

PROJETO DE LEI Nº , DE 2003
(Do Sr. LINCOLN PORTELA)

Revoga o art. 13, da Lei nº 9.096 (Lei dos Partidos), de 19 de setembro de 1995

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam revogados os artigos 13 e 57 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Tem sido freqüente, entre publicistas e acadêmicos que tratam da política brasileira, bem como entre as próprias lideranças políticas nacionais, a condenação de nossa legislação eleitoral e partidária, muitas vezes por compreensão errônea do que vigora em outros países, tomados sem maior crítica como exemplos a copiar. Tal condenação parece provir de profundo pessimismo com relação à capacidade de nosso povo de conceber normas e instituições políticas adequadas a sua própria fisionomia social e cultural, donde precisarmos trazê-las de fora.

Ora, cada país tem sua história, sua experiência peculiar, com a qual constrói sua moldura institucional. O transplante puro e simples, de partes ou do todo, do arcabouço que serve em outros países não pode dar bons resultados, mesmo quando tal arcabouço funcione bem no país de origem.

Não raro, porém, essas normas e instituições tampouco funcionam a contento onde se originaram. Prova é que, vez por outra, nesses países, fazem-se mudanças importantes nas leis que regem seus sistemas

representativos. Mesmo quando não se realizam reformas, propostas de mudança têm feito parte da agenda dos debates públicos em muitas das democracias contemporâneas. Até na vetusta Grã Bretanha forte movimento de opinião pública propugna, por exemplo, pela adoção do sistema proporcional para a eleição dos representantes no Parlamento.

Na verdade, quando examinamos a realidade estrangeira, damo-nos conta de que muito do que se diz sobre a organização política de outras nações democráticas repousa em mitos que se vão espalhando, mais do que em fatos estabelecidos.

Um caso típico são as afirmações sobre os sistemas partidários das democracias do primeiro mundo, muitas vezes apresentados como sistemas enxutos, com número reduzido de partidos. Não é verdade. O multipartidarismo é muito comum em democracias consolidadas, como a Bélgica, a Holanda, a França, a Itália, a Dinamarca, a Finlândia ou a Nova Zelândia. A tabela seguinte nos mostra os índices de fragmentação partidária de alguns desses países. Esse índice varia entre 0 (zero), caso de nenhuma fragmentação, a 1 (um, máxima fragmentação), mostrando os dados que um bom número de democracias estáveis não prima por ter um sistema partidário parcimonioso.

Tabela 1
Fragmentação parlamentar média (em 19 democratas
Representativas e Brasil (X))

Áustria (1945-1971 = 9 eleições)	0,792	Luxemburgo (1945-1968 = 7 eleições)	0,869
Bélgica (1946-1971 = 9 eleições)	0,805	Japão (1946-1972 = 12 eleições)	0,760
Canadá (1945-1972 = 10 eleições)	0,722	Nova Zelândia (1946-1972 = 10 eleições)	0,943
Dinamarca (1945-1971 = 11 eleições)	0,877	Noruega (1945-1969 = 7 eleições)	0,817
Finlândia (1945-1972 = 9 eleições)	0,927	África do Sul (1948-1970 = 6 eleições)	0,671
França (1945-1968 = 9 eleições)	0,883	Suíça (1947-1971 = 7 eleições)	0,888
Alemanha (1949-1972 = 7 eleições)	0,858	Suécia (1948-1970 = 8 eleições)	0,833
Holanda (1946-1972 = 9 eleições)	0,886	Inglaterra (1945-1970 = 8 eleições)	0,666
Israel (1949-1969 = 7 eleições)	0,877		0,815
Itália (1946-1972 = 7 eleições)	0,795		

Fonte: Dados Brutos: MACKIE, Thomas; ROSE, Richard. The International Almanac of Electoral History. New York: The Free Press.

Outra falsa verdade é ser o sistema eleitoral majoritário-distrital o mais comum nas atuais democracias, quando na realidade são muito

mais freqüentes no mundo democrático contemporâneo os casos de sistemas eleitorais proporcionais, seja puros, seja mistos.

Uma das idéias que, de longa data, tem vigorado no Brasil, desde a instauração da Nova República, é a de termos um sistema partidário enxundioso, com mais agremiações do que o necessário para a boa operação de nossa democracia, tanto no plano da representação, quanto no da governabilidade. Trata-se de um preconceito que, provavelmente, importamos de diagnósticos que, no imediato pós segunda guerra mundial, atribuíam o fracasso da República de Weimar, na Alemanha pré-nazista, à presença de um grande número de partidos naquele período.

Contudo, como acima mencionamos, as democracias consolidadas do Velho Continente têm, em geral, sistemas multipartidários. Ademais, na presente fase de nossa evolução política, com menos de vinte anos de redemocratização, é perfeitamente explicável que se multipliquem os partidos entre nós. Tivemos, no período autoritário, um bipartidarismo forçado. Com a inauguração da Nova República, houve uma reacomodação partidária, que permitiu superar a estreita moldura ditatorial. Aprovou-se a Emenda Constitucional nº 25, de maio de 1985, que, entre outras coisas, aboliu a norma da fidelidade partidária. Criaram-se novas legendas e os políticos buscaram novas filiações, em natural reação tanto ao engessamento anterior, como em resposta a pluralidade de interesses em formação no País.

Somos uma sociedade dinâmica. As migrações ainda são intensas. Novas fronteiras agrícolas estão sendo abertas e novas unidades da Federação se tornam centros de pujante atividade em poucos anos. Além disso, as diferenças entre as regiões são marcantes e o espaço nacional se diversifica em cultura, tradições e graus de dinamismo econômico. Nesse contexto, dificilmente umas poucas agremiações políticas, mais enraizadas nas regiões que primeiro se incorporaram à política nacional, serão capazes de exprimir o rico universo em formação, a menos que se imponha, sem perspectiva de resultado benfazejo, uma camisa de força ao processo político.

Os argumentos para condenar a multiplicidade de partidos no Brasil omitem fatos importantes. Primeiramente, estamos em presença de um sistema em evolução, que responde, como acima recordamos, a uma realidade em mutação. Assim, não se pode tomar como definitivo um instantâneo eleitoral, como se retratasse situação perene. Novas legendas correspondem muitas vezes

ao desejo de participação de populações ignoradas pelas elites que controlam os partidos maiores nos centros que, durante longo período, controlaram a política nacional. Temos de respeitar o fator tempo na definição mais estável de nosso sistema partidário, em lugar de intervir com truculência sobre ele, tolhendo as novas agremiações.

Em segundo lugar, os estudos empíricos mostram que, mesmo existindo três dezenas de legendas registradas no TSE, número bem menor chega ao Congresso e, dentre as legendas que o fazem, apenas um contingente reduzido podem considerar-se partidos efetivos, com força parlamentar. A tabela seguinte, tomada de Fabiano Santos, nos mostra a discrepância entre as bancadas nascidas das urnas e o número efetivo de partidos, tal como medido por um índice que pondera o número de partidos pelo seu peso relativo.

Tabela 2
Número efetivo de partidos – 1990 – 2002

	Partidos com representação na Câmara dos Deputados	Número de Partidos Efetivos
1990	19	8,7
1994	18	8,1
1998	18	7,1
2002	19	8,5

(Fonte: Fabiano Santos, Lei de Proliferação de Efeitos Eleitorais Emergentes, Inteligência, ano V, nº 19, 2002)

À luz dessas considerações, só podemos ver como importação esdrúxula a chamada cláusula de barreira presente em nossa Lei dos Partidos, ou seja, a fixação autoritária de limiares para que as agremiações partidárias possam ter funcionamento parlamentar.

Sobre essa cláusula, fazemos nossas as palavras de um dos grandes estudiosos da política brasileira, o professor Wanderley Guilherme dos Santos:

“É difícilimo justificar qualquer legislação extinguindo partidos ou impondo barreiras à representação. A pedra fundamental do sistema representativo estipula que os eleitores não podem transferir a seus representantes senão

aqueles poderes que possuem. Entre estes não se inclui o de determinar a eliminação de outros partidos ou o de obrigar à migração partidária candidatos eleitos por partidos diferentes dos seus. Se se oferecer como pretexto para a violência a falha em alcançar algum patamar de votos, então a violência tem nome: tirania da maioria no primeiro caso; estelionato eleitoral, no segundo. (Wanderley Guilherme dos Santos, Décadas de Espanto e uma Apologia Democrática, Rio de Janeiro: Rocco, 1998, pg. 130)".

Pelas razões expostas, contamos com o apoio de nossos Pares na aprovação do presente Projeto de Lei, que visa a retirar, da Lei nº 9.056, de 19 de setembro de 1995, o art. 13 e o art. 57, a ele relacionado, norma postíça, servilmente copiada de países com realidades bem diversas da nossa, e irremediavelmente antidemocrática.

Sala das Sessões, em de de 2003.

Deputado LINCOLN PORTELA