Criação de mecanismos que garantam a diversidade e a pluralidade de conteúdos:**

Os meios de comunicação devem ter responsabilidade para com a sociedade que compreende o atendimento às finalidades culturais e educativas, conforme estabelece a Constituição (Art. 221), a coibição de abusos na produção e difusão de informação e cultura e a garantia de que os meios de comunicação reflitam a diversidade regional, étnico-racial, de gênero, orientação afetivo-sexual, crença e de região, além da representação de outros grupos minoritários, como pessoas com deficiência.



## **7. Outras políticas públicas:**

A democratização da informação e da comunicação pressupõe o livre acesso dos/as cidadãos/as a todas as formas e meios de produção, difusão e compartilhamento de informações.

Defendemos:

- a) a criação de política pública de inclusão digital, criando condições para a democratização do acesso aos hardwares e livre acesso a redes em banda larga.
- b) o incentivo ao uso e desenvolvimento de software livre e outras tecnologias livres. Tal incentivo pode e deve ser feito pela adoção de software livre pela máquina estatal, nos três poderes e esferas de poder.
- c) a educação para a mídia.

Para além do acesso e capacitação para a produção, é preciso incentivar uma relação entre sociedade e mídia que seja emancipadora, o que exige políticas que promovam a educação para a mídia e leitura crítica.

## **8. Propagandas oficiais:**

Defendemos a proibição de propagandas oficiais pagas em meios de comunicação privados e essas devem ser eminentemente educativas e formativas.

## 5 Democratização e transparência no poder judiciário



### Ementa

O Judiciário é o poder ao qual a população tem mais dificuldades de acessar. Seus/suas profissionais são concursados/as ou ocupam cargos de confiança. Não está sujeito a nenhum tipo de controle social ou participação da população, Por isso precisamos construir mecanismos de participação e controle social sobre o Poder Judiciário para que cumpra o papel regulador das relações sociais, econômicas e políticas e não o que muitas vezes faz, comportando-se como um poder submisso aos interesses das classes dominantes e dos que estão de plantão no poder, sujeito a influências políticas, corrupção, nepotismo, venda de sentenças, processo decididos por juizes/as parentes do demandante beneficiado, frágil perante as pressões das elites locais. Por isso propomos a transparência e a democratização do poder judiciário.

### Propostas

#### 1. Instituição do Concurso Público como forma exclusiva de entrada nas carreiras do Poder Judiciário:

Defendemos o acesso as funções/cargos do Poder Judiciário exclusivamente por concurso público em todas as instâncias e para todas as funções/cargos.

#### 2. Criação das Defensorias Públicas em todos os municípios:

Defendemos a obrigatoriedade da criação nos municípios das defensorias publicas.

#### 3. Corregedorias Populares:

Defendemos a criação de corregedorias com a participação da sociedade civil para avaliar e fiscalizar a ação do poder judiciário.

#### 4. Demissão de juízes/as e promotores/as:

Defendemos a demissão de juízes/as e promotores/as quando comprovado caso de corrupção, venda de sentenças, tráfico de influencias ou vínculo com grupos criminosos.

#### 5. Fim do sigilo patrimonial e fiscal:

Defendemos o fim do sigilo patrimonial e fiscal para candidatos/as, representantes e ocupantes de altos cargos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário.

#### 6. Criar e/ou ampliar sistemas de informação do Judiciário:

Assim como defendemos o controle social sobre os demais poderes, defendemos que o Poder Judiciário tem de ser aberto aos mecanismos de controle social, com acesso universal às informações. Exemplo: abertura dos sistemas de controle da execução orçamentária do judiciário.

*Obs: conforme está na ementa, o Poder Judiciário é o poder mais distante da população e da sociedade civil. Em função disso, as propostas em relação a ele ficam muito aquém dos outros eixos. Admitimos isso, mas mantemos a democratização e transparência do Judiciário como um dos cinco eixos para começar o debate sobre este Poder.*



## **A Reforma Política pode ser pensada em dois sentidos:**

### **• 1. Sentido amplo:**

Significa pensar as práticas políticas, em todos os espaços de expressão política, no âmbito do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário); dos partidos políticos e da sociedade civil organizada. Pensar as formas de participação, de representação política, com seus processos eleitorais, e de tomada de decisões. Pensar as relações entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. E, além disso, pensar as relações entre Estado, partidos políticos e movimentos sociais.

### **• 2. Sentido restrito:**

Significa pensar os sistemas e os processos político-eleitorais e políticopartidários.

Este sentido restrito tem prevalecido nas discussões e em todas as reformas que foram feitas ao longo do tempo.

Assim, é fundamental radicalizar a democracia, aprofundar o diálogo, processar os conflitos existentes, respeitar as diferenças, assegurar a transparência e a participação social nas três esferas da política: no âmbito do Estado, dos partidos políticos e da sociedade civil organizada.

Optamos por construir uma plataforma que vai no sentido amplo da reforma, identificando as principais propostas de alterações das instituições do sistema político. Procurou-se mapear as sugestões que vão desde as alterações superficiais no sistema eleitoral até mudanças no sistema político como um todo. Mas sempre valorizando as mudanças que impliquem em novos arranjos de poder na vida política brasileira: a construção de uma nova cultura política em que a defesa do interesse público e das maiorias esteja no centro das decisões. Tudo isso com participação popular real.



## **Anexo 1**

### **HISTÓRICO DO PROCESSO**

## **A Construção Coletiva da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político**

A necessidade de se criar um espaço de debate e articulação sobre os sentidos da democracia e da participação e sobre a reforma política de uma maneira geral ganharam força em 2004, ano em que foram organizados vários seminários regionais e estaduais, fomentando a discussão no Acre, Amapá, Pará, Tocantins, Rondônia, Roraima, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Piauí, Sergipe, Alagoas, Bahia, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, São Paulo, Goiás, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná.

Na seqüência, em 2005, realizou-se em Recife o seminário nacional “Novas estratégias para ampliar a democracia e a participação” reunindo mais de 60 participantes, representando diversas organizações/redes/fóruns/movimentos e articulações de 21 estados.

O seminário nacional foi estruturado a partir de três eixos de debate: 1) os sentidos da participação, da democracia e do desenvolvimento; 2) avaliação crítica dos instrumentos e mecanismos de participação e de controle social; 3) formulação de novas estratégias para ampliar a democracia e a participação.

O que orientou a construção de novas estratégias foram quatro grandes questões:

1. Como criar mecanismos de participação e controle social na política econômica, integrando-a com as outras políticas?
2. Como pautar o debate da participação e do controle social no processo de discussão da reforma política?

3. Como romper a fragmentação da atual “arquitetura da participação”, respeitando as nossas identidades? Como assegurar que os canais de participação dialoguem com o conjunto da sociedade? Pensar o papel e estratégias em relação à mídia.

4. Como desenvolver novas formas de participação e do controle social sobre o Legislativo e o Judiciário? Como fazer com que o Legislativo, o MP e o Judiciário cumpram o seu papel de fortalecimento da participação e do controle social?

Após amplo debate ficou consensuado que a Reforma Política seria o tema escolhido para concentrarmos nossas ações em 2006 e 2007. Reforma Política entendida aqui como um “campo temático” onde os movimentos e redes podem concentrar energias, a partir da perspectiva de mudança da cultura política e ampliação dos processos democráticos e que em certo sentido sintetiza as quatro grandes questões acima.

Para construir essa estratégia, foi definida uma agenda política para 2006/2007 dividida em três momentos:

1. Construção da minuta da Plataforma da reforma do sistema político e discussão no Fórum Social Brasileiro, realizado em abril de 2006, em Recife. O debate se deu por meio de três seminários: a) A reconfiguração do campo democrático e popular e a busca de novas formas de se pensar e fazer política; b) Reforma política como ampliação da democracia e da participação; e c) participação e controle social: por onde navegamos?
2. Debate nos diferentes grupos, redes, fóruns, movimentos, organizações e articulações da minuta da plataforma (junho a outubro de 2006) e intervenção no processo eleitoral (discussão com os/as candidatos/as)
3. Consensuar as propostas da reforma do sistema político (novembro de 2006) apresentando propostas à nova legislatura do Congresso Nacional(2007).

## **A mobilização por uma reforma política ampla, democrática e participativa**

Debatida a minuta, foi então consensuada a primeira versão da Plataforma. Em março de 2007, as organizações, redes, fóruns, articulações e movimentos que integram a Plataforma, assim como outros atores engajados neste debate, organizaram três dias de mobilização nacional por uma reforma política ampla, democrática e participativa, com os objetivos de: 1) apresentar ao parlamento e à sociedade a Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político; e 2) credenciar a Mobilização como um dos interlocutores no debate sobre reforma política.

No primeiro dos três dias da Mobilização por uma reforma política ampla, democrática e participativa, em Brasília, o ato político de lançamento da Plataforma reuniu cerca de 200 lideranças e parlamentares no Congresso Nacional. Já naquela primeira versão, a Plataforma estava estruturada em cinco eixos: o fortalecimento da democracia direta; o fortalecimento da democracia participativa; o aperfeiçoamento da democracia representativa; a democratização da comunicação e da informação e a transparência e democratização do Poder Judiciário.

A tônica do debate foi a urgente necessidade de uma reforma política que fosse além de mudanças pontuais no sistema eleitoral, de modo a garantir a efetiva participação popular nas decisões políticas, através de instrumentos combinados de democracia direta e participativa. Participaram como debatedores o professor Fábio Comparato (OAB); a deputada Luiza Erundina (PSB-SP); o deputado Rubens Otoni (PT-SP), então relator da reforma política na Comissão de Constituição e Justiça; e José Antônio Moroni (INESC/ABONG), representando a Plataforma. O debate foi coordenado por Sílvia Camurça, da Articulação de Mulheres

Brasileiras. O lançamento da Plataforma, além de contar com a presença de diversos parlamentares de vários partidos, também teve a participação de lideranças populares de todo o Brasil.

José Antônio Moroni, do Colegiado de Gestão do Inesc e um dos articuladores da Mobilização por uma reforma política ampla, democrática e participativa, defendeu que “participação é partilha de decisão, é partilha de poder”. O jurista Fábio Comparato reforçou a importância da participação e ressaltou que a atual Constituição Federal, de 1988, foi emendada 59 vezes e em nenhuma delas o povo foi consultado. Já a deputada Luíza Erundina (PSB/SP) reconheceu que é preciso regulamentar mecanismos que assegurem a intervenção da sociedade nas decisões políticas. Ela também enalteceu o mérito da Mobilização por uma reforma política ampla, democrática e participativa, por abordar a reforma política de maneira estratégica, estrutural, que leva a repensar o Estado Brasileiro. O relator do projeto de reforma política na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania na legislatura passada, deputado Rubens Otoni (PT/GO), admitiu que o projeto de lei que tramitava na Casa era restrito, pois se resumia a uma proposta de mudança do sistema eleitoral. “O projeto é limitado se comparado ao movimento que pede por uma reforma política ampla”, afirmou Otoni.

### **Lançamento da frente parlamentar por uma reforma política com participação popular**

Uma das estratégias definidas pela mobilização, no Seminário de São Paulo, era a recriação da frente parlamentar sobre a reforma política, já existente na legislatura anterior. Com a articulação, Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular foi lançada, tendo a presença do presidente da Câmara dos Deputados, Arlindo Chinaglia (PT/SP).

A Frente lançou um manifesto, no qual se comprometeu a servir de ponte entre o Parlamento e os movimentos da sociedade civil pela reforma do sistema político. Afirmou-se também o objetivo de descentralizar o debate, e para tanto estimular a criação de Frentes Estaduais nas Assembleias Legislativas de todo o país.

A Frente contou com a adesão de 257 deputados/as. A coordenação da Frente é colegiada (estrutura inédita no Congresso Nacional), formada por parlamentares e representantes da sociedade civil e coordenada pela deputada Luíza Erundina (PSB-SP). As representações da sociedade civil são: Articulação das Mulheres Brasileiras, Ordem dos Advogados do Brasil, Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, Movimento Pró-reforma Política com Participação Popular, e Mobilização por uma Reforma Política Ampla, Democrática e Participativa, Associação dos Magistrados do Brasil e a CONAM (Confederação das Associações de Moradores). Os partidos representados no colegiado são os seguintes: PT (Deputado Rubens Otoni), pelo PSOL (Deputado Chico Alencar), pelo PPS (Deputado Raul Julgmann), pelo PSB (Deputado Laurez Moreira).

Veja o manifesto da Frente Parlamentar: [www.reformapolitica.org.br](http://www.reformapolitica.org.br)

### **Audiências**

Como parte das mobilizações, foram realizadas audiências com as seguintes lideranças partidárias na Câmara dos Deputados: PSOL, PMDB, PSDB, PT, PTB, oportunidade em que ficou muito claro que quase todos os partidos pensavam a reforma política somente como alterações no sistema eleitoral e sobre três pontos específicos: financiamento público, fidelidade partidária e lista pré-ordenada.

Além da entrega do documento, fruto da mobilização, para as lideranças partidárias foi entregue também para o Presidente da Câmara dos Deputados.

Veja o documento político da Mobilização: [www.reformapolitica.org.br](http://www.reformapolitica.org.br)

Entretanto, em abril, nem mesmo estes pontos estiveram contemplados na lei aprovada. O Congresso aprovou apenas uma mini-reforma eleitoral.

Frente a este novo cenário, as articulações, redes, fóruns e movimentos integrados na Plataforma dos Movimentos Sociais colocaram-se o desafio de pensar amadurecer coletivamente novas estratégias para dar consequência às propostas até então apresentadas. Uma ampla consulta foi realizada e, em outubro de 2007, representantes de cerca de 20, envolvidos neste esforço, bem como organizações e articulações que estavam engajadas mais especificamente na luta para ampliar os mecanismos de participação e controle social sobre o orçamento público estiveram reunidos, em Brasília, para discutir e definir a segunda versão da Plataforma.

Com uma nova minuta elaborada a partir da consulta, instalou-se a discussão para a definição das novas estratégias para avançar em cada um dos eixos (fortalecimento da democracia direta; da democracia participativa; do sistema eleitoral e dos partidos políticos; democratização da informação e transparência do Poder Judiciário) da Plataforma.

Especial atenção foi dedicada ao eixo II da nossa Plataforma (democracia participativa). Uma oficina concentrou esforços na questão da participação e controle social sobre os orçamentos públicos; a campanha pela Lei de Responsabilidade Fiscal e Social; e na campanha em relação ao BNDES.

## Anexo 2

### Projeto de Lei nº 4718 , de 2004

(Da Comissão de Legislação Participativa) SUG nº 84/2004

Regulamenta o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Art. 1º A presente lei tem por objeto regulamentar o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Art. 2º A soberania popular é exercida, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular, pelo voto universal, obrigatório e secreto, com valor igual para todos.

Art. 3º O povo decide soberanamente em plebiscito:

I – a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Estados ou Municípios, bem como a criação de Territórios Federais, a sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem;

II – a execução de serviços públicos e programas de ação governamental, nas matérias de ordem econômica e financeira, bem como de ordem social, reguladas nos Títulos VII e VIII da Constituição Federal;

III – a concessão administrativa de serviços públicos, em qualquer de suas modalidades, bem como a alienação de controle de empresas estatais;

IV – a mudança de qualificação dos bens públicos de uso comum do povo e dos de uso especial;

V – a alienação, pela União Federal, de jazidas, em lavra ou não, de minerais e dos potenciais de energia hidráulica. Parágrafo único. Os plebiscitos mencionados nos incisos IV e V deste artigo são obrigatórios, e realizar-se-ão previamente à edição de leis ou à celebração dos atos neles indicados, sob pena de invalidade.

Art. 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Estados, bem como a criação de Territórios Federais, sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem, serão decididos pelos cidadãos com domicílio eleitoral nas Unidades da Federação envolvidas, em plebiscito realizado na mesma data e horário, conforme determinação da Justiça Eleitoral.

§ 1º A iniciativa do plebiscito competirá ao Senado Federal, mediante resolução aprovada pela maioria absoluta de seus membros, ou a cidadãos que representem, no mínimo, dez por cento do eleitorado de cada Unidade da Federação envolvida na decisão plebiscitária.

§ 2º Nas hipóteses de criação, subdivisão ou desmembramento de Estado ou Território Federal, a realização do plebiscito será precedida da divulgação de estudo de viabilidade da nova ou das novas unidades políticas.

§ 3º Se o resultado da consulta popular for favorável à configuração político-territorial proposta, ela será objeto de lei complementar.

Art. 5º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão, em cada caso, por determinação prévia de lei estadual, dentro do período máximo de dois anos após a sua promulgação, e dependerão de consulta, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados de acordo com o disposto na lei estadual de autorização.

Art. 6º A iniciativa dos plebiscitos mencionados nos incisos II e III do art. 3º compete ao próprio povo, ou a um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional.

§ 1º A iniciativa popular, que será dirigida ao Presidente do Congresso Nacional, exige a subscrição do pedido de manifestação do povo por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, observando-se o disposto no art. 13, § 1º.

§ 2º O objeto do plebiscito limitar-se-á a um só assunto.

§ 3º Conforme o resultado do plebiscito, os Poderes competentes tomarão as providências necessárias à sua implementação, inclusive, se for o caso, com a votação de lei ou de emenda à Constituição.

Art. 7º O plebiscito, em qualquer de suas modalidades (art. 3º), é convocado pelo Congresso Nacional

Art. 8º Por meio do referendo, o povo aprova ou rejeita, soberanamente, no todo ou em parte, o texto de emendas constitucionais, leis, acordos, pactos, convenções, tratados ou protocolos internacionais de qualquer natureza, ou de atos normativos baixados pelo Poder Executivo.

Parágrafo único. É obrigatório o referendo popular das leis, de qualquer natureza, sobre matéria eleitoral, cujo projeto não tenha sido de iniciativa popular.

Art. 9º O referendo é realizado por iniciativa popular, ou por iniciativa de um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, dirigida ao Presidente deste, com observância, no caso de iniciativa popular, dos requisitos indicados no art. 6º, § 1º, bem como do disposto no art. 13, § 1º.

Art. 10 O referendo é convocado pela Justiça Eleitoral.

Art. 11 Uma vez proclamado o resultado do referendo pela Justiça Eleitoral, compete ao Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, declarar que o texto normativo, objeto da consulta popular, foi confirmado ou rejeitado pelo povo.

Parágrafo único. Os efeitos revocatórios do referendo têm início na data da publicação do decreto legislativo.

Art. 12 Compete à Justiça Eleitoral, em matéria de plebiscitos e referendos:

I – fixar a data da consulta popular;

II – expedir instruções para a sua realização;

III – assegurar a gratuidade da divulgação, no rádio e na televisão, da propaganda sobre o objeto do plebiscito ou do referendo, de parte dos partidos políticos, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, de confederação sindical ou de central ou entidade de classe de âmbito nacional, bem como de associação civil registrada para atuar junto à Justiça Eleitoral;

IV – proclamar o resultado da votação, correspondente à maioria absoluta dos votos válidos, desconsiderados os em branco.

Art. 13 A iniciativa de projetos de lei pode ser feita, junto à Câmara dos Deputados, pela subscrição de, no

mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º Os signatários devem declarar o seu nome completo, sua data de nascimento, bem como o Município onde têm domicílio eleitoral, vedada a exigência de qualquer outra informação adicional.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Art. 14 O projeto de lei de iniciativa popular tem prioridade, em sua tramitação, nas duas Casas do Congresso Nacional, sobre todos os demais projetos de lei, não apresentados sob o regime de urgência, previsto no art. 64, § 1º, da Constituição Federal.

Art. 15 A alteração ou revogação de uma lei, cujo projeto seja originário de iniciativa popular, quando feita por lei cujo projeto não teve iniciativa do povo, deve ser obrigatoriamente submetida a referendo popular.

Art. 16 Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 17 Fica revogada a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

## JUSTIFICAÇÃO

Quando, no decurso do “Século das Luzes” na Europa, a permanência em vigor do regime autocrático revelou-se aos espíritos mais esclarecidos como contrária ao bem comum, duas opiniões principais foram sustentadas para fundamentar a mudança na organização do Estado.

Montesquieu, embora reconhecendo que um povo livre deve ser governado por si mesmo, afirmou enfaticamente que o povo não é feito para decidir os negócios do Estado, e que a sua função política deve limitar-se à eleição de representantes, os únicos capazes de tomar o que ele chamou de “resoluções ativas”, ou seja, decisões que demandam uma execução concreta (Do Espírito das Leis, livro II, capítulo 2; livro XI, capítulo 6).

Em sentido diametralmente oposto, Rousseau sustentou que, sendo a soberania do povo, pela sua própria natureza, inalienável e indivisível, ela não poderia jamais ser objeto de representação. Ou o povo a exerce efetivamente, ou deixa de ser soberano e fica reduzido à condição de súdito. Assim, concluiu ele, toda lei que o povo diretamente não referendou é nula; não pode ser reconhecida como lei. (Do Contrato Social, livro III, capítulo 15).

Essas duas posições extremadas acabaram por convergir, no mundo contemporâneo, para formar uma simbiose. Só se consideram, hoje, legítimos os sistemas constitucionais, em que se estabelece a necessária distinção funcional entre soberania e governo. Aquela deve pertencer, de modo efetivo e não meramente simbólico, ao povo; enquanto o governo há de ser exercido pelos representantes eleitos do soberano, que determina as grandes diretrizes de ação política dos governantes e os controla permanentemente.

A Constituição Federal de 1988 consagrou esse princípio fundamental de legitimidade política, ao declarar solenemente que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente” (art. 1º, parágrafo único).

No capítulo IV do seu Título II, a Constituição da República indicou quatro grandes formas de manifestação

da soberania popular: o sufrágio eleitoral, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular legislativa. Objeto do presente projeto de lei é regulamentar os três últimos instrumentos da soberania popular, expressos no art. 14 do texto constitucional.

Atualmente, essa regulamentação encontra-se disposta na Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, cujas deficiências são notórias.

A principal delas é, sem dúvida, o fato de que esse diploma legislativo recusou ao povo soberano o poder de iniciativa em matéria de plebiscitos e referendos. A interpretação de que tal restrição à soberania popular resulta do disposto no art. 49, inciso XV, da Constituição é claramente falaciosa. Toda e qualquer regra constitucional há de ser interpretada à luz dos princípios fundamentais expressos na própria Constituição, e que formam os alicerces do Estado por ela criado. A soberania popular é um deles, como lembrado acima. Todos os Poderes do Estado são considerados, à luz desse princípio, como delegados do povo soberano. Ora, quando a Constituição declara, em seu art. 14, que tanto o sufrágio eleitoral, quanto o plebiscito e o referendo, são manifestações da soberania popular, impedir o povo de exercer o poder de iniciativa de plebiscitos e referendos seria equivalente a reconhecer que a realização de eleições dependeria de decisão do Congresso Nacional. O absurdo fala por si mesmo.

É óbvio que, ao dar ao Congresso Nacional a competência determinada em seu art. 49, inciso XV – competência essa que o projeto reitera nos artigos 7º e 9º –, a Constituição Federal regulou os atos finais do procedimento de realização dessas manifestações populares, sem decidir minimamente sobre o poder de iniciativa.

Em razão disso, o projeto reconhece ao povo soberano, como não poderia deixar de ser, a iniciativa de plebiscitos e referendos, com a observância dos requisitos estabelecidos no art. 61, § 2º, da Constituição Federal em matéria de iniciativa popular legislativa.

Mas, além disso, prevê também o projeto a possibilidade de que o processo dessas manifestações populares, em se tratando de referendo (art. 9º), ou dos plebiscitos referidos nos incisos II e III do art. 3º, seja iniciado por decisão de um terço dos membros da cada Casa do Congresso Nacional. Supre-se, aqui, uma grave lacuna na regulamentação do texto constitucional. A minoria parlamentar qualificada tem competência para requerer a criação de comissões de inquérito, quer no Congresso Nacional, quer separadamente, na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal (Constituição Federal, art. 58, § 3º). Mas essa mesma minoria qualificada não tem poderes para, diante de uma decisão do órgão legislativo ou do Poder Executivo, que ela julgue gravemente comprometedor do bem comum do povo e do interesse nacional, pedir a decisão final do povo soberano sobre tal assunto.

Vejamos agora, mais especificamente, outras disposições do projeto.

Em matéria de plebiscitos, não se abre qualquer assunto à decisão popular sem a necessária e prévia discussão no Congresso Nacional, mas reserva-se ao povo, tão-só, decidir diretamente questões que, pela sua própria natureza, dizem respeito essencialmente ao bem público e ao interesse nacional, e sobre as quais, por conseguinte, os representantes políticos não têm legitimidade para tomar decisões à revelia do soberano (art. 3º). Por essa razão, não pareceu prudente incluir como objeto de plebiscito as questões de costumes, as quais, pela sua natureza profundamente controversa, envolvendo crenças, visões de mundo e valores pessoais, devem ser objeto de ampla discussão na instância parlamentar.

O plebiscito para decidir soberanamente sobre novas configurações políticoterritoriais da ordem federativa obedece no projeto, em linhas gerais, às disposições do art. 18 da Constituição Federal. Acrescentam-se, no entanto, algumas precisões, que não constam da vigente Lei nº 9.709.

Assim é que a iniciativa dos plebiscitos para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de

Estados, bem como para a criação de Territórios Federais, sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem, compete, pelo projeto, ao Senado Federal, mediante resolução aprovada pela maioria absoluta de seus membros, ou a cidadãos que representem, no mínimo, dez por cento do eleitorado de cada Unidade da Federação envolvida na decisão plebiscitária (art. 4º, § 1º). Nas hipóteses de criação, subdivisão ou desmembramento de Estado ou Território Federal, a realização do plebiscito deve ser precedida da divulgação de estudo de viabilidade da nova ou das novas unidades políticas, tal como exigido pela Constituição Federal (art. 18, § 4º) em decisões similares a respeito de Municípios.

Quanto à criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, o projeto, suprimindo omissão da Lei nº 9.709 e dando cumprimento ao disposto no art. 18, § 4º, da Constituição Federal, fixa o período máximo de dois anos a contar da promulgação da lei estadual de autorização, para a realização do plebiscito. Acrescenta, porém, que a iniciativa do plebiscito compete a cidadãos que representem, no mínimo, dez por cento do eleitorado de cada Município envolvido na decisão.

Ainda quanto aos plebiscitos, o projeto os declara obrigatórios nas hipóteses definidas nos incisos IV e V do art. 3º, porque cuida-se aí de alienação ou mudança de qualificação de bens que pertencem ao povo, e não a órgãos do Estado.

Por derradeiro em matéria de plebiscitos, a fim de que eles tenham o necessário caráter decisório e não meramente consultivo, estabelece o projeto que, conforme o resultado da manifestação popular, os Poderes competentes tomarão as providências necessárias à sua implementação, inclusive, se for o caso, com a votação de lei ou de emenda à Constituição (art. 6º, § 3º).

No tocante ao referendo, o projeto precisa que o seu objeto não se limita apenas à aprovação ou rejeição de leis ou atos normativos baixados pelo Poder Executivo, mas estende-se também a emendas constitucionais, bem como a acordos, pactos, convenções, tratados ou protocolos internacionais de qualquer natureza (art. 8º). Em um número crescente de países, hoje, firma-se o consenso de que o chamado poder constituinte derivado já não tem legitimidade política para alterar o texto da Constituição, sem a ratificação do povo soberano. E no atual mundo globalizado, excluir da apreciação do povo, em última instância, a celebração de acordos internacionais que podem empenhar definitivamente o futuro da nação aparece, inquestionavelmente, como um ato de usurpação da soberania.

O projeto prevê que o referendo, autorizado pelo Congresso Nacional (art. 9º), é convocado pela Justiça Eleitoral (art. 10). Compete também a esta última proclamar o resultado da manifestação popular, devendo então o Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, declarar que o texto normativo, objeto do referendo, foi confirmado ou rejeitado pelo povo (art. 11).

Declara-se obrigatório, pelo art. 8º, parágrafo único, o referendo popular de leis, de qualquer natureza, sobre matéria eleitoral, cujo projeto não tenha sido de iniciativa popular. A razão é clara e amplamente comprovada pela experiência nacional, desde o Império. Na votação de leis eleitorais, os parlamentares vêm-se, incontornavelmente, obrigados a decidir, não apenas no interesse geral, mas também em causa própria. É exatamente por essa razão que, no presente, o Congresso Nacional tem encontrado dificuldades intransponíveis para tomar as decisões que se impõem, em matéria de reforma política. Em tais condições, nada mais justo e equilibrado do que submeter tais leis à decisão do povo soberano em última instância, lembrando-se que o povo dispõe também do poder de iniciativa em matéria de projetos de lei.

No art. 12, o projeto fixa as atribuições da Justiça Eleitoral em matéria de plebiscitos e referendos. A novidade, em relação ao disposto sobre isto na vigente Lei nº 9.709, é que o projeto assegura a gratuidade da divulgação, no rádio e na televisão, da propaganda sobre o objeto do plebiscito e do referendo, não só de parte dos partidos políticos, mas também do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, de confederação sindical ou de central ou entidade de classe de âmbito nacional, bem como de associação

civil registrada para atuar junto à Justiça Eleitoral. Algumas dessas entidades, como sabido, já dispõem de legitimidade para propor a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do Poder Público (Constituição Federal, art. 103).

A iniciativa popular legislativa é singularmente reforçada no projeto.

Em primeiro lugar, estabelece-se que não se pode exigir dos signatários a indicação de outros dados pessoais, além do nome completo, da data de nascimento e do domicílio eleitoral (art. 13, § 1º). A exigência determinada pelo art. 252, inciso I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, de que o signatário de um projeto de lei de iniciativa popular deva indicar os “dados identificadores de seu título eleitoral” constitui uma demasia, pois as informações pessoais acima indicadas são suficientes, se for o caso, para se localizar nos registros eleitorais, a inscrição do eleitor.

Demais disso, o projeto determina que os projetos de lei de iniciativa popular têm prioridade, em sua tramitação, nas duas Casas do Congresso Nacional, sobre todos os demais projetos de lei, não apresentados sob o regime de urgência, previsto no art. 64, § 1º, da Constituição Federal (art. 14).

Finalmente, estabelece o art. 15 do projeto que a alteração ou revogação de uma lei, cujo projeto originou-se de iniciativa popular, quando feita por lei cujo projeto não teve iniciativa do povo, há de ser obrigatoriamente submetida a referendo popular.

Sala das Sessões, 2004.

## Anexo 3

# Lei Orgânica do Município de Fortaleza

### TÍTULO I

#### DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Art. 5º. A iniciativa popular de lei, o plebiscito, o referendo, o orçamento participativo e o veto popular são formas de assegurar a efetiva participação do povo nas definições das questões fundamentais de interesse coletivo.

Parágrafo único. O veto popular não alcançará matérias que versem sobre tributos, organização administrativa, servidores públicos e seu regime jurídico, funções ou empregos públicos, aumento de remuneração de pessoal, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da administração pública.

### TÍTULO III

#### DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

#### CAPÍTULO II

##### DO PODER LEGISLATIVO

#### SEÇÃO VIII

##### DO PROCESSO LEGISLATIVO

#### SUBSEÇÃO III

##### DA INICIATIVA POPULAR

Art. 59. A soberania popular se manifesta pelo exercício direto do poder pelo povo e quando a todos são asseguradas condições dignas de existência e será exercida especialmente:

I – pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos;

II – pelo plebiscito;

III – pelo referendo;

IV – pela iniciativa popular;

V – pelo veto popular;

VI – pelo orçamento participativo;

VII – pela participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições;

VIII – pela ação fiscalizadora sobre a administração pública.

**Art. 60.** A iniciativa popular, no âmbito do Poder Legislativo Municipal, será tomada por 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município, mediante apresentação de:

I – projeto de lei;

II – projeto de emenda à Lei Orgânica;

III – veto popular à execução de lei.

§ 1º Os projetos de lei apresentados através da iniciativa popular serão inscritos prioritariamente na ordem do dia da Câmara.

§ 2º Os projetos de lei de iniciativa popular serão discutidos e votados no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, garantida a defesa em Plenário por representantes dos interessados.

§ 3º Decorrido o prazo do § 2º deste artigo, o projeto irá automaticamente para votação, independente de parecer.

§ 4º Não tendo sido votado até o encerramento da sessão legislativa, o projeto de iniciativa popular estará inscrito automaticamente para votação na sessão seguinte da mesma legislatura ou na primeira sessão da legislatura subsequente.

§ 5º A alteração ou revogação de uma lei, cujo projeto seja originário de iniciativa popular, quando feita por lei, cujo projeto não teve iniciativa do povo, deve ser obrigatoriamente submetida a referendo popular.

§ 6º A lei objeto de veto popular deverá, automaticamente, ser submetida a referendo popular.

**Art. 61.** A iniciativa popular, no âmbito do Poder Executivo Municipal, será tomada por 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município, mediante apresentação de:

I – planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

II – veto popular a obra pública ou privada considerada contrária ao interesse público ou prejudicial ao meio ambiente.

§ 1º Quando se tratar de interesse específico no âmbito do bairro ou distrito, a iniciativa popular ou o veto popular poderá ser tomado por 5% (cinco por cento) dos eleitores inscritos ali domiciliados.

§ 2º A obra objeto do veto deverá ser submetida a referendo popular.

**Art. 62.** É assegurado, no âmbito municipal, o recurso a consultas plebiscitárias e referendárias sobre atos, autorizações ou concessões do Poder Executivo e sobre lei ou parte de lei, projeto de lei ou parte de projeto de lei, cabendo a iniciativa ao Prefeito, a um terço dos vereadores da Câmara Municipal ou a 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município.

§ 1º O Município assegurará ao Tribunal Regional Eleitoral os recursos necessários à realização das consultas plebiscitárias e referendárias.

§ 2º Lei Complementar disciplinará a realização de consultas plebiscitárias e referendárias no âmbito do Município de Fortaleza.

## Anexo 4

# Democracia com Exclusão e Desigualdade: A Difícil Equação

Sonia Fleury<sup>3</sup>

O lançamento do Relatório de 2004 do PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento sobre a Democracia na América Latina representa um grande esforço para estabelecer um marco teórico comum e levantar informações que nos permitam analisar a situação política e social na região, definindo um conjunto de indicadores para comparar as condições de desenvolvimento da democracia na região. Juntamente com as informações produzidas periodicamente pelo Latinobarômetro<sup>4</sup> o relatório do PNUD contribui para lançar luz sobre uma possível resposta à pergunta que nos parece crucial: **é a democracia compatível com a exclusão social?**

Considerando que a região está vivendo sob regime democrático há cerca de 25 anos, o informe das Nações Unidas faz um balanço deste período e conclui que hoje se reconhece o direito universal ao voto, sem restrições; as reformas estruturais da economia tiveram aplicação sustentável; o PIB médio per capita não variou significativamente; os níveis de pobreza tiveram uma redução mínima em termos relativos, enquanto o número absoluto de pobres cresceu significativamente; a desigualdade na região aumentou; também aumentaram a insegurança no trabalho, o desemprego e a informalidade, e conseqüentemente, reduziu-se a proteção social.

Todos estes dados nos levam a responder afirmativamente à pergunta colocada anteriormente, isto é, **sustentamos que a democracia foi compatível com a exclusão social neste último quarto de século em nossa região.** Poderíamos mesmo hipotetizar que a instauração dos regimes democráticos e a canalização das demandas sociais para os canais de representação e as arenas parlamentares, reduziu os riscos de convulsão social e crises de ingovernabilidade, impossíveis de seguirem sendo controlados exclusivamente pelos mecanismos repressivos que caracterizaram as ditaduras dos anos 70 e 80.

Apesar do regime democrático não ter gerado condições mais igualitárias na região, especialmente em um período em que se reduziu a participação estatal e se fomentou a economia de mercado, tanto a democracia como a economia de mercado são vistos, pela população, como condições imprescindíveis para que os países possam se desenvolver (respectivamente, 67% e 57%, Latinobarômetro, 2003). No entanto, estas atitudes favoráveis à democracia e à economia de mercado, não garantem coerência nas percepções e comportamentos que assegurem a sua sustentabilidade, já que, segundo o mesmo informe do Latinobarômetro, 80% dos entrevistados afirmam que, apesar do desenvolvimento econômico e melhoras em saúde e educação, há exclusão e se sentem extremamente vulneráveis ao desemprego.

No mesmo informe, outros dados significativos apontam a ausência de uma cultura política democrática, baseada na confiança tanto nas instituições, quanto no governo e nas demais pessoas. Ao contrário, predominam percepções e atitudes que mostram a vulnerabilidade da democracia, tais como desconfiança, medo do desemprego, indiferença em relação ao regime, redução da confiança no conjunto de instituições, baixos índices de confiança e aprovação dos governos vistos, na maioria das vezes, como corruptos, além de baixos níveis de satisfação com a democracia. Neste sentido, as ameaças à governabilidade democrática seguem presentes no cenário latino-americano, recolocando a discussão sobre a democracia desde o prisma da governabilidade. Em outros termos, é a presença de ameaças à governabilidade que recoloca e faz aprofundar a discussão sobre a democracia na região, superando o entendimento da democracia como mero

3- Professora da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa – EBAPe da Fundação Getúlio Vargas, onde coordena o Programa de Estudos da Esfera Pública [www.ebape.fgv.br/pp/peep](http://www.ebape.fgv.br/pp/peep) • [sfleury@fgv.br](mailto:sfleury@fgv.br)

4- Latinobarômetro, 2003 – La Democracia y la Economía, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

regime democrático que garante eleições periódicas competitivas para os cargos de governo.

Mais ainda, os acontecimentos recentes demonstram que a existência de eleições está longe de assegurar que os governantes eleitos sejam capazes de cumprir o seu mandato, tendo sido literalmente retirados do poder pelas massas populares, sendo seus governos identificados como corruptos e/ou ineficazes.

Uma boa parte dos analistas atribuem à fragilidade da arquitetura político-institucional - em especial a ausência do Estado de Direito e as debilidades do sistema partidário e ao funcionamento precário do parlamento - o déficit que ameaça a governabilidade na região. Para estes autores a ingovernabilidade é uma decorrência da institucionalização da democracia. As explicações para a permanente crise de governabilidade na região atribuem à combinação do regime presidencialista com um sistema partidário altamente fragmentado e com baixa identidade ideológica, o que resulta em um modelo de um instável presidencialismo de coalizões. O principal problema destas análises é a redução da problemática da governabilidade ao encaminhamento de uma reforma política que conduza ao parlamentarismo e a restrição ao funcionamento dos pequenos partidos. A simplificação da questão deixa de lado as origens dos problemas, situadas no âmbito da preservação e acomodação das relações de poder entre as oligarquias políticas e econômicas, garantindo a estabilidade da vigência de sua condição de mando a partir de processos de barganha e troca de favores, que descaracterizam os partidos e instabilizam o poder executivo.

A identificação da democracia como o estado democrático de direito – *democratic rule of law* – é defendida por Guillermo O'Donnell (2001:69) no documento que embasou o estudo do PNUD, incluindo no Estado de Direito, que garante a igualdade diante da lei, as relações entre Estado e cidadãos e entre os próprios cidadãos e uma rede completa de prestação de contas dos que exercem o poder.

O coração da democracia residiria na extensão dos direitos civis e na efetividade da legalidade estatal em difundir-se igualmente sobre o território nacional. Para O'Donnell (2002)<sup>5</sup>, em muitas das democracias latino-americanas persistem áreas “marrons”, às quais a legalidade do estado não chega a alcançar, prevalecendo aí relações de poder personalistas, patrimoniais e mafiosas. Nestes casos, o Estado seria territorialmente evanescente e as burocracias colonizadas por interesses privados.

Um dado muito significativo apontado pelo informe do Latinobarômetro (2003) mostra que 50% dos entrevistados identifica como fator mais importante para confiar nas instituições públicas o fato delas tratarem a todos como iguais. A população tem, por conseguinte, consciência de que a democracia requer o exercício da cidadania, como dimensão igualitária de inclusão na comunidade política apesar da precariedade da cultura cívica prevalecente. Neste sentido, para a população da América Latina, a democracia transcende o regime político e deve ser identificada com a construção da cidadania.

No momento em que a existência de regimes democráticos, com sistemas eleitorais competitivos e formas institucionalizadas de representação, não parece garantir condições de governabilidade na região, o debate teve que incorporar outros atributos da democracia, seja em relação à cultura política, seja em relação à institucionalidade e funcionamento estatal. Neste sentido, são apontados os déficits de estatalidade e a subordinação da lógica burocrática à lógica patrimonial e clientelista, como responsáveis pela não democratização do Estado, gerando a persistência de fenômenos como a corrupção e a inefetividade das políticas públicas.

Retomando a questão inicialmente colocada, sobre a compatibilização entre democracia e exclusão social, podemos agora aprofundar nossa análise e afirmar que esta compatibilização é possível, sempre e quando, restringimos a democracia a um regime democrático, mesmo que com eleições periódicas e institucionalizadas, relativamente livres, para o acesso às principais posições governamentais. Nesta concepção, os direitos de participação se identificariam com os mecanismos de representação.

5- O' Donnell, Guillermo (2002). “Notes on the State of Democracy in Latin America”. UNDP

O Relatório do PNUD avança no sentido de apontar que a democracia inclui estes elementos de cultura e práticas institucionais, o que nos leva a pensar que a estratégia é o aprofundamento da democracia, de tal forma que possamos, aos poucos, superar estes déficits. No entanto, a redução das desigualdades e da exclusão social, a nosso ver, requer muito mais do que aprofundar este modelo de democracia, no qual o cidadão é visto como sujeitos jurídicos, ou cidadãos, portadores de direitos civis e políticos e deveres derivados de seu pertencimento político, sendo-lhes atribuída autonomia pessoal e responsabilidade por suas ações.

Ao apontar a persistência de um modelo econômico excludente, como o fator central para a fragilização das instituições democráticas, especialistas sustentam que, no caso da América Latina, cujo desenvolvimento econômico e social tem como traço mais notório precisamente o elevado nível de desigualdade e exclusão, a governabilidade democrática não pode separar-se da busca de soluções para a inclusão social e a redução das desigualdades. A criação de mecanismos de integração social, definida por Calderón (1995)<sup>6</sup> como “a capacidade da sociedade para construir cidadania ativa, eliminar as barreiras discriminatórias no mercado e disseminar uma cultura de solidariedade” - é novamente reposta no cenário político e requer um outro tipo de institucionalidade para a democracia.

Segundo O'Donnell (2002)<sup>7</sup> no documento que serviu de base teórica para o Relatório do PNUD 2004, o cidadão deve ser visto como um agente, isto é um ser autônomo, razoável e responsável, que goza de dois tipos de direitos, direitos que são liberdades, tais como associação, expressão, acesso à informação, e direitos de participação, entendida como eleger e eventualmente ser eleito para posições de governo. Já para nós, a cidadania, entendida como dimensão pública dos indivíduos, pressupõe um modelo de integração e de sociabilidade, que transcende os interesses egoístas do indivíduo no mercado, em direção à uma atitude generosa e solidária.

A cidadania deve ser concebida como construção de sujeitos políticos em um paradoxal processo de inserção em uma comunidade política ao mesmo tempo que construção de autonomia ativa, definida por Oliveira (2001)<sup>8</sup> como o gozo da plena capacidade de intervir nos negócios da sociedade. Longe da passiva visão do cidadão como portador autônomo de direitos, capaz de fazer opções racionais, pensamos o cidadão como parte de um coletivo em construção, sendo sua autonomia a capacidade de forjar as soluções e opções sociais.

Esta concepção de cidadania entende que é necessário pensar a democracia desde um outro paradigma, que se centra na expansão da esfera pública e na construção de um novo pacto de poder. Em outro momento afirmei que “el problema central de gobernabilidad en América Latina esta fundamentado en la convivencia paradójica entre una orden jurídica y política basada en el principio de igualdad básica entre los ciudadanos y la preservación simultánea del mayor nivel de desigualdad en el acceso a la distribución de riquezas y a los bienes públicos. La pérdida de legitimidad del pacto corporativo y de los actores tradicionales vinculados al Estado desarrollista requiere la construcción de un nuevo pacto de poder que contemple las transformaciones que se procesaron con el adensamiento reciente del tejido social y sea capaz de incorporar, plenamente, a aquellos que hoy se encuentran excluidos. Sin embargo, las posibilidades de generar estrategias de institucionalización del poder y cohesión social están determinadas por la reducción del poder del Estado y por la inserción de estas sociedades en una economía globalizada, profundizando la disyuntiva entre economía/política, estado/nación.” (Fleury, 2003)<sup>9</sup>

A possibilidade de expansão da esfera pública e de construção de um novo bloco de poder requer e exige um novo modelo de democracia, que vá além do aprofundamento da democracia representativa, em direção a um modelo de democracia deliberativa e de reconstrução do Estado que permita a inclusão dos interesses excluídos ate agora, por meio de processos de co-gestão social.

Nossa tese é que a construção da democracia na região introduz a reivindicação cidadã de um direito de quinta geração (para além dos direitos civis, políticos, sociais e difusos), que corresponde à demanda por

6- Calderon, F. (1995). “Governance, Competitiveness and Social Integration” in CEPAL Review. Santiago: n° 57, pp. 45-56

7- O'Donnell, Guillermo (2002) – op. cit, pag. 27

8- OLIVEIRA, Francisco (2001) – O que é formação para a Cidadania? • www.abong.org.br

9- Fleury, Sonia (2003). “Legitimidad, Estado y Cultura Política” in Calderón, F. (Coord) - ¿ Es Sostenible la Globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells, Vol II, México, Fondo de Cultura Económica.

uma gestão deliberativa das políticas públicas, em especial, das políticas sociais.

Neste sentido, diferimos daqueles que vêem os direitos sociais como resultantes da expansão dos direitos civis e políticos e entendemos que na América Latina, são as lutas pelos direitos sociais que estruturam as identidades dos sujeitos políticos, transformam a institucionalidade estatal e introduzem modalidades democráticas inovadoras, especialmente ao nível local.

Até o momento desconhecemos os mecanismos requeridos para que se construa um novo desenho institucional do Estado que permita a articulação desta nova realidade do poder local em um pacto político que garanta a governabilidade do Estado nacional e fortaleça sua posição nos foruns supra nacionais.

A busca de uma nova institucionalidade para a democracia, que seja capaz de atender conjuntamente aos princípios de reconhecimento, participação e redistribuição (Fraser,2001)<sup>10</sup> marca o momento atual. Trata-se de uma articulação entre inovação social e inovação institucional que permitiria a construção de uma nova institucionalidade para a democracia.

Mais do que um conjunto de regras, a democracia implica o reconhecimento do outro, a inclusão de todos os cidadãos em uma comunidade política, a promoção da participação ativa e o combate à toda forma de exclusão. Enfim, a democracia requer o primado de um princípio de justiça social, além de sujeitos políticos e instituições. A opção por uma democracia concertada em torno a consensos estratégicos, onde as políticas sejam negociadas com os diferentes atores sociais envolvidos no processo e cujos interesses serão afetados é recomendada em situações de alta complexidade, envolvendo fortes expectativas e interesses altamente contraditórios, em especial em sociedades com elevado grau de fragmentação social e econômica.

Diferentemente do modelo da democracia representativa, no qual os participantes submetem-se a normas previamente aceitas para eleger entre alternativas, na democracia deliberativa as próprias normas são objeto de deliberação. A única norma previamente aceita é aquela que diz que o processo decisório coletivo deve contar com a participação de todos que serão afetados pela decisão ou por seus representantes. Este seria o componente democrático. Já o componente deliberativo diz respeito a que o processo decisório seja feito por meio de argumentos que são oferecidos pelos participantes que estão comprometidos com os valores da racionalidade e da imparcialidade.

A democracia deliberativa é definida por Cohen (1998)<sup>11</sup> como a decisão coletiva que emerge de arranjos que agregam escolhas coletivas que são estabelecidas em condições de livre e pública argumentação entre iguais, que são governados por estas decisões”.

O modelo deliberativo é uma concepção substantiva e não meramente procedimental da democracia, envolvendo valores como o igualitarismo e a justiça social. O processo decisório não é para eleger entre alternativas, mas para gerar novas alternativas, o que possibilitaria maior inovação social. Finalmente, é esperado que as decisões assim tomadas propiciem maior justiça redistributiva e sejam mais sustentáveis.

As iniquidades socio-econômicas são resultado de uma longa tradição de cultura política autoritária e excludente. Nestes casos, só a radicalização da democracia, com a inclusão daqueles que foram alijados do poder em um jogo aberto e institucionalizado de negociação e/ou deliberação pode romper o círculo vicioso da política, caracterizado pela alienação da cidadania, ausência de responsabilidade dos representantes e autoritarismo da burocracia.

De um conjunto de experiências de deliberação que se estão processando na América Latina emerge a proposta de democratização radical do Estado e da necessidade de publicizá-lo mediante a criação de instrumentos que permitam ir além do controle social, viabilizando a construção de uma esfera pública de co-gestão dos recursos públicos.(Fedozzi, 2000)<sup>12</sup>

10- FRASER, Nancy (2001) – “Social Justice in the Knowledge Society: Redistribution, Recognition, and Participation” • www.wissensgesellschaft.org

11- COHEN, Joshua (1998) – “Democracy and Liberty” in Ester (editor) - op. cit.

12- FEDOZZI, Luciano - O Poder da Aldeia, Porto Alegre, Tomo Editorial

## Anexos

Nossa curta experiência democrática nos mostra um desequilíbrio entre estado/sociedade, executivo/legislativo onde uma forte tradição tecnocrática e autoritária impede o diálogo franco entre estado e sociedade.

Neste sentido, o modelo da democracia deliberativa não abre mão do Estado, ao contrário, reconhece a necessidade de radicalizar a transformação de seu aparato institucional para permitir a inclusão, na agenda das políticas públicas, dos interesses dominados, em um processo simultâneo de transformação da institucionalidade e construção de identidades coletivas.

Este processo em nada se assemelha à desconstrução do Estado operada pelos governos democraticamente eleitos na América Latina, com forte apoio do sistema financeiro internacional, levando à desmontagem dos sistemas existentes de proteção social e das políticas universalistas em direção a um modelo de individualização do risco e da proteção transformada em mercadoria.

Como pode ser agora demonstrado com dados, a combinação de uma visão reducionista da democracia e da cidadania com o predomínio do mercado e dos interesses do capital financeiro elevou os índices de desigualdade e não combateu a exclusão social na região. A consequência são os elevados níveis de desencanto da população com a institucionalidade democrática.

Este doloroso processo histórico reafirma nossa tese de que o enfrentamento da exclusão só se dará em um novo formato de democracia, capaz de reconhecer os excluídos como cidadãos, gerar espaços públicos de participação, controle social e concertação, além de implementar políticas públicas efetivamente redistributivas.

Alguns requisitos devem ser cumpridos neste processo como o fortalecimento da autoridade estatal e do seu real poder de ação em contexto internacional e nacional. Nacionalmente, já tratamos da necessidade de publicizar o Estado, abrindo-o aos interesses da cidadania. Para tanto, é imprescindível retirar os Estados latino-americanos da rota perversa de acumulação do capital financeiro internacional, retomando a indução de um curso de desenvolvimento regional e nacional que assegure emprego, renda, capacidade fiscal e políticas redistributivas.

## Anexo 5

### Sistema Público de Monitoramento: Lei de Responsabilidade Fiscal e Social

#### Proposta do FBO (Fórum Brasil de Orçamento)

O Fórum Brasil do Orçamento apresentou, em maio de 2006, à Comissão de Legislação Participativa uma sugestão de lei de responsabilidade fiscal e social (Sugestão 210/2006), que altera a Lei N° 101/2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta sugestão tem dois eixos principais, que são i) a possibilidade de flexibilizar os limites de gastos para investir em metas sociais e ii) a criação de um sistema público de monitoramento das metas fiscais e sociais.

A proposta do FBO encontra-se em tramitação na CLP, que já realizou uma audiência pública para instruir o relatório da relatora Luiza Erundina, que pretende colocar em votação ainda este ano. Está prevista ainda a realização de uma audiência em São Paulo com o mesmo objetivo.

A seguir as principais características da proposta do sistema público de monitoramento como forma de auxiliar nas discussões sobre a participação social no ciclo orçamentário. Anexo a parte da proposta que trata do sistema de monitoramento.

1- Sistema diretamente ligado ao ciclo orçamentário e em harmonia com as leis orçamentárias LDO, LOA e PPA e é composto pelos conselhos públicos de monitoramento dos 3 níveis de governo: federal, estadual e municipal

2- A proposta enfrenta as prioridades governamentais, equivalendo as ações sociais às de política fiscal e financeira. A responsabilidade fiscal fica idêntica à responsabilidade social e devem ser tratadas igualmente como prioritárias

3- Fortalece mecanismos já existentes de participação social como conselhos, comissões e conferências temáticas.

4- A LRFS só está definindo o conselho de monitoramento nacional. Os estados e municípios devem fazer suas leis de responsabilidade social próprias: LRS.

5- Não tem desenho predeterminado para o conselho de monitoramento. Tem apenas composição: EXCLUSIVO DE REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL QUE JÁ estão nos Conselhos e garantia de recursos orçamentários e autonomia política, administrativa e financeira. Cada estado e cada município define sua estrutura.

6- AUTONOMIA. O conselho nacional, os estaduais e os municipais são autônomos em suas ações e decisões. Quando define uma prioridade e meta é para aquele ente federado: o município pode definir uma meta, o estado pode ter outra meta e o nacional outra. Cada meta é no âmbito do seu orçamento. Governo federal não vai definir meta para o município cumprir.

7- Além de influenciar na definição das METAS prioritárias e de aprovar ou não os Balanços Sociais e Fiscais e relatórios do executivo, esse conselho tem poder real de oferecer denúncia ao Ministério Público, podendo tornar inelegível o prefeito, governador ou presidente.

## Anexos

---

8- CONDIÇÕES REAIS DE MUDAR PRIORIDADES e combater as desigualdades. Isto se dá na hora em que flexibiliza os pagamentos da dívida para investir em ações sociais e quando proíbe o executivo de contingenciar verbas para os programas prioritários. Estas são condições efetivas de realizar mudanças.

9- RESPEITO AOS PODERES e ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL JÁ EXISTENTES. Quer seja no Legislativo ou nos conselhos e espaços de controle social nos executivos, o conselho de monitoramento só vem reforçar o que hoje já existe. As prestações de conta e as audiências públicas que a Comissão Mista de Orçamento faz hoje, não se constituem em espaços de participação efetiva da sociedade. Acrescente-se ainda que a maioria dos conselhos não acompanham e nem definem as verbas da sua área temática.

10- CONDIÇÕES BÁSICAS PARA CONTROLE SOCIAL. A transparência das ações de governo e a viabilidade do acesso, em condições de entendimento das informações/dados são pré-requisitos para uma efetiva participação cidadã.

11- A proposta de que o Conselho de Monitoramento esteja ligado ou conte com o apoio direto do Ministério Público se justifica por ser talvez o único órgão público a estar presente em todos os municípios brasileiros. Hoje já faz parte das funções dos promotores aceitarem e encaminharem as representações e pedidos dos cidadãos contra os prefeitos, por exemplo.

Brasília, 14 de outubro de 2007.

## Anexo 6

### Reforma Política e Justiça Eleitoral

O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) é uma rede que congrega 29 dentre as maiores organizações da sociedade civil brasileira, mobilizando-se em favor de eleições cada vez mais livres e limpas.

Esse Movimento decorreu da união de esforços que levou à aprovação da Lei nº 9.840/99, de iniciativa popular, a qual permite a cassação de candidaturas por compra de votos e uso eleitoral da máquina administrativa, responsável pela desconstituição de mais de 400 mandatos desde o ano 2000.

A eficiência dessa lei foi em grande parte definida pela orientação jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral, que entre outras medidas rechaçou desde logo a tese da inconstitucionalidade e definiu a execução imediata da cassação de registro ou de diploma eleitorais.

A criação da Justiça Eleitoral constitui um avanço histórico indiscutível, num tempo em que prevalecia a fraude e a corrupção nas eleições. Algumas circunstâncias, entretanto, indicam a necessidade do aprofundamento dessa conquista. Por esta razão, sugerimos algumas mudanças:

1- Discutir a forma de composição dos tribunais eleitorais. Segundo as normas em vigor, dois dos sete integrantes de cada tribunal sequer possuem as garantias inerentes à magistratura de carreira, o que fragiliza sua atuação frente aos interesses de políticos poderosos. Dentre os demais, quatro são escolhidos de forma secreta, sem explicitação de fundamentos.

2- Discutir as causas e encontrar soluções para a morosidade no julgamento das ações e representações eleitorais. Não é possível que demandas que tratam de corrupção nas eleições demorem anos para chegar ao julgamento final.

3- Criar conselhos que possibilitem a participação social na atuação administrativa da Justiça Eleitoral. Além disso, a institucionalização de audiências públicas e a ampliação da legitimidade para ajuizamento de demandas eleitorais estão entre os pontos em que a esse segmento do Judiciário precisa ser aprimorado. A experiência do MCCE como instrumento de mobilização da sociedade civil aponta para a necessidade de democratização da Justiça Eleitoral, com a abertura de novos canais de diálogo.

Essas lacunas apontam para a necessidade de uma revisão do formato hoje adotado pela Justiça Eleitoral. Daí porque o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral propõe ao Congresso Nacional e à sociedade que se debata a construção de um novo modelo de Justiça Eleitoral a fim de que esta se torne ainda mais isenta, célere, transparente, participativa e democrática.

## Anexo 07

# Analise da Proposta de Reforma Política do Governo Realizada pela Plataforma

### • Listas Partidárias Pré-Ordenadas

#### a) Analise realizada pela plataforma

O Projeto de Lei 4636/09, incluído na proposta de reforma política apresentada pelo Executivo ao Congresso em fevereiro deste ano, altera a Lei 4.737, de 15 de julho de 1965 e a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre a adoção do sistema de listas fechadas em eleições proporcionais. A justificativa oferecida para tal mudança é a institucionalização dos partidos, a redução da carga de personalismo e o fortalecimento das regras de proporcionalidade de sexo nas candidaturas.

As alterações da Lei 4.73/65 estabelecem o sistema de lista fechada, no qual os eleitores não elegem seus candidatos de forma individual, mas sim por meio de listas pré-ordenadas pelos partidos políticos. A distribuição das cadeiras corresponde à proporção de votos que o partido obteve, como hoje, mas assumem os primeiros colocados da lista. Também dispõem que serão válidos apenas os votos dados aos partidos, que a cédula eleitoral terá espaço somente para a indicação do partido em cuja lista se pretende votar, e que serão considerados suplentes os candidatos não eleitos, na ordem estabelecida na lista partidária.

De fato, a adoção de listas partidárias preordenadas é essencial para combater o personalismo, fortalecer e democratizar os partidos. Atualmente, as/os eleitoras/os votam em candidatas/os, que acabam se sobrepondo aos partidos políticos, incentivando a competição intra-partidária. Por outro lado, a lista fechada não parece representar avanço efetivo se não forem observados critérios de gênero. Se não houver tal cuidado no momento de confeccionar a lista, as “minorias políticas” correm o risco de ser incluídas ao final e perdem suas chances reais de eleição. Aí reside o desafio de incorporá-las na lista e garantir que sua posição favoreça sua candidatura, como na Argentina, país que adota o chamado sistema “dupla-cotas” na lista fechada, que funciona da seguinte forma: a cada dois nomes de candidatos do mesmo sexo, o terceiro tem que ser do outro.

As mudanças na Lei 9.504/97 que o PL 4636/09 alteram o autor do recrutamento dos candidatos: é a convenção partidária que definirá os integrantes da lista. Será necessário o voto direto e secreto de pelo menos 15% dos filiados do partido, sob pena de indeferimento do registro da lista. Talvez esse percentual configure uma complicação para os grandes partidos, que encontrarão dificuldades para reunir milhares de pessoas.

Outra alteração na lei de 9.504/97 estabelece que cada partido deverá garantir, ao menos na primeira metade de sua lista partidária, a existência de ambos os sexos a cada três candidatos, sob pena de indeferimento do registro da respectiva lista. Apesar de avançar em relação à legislação atual ao propor um sistema de sanções em caso de violação da normal, o projeto acaba retrocedendo nesse ponto: 30% de cotas em 50% resultam numa reserva de 15% das vagas de candidatura para o sexo minoritário. Sendo que a lei eleitoral atual estabelece que 30% das vagas de candidatura devem ser ocupadas pelo sexo minoritário, a proposta não contempla as mulheres de uma forma aceitável e joga por terra as conquistas do movimento feminista e do movimento de mulheres no campo da política institucional.

A Plataforma dos movimentos sociais para a reforma do sistema político no Brasil acredita que a paridade

entre os sexos é necessária para elevar a qualidade da democracia, com observância em toda a lista do critério racial. Assim sendo, a proposta deveria ser que cada partido garanta, do primeiro ao último lugar da lista partidária, a existência de ambos os sexos a cada dois candidatos (alternância) sob pena de indeferimento do registro da respectiva.

Outro ponto desfavorável do projeto, também alterando a lei de 9.504/97, é a proposta de registro, por cada partido, de uma quantidade de candidatos que represente até cento e dez por cento do número de vagas em eleições proporcionais. É sabido que a autorização de elevar o número de candidatos tem funcionado como uma “cláusula de escape”, uma vez que um partido pode apresentar uma lista completa de candidatos sem incluir sequer uma mulher. A única forma de evitar isso seria obrigar que os partidos políticos oferecessem uma quantidade de candidatos igual ao número de vagas em disputa.

CFEMEA – Centro Feminista de estudos e assessoria

## **b) Proposta do governo**

### **PROJETO DE LEI 4636/ 2009**

Altera a Lei n° 4.737, e 15 de julho de 1965, e a Lei n° 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre o voto em listas partidárias pré-ordenadas.

O CONGRESSO NACIONAL decreta: Art.1° Os arts. 93, 104, 108, 109, 111, 112, 186 e 207 da Lei 4.737, de 15 de julho de 1965, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 93. O prazo para dar entrada em cartório ou na Secretaria do Tribunal, conforme o caso, de requerimento de registro de lista partidária pré-ordenada ou de candidatura a cargo majoritário terminará, improrrogavelmente, às dezoito horas do nonagésimo dia anterior à data marcada para a eleição.

“Art. 104. § 5° Nas eleições realizadas pelo sistema proporcional, a cédula terá espaços para que o eleitor indique a sigla ou o número do partido em cuja lista pretende votar. (NR)

“Art. 108. Estarão eleitos tantos candidatos registrados por um partido O quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem estabelecida na lista partidária.”(NR)

“Art. 109. **9**

**5 1°** O preenchimento dos lugares com que cada partido for contemplado far-se-á segundo a ordem estabelecida na lista partidária.

“Art. 111. Se nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, os lugares serão distribuídos de acordo com o critério das maiores médias de votos, na forma estabelecida no art. 109, incisos I e 11.” (NR)

“Art. 112. Considerar-se-ão suplentes os candidatos não eleitos, na ordem estabelecida na lista partidária.” (NR)

“Art. 186. VI1 -a votação de cada lista partidária; (NR)

“Art. 207. IV -a votação de cada lista partidária e de cada candidato majoritário; (NR)

Art. 2° Os arts. 5° 8°, 10, 12, 13, 15 e 83 da Lei n° 9.504, de 30 de setembro de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

## Anexos

“Art. 5” Nas eleições proporcionais, contam-se como válidos apenas os votos dados aos partidos.” (NR)

“Art. 8” A escolha dos candidatos pelos partidos, assim como a ordem deles estabelecida na lista partidária, deverá ser feita no período de 10 a 30 de junho do ano em que se realizarem as eleições.

§ 3” A convenção partidária definirá os candidatos integrantes da lista partidária pelo voto direto e secreto de, pelo menos, quinze por cento dos filiados, sendo vedada a delegação a outro órgão partidário, sob pena de indeferimento do registro da respectiva lista.” (NR)

“Art. 10. Cada partido poderá registrar, para as eleições proporcionais, uma quantidade de candidatos que represente até cento e dez por cento do número de vagas em disputa.

§ 1” Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido deverá garantir, ao menos na primeira metade de sua lista partidária, a existência de ambos os gêneros a cada três candidatos, sob pena de indeferimento do registro da respectiva lista.

“Art. 12. Os partidos, no pedido de registro da lista partidária às eleições proporcionais, indicarão, além dos nomes completos dos candidatos, eventual variação nominal com a qual os candidatos devem ser registrados.

5 6” Quando a opção de nome indicada puder confundir o eleitor ou causar qualquer distúrbio no processo eleitoral, a Justiça Eleitoral poderá exigir do partido prova de que o candidato é conhecido pela opção de nome indicada, ou solicitar ao partido a indicação de nova opção para a denominação do candidato.”

5 3” Nas eleições proporcionais, o substituto ocupará o último lugar na lista definida pelo partido.” (NR)

“Art. 15. Aos partidos fica assegurado o direito de manter os números atribuídos à sua legenda na eleição anterior.

5 1” Os candidatos aos cargos majoritários, com ou sem coligação, concorrerão com o número identificador do partido ao qual estiverem filiados.

5 2” Nas eleições proporcionais, as listas partidárias concorrerão com o número identificador do partido.” (NR)

“Art. 83.

5 3”as eleições realizadas pelo sistema proporcional, a cédula terá espaços para que o eleitor indique a sigla ou o número do partido em cuja lista pretende votar.

Art. 3” Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4” Ficam revogados: I -o art. 100, o 5 4” do art. 101, o art. 105, o art. 110, o 5 2” do art. 175, e os arts. 176 e 177 da Lei n” 4.737, de 15 de julho de 1965;

II -o art. 11da Lei n”6.78, de 19 de janeiro de 1982, na parte que altera o caput do art. 93 da Lei n” 4.737, de 15 de julho de 1965;

III -os arts. 1”e 2” da Lei nV.015, de 16 de julho de 1982;

IV -o art. 3” da Lei n” 7.454, de 30 de dezembro de 1985, na parte que altera os arts. 105, 108 e 111da Lei n9 4.737, de 15 de julho de 1965;

V -a Lei n° 8.037 de 25 de maio de 1990; e

VI -o 5 1° do art. 8°, os §8 I°, 2°, 3° 4° e 5° do art. 12, o 5 3° do art. 15, os §5 1°e 2° do art. 59, e os arts. 60 e 86 da Lei n° 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Brasília,

## • Financiamento dos Partidos Políticos

### a) Análise realizada pela plataforma

O Projeto de Lei 4634/09, apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no início de 2009, prevê o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais e estabelece, para tanto, alterações na Lei 9.096/95 e na Lei 9.504/97. A justificativa do ministro Tarso Genro anexada à proposta é a necessidade de mudar o atual modelo de financiamento privado de campanhas eleitorais, que inviabiliza candidaturas desprovidas de capital, personaliza a disputa eleitoral e aumenta a corrupção. Hoje, partidos e candidatos podem receber contribuições de eleitores ou empresas, além dos recursos oriundos do fundo partidário, financiado pelo Orçamento e multas eleitorais.

Entre as principais alterações da Lei 9.096/95 estão: 1) a proibição, para os partidos políticos, de receber qualquer auxílio em dinheiro ou equivalente (inclusive por meio de publicidade) por parte de pessoa física ou jurídica; e 2) a responsabilidade do Tribunal Superior Eleitoral em distribuir os recursos públicos aos partidos. Com a mudança, os comitês financeiros dos candidatos deixam de existir e as prestações de contas das campanhas passam a ser feitas por intermédio dos comitês financeiros dos partidos políticos.

Segundo o ministro, a proposta visa oferecer mais isonomia, reforçar os partidos e imprimir o caráter público que é essencial em disputas eleitorais. A Plataforma dos movimentos sociais para a reforma do sistema político no Brasil defende o financiamento das campanhas eleitorais exclusivamente com recursos públicos, pois acredita que ele é fundamental para combater o poder dos grupos econômicos nos processos eleitorais, a mercantilização da política e a corrupção eleitoral. Como Tarso Genro sustentou em sua avaliação, o financiamento público exclusivo ajuda a bloquear métodos ilegais de arrecadação, ou “caixa dois”. Além disso, favoreceria a participação eleitoral de grupos socialmente excluídos, como mulheres, afro-descendentes e jovens.

Os artigos da Lei 9.504/97 que recebem nova redação no PL 4634/09 estabelecem os critérios de distribuição dos recursos do fundo partidário, que são os seguintes: 1% do total será distribuído igualmente entre todos os partidos registrados no TSE; 19% serão divididos igualmente entre os partidos que têm representação na Câmara dos Deputados; e 80% serão repartidos proporcionalmente ao número de eleitos no último pleito para a Câmara. Atualmente, 5% dos recursos são divididos em partes iguais a todas as legendas registradas e 95% vão para os partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição para a Câmara. Assim sendo, a proposta avança em relação à situação atual, mas continua beneficiando as grandes legendas e os partidos poderosos, perpetuando seu poder e enfraquecendo ainda mais os partidos pequenos, geralmente mais abertos à participação feminina e a outros grupos marginalizados.

Outro ponto interessante é a proposta de nova redação do parágrafo segundo do Art. 28 da Lei 9.504/97, que obriga os partidos políticos a “divulgar, pela rede mundial de computadores (internet), nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, relatório discriminando os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral, e os gastos que realizarem, em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim” durante a campanha eleitoral. Falta na proposta, contudo, o estabelecimento de uma penalidade em caso de não-cumprimento para impedir que a regra assumira um valor mais simbólico do que efetivo.

### **b) Proposta do Governo**

PROJETO DE LEI - 4634/2009

Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre financiamento dos partidos políticos.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts; 31 e 41 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, nacional ou estrangeira.” (NR)

“Art. 41. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito a que se refere o 9º 1º do art. 40, fará a respectiva distribuição aos partidos, na forma do art. 41-A desta Lei.” (NR)

Art. 2º Os arts. 17, 19, 20, 22, 24, 28, 29, 30 e 32 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 17. As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos e financiadas na forma desta Lei.

9º 1-m ano eleitoral, a lei orçamentária incluirá dotação, em rubrica própria, consignada ao Tribunal Superior Eleitoral, no anexo referente ao Poder Judiciário, destinada ao financiamento de campanhas eleitorais, tendo por referência o eleitorado existente em 30 de abril do ano de sua elaboração.

9º 2º O Tribunal Superior Eleitoral fará a distribuição dos recursos aos partidos políticos, obedecidos os seguintes critérios:

I -um por cento, dividido igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II -dezenove por cento, dividido igualmente entre os partidos com representação na Câmara dos Deputados;

III -oitenta por cento, dividido entre os partidos, proporcionalmente ao número de eleitos na última eleição para a Câmara dos Deputados.” (NR)

“Art. 19. Até dez dias úteis após a escolha de seus candidatos em convenção, o partido, constituirá comitês financeiros, com a finalidade de administrar os recursos de que trata o art. 17 e aplicá-los nas campanhas eleitorais.

“Art. 20. Os partidos farão a administração financeira de suas campanhas, usando exclusivamente os recursos repassados pelo Tribunal Superior Eleitoral, na forma estabelecida nesta Lei.” (NR)

“Art. 22. É obrigatório para o partido abrir conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha.

§ 1º Os bancos são obrigados a acatar o pedido de abertura de conta de qualquer partido, destinada à movimentação financeira da campanha, sendo-lhes vedado condicioná-la a depósito mínimo.

“Art. 24. É vedado, a partido e a candidato, receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou

estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, nacional ou estrangeira.” (NR)

“Art. 28. As prestações de contas das campanhas eleitorais serão feitas por intermédio dos comitês financeiros, devendo ser acompanhadas dos extratos das contas bancárias referentes à movimentação dos recursos financeiros utilizados.

**9** 1” A Justiça Eleitoral poderá expedir atos complementares para disciplinar a prestação de contas das campanhas eleitorais.

§ 2” Os partidos políticos são obrigados, durante a campanha eleitoral, a divulgar, pela rede mundial de computadores -Internet, nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, relatório discriminando os recursos que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral e os gastos que realizarem, em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim.” (NR)

“Art. 29. Os comitês financeiros deverão:

I -resumir as informações contidas nas prestações de contas, de forma a apresentar demonstrativo consolidado das campanhas dos candidatos;

I1 -encaminhar à Justiça Eleitoral, até o trigésimo dia posterior à realização das eleições, as prestações de contas do comitê, na forma do art. 28, ressalvada a hipótese do inciso I11;

I11 -havendo segundo turno, encaminhar a prestação de contas, referente aos dois turnos, até o trigésimo dia posterior a sua realização.

“Art 30.

§ 1” A decisão que julgar as contas dos partidos ou coligações com candidatos eleitos será publicada em sessão até oito dias antes da diplomação.

**5** 4”avendo indício de irregularidade na prestação de contas, a Justiça Eleitoral poderá requisitar diretamente do comitê financeiro informações adicionais necessárias, bem como determinar diligências para complementação dos dados ou saneamento das falhas.” (NR)

“Art. 32. Até cento e oitenta dias após a diplomação, os partidos conservarão a documentação concernente a suas contas. Art. 3” Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4” Ficam revogados:

I -o inciso I1 do art. 33, o inciso I11 do art. 36, o inciso I11 do art. 38, o art. 39 e os incisos I e I1 do art. 41 da Lei 119.096, de 19 de setembro de 1995;

I1 -os arts. 17-A, 18, 21, 23, 27, os §5 3” e 4” do art. 28, o 5 1”o art. 29, e os arts. 79 e 81 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997; e

I11 -o art. 1”da Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006, na parte que altera os arts. 17-A, 18,21, 23, 24, 28 e 30 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

### • Coligações Eleitorais

#### a) Análise realizada pela plataforma

No bojo da proposta de reforma política entregue ao Congresso Nacional, o governo Lula incluiu o Projeto de Lei 4.637, de 2009, que determina o fim de coligações eleitorais nas disputas proporcionais. No caso das eleições majoritárias, o projeto mantém as coligações.

As disputas proporcionais referem-se às eleições para parlamentares ou Legislativo: Câmara de Vereadores, Assembleias Estaduais e Câmara dos Deputados. Já as eleições majoritárias, estas cobrem as disputas para prefeituras, governos estaduais, Senado e Presidência da República.

Na prática, as coligações nas eleições proporcionais garantem a sobrevivência (cadeiras) de partidos incapazes de alcançar sozinhos a barreira do quociente eleitoral – divisão de todos os votos válidos pelas cadeiras em disputa. Contudo, muitas alianças são celebradas sem qualquer proximidade programática ou ideológica e também confundem os eleitores quanto ao lugar da coligação no espectro ideológico (esquerda, centro, direita, centro-esquerda etc).

As coligações em eleições proporcionais deturpam ainda a vontade do eleitor ao transferirem votos entre candidatos distintos. No sistema de lista aberta, o voto beneficia toda a coligação do candidato. A soma dos votos da aliança dividida pelo quociente eleitoral define o número de cadeiras da coligação; só então a votação individual define a posição do candidato na lista. Dessa forma, é possível votar em X e eleger Y. Por exemplo, em 2002, Enéas Carneiro recebeu individualmente votos acima do quociente eleitoral, suficientes para eleger a si e mais dois nomes. Outro exemplo foi o de Clodovil Hernandez (2006).

No caso das eleições majoritárias, as coligações são comumente utilizadas pelos partidos grandes para aumentarem o tempo de propaganda eleitoral na TV e no rádio. Apesar de preservar as coligações nas eleições majoritárias, a proposta do governo certamente ataca o fenômeno dos partidos dos “partidos de aluguel”. O PL 4.637/09 determina a redução do tempo mínimo do horário eleitoral distribuído de forma igualitária (1/3 para 1/5) e aumenta o tempo distribuído de forma proporcional à representação na Câmara dos Deputados (2/3 para 4/5). Além disso, cada aliança poderá utilizar somente o tempo proporcional destinado ao maior partido da coligação. O efeito colateral é novamente o fortalecimento dos partidos maiores.

Em resumo, o fim das coligações em eleições proporcionais é um avanço rumo ao fortalecimento dos partidos políticos.

INESC - Instituto de estudos socioeconômicos

b) Proposta do governo

PROJETO DE LEI

Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, para dispor sobre coligações eleitorais.

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º Os arts. 6º e 47 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º É facultado aos partidos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária.

§ 2º Na propaganda eleitoral, a coligação usará, obrigatoriamente, sob sua denominação, as legendas de todos os partidos que a integram. ....” (NR)

“Art. 47. ....

§ 2º .....

I - um quinto, igualmente; e

II - quatro quintos, proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados.

§ 7º A coligação disporá, unicamente, do tempo de rádio e televisão destinado ao partido com o maior número de representantes na Câmara dos Deputados.” (NR)

Art. 2º Os arts. 107 e 109 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 107. Determina-se para cada partido o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos obtidos, desprezada a fração.” (NR)

“Art. 109. ....

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
1D22FD30

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

---

§ 2º Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos que tiverem obtido quociente eleitoral.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 4º Ficam revogados:

I - o art. 105 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965; e

II - o art. 3º da Lei nº 7.454, de 30 de dezembro de 1985, na parte que altera os arts. 105, 107 e o inciso I e § 2º do art. 109 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.

Brasília,

**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**1D22FD30**

## • Fidelidade Partidária

### a) Análise realizada pela plataforma

O Projeto de Lei 4.635, de 2009, se aprovado, modificará a lei dos partidos políticos (Lei nº 9.096, de 1995) e a lei eleitoral (Lei nº 9.504, de 1997), de modo que o mandato do parlamentar que deixar ou for expulso do partido será exercido por um suplente.

Pela proposta, um parlamentar poderá deixar seu partido original e manter sua cadeira apenas: a) se seu partido mudar essencialmente ou trair o próprio programa; b) se o parlamentar estiver sofrendo perseguição interna na agremiação; c) se a troca for feita entre 10 de maio e o prazo final de realização das convenções partidárias para filiações.

De fato, se houver uma razão fundamentada, parlamentares não podem ter o mandato encerrado, o que também ceifaria a representação dos eleitores. Um curto período para as acomodações é razoável, mas menor do que prevê o projeto. Não faz muito tempo, o princípio da fidelidade partidária foi objeto de julgamento do Supremo Tribunal Federal-STF, sendo confirmado como norma. O STF julgou que o mandato parlamentar pertence ao partido. Nesse contexto, o projeto encaminhado pelo Executivo se propõe mais a diminuir incertezas, acomodar interesses e readaptar a regra à realidade nacional. No discurso, responde também à judicialização da política ao devolver o papel de fazedor de leis ao Legislativo.

A despeito de a democracia só existir de fato se houver participação popular e bem estar social (entre outras instituições), a realidade impõe a existência da representação parlamentar como espaço de legitimação de políticas e de organização da sociedade. Assim, democracia e partidos políticos têm caminhado juntos.

Os partidos políticos nasceram no século XIX em nome de identidades étnicas, religiosas, de classe. Portanto, seu ideal ocidental é contrário à representação pessoal, oligárquica, familiar, empresarial. No Brasil, os partidos já nasceram elitistas e muitos ainda carregam nossa herança colonial ao mostrarem-se a serviço de oligarquias, do patrimonialismo e do poder econômico. Se a causa da disfunção dos partidos são suas regras balizadoras, estas devem ser reformadas.

A fidelidade partidária é bem vinda, pois, fortalece a agremiação. O troca-troca estimula a corrupção e o surgimento de partidos sem coloração ideológica. A migração de parlamentares para a base do governo é, muitas vezes, paga com cargos ou emendas orçamentárias. Por outro lado, o mandato personalista enfraquece a idéia de partido programático e, por sua vez, o próprio conceito de partido político.

INESC – Instituto de estudos socioeconômicos

### b) Proposta do governo

PROJETO DE LEI – 4635-2009

Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre fidelidade partidária.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei Nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 20. Parágrafo único. Os prazos de filiação partidária, fixados no estatuto do partido, com vistas a candidatura a cargos eletivos, não podem ser alterados no ano da eleição, nem alcançarão candidaturas de

detentores de cargos eletivos no exercício do mandato.” (NR)

“Art. 26. O mandato do parlamentar que deixar ou for expulso do partido sob cuja legenda tenha sido eleito passará a ser exercido por suplente do referido partido.

Parágrafo único. Não se aplica a regra do *caput* se verificadas uma das seguintes condições:

I -demonstração de que o partido político realizou mudanças essenciais ou está descumprindo o programa ou o estatuto partidário registrados na Justiça Eleitoral;

I1 -prática de atos de perseguição no âmbito interno do partido político em desfavor do ocupante de cargo eletivo, objetivamente provados;

I11 -filiação visando à criação de novo partido político, observado o disposto no inciso I;

IV -filiação visando concorrer à eleição na mesma circunscrição, exclusivamente no período de 10 de maio do ano eleitoral até o início do prazo da realização das convenções partidárias que escolherão os candidatos.” (NR)

Art. 2º A inº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 9º

5 1º Havendo fusão ou incorporação de partidos após o prazo estipulado no *caput*, será considerada, para efeito de filiação partidária, a data de filiação do candidato ao partido de origem.

3 2º-prazo para filiação partidária para quem estiver no exercício de mandato eletivo encerrar-se-á na data limite para a realização das convenções partidárias que escolherão os candidatos.” (NR)

Art. 3º-sta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## • Captação Ilícita de Sufrágio

### a) Análise realizada pela plataforma

O Projeto apresentado pelo Executivo com relação à captação ilegal de sufrágio, altera o artigo 41-A, aumentado à multa que era de 1.000 Ufir a 50.000 Ufir para o mínimo de R\$10.000,00 e o máximo de R\$100.000,00.

A outra alteração veio com a inclusão do artigo 41-B que tipifica como captação ilegal de sufrágio o candidato ou alguém por ele, ameaçar ou constranger alguém com o fim de obter o voto ou apoio político, assim como impedir ou tumultuar ou restringir ato de campanha eleitoral e também se aplica multa nos mesmos valores do 41-A, ou seja, de R\$10.000,00 a R\$100.000,00.

Parece boa a inclusão apresentada quanto à ameaça ou constrangimento para obter votos, o que também já era qualificado como crime pelo artigo 301 do Código Eleitoral e Artigo 39 § 5 inciso II da Lei 9504/97, no entanto parece equivocada incluir no mesmo artigo o fato de impedir, tumultuar ou restringir ato de campanha, figura totalmente diversa da captação ilegal de sufrágio e que também já se encontra tipificado no artigo 332 do Código Eleitoral, e que mais tem a ver com a disputa entre candidatos e não diretamente com a captação ilícita de sufrágio.

Movimento pró-reforma política com participação popular

## **a) Proposta do governo**

PROJETO DE LEI 4633/2009

Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para prever nova hipótese de captação ilícita de sufrágio.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 12 O art. 41-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato, diretamente ou por meio de terceiro, doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 4, de 18 de maio de 1990.” (NR)

Art. 22 O Título “Da Propaganda Eleitoral em Geral” da Lei nº 9.504, de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:

“Art. 41-B. Constitui captação ilícita de sufrágio, qualificada pela violência, o candidato, diretamente ou por meio de terceiro, ameaçar ou constranger alguém, com o fim de obter-lhe o voto ou o apoio político, ou impedir, tumultuar ou restringir ato de campanha eleitoral, sob pena de multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e cassação do registro ou diploma do candidato beneficiário, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

Parágrafo único. Na representação movida contra aquele que incida na conduta vedada neste artigo, será observado o procedimento previsto no art. 22, incisos I a XIII, da Lei Complementar nº 4, de 1990, e no art. 96, § 10, desta Lei.” (NR)

Art. 3ª Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4ª Fica revogado o art. 1ª da Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999.

## **• Clausula de Desempenho Eleitoral**

### **a) Análise realizada pela plataforma**

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) Nº 322/09, encaminhada ao Legislativo pelo presidente Lula em fevereiro último, acrescenta parágrafo ao art. 17 da Constituição Federal dispondo sobre cláusula de desempenho eleitoral. Estabelece que somente exercerão mandato de deputado federal, estadual ou distrital candidatos de partidos que obtiverem um por cento dos votos válidos, obtidos em eleição geral para a Câmara dos Deputados, e distribuídos em pelo menos, um terço dos Estados, com mínimo de meio por cento em cada um deles. Fixa ainda que seus efeitos serão produzidos a partir do processo eleitoral de 2010.

Na exposição de motivos o Ministro da Justiça argumenta que a proposta objetiva o fortalecimento dos partidos de respaldo ideológico e a redução drástica do fisiologismo. Ressalta ainda que a PEC está compatível com nosso sistema constitucional, na medida em que propõe proporções razoáveis para o estabelecimento da barreira (1%) e por não prever impedimento do acesso aos recursos públicos não asfixia os partidos pequenos. Finalmente, o Ministro afirma que a proposta respeita o pleno exercício do pluralismo político.

A Plataforma dos movimentos sociais para a reforma do sistema político no Brasil prevê o fim da cláusula de barreira com base na idéia de que a exigência de um percentual de votos restringe a expressão político-partidária dos pequenos partidos. É descabido restringir, de princípio, a vida e as oportunidades dos partidos. Somente os/as eleitores/as têm o poder de determinar pelo voto a existência dos partidos e sua possibilidade de crescer.

Apesar de que na proposta em discussão há uma redução nos percentuais para estabelecer a barreira, o princípio de vedação da existência dos pequenos partidos permanece. Ainda que formalmente não haja empecilho para sua existência, o fato de terem o acesso ao poder legislativo barrado é uma restrição forte ao seu desenvolvimento.

Depois de o Supremo Tribunal Federal (STF) declarar a cláusula de barreira (art.13 da lei 9096/95) inconstitucional, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN 1351-3) e da lei 11.459 de 2007 retirar o desempenho dos partidos como critério para distribuição do Fundo Partidário, fica no mínimo estranho o governo federal recriar percentuais de barreira para os partidos políticos.

A questão do fisiologismo, como no caso das legendas de aluguel, se constitui como desafio a ser enfrentado por outras medidas punitivas àqueles partidos que a praticam, deixando livre o espaço político para os que querem exercer o direito de difundir suas ideologias. Além do mais, o fisiologismo é hoje largamente praticado pelos grandes partidos nacionais que oferecem “vantagens” para atrair políticos para os seus quadros, sem nenhum respeito aos conteúdos ideológicos de seus programas partidários. A fidelidade partidária deverá contribuir para o fim dessa situação.

Mesmo com a redução dos percentuais de estabelecimento da barreira a Plataforma continua se opondo ao princípio de exclusão dos partidos em construção da atividade parlamentar, até porque é uma interferência do Estado na vontade do eleitor. Portanto somos contra a PEC 322/09.

INESC - Instituto de estudos socioeconomicos

### **b) Proposta do governo**

#### **PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO 332/09**

Acrescenta parágrafo ao art. 17 da Constituição Federal, para dispor sobre a cláusula de desempenho eleitoral.

Art. 1º O art. 17 da Constituição passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“5 5” Somente exercerão mandato de deputado federal, deputado estadual ou deputado distrital candidatos de partidos que obtiverem um por cento dos votos válidos, excluídos os brancos e os nulos, obtidos em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com o mínimo de meio por cento dos votos em cada um deles.” (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir do processo eleitoral de 2010.

### **• Casos de Inelegibilidade**

#### **a) Análise realizada pela plataforma**

O PL 446/2009 visa substituir parte da lei no. 64 de 18/5/1990( lei complementar ao artigo 14, parágrafo 9 da Constituição de 1988) e está focado em ampliar as inelegibilidades. A lei citada acima torna inelegível somente o cidadão que esteja condenado definitivamente.

Este PL 446/2009 adota a inelegibilidade a partir da decisão colegiada ou em primeira instância transitada em julgado em casos como:

- acusações julgadas procedentes pela Justiça Eleitoral, em processo de abuso de poder econômico e político ficando inelegíveis nas eleições dos próximos três (3) anos.
- os que forem condenados criminalmente, por crimes contra a economia popular, administração pública, fé pública, patrimônio, tráfico de entorpecentes, mercado financeiro e crimes eleitorais por três (3) anos, após o cumprimento da pena.
- os detentores de cargos na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso de poder econômico ou político, para as eleições dos próximos três (3) anos após término do mandato ou do prazo que ocupou o cargo.

Este PL é um avanço comparado com o que temos mas, não atende outras reivindicações da sociedade como:

- 1) fim do foro privilegiado,
- 2) impedimento daqueles que renunciam ao mandato a fim de escapar de possíveis inelegibilidades,
- 3) agilizar os processos na Justiça Eleitoral a fim de não desestabilizarmos as políticas públicas e a própria democracia.

Reivindicações estas também do Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral, que está em processo de coleta de assinaturas para um projeto de lei de iniciativa popular que pode ser encontrado no portal [www.lei9840.org.br/iniciativapopular.htm](http://www.lei9840.org.br/iniciativapopular.htm)

Comitê da escola de governo de São Paulo da campanha em defesa da república e da democracia

### **c) Proposta do governo**

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 446/2009

Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição, casos de inelegibilidade, alterando a Lei Complementar nº4, de 18 de maio de 1990.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar dispõe sobre casos de inelegibilidade, na forma do art. 14, § 9º, da Constituição.

Art. 2º O art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão colegiada ou em decisão de primeira instância transitada em julgado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos três anos seguintes;

e) os que forem condenados criminalmente, em decisão colegiada ou em decisão de primeira instância

## Anexos

---

transitada em julgado, pela prática de crime contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e por crimes eleitorais, pelo prazo de três anos, após o cumprimento da pena;

h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político apurado em<sup>5</sup> processo, com decisão colegiada ou com decisão de primeira instância transitada em julgado, para as eleições que se realizarem nos três anos seguintes ao término do seu mandato ou do período de sua permanência no cargo;

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

# Anexo 8

## Propostas da OAB para a Reforma Política

### PROPOSTAS PARA A REFORMA POLÍTICA CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

#### EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

O Brasil sofre, há mais de um quarto de século, situação de marasmo econômico e desagregação social. Não se trata de simples crise episódica, mas de um estado de morbidez crônica, cujas causas são não apenas econômicas, mas também políticas.

No tocante ao processo de crescimento econômico, o contraste não poderia ser maior em relação ao período histórico imediatamente anterior.

Em 1930, o Brasil ocupava a 50ª posição mundial, em tamanho de riqueza nacional produzida. Tivemos então o golpe de gênio de iniciar, imediatamente, o processo de industrialização acelerada, que nos levou, cinquenta anos depois, a ocupar a honrosa posição de 8ª potência mundial em termos de produção nacional.

Ora, a partir de 1980 e até hoje, a média do crescimento econômico do PIB brasileiro tem sido de 2,6% ao ano. Em termos de crescimento do PIB *per capita*, ela foi, nesse período, de nada mais do que 0,6% ao ano em média. Entre 1995 e 2005, segundo dados incontestáveis do FMI, o crescimento da economia brasileira ficou 17% abaixo da média do crescimento mundial. Trata-se de fato inédito na história brasileira.

Ao mesmo tempo, e como consequência direta desse marasmo econômico, têm-se produzido, desde 1980, graves sintomas de desagregação social.

A distribuição da renda nacional, entre os que vivem do trabalho e os que recebem rendimentos não ligados ao trabalho, modificou-se sensivelmente. Em 1980, essa distribuição era praticamente igual; em 2005, a repartição da renda nacional em termos de remuneração de trabalho de todas as formas, assalariado ou não, representava apenas um terço do total.

O rendimento médio do trabalhador brasileiro, segundo dados divulgados pelo Dieese e pelo Seade, caiu 33% entre 1995 e 2005.

O IPEA calculou que o desemprego formal no país aumentou 80%, entre 1992 e 2004. A situação piorou sensivelmente nos últimos 6 anos, relativamente à classe média. Calculou-se recentemente, com base em registros do Caged (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados o Ministério do Trabalho), que a renda média dos que recebem remuneração acima de 3 salários mínimos, decresceu 46% entre 2000 e 2006, com o desemprego de quase 2 milhões de trabalhadores.

Contamos hoje com uma massa de desempregados formais da ordem de 8 milhões de trabalhadores. Ora, quando se leva em conta o fato brutal de que a informalidade no emprego já atinge 60% da PEA, percebe-se o grau de desagregação a que está sendo submetida a sociedade brasileira.

De pouco vale, nessas condições, argüir que houve um inegável melhoria da condição de renda das classes E e D (faixa de até 2 salários mínimos), durante o mandato do atual Presidente da República. Tal fato se deu, como ninguém pode negar, em grande parte, por efeito da política de assistência social. Continua sem solução adequada o fato inescapável de que, todos os anos, cerca de dois milhões e trezentos mil brasileiros

entram no mercado de trabalho demandando emprego.

Segundo quadro revelado pela PME (Pesquisa Mensal de Emprego) do IBGE, 23% da população entre 16 e 24 anos não estudam nem trabalham.

### AS CAUSAS DESSA PATOLOGIA SOCIAL

Elas são de ordem econômica e de natureza política, como acima assinalado, e ambas coincidem com uma inserção subordinada do Brasil no quadro da globalização capitalista atual.

O primeiro impacto da reordenação da economia num sentido globalizante, sofrido pelo nosso país nos últimos 25 anos, deu-se no setor industrial. A indústria instalada nos países do primeiro mundo, não tendo condições de continuar a aumentar sistematicamente a sua produção com base no consumo interno, impôs (é bem o termo) uma abertura dos mercados dos países da periferia.

Tal fato traduziu-se pela adoção, um pouco em toda parte, de um conjunto de políticas apregoadas como de revigoração do liberalismo.

Foram elas: a privatização de empresas estatais, a revogação das regras de proteção das empresas nacionais em concorrência com as estrangeiras, a liberalização do fluxo de capitais e do sistema cambial.

O Brasil cumpriu subordinadamente a sua parte nesse terreno, produzindo-se, em termos macroeconômicos, um fenômeno de desindustrialização precoce. É o que explica o extraordinário contraste entre a pujança excepcional da economia brasileira nos 50 anos decorridos entre 1930 e 1980, e o marasmo econômico dos últimos 26 anos.

O segundo impacto do processo de globalização econômica foi o advento da hegemonia do capitalismo financeiro em todo o mundo, a partir dos anos 90 do século passado.

As atividades de produção foram rapidamente substituídas pela prática sistemática de operações especulativas, não só no mercado

acionário tradicional, como ainda em mercados novos, ditos de índices, sem qualquer ligação com a produção econômica.

O resultado é que as empresas industriais se descapitalizam, e os empresários passam a desviar recursos da produção, para aplicações financeiras. No último decênio, as emissões líquidas de ações foram em média negativas, tanto nos Estados Unidos, quanto na Europa.

As ações são artificialmente valorizadas em Bolsa, não só pela farta distribuição de dividendos, mas também mediante operações de resgate e compra, pelas empresas, de suas próprias ações, assim como pela emissão maciça de opções de compra (*stock options*), distribuídas generosamente aos administradores.

Para tanto, é obviamente necessário aumentar ao máximo os ativos líquidos e abandonar os programas de investimento. O que implica, como é fácil imaginar, o sacrifício de todo o futuro da empresa, com a demissão em massa dos trabalhadores.

No Brasil, entre 1995 e 2005, como mostrou o IPEA, a taxa média de investimento global (público e privado) em relação ao PIB, foi de 19,5%, contra 22,7% na Índia, 23,3% no Chile, 32,0% na Coreia do Sul e 35,3% na China. Com isso, o nosso crescimento econômico, durante toda essa década, foi de longe o pior na comparação com esses países.

E por que razão apresentamos esse resultado ultra-mediocre? Porque sucumbimos, servilmente, desde o início dos anos 90 do século passado, ao fascínio de uma política de endividamento público sufocante. A reserva de quase 9%

do PIB, todos os anos, ao serviço da dívida pública, impede não só os investimentos em infra-estrutura (energia, transportes, comunicações, pesquisa científica e tecnológica), como também em políticas sociais de amparo à educação, à saúde, à previdência social, entre outras. E sem essas políticas não há desenvolvimento nacional.

A esses fatores patogênicos de ordem econômica, deve-se acrescentar um conjunto de causas diretamente ligadas ao sistema político, a saber:

1. A persistente marginalização do povo, impedido de tomar diretamente as grandes decisões políticas, não só na esfera nacional, mas também no plano local;
2. Uma representação popular falseada, que acabou criando um pequeno mundo político irresponsável, cada vez mais distanciado da realidade social;
3. A incapacidade institucional do Estado brasileiro de elaborar e conduzir programas de ação de longo prazo, com base num projeto de desenvolvimento nacional.

#### **AS DIRETRIZES FIXADAS PELO CONSELHO FEDERAL DA OAB NO FÓRUM DA CIDADANIA PARA A REFORMA POLÍTICA**

A Ordem dos Advogados do Brasil tem em vista, como não poderia deixar de ser, os objetivos fundamentais da nossa República, proclamados no art. 3º da Constituição Federal:

1. Construir uma sociedade livre, justa e solidária;
2. Garantir o desenvolvimento nacional;
3. Erradicar a pobreza e a marginalização, e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
4. Promover o bem de todos, sem preconceitos ou discriminações de qualquer espécie.

Para tanto, classificou as propostas de reforma em três capítulos, correspondentes aos três grandes defeitos do nosso sistema político, acima apontados: a efetivação da soberania popular, com integral proteção dos direitos humanos; a correção substancial das normas eleitorais e partidárias; e a reforma do Estado, com a reorganização dos Poderes Públicos.

Em sua sessão plenária de 10 de dezembro último, o Conselho Federal deliberou sobre as duas primeiras séries de propostas apensadas a esta Exposição de Motivos -, reservando-se para discutir e decidir aquelas concernentes à reforma do Estado em sua próxima sessão plenária, no início de 2007.

#### **REFORMA POLÍTICA PROPOSTAS APROVADAS NA SESSÃO PLENÁRIA DE 10.12.2006 CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL**

##### **I**

#### **Efetivação da Soberania Popular e Proteção dos Direitos Humanos**

1) A OAB espera seja aprovado no Congresso Nacional, sem mais delongas, um dos dois Projetos de Lei, por ela apresentados: o PL nº 4.718/2004, na Câmara dos Deputados, ou o PL nº 001/2006, no Senado Federal, projetos esses que procuram tornar efetivas as manifestações da soberania popular consagradas no art. 14 da Constituição Federal, fazendo com que o plebiscito e o referendo, tal como sufrágio eleitoral, não dependam, para o seu exercício, de decisão do Congresso Nacional, bem como reforçando a iniciativa popular legislativa.

2) Em consonância com o espírito dessas propostas legislativas, propõe-se a supressão do inciso XV do art. 49 da Constituição Federal (“É da competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscito”), determinando-se que plebiscitos e referendos, uma vez preenchidos os seus pressupostos formais, sejam convocados pela Justiça Eleitoral.

3) Propõe-se, igualmente, a retomada da Proposta de Emenda Constitucional nº 002/1999, apresentada à Câmara dos Deputados pela Deputada Luíza Erundina e outros, modificando a redação do art. 61, § 2º, da Constituição Federal, para permitir que os projetos de lei de iniciativa popular possam ser apresentados por “meio por cento do eleitorado nacional, ou por confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, que representem este número, individualmente, ou por meio de associação a outras”;

4) Deve ser revogado o § 3º do art. 5º da Constituição Federal, pelo qual “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. Essa norma, introduzida na Constituição pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, é incompatível com o entendimento universal sobre a vigência de Direitos Humanos, além de conflitar com o disposto no § 2º do mesmo art. 5º. Definitivamente, a Constituição não pode pairar acima do sistema internacional de Direitos Humanos.

5) Propõe-se, por fim, a introdução na Constituição Federal, tal como ocorre em algumas Constituições Estaduais, da iniciativa popular em matéria constitucional.

## II

### REFORMAS PARTIDÁRIA E ELEITORAL SISTEMA PARTIDÁRIO

O objetivo, aqui, não é criar pela lei partidos fortes e autênticos – o que seria puramente artificial –, mas minorar, tanto quanto possível, a predominância do caciquismo interno, da instrumentalização dos partidos pelo poder econômico privado, da disputa negocial por posições de poder e do oportunismo indidividualista. Propõem-se, com esse objetivo, as seguintes medidas mínimas:

1) Proibição de o parlamentar eleito mudar de partido, a partir da data da eleição e durante toda a legislatura (alterar a redação do art. 26 da Lei nº 9.096/2005).

2) Proibição de os partidos receberem doações, devendo manter-se exclusivamente com as contribuições de seus filiados e os recursos do Fundo Partidário (mudança do Código Eleitoral).

### SISTEMA ELEITORAL

1) Financiamento das campanhas eleitorais (alteração do Código Eleitoral).

Propõe-se aqui adotar, basicamente, o sistema francês.

- A Justiça Eleitoral terá o poder de fixar um limite máximo de despesas de campanha dos candidatos, em cada eleição, bem como de pagar, a título de reembolso, uma quantia determinada, variável conforme a eleição, a cada candidato cujo patrimônio e cuja renda tributável não sejam superiores a determinado montante, desde que o candidato tenha recebido, na eleição, pelo menos 5% (cinco por cento) da totalidade dos votos válidos no distrito.

- A Justiça Eleitoral fixará, para cada eleição, o montante máximo de doações que cada candidato está

autorizado a receber. A infração a essas disposições impedirá o candidato eleito de tomar posse no cargo e, se já tiver sido empossado, acarretará a perda do mandato.

2) Revogação popular de mandatos eletivos (*recall*): já objeto da Proposta de Emenda Constitucional nº 0073/2005, oriunda da Ordem dos Advogados do Brasil e em tramitação no Senado Federal.

3) Inelegibilidades.

- O prazo de inelegibilidade do Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, do Prefeito e Vice-Prefeito, que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, deve ser contado a partir do trânsito em julgado da decisão condenatória e não a partir do término do mandato para o qual tenham sido eleitos (alterar o disposto no art. 1º, I, alínea c da Lei Complementar nº 64, de 1990).

- O mesmo *dies a quo* deve ser estabelecido para “os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, transitada em julgado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político” (alterar a Lei Complementar nº 64, de 1990, art. 1º, I, alínea d).

4) Verticalização (regra a ser inscrita no Código Eleitoral).

Com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 52, de 8 de março de 2006, que deu nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal, admitindo que os partidos políticos façam coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas de âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, é indispensável, como medida de elementar coerência, quebrar a verticalização partidária no tempo de ocupação do rádio e da televisão pelos partidos políticos, nas eleições estaduais, distritais e municipais. Ou seja, o tempo de ocupação gratuita de rádio e de televisão, nessas eleições, será computado com base na distribuição de cadeiras entre os partidos em cada Casa Legislativa, estadual, distrital ou municipal.

5) Coligações partidárias (regra a ser inscrita no Código Eleitoral, porque não conflita com a norma geral do art. 17, § 1º, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda nº 52).

Elas devem ser abolidas nas eleições proporcionais (para a composição da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas dos Estados, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e das Câmaras Municipais), a fim de se evitar que os votos dos eleitores sejam computados promiscuamente para todos os partidos da coligação, o que fere o princípio da votação proporcional.


6) Prestação de contas de campanha eleitoral.

Propõe-se seja dado apoio ao Projeto de Lei nº 391, de 2005, elaborado por comissão de juristas presidida pelo então Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro Carlos Mário Velloso.

7) Eleição e duração do mandato dos Senadores (mudança constitucional):

- O mandato dos Senadores passa a ser de quatro anos.
- Devem ser abolidos os suplentes de Senador.

8) Propõe-se seja dado apoio ao Projeto de Lei do Senado nº 389, de 2006, que dá nova redação ao Título IV do Código Eleitoral, relativo às disposições penais e processuais penais, projeto esse oriundo dos trabalhos de uma comissão de juristas presidida pela então Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro Carlos Mário Velloso.



Edição: José Antônio Moroni (INESC/ABONG)

Colaboração: Ana Claudia Teixeira

Projeto Gráfico e Diagramação: Guilherme Resende

Ilustrações: Pelicano

Miolo impresso em papel offset 90g/m<sup>2</sup>

Impresso na Editora Gráfica Ipiranga

Maio de 2009

Promoção:

**Plataforma de Movimentos  
Sociais para a Reforma do  
Sistema Político no Brasil**

Realização:



Apoio:



FORD FOUNDATION