

REFORMA POLÍTICA

ANO
XVIII
2017

4

Cadernos Adenauer

REFORMA POLÍTICA

EDITOR RESPONSÁVEL

Jan Woischnik

CONSELHO EDITORIAL

Estevão de Rezende Martins

Fátima Anastasia

Humberto Dantas

José Álvaro Moisés

José Mario Brasiliense Carneiro

Lúcia Avelar

Silvana Krause

COORDENAÇÃO EDITORIAL E REVISÃO

Reinaldo J. Themoteo

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Claudia Mendes

IMPRESSÃO

Oficina de Livros

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer XVIII (2017), nº4

Reforma Política

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2017.

ISBN 978-85-7504-212-0

*As opiniões externadas nesta publicação são
de exclusiva responsabilidade de seus autores.*

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo

Rio de Janeiro · RJ · 22270-060

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

Sumário

- 7 Apresentação
- 9 Incerteza eleitoral e reforma:
a pedra no caminho das elites políticas
HUMBERTO DANTAS E VITOR OLIVEIRA
- 29 Sugestões para reformas legais e jurisprudenciais à concretização
dos direitos fundamentais políticos de candidatura e de voto:
a reforma política e o direito eleitoral
RUY SAMUEL ESPÍNDOLA
- 49 Reforma eleitoral: é possível recuperar
a representatividade dos partidos políticos?
HEL CIMARA TELLES E PAULO VICTOR MELO
- 69 Cláusula de barreira: reflexões da história recente no Brasil
TATIANA BRAZ RIBEIRAL
- 81 Sistemas Eleitorais: um diálogo comparado Brasil e Alemanha
SILVANA KRAUSE E THOMAS KESTLER
- 103 Deputados federais eleitos por coligações em 2014
gastaram R\$ 736 milhões em campanhas eleitorais
VIVALDO DE SOUSA
- 121 “Street fighters” e “media stars”: estratégias de campanha
e sua eficácia nas eleições brasileiras de 2014
BRUNO WILHELM SPECK E WAGNER PRALON MANCUSO

- 139 A Judicialização do Brasil sob abordagem institucional
ERNANI CARVALHO E LEON VICTOR DE QUEIROZ BARBOSA
- 155 Onde estão as mulheres na política institucional?
BEATRIZ RODRIGUES SANCHEZ

Apresentação

■ Desde a redemocratização o tema da Reforma Política se faz presente na agenda política brasileira, mobilizando a sociedade civil e tendo sido objeto de muito trabalho por parte dos representantes políticos eleitos. A contar da promulgação da Constituição Cidadã em 1988, são quase trinta anos em que grandes mudanças ocorreram. Neste período o Brasil já viveu dois processos de impeachment, o plebiscito sobre o sistema de governo em 1993 e o referendo em 2005 sobre a venda de armas de fogo, além da mudança no tempo de duração do mandato de presidente da república com estabelecimento da reeleição aprovada em 1996, e rejeitou o sistema de lista fechada por duas vezes, em 2007 e 2015, entre outros pontos marcantes. Vários têm sido os tópicos a partir dos quais se tem buscado aperfeiçoar o sistema político brasileiro, e neste ínterim, o modo como os partidos estão estruturados e interagem com a sociedade também têm mudado, de tal modo que observamos na atualidade uma grave crise de representação, a evidenciar o distanciamento entre eleitores e eleitos, desdobrando-se em desconfiança e descontentamento. As pessoas mais jovens sentem-se insuficientemente representadas, conforme mostram diversas pesquisas recentes, algumas publicadas inclusive em recentes números dos Cadernos. Os escândalos de corrupção vêm sendo identificados e investigados, produzindo um imenso volume de novas informações e com larga cobertura midiática, trazendo para muitos um sentimento de descrença, ao passo que para tantas outras pessoas traduz-se em busca de mudanças e reforça o anseio por reformas no funcionamento da política no Brasil.

A Fundação Konrad Adenauer tem participado ativamente das discussões sobre a Reforma Política ao longo dos anos, tendo realizado numerosos projetos que abordaram este assunto direta ou indiretamente. Diversas iniciativas, como cursos de educação política, seminários e workshops foram organizados em parceria com parceiros locais, convidando diversos setores da sociedade ao debate

democrático. Aos eventos somam-se várias publicações, que têm sido lançadas com o objetivo de contribuir para o diálogo entre diversos atores sociais, assim como para a compreensão da realidade política do país. Desde as políticas sobre estabilização e as reformas estruturais, partidos políticos e sistemas eleitorais e os diversos aspectos relacionados à Reforma Política, vários especialistas contribuíram com suas análises, sempre no sentido de buscar um entendimento o mais lúcido quanto possível sobre o cenário político e as mudanças em voga.

Agora, pouco tempo após as votações que definiram novas mudanças na política brasileira, este número da série Cadernos Adenauer é dedicado uma vez mais ao tema da Reforma Política, apresentando um conjunto de artigos que investigam as mudanças em diversos aspectos da atividade política, contemplando os seguintes temas: análise crítica da reforma, os partidos políticos, a cláusula de barreira, as coligações, o financiamento de campanhas, o papel do Poder Judiciário, a representação feminina, além de um capítulo que faz uma comparação entre os sistemas eleitorais do Brasil e da Alemanha, entre outros. Gostaria de registrar aqui meu agradecimento a todos cujo empenho possibilitou a concretização deste projeto, na expectativa de que esta publicação possa contribuir para o debate sobre este tema fundamental.

JAN WOISCHNIK

Representante da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

Incerteza eleitoral e reforma: a pedra no caminho das elites políticas

HUMBERTO DANTAS
VITOR OLIVEIRA

RESUMO

■ O presente artigo analisa o processo de reforma política de 2017, que redundou na aprovação de uma série de medidas pelo Congresso Nacional, mas cujo impacto foi recebido com pouco entusiasmo. Avaliando esforços empreendidos pela academia nos últimos anos, os autores apontam a ausência de uma direção clara por parte dos especialistas em ciência política e direito eleitoral, ao mesmo tempo em que descrevem os esforços comparativamente grandes dispensados pela classe política para sua aprovação, bem como os efeitos não triviais das medidas aprovadas para a organização do sistema partidário, em resposta a um cenário de forte presença do judiciário e de busca de alternativas para o financiamento das campanhas.

ABSTRACT

■ *The present paper seeks to analyze the political process that culminated, in 2017, with the approval of a series of measures by the Brazilian Legislative Power to change the political environment. Despite of the effort made by legislators, described by the authors as a response of a background in which political elite members struggled with Judiciary strong presence and changes in campaigns funding, it was perceived as not very effective. Evaluating efforts made by specialized academia, this paper describes the lack of a clear direction given by political scientists and jurists to politicians and presents some non-trivial effects and aspects of the political reform.*

I. INTRODUÇÃO

■ O ano de 2017 repetiu uma longa tradição do parlamento brasileiro: a de discutir mudanças, mais ou menos radicais, nas bases do sistema eleitoral sem, necessariamente, promovê-las. Como das outras vezes, houve frustração de parcelas da sociedade com o resultado, mas é preciso colocar em perspectiva os efeitos de longo prazo daquilo que foi alcançado, em que pese os interesses de curto prazo da elite política e demais atores.

A tudo isso se costuma dar o nome de reforma política, sem ao certo definir-se o que se entende pelo conceito. Para parte dos críticos desses esforços o que o Brasil tem buscado promover ao longo dos últimos anos é uma, ou são várias, reformas eleitorais. A reforma política seria algo expressivamente mais complexo e poderia envolver outros tantos pontos associados, como afirma Dantas (2010) a aspectos como reformas administrativas, reformas no Legislativo, reformas no Judiciário e transformações profundas nos conteúdos educacionais que visassem ao desenvolvimento de pontos essenciais atrelados a um maior envolvimento dos brasileiros com temas da democracia e da cidadania em geral. Adicionalmente seria possível investir sobre aspectos atrelados a transformações nos meios de comunicação e suas concessões a políticos, dentre tantas outras temáticas fundamentais.

A despeito de tais observações, tradicionalmente criticado, o sistema eleitoral proporcional de lista aberta – utilizado para a eleição da Câmara dos Deputados, Câmara Distrital, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais – foi novamente o principal alvo de uma disputa que parece não aglutinar maiorias suficientes às suas aprovações.

Assim como no ciclo anterior de discussões sobre a reforma política, em 2015, o principal alçó do atual sistema foi o Voto Único Não Transferível, conhecido em inglês pela sigla SNTV¹ e em português pelo apelido de “Distritão”, em referência ao voto majoritário uninominal, conhecido no Brasil por “Distrital Majoritário”.

Outros aspectos também foram abordados, ainda que nenhum com tanto destaque quanto o financiamento público de campanhas, por meio da criação de um novo fundo público para subsidiar, especificamente, as disputas eleitorais.

Diferentemente das oportunidades anteriores, contudo, o pano de fundo dos debates em 2017 foi apontado por muitos cronistas e políticos como um dos principais fatores explicativos para o movimento de revisão das regras eleitorais,

1 Single Non-Transferable Vote

em especial o ativismo do Poder Judiciário com relação às regras de financiamento de campanha e os efeitos da Operação Lava-Jato.

Chegou-se a afirmar, inclusive, que o debate sobre o sistema eleitoral e outros fatores era apenas uma cortina de fumaça, como estratégia diversionista para facilitar a aprovação do que seria o real interesse das elites políticas: garantir uma fonte fácil de recursos para campanhas, em substituição às doações de empresas que foi barrada por decisão do Supremo Tribunal Federal associada à lógica da inconstitucionalidade. Tais hipóteses encontram-se abertas à investigação.

Ao final do processo, todavia, apertados pelo prazo exíguo para a aprovação de medidas que tivessem efeito sobre as eleições de 2018, ganharam força novamente modificações incrementais e reparos pontuais no atual sistema, tendo em vista as dificuldades para estabelecimento de maiorias constitucionais em torno de mudanças mais profundas.

Meses após o início do processo no Senado e na Câmara, o esforço concentrado na última semana antes do fechamento da janela constitucional para alterações, em 07 de outubro, e o tempo dedicado em Plenário para o debate do tema deu mostras da sua relevância para as elites políticas.

De certa forma, o arranjo eleitoral brasileiro está no extremo do que se conhece em relação à possibilidade de competição política aberta à participação do eleitor. Não obstante, todas as principais medidas discutidas poderiam, alegadamente, trazer efeitos deletérios sobre este fator, aumentando – em contrapartida – o poder das elites partidárias. Isto não significa que todas as alternativas propostas apenas possuíssem defeitos – pelo contrário, há argumentos mais que razoáveis para defender o financiamento público de campanha, a lista fechada ou o voto majoritário.

Contudo, uma boa parte dos argumentos empregados durante o processo visava a responder uma questão fundamental: como lidar com a nova realidade de financiamento de campanha imposta pela decisão do Supremo Tribunal Federal, que proibiu a doação por pessoas jurídicas e, ao mesmo tempo, viabilizar campanhas capazes de chegar ao eleitor e a ele se apresentar?

Neste sentido, boa parte do debate passou a ser visto por este ângulo; fosse por conta da redução de gastos ou da suplementação de recursos para campanha, as alternativas em discussão foram apresentadas como a tábua de salvação da política partidária, visto que os efeitos colaterais da operação Lava-Jato impediam qualquer retomada do financiamento por empresas. Mas uma dimensão não atendida por nenhuma destas alternativas diz respeito ao aumento de participação da sociedade, na permeabilidade e na representatividade do sistema político brasileiro.

Como dito aqui, no atual paradigma de governo representativo, é difícil imaginar um arcabouço eleitoral que favoreça mais a participação do eleitor na competição política. Parece, portanto, razoável indagar se chegamos ao limite deste paradigma e/ou se não estamos fazendo as perguntas erradas, olhando para os problemas onde eles não estão. Com base em tais aspectos o intuito maior desse texto é compreender o que foi aprovado nessa nova rodada de tentativas de reformas políticas vista sob o ponto central de reparos ou alterações no sistema eleitoral. Para tanto, uma revisão de parte do que tem sido apontado e entendido como reforma política na academia será trazido, e em seguida serão discutidos os principais pontos atrelados às transformações para os próximos pleitos. Na conclusão será possível apresentar um balanço geral acerca do que o país terá para as eleições de 2018, já adiantando que as transformações do que se convencionou chamar de reforma política se concentraram fortemente no campo eleitoral.

2. O QUE SE TEM DISCUTIDO NA ACADEMIA: OS DESAFIOS DA CHAMADA 'REFORMA POLÍTICA'

■ Ao cientista político Jairo Nicolau, estudioso dos sistemas políticos, eleitorais e partidários, é atribuída a sentença “todo cientista político tem a sua reforma política de estimação”. Com base em tal afirmação seria possível apreender que transformações na lógica política são defendidas por diferentes analistas com base em leituras distintas, por vezes particulares, de sociedade. Não é necessária a leitura de muitos ensaios, sobretudo publicados em jornais, blogs e outros meios mais rápidos de comunicação, para se notar que efetivamente a máxima faz sentido. A questão, no entanto, deve ser conduzida para duas outras frentes.

A primeira associada à ideia de que todo brasileiro que se aproxima da compreensão do sistema político nacional provavelmente passará a ter a sua reforma política de estimação. Obviamente o encontro dessas defesas de pontos a serem transformados poderia ser classificado de tal forma que se chegue a um determinado número de categorias do que seriam algumas reformas, mas a questão está em compreender que deputados federais e senadores, os principais agentes constituídos e responsáveis pelas mudanças, também parecem ter suas preferências pessoais, a despeito dos partidos políticos aos quais pertencem. As legendas, diga-se de passagem, por vezes defendem abertamente certos modelos, sobretudo associados ao financiamento das campanhas e às alterações no sistema proporcional, os dois principais pontos discutidos no país. Mas curiosamente, até mesmo os partidos que têm uma mensagem oficial a ser transmitida sobre tais

pontos não se mostram coesos quando o assunto está associado à sobrevivência de seus parlamentares, individualmente, no mundo político. Um exemplo pode ilustrar esse argumento, que obviamente mereceria maior atenção: o Partido dos Trabalhadores (PT), considerada historicamente uma das legendas mais disciplinadas do país, teve como uma de suas principais bandeiras atreladas à reforma política a lista pré-ordenada (fechada) em pleitos proporcionais. Ao todo, em 2014, o partido elegeu 68 deputados federais e atualmente conta com 57 na Câmara. Em maio de 2015 a lista fechada foi à votação e teve 402 votos contrários e apenas 21 favoráveis. Ou o PT esvaziou a votação ou seus parlamentares não atendem à mensagem histórica do partido. O mesmo, certamente, ocorre em tantos outros exemplos, sendo este bastante emblemático do que se está afirmando aqui: o consenso, ou mesmo as maiorias qualificadas para as grandes transformações, são muito difíceis de serem alcançadas, e sequer os partidos parecem capazes de se aglutinarem em torno de suas bandeiras.

Com base em tais aspectos, é relevante considerar a segunda frente associada à ideia dos grandes desafios do que se convencionou chamar de reforma política. Tal ponto diz respeito ao que se pretende, de fato, com uma reforma dessa natureza. Onde se deseja chegar? O que se está defendendo como valor? Essa reflexão é elementar porque o que se tem visto no Brasil são alegações de pontos específicos do sistema eleitoral, por exemplo, que em nada dialogam com a complexidade de um Sistema. Essa última palavra – Sistema – carrega consigo uma complexidade que merece atenção expressiva e está atrelada à ideia do quanto uma mudança em determinada característica é capaz de abalar ou transformar tantos outros pontos da lógica política, eleitoral e partidária. Um exemplo: defender apenas o financiamento público exclusivo de campanha e manter a lista das eleições proporcionais aberta, com possibilidade de apresentação de uma quantidade expressiva de candidatos, é ignorar o fato de que, por exemplo, em eleições municipais um total de meio milhão de candidatos pede voto nas mais de cinco mil e quinhentas cidades brasileiras. Quanto recurso público será necessário? O que a justiça será capaz de fazer em matéria de fiscalização?

A defesa quase apaixonada de pontos específicos e a incapacidade de se pensar sistemicamente – em torno de um ideal de reforma único que pode resultar em piores singulares que se somam a ganhos plurais – são pontos que parecem turvar as discussões e prejudicar avanços mais expressivos. De acordo com Nicolau (2015) “desde o começo da década de 1990, os membros do Congresso Nacional, intelectuais e algumas organizações da sociedade civil têm defendido a realização de uma reforma política no Brasil”.

Na academia, esse movimento levou à realização de centenas de debates em diferentes lugares do país, e à publicação de diversos livros, artigos e edições especiais de revistas acadêmicas sobre o tema. O conteúdo está concentrado, predominantemente, no campo das ciências jurídicas e da ciência política.

Há também publicações de políticos e partidos sobre o tema, com destaque para a obra de Marco Maciel e os estudos de fundações partidárias como a Perseu Abramo (PT) e o Espaço Democrático (PSD), por exemplo. No primeiro caso, em livro lançado pelo Senado Federal em 2004, o ex-vice-presidente da República e ex-senador Marco Maciel, que fez carreira ligada ao PFL-DEM, defendia a ideia de reformas políticas mais amplas “entendidas não apenas como mudanças restritas aos sistemas eleitoral e partidário, mas como mudanças que incluam também o aperfeiçoamento do sistema de governo, a redefinição do sistema federativo e o revigoramento dos valores republicanos”.

Por sua vez, a fundação ligada ao PT, a despeito de outras publicações próprias sobre o tema, em 2015 lançou a obra “Reforma Política Democrática – temas, atores e desafios”, onde reúne sob a organização de Marcus Ianoni um conjunto de 26 autores entre pesquisadores e membros do partido para discutir aspectos da reforma política com ênfase em valores da legenda, mas principalmente de aspectos atrelados à lógica eleitoral e partidária. Destacam-se, nesse caso, profissionais da ciência política e da sociologia.

Já a entidade do PSD, sob a organização de Monica Caggiano e coordenação de Cláudio Lembo, lançou em 2017 a obra “Reforma Política – mito inacabado” com destaque para as reflexões de profissionais do mundo do direito. O conteúdo não difere muito do que se tem produzido e toca em pontos relevantes atrelados às características adotadas no Brasil e as possibilidades de transformação.

Para além de tais contribuições mais centradas no campo político-partidário, e a despeito do perfil técnico de tais esforços, a maioria das obras em áreas mais puramente acadêmicas é organizada por um ou mais pesquisadores que, de forma ampla, conta com diversas colaborações sobre a temática – a exemplo do volume da Fundação Perseu Abramo e do Espaço Democrático. Alguns exemplos merecem atenção para a localização dos debates.

Em 2006, por exemplo, Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia organizaram um volume em parceria da UFMG com o Pnud onde 43 pesquisadores discutiam as possibilidades de aperfeiçoamento da democracia no Brasil. No mesmo ano, pela editora da Fundação Getúlio Vargas, Gláucio Soares e Lúcio Rennó organizaram obra sobre a mesma temática, enfatizando aspectos essenciais das possíveis transformações e seus desafios junto com um grupo extenso de pesquisadores. O

que se notou à época, por exemplo, foi uma quantidade grande e ampla de projetos de reforma política tramitando no Congresso Nacional, a despeito do fato de muitos conteúdos serem extremamente pontuais. Com base em um seminário realizado entre a Câmara dos Deputados e a Associação Brasileira de Ciência Política, que culminou na publicação de Soares e Rennó, o que se notou foi: “que assim como consensos são difíceis e raros dentro da Câmara, também o são dentre os estudiosos da política brasileira”.

Em 2007, no campo do direito, foi a vez de o advogado eleitoral Alberto Rollo organizar obra sobre o tema. Intitulada “Reforma Política: uma visão prática” a principal contribuição estava atrelada às percepções causadas pelo sistema eleitoral aos operadores do mundo do direito. Com base em suas convicções e nas regras vigentes, as alterações entendidas pelos autores como essenciais eram propostas em nova obra capaz de sugerir a dificuldade de se chegar a consensos.

Ainda na primeira década do século atual, sob a organização de João Paulo Viana e Gilmar dos Santos Nascimento, em 2008 a Assembleia Legislativa de Rondônia lançou a obra “O sistema político brasileiro: continuidade ou reforma” onde diferentes pesquisadores buscavam compreender, em ritmo semelhante às demais obras citadas, as características políticas do país e onde elas poderiam ser alteradas.

Mais recentemente, dois esforços merecem atenção e mostram o quanto a temática está viva para além desse atual volume especial da revista *Cadernos Adenauer*. Em 2015, a obra organizada pelo jurista Joaquim Falcão, lançada pela *Civilização Brasileira* e denominada “Reforma eleitoral no Brasil – legislação, democracia e internet em debate” se concentra, dentre outros desafios, na reflexão de profissionais do mundo do direito e da comunicação para a compreensão de aspectos atrelados à demanda por uma modernização das leis diante dos avanços da internet e seu impacto sobre as campanhas.

Também em 2015, com base em um conjunto de palestras e debates realizados na Câmara Municipal de São Paulo, a *Revista Parlamento e Sociedade*, da Escola do Parlamento, lançou dois volumes do que chamou de “Dossiê Reforma Política” reunindo diferentes reflexões que visavam a trazer alternativas de transformação para o quadro político nacional.

Um ponto, sobretudo nas obras escritas por múltiplos autores, conduz à reflexão da mais absoluta falta de consenso e conseqüente dificuldade no avanço sobre pautas capazes de aglutinar as maiorias qualificadas necessárias à aprovação de parte expressiva dos conteúdos defendidos por pesquisadores, partidos e parlamentares. Assim, parece possível afirmar que a reforma política que se tem

costuma ter a dimensão do possível, e esse sentimento dificilmente contempla ansiedades e vontades particulares que conduzem a convicções incapazes de se consolidarem como regras. Nesse sentido, a pergunta central desse trabalho passa a ser: o que foi aprovado? Como foi aprovado?

3. O QUE FOI APROVADO E COMO FOI APROVADO

■ Enquanto muitos buscaram apontar os resultados da mais recente rodada da reforma política como mais um insucesso, cabe a pergunta sobre a verdadeira efetividade dos principais destaques da reforma política:

- Fim das coligações em eleições proporcionais,
- Cláusula de desempenho para acesso a recursos públicos e
- Fundo Público para financiamento de campanhas.

Ao final do conturbado processo legislativo, foram aprovadas a Emenda Constitucional 97/2017, responsável pelas alterações na regra de coligações e na exigência de desempenho aos partidos, bem como as leis 13.487/2017, que cria o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), e 13.488/2017, que traz algumas modificações nas regras para distribuição do FEFC e outras regulações de campanha.

A decepção de alguns com o processo pode ser sintetizada pelo presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM/RJ), que também fora o relator em Plenário do processo de reforma política em 2015: “nunca é o que a gente sonhou, sempre sonhamos com a mudança do sistema eleitoral, como o distrital misto, mas acredito que o fim das coligações [Emenda Constitucional 97/17] vai ser uma grande revolução na política brasileira, porque sem a coligação ou os partidos vão construir projetos majoritários ou não terão bancadas de deputados”, declarou Maia².

Se levarmos em conta que o financiamento público exclusivo de campanhas sempre foi uma das principais bandeiras da esquerda, ao passo que o fim das coligações em eleições proporcionais pode ser apontado como um dos raríssimos pontos a atingir algo próximo do consenso entre os cientistas políticos, qual o sentido de dizer que a reforma de 2017 foi tacanha? Especialmente em um cená-

2 <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/546172-DEBATE-SOBRE-RE-FORMA-POLITICA-CONTINUARA-APOS-MUDANCAS-NAS-REGRAS-ELEITORAIS.html>

rio de baixo nível de convergências com relação às medidas a serem implantadas, conforme apresentado anteriormente.

Antes de responder a tal questão, importante salientar o que de fato foram os intensos meses de agosto e setembro de 2017 em matéria de reforma política no Brasil. O ponto que mais chama a atenção, nesse sentido, está associado a uma possível mudança no sistema proporcional brasileiro. Assim como em um jogo de futebol, onde o resultado raramente explica todas as nuances e possibilidades abertas durante a disputa, o placar final da votação do destaque à PEC 77/2003 relativa à mudança do sistema eleitoral, 238 pelo atual sistema contra 205 a favor da mudança, não é suficiente para explicar como, em dado momento, PT e PSDB patrocinaram emenda aglutinativa global que encampava o Distritão – consensualmente visto como muito ruim pela ciência política brasileira – e trazia o Distrital Misto em 2022.

Alguns analistas apontaram a barganha intertemporal que o Senado e as lideranças dos maiores partidos buscaram impor aos partidos e políticos alegadamente mais fisiológicos, cujo fundamento era conceder proteção eleitoral a estes no curto prazo, em que são atacados pela Lava-Jato e correriam o risco de não-reeleição em 2018, em troca do apoio à adoção futura do sistema misto.

Além da óbvia constatação de que, para tomar esta barganha como válida é preciso afirmar positivamente que o sistema misto é uma opção melhor que o atual, é preciso ressaltar que esta visão subestima a ausência de qualquer garantia ou mecanismo institucional que sustentem a manutenção da barganha após a adoção do Distritão, com uma nova composição do Congresso e um novo *status quo* político-partidário a partir de 2018.

O que impediria o provisório a tornar-se definitivo, especialmente após tão brutal reconfiguração do sistema eleitoral, como a proposta? A barganha precisaria sobreviver a duas inflexões radicais no sistema eleitoral em menos de uma década. Poucos sintetizam esta inflexão pragmática em busca de mudanças quanto o deputado federal Marcus Pestana (PSDB/MG). Ao longo dos últimos anos, ele liderou os esforços de mudança no sistema eleitoral brasileiro ao lado de outros parlamentares como Henrique Fontana (PT/RS) e Marcelo Castro (PMDB/PI), notabilizando-se por sua crítica intransigente ao Distritão.

Dados compilados pelo cientista político Jairo Nicolau (<http://rpubs.com/jaironicolau/304472>), apontam que, em 2014, o gasto total declarado pelos 4.993 candidatos com votos válidos para deputado federal foi de R\$ 1,429 bilhão. Deste montante, R\$ 909 milhões foi gasto exclusivamente pelos 513 deputados eleitos. Ou seja, 10,2% dos candidatos foram responsáveis por 64% do total gasto na

última disputa, evidenciando uma concentração dos custos nas campanhas mais competitivas.

Sabemos também que pelo atual sistema eleitoral, os candidatos mais votados são em geral os eleitos, uma vez que mais de 90% dos deputados eleitos em 2014 foram também os individualmente mais votados em seus estados.

Com estes dados em mãos, fragiliza-se um dos principais argumentos apresentados ao longo do debate; qual seja, o de que a adoção do SNTV por meio do “Distritão” seria suficiente para reduzir os gastos de campanha, uma vez que haveria uma redução no número de candidatos.

Caso a lógica de concentração dos recursos se mantivesse – e nada aponta para uma desconcentração dos recursos, em um modelo altamente individualista e cujo financiamento é controlado pelas direções partidárias – haveria grandes incentivos para a manutenção das mesmas elites políticas no poder atualmente, ou ao menos uma enorme barreira a novos candidatos que não fossem naturalmente salientes – como as celebridades – e estivessem em desacordo com as direções partidárias.

Feitas tais observações sobre como o Distritão avançou e quase foi aprovado na Câmara dos Deputados, é relevante voltar para o que de fato se aprovou em Brasília. Embora pareça trivial e acanhada (sobretudo frente aos 5% aprovados como lei ordinária em meados da década de 90 para valer em 2006), para muitos, a cláusula de desempenho aprovada com a Emenda Constitucional 97/2017 poderá afetar em muito a vida dos partidos pequenos já em 2018, quando passa a valer com base nos seguintes critérios:

- 1,5% dos votos válidos nacionalmente
- 1% dos votos válidos em ao menos 9 unidades da federação
- Ao menos 9 deputados federais em 9 unidades da federação

Tomando por base os resultados das eleições de 2010 e 2014, ficariam de fora da distribuição de recursos do Fundo Partidário os seguintes partidos, de acordo com a Tabela 1:

TABELA 1. Partidos atingidos pela Cláusula de Desempenho aprovada no Congresso Nacional de acordo com os resultados de eleições recentes (2010 e 2014)

Eleições 2010	Eleições 2014
PSTU	PCB
PTN	PSDC
PCB	PRTB
PCO	PCO
PMN	PEN
PTC	PPL
PSOL	PSTU
PTdoB	PRP
PSL	PHS
PRTB	PTdoB
PSDC	PMN
PRP	PSL
PHS	PTN
	PTC

Fonte: dados do TSE tabulados.

Tendo em vista que em 2014 existiam 32 partidos disputando votos no Brasil – existirão três legendas debutando estadual e nacionalmente em 2018 – 44% deles estariam impedidos de compartilhar o Fundo Partidário e o horário eleitoral de rádio e TV sob a nova regra. Isso é relevante salientar: a cláusula de barreira não impede o partido de estar nominalmente representado no parlamento, mas o afasta de recursos públicos essenciais à sobrevivência organizacional à luz do que praticam as legendas no Brasil.

Assim, caso se projetassem os efeitos descritos acima para os recursos distribuídos pelo Fundo Partidário desde 2011, os partidos acima deixariam de receber cerca de R\$ 253,6 milhões até setembro do ano 2017, o que representa 8,04% do total distribuído pelo fundo no período.

Os valores e a quantidade de partidos que os recebem não são triviais e certamente seriam ainda maiores se tivéssemos considerado, adicionalmente, os valores do FEFC e o aumento progressivo do nível de desempenho exigido nos anos subsequentes.

Ainda que distante do patamar de outros países e de forma menos radical que uma cláusula de barreira efetiva, capaz de barrar a entrada dos eleitos no parlamento, as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional 97/2017 podem ter efeitos bastante relevantes para o sistema partidário, sendo capaz de retirar incentivos para a criação e manutenção de partidos com vistas unicamente ao controle de parcela do Fundo Partidário e do aluguel de tempo de televisão e rádio gratuito, em que pese seus potenciais efeitos colaterais.

Criticada por potencialmente eliminar uma das fontes de oxigenação do atual sistema político, a cláusula de desempenho aprovada em 2017 não manteve a criação das federações partidárias em seu texto final, considerada uma válvula de escape para agremiações apontadas como ideológicas, mas de baixa performance eleitoral, as quais poderiam associar-se a partidos maiores de perfil semelhante para evitar sua asfixia, com a perda dos recursos públicos.

Na contramão destas medidas, contudo, houve a modificação do mecanismo atualmente utilizado para distribuição das sobras, que privilegia os partidos de maior votação e é apontado por muitos como uma cláusula de barreira implícita ao sistema proporcional vigente.

Numa eleição proporcional, em primeiro lugar, é preciso determinar a quantos votos cada assento no parlamento corresponde, dividindo-se o total de votos válidos pelo número de vagas. Assim, obtém-se o quociente eleitoral.

Um segundo passo é determinar quantas cadeiras cada partido tem direito, por meio da divisão do total de votos do partido ou coligação pelo quociente eleitoral. Queremos descobrir, nesse caso, quantas vezes o quociente eleitoral cabe na votação do partido. Assim, é possível determinar a quantas vagas no parlamento cada partido tem direito por estado.

Contudo, esses passos não são suficientes para alocar todas as cadeiras, pois há algumas que sobram desta alocação inicial. Uma nova rodada é feita para distribuir estas sobras e foi esta regra o objeto da mudança pelos parlamentares. O método até então vigente no Brasil assemelha-se ao D'hondt, de origem belga.

Consiste, basicamente, em restringir a distribuição das cadeiras restantes aos partidos ou coligações que superaram o quociente eleitoral, impedindo que os partidos menos votados recebam estas cadeiras adicionais. Com o fim desta regra, os partidos pequenos também poderão fazer parte desta disputa pelas sobras, o que tem o potencial de – em 2018 – restringir os efeitos da cláusula de desempenho numa leitura que nos levaria a certa lógica de esquizofrenia, pois se faz algo com uma mão e seu contrário com a outra.

Outra marca do debate neste atual ciclo político foi a descentralização, proporcionada também pela ausência explícita do Governo na condução das discussões. Após o impulso inicial, surgido da aprovação pelo Senado Federal no final de 2016 da PEC que vedava coligações e criava cláusula de desempenho, renumerada como PEC 282/2016 após sua chegada à Câmara, houve uma divisão dos trabalhos dentro da casa baixa do Legislativo.

Inicialmente, a presidência da Câmara determinou a criação da CEPOLITI³, cuja presidência foi ocupada por Lúcio Vieira Lima (PMDB/BA), recaindo a relatoria sobre Vicente Cândido (PT/SP), curiosamente um nome do partido que não compunha a base governista – evidenciando não apenas o esforço multipartidário, como também a perda de relevância do governo liderado por Michel Temer no processo.

Inicialmente, a CEPOLITI também tinha a pretensão declarada de atuar como a Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre a PEC 282/2016, mas acordo entre as lideranças conduziu à criação de Comissão Especial para esta proposta com composição diversa, presidida pela deputada Renata Abreu (PODE/SP) e relatada pela deputada Shéridan (PSDB/RR) – que viria a ser a proposta melhor sucedida no Plenário, transformando-se na Emenda Constitucional 97/2017 com poucas alterações.

Não obstante, no início de 2017, a CEPOLITI decidiu utilizar um veículo para acelerar a tramitação de suas propostas mais polêmicas e que passariam a receber tratamento em nível constitucional: a mudança do sistema eleitoral para a Câmara dos Deputados e a criação de fundo para o financiamento de campanhas.

Este veículo foi a PEC 77/2003, que tramitou a maior parte do tempo – desde o ano de sua criação pelo deputado Marcelo Castro (PMDB/PI) – apensada a outras propostas. Com a proposição desapensada, o presidente da Câmara – Rodrigo Maia (DEM/RJ) – determinou a criação de uma Comissão Especial⁴ em maio de 2017, a qual passou a ser composta quase como um espelho da CEPOLITI. O uso instrumental da PEC 77/2003 fica evidenciado pelo fato de os postos de presidente e relator terem ficado a cargo das mesmas pessoas em ambas as comissões especiais.

3 Comissão Especial para Análise, Estudo e Formulação de Proposições Relacionadas à Reforma Política.

4 A tramitação de PECs na Câmara exige a criação de comissões especiais antes de sua chegada ao Plenário e após a aprovação de sua admissibilidade pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC).

Ambiciosa, a PEC 77/2003 levou ao Plenário a proposta da troca imediata do sistema proporcional pelo Distritão, com a subsequente implantação do Distrital Misto em eleições futuras. Também propunha, em artigos separados, a criação do novo fundo eleitoral. Com o malogro de tal PEC, restava o impasse sobre o financiamento eleitoral. A solução adveio do Senado, patrocinada pelo presidente em exercício do PMDB, Romero Jucá (PMDB/RR), que modificou a origem dos recursos do fundo público – em vez de retirar dinheiro do orçamento, redirecionaria valores atualmente pagos em subsídios para a propaganda partidária em anos não-eleitorais, bem como dinheiro de emendas parlamentares. Não sem resistências, a proposta criou uma narrativa mais palatável para o uso de recursos públicos e foi aprovado na reta final da janela constitucional, dando origem à lei 13.488/2017. Conseguiu, inclusive, reduzir as estimativas iniciais de quase R\$ 4 bilhões para menos de R\$ 2 bilhões destinados a tal fundo e evitou que ideias, como a exploração de bingos e loterias pelos partidos políticos, prosperassem.

Tendo em vista a relevância da questão do financiamento de campanha, o tema merece atenção especial aqui. O crescimento de gastos com campanhas no Brasil desde 1989 é apontado por muitos como um efeito colateral do sucesso das instituições democráticas. Isto por que, de acordo com esta visão, o elevado grau de competitividade das disputas políticas impede qualquer um de determinar, *ex-ante*, o resultado das disputas. Embora tenha favoritos claros, o jogo eleitoral no Brasil só acabaria no apito do Juiz – o Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Embora favorável, dentro de uma perspectiva de democracia que valoriza a contestação, quando conjugada à virtual ausência de limites à doação para campanhas, esta situação estimulou a bolha do mercado eleitoral. Insufladas pela indeterminação do resultado e pela competição acirrada, as campanhas passaram em pouco tempo à casa dos bilhões.

Se gastar mais possuía efeitos positivos no resultado eleitoral e a fonte de recursos parecia inesgotável, junto a empresas gigantes, interessadas nas contrapartidas que esta sanha por recursos proporcionava, por que não assegurar mais recursos para competir em um mundo de incerteza eleitoral?

Goste-se ou não do financiamento privado, o sistema vigente no Brasil até 2014 estimulava uma corrida de campanhas em direção aos maiores fornecedores potenciais de financiamento. Ademais, a não existência de um teto absoluto para doações causava, associada a outros fatores, uma baixa necessidade de esforço por parte de partidos e candidatos para a obtenção de recursos.

Muito mais racional, dados os incentivos presentes, era concentrar os esforços em um pequeno número de fornecedores que dispunham de recursos em escala suficiente para bancar os custos bilionários de campanha. À luz dos fatos revelados no curso da Operação Lava-Jato, dentre outros esforços da justiça, parece razoável afirmar que os dirigentes partidários e candidatos ficaram acomodados, preguiçosos.

Uma questão normativa importante a ser feita é se os partidos deveriam, de um ponto de vista de valorização da competição política, ter tão pequeno esforço para financiar suas campanhas, visto que era fácil financiá-las batendo à porta de tão poucos.

Fato é que esta fonte considerada legal aparentemente inesgotável secou. Cientes da mudança nas regras do jogo e antecipando dificuldades eleitorais em 2016, as elites políticas acertaram o passo e aprovaram o aumento do Fundo Partidário, que passou de R\$ 313,4 milhões em 2014 para R\$ 811,2 milhões, em 2015.

Lá, como em 2017, alegou-se a ausência da cultura de doações por pessoas físicas como uma justificativa para o aumento nos desembolsos públicos com os partidos e, indiretamente, seus candidatos. Curioso notar que dificilmente haverá qualquer espaço para a doação florescer sem incentivos às pessoas físicas e desincentivos às fontes alternativas de financiamento.

A proposta de criação de um fundo eleitoral, inicialmente contida na PEC 77/2003 como um percentual da receita corrente líquida no exercício anterior às eleições, inicialmente projetado em R\$ 3,6 bilhões, antes de constituir uma novidade, aparece como a manutenção da estratégia dominante pelos dirigentes partidários e candidatos: o menor esforço possível para a obtenção de recursos.

Ao final do processo, a aprovação do FEFC disponibilizará valor estimado em R\$ 1,7 bilhão aos partidos, oriundos de duas fontes:

- I. O equivalente à compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada em 2017 e 2016.
- II. 30% do valor reservado no orçamento às emendas de bancada estadual de execução obrigatória.

Um detalhe importante da argumentação favorável ao “Fundão” diz respeito ao seu alegado papel para a prevenção do caixa 2 eleitoral e da prevalência de financiamento ilegal proveniente do crime organizado.

Por outro lado, a legislação que especificou as regras para distribuição do FEFC deu autonomia completa aos partidos para definirem como serão feitos tais gastos. Isso implica uma vantagem comparativa para os dirigentes partidários e seus candidatos preferidos nas eleições, dada a escassez de fontes alternativas ao financiamento público.

Na ausência do financiamento público, os candidatos estariam em pé de igualdade no que diz respeito às opções de financiamento, em que pese a ausência de teto para autofinanciamento beneficiar sobretudo os candidatos com renda elevada. A partir da instituição do financiamento público sem regras, não há nada que impeça os dirigentes de concentrar estes recursos em si mesmos e nos seus apoiadores, reduzindo as chances de renovação dentro dos partidos. Também traz certa inércia nos tamanhos dos partidos, visto que os maiores contarão com mais dinheiro e, portanto, terão mais chance de continuar grandes.

Para além dessas discussões atreladas ao financiamento de campanhas e a uma cláusula de desempenho de 1,5% sem impeditivos de representação, é relevante apontar que a partir de 2020 foi aprovado o fim das coligações em eleições proporcionais. Vistas por muitos como uma maneira de pequenos partidos se alavancarem nas votações de legendas mais estruturadas, garantindo representação em parlamentos, a medida parece muito mais corrigir distorções atreladas ao destino do voto do cidadão do que efetivamente conter a entrada de partidos. As simulações feitas por especialistas nesse caso se mostram extremamente frágeis, pois sem tais alianças o total de candidatos lançados pelas pequenas legendas, em geral, seria muito maior. Assim, a cláusula de desempenho como instrumento para barrar ingresso ou representação é mais eficiente numa primeira análise, à medida que o fim das coligações proporcionais parece capaz de tornar o sistema, e sua lógica, mais inteligíveis.

Para além desses três pontos centrais da reforma, alguns pontos específicos atrelados a tempo de campanha, exposição das candidaturas em meios de comunicação etc. foram aprovados. Não serão, no entanto, temas dessa reflexão. O objetivo central, nesse instante, é compreender como a sociedade foi envolvida nessa discussão, dialogando centralmente com um ponto destacado por Dantas (2015): a sociedade não é trazida, e tampouco parece preparada para tal, ao debate da reforma política na qualidade de agente protagonista.

Assim, dialogando com pergunta apresentada à introdução desse artigo, que diz respeito ao papel da sociedade civil por meio de movimentos surgidos à margem do sistema partidário desde as manifestações de 2013, em paralelo às organizações tradicionais: como a sociedade participou desse processo?

Se no início dos anos 1990, as críticas ao sistema político brasileiro diziam respeito a dúvidas sobre sua governabilidade e estabilidade, estes grupos buscaram um conjunto novo de elementos para criticar o funcionamento do atual sistema. Com perfis e objetivos muito distintos, movimentos defenderam uma pauta de renovação política, de certa forma questionando as barreiras à oxigenação endógenas ao sistema político, em lugar de focar suas críticas nas atuais regras eleitorais, ao mesmo tempo em que se posicionaram contrariamente às alterações sugeridas.

Embora aparentemente paradoxal, o pedido de renovação aliado à recusa das principais mudanças propostas (Distritão e Fundo Público Eleitoral) tinha por objetivo destacar o papel de entraves em outras variáveis institucionais, em uma leitura sofisticada do papel das instituições políticas vigentes. Se o sistema eleitoral não é um entrave à renovação, qual o motivo para a insatisfação destes movimentos? Para muitos destes, a resposta clara e objetiva foi o sistema partidário e seu monopólio sobre a representação, ou seja, sobre o direito a ser votado.

Manifesto⁵ publicado pela campanha “Reforma que Queremos”⁶, afirmava que o “grande problema no formato desse Fundão é que seus recursos serão distribuídos entre as lideranças partidárias que já se enraizaram no poder, enfraquecendo a possibilidade de democratização do sistema político”. O questionamento estendeu-se à proposta do Distritão, cujo efeito seria o de enfraquecer “construções coletivas fomentando a disputa individual, encarece(r) a lógica da campanha e termina(r) aumentando a barreira de entrada para novos atores nessa disputa”, conforme o mesmo documento. Também o “Vem pra Rua”, movimento que ganhou notoriedade durante o processo de impeachment de Dilma Rousseff, organizou campanha contrária ao novo fundo eleitoral público.

Algumas outras características também foram relevantes. A principal delas, possivelmente, a ausência explícita do Planalto na coordenação da Coalizão de Governo durante o processo – em que pese o papel da Presidência na validação do acordo final entre as elites políticas de Câmara e Senado ao final do processo, possibilitado pelo veto parcial da presidência a alguns dos itens polêmicos aprovados, como o que obrigaria a retirada de comentários anônimos em redes sociais que fossem considerados ofensivos a candidatos ou partidos, mesmo sem autorização judicial.

5 <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/08/1910102-organizacoes-lancam-abaixo-assinado-contra-distritao-e-novo-fundo-eleitoral.shtml>

6 A campanha foi organizada pelo coletivo Nova Democracia, encampado por grupos como “Acredito”, “Agora!”, “Quero Prévias”, “Movimento Transparência Partidária”, “Bancada Ativista” e outras organizações.

Sem a mão pesada do Governo, o papel das lideranças de bancada e da Mesa Diretora ficou em destaque ainda maior. Assim, a relevância do debate sobre reforma política em 2017 pode ser medida pelo número de sessões em Plenário dedicadas às matérias.

Enquanto, em 2015, o Plenário da Câmara debruçou-se sobre o tema apenas na semana do dia 24 a 30 de maio, por meio da PEC 182/2007, em 2017 a Câmara ocupou-se de discutir as diversas propostas no Plenário ao longo de boa parte do mês de agosto, todo o mês de setembro e na primeira semana de outubro.

O esforço foi, evidentemente, maior, com a derradeira votação se estendendo pela madrugada de 06 de outubro, no Plenário Ulysses Guimarães. E isto em detrimento da agenda econômica e de outros temas candentes, o que denota um esforço significativo das elites políticas para dar vida às alterações no sistema político brasileiro.

É preciso ressaltar que o Plenário é o espaço de atuação das lideranças de bancada por excelência, uma vez que o processo legislativo não depende dele para a aprovação de propostas, dado o poder conclusivo e terminativo das Comissões da Câmara e do Senado. Não obstante, por meio de Requerimentos de Urgência e outros mecanismos, os líderes e a Mesa Diretora tendem a trazer para o Plenário aqueles temas sobre os quais mais desejam ter controle.

A prevalência deste tema no Plenário por tanto tempo é, portanto, também um sintoma da primazia do tema na agenda política e um contra-argumento à ideia de que a reforma política não se efetiva por falta de “vontade política”.

4. CONCLUSÃO

■ O artigo mostrou que a despeito da existência de diagnósticos e esforços para compreender melhorias nos sistemas eleitoral, político e partidário brasileiros a chance de converter tais ideias em regras continua baixo desde os anos de 1990. Cientistas políticos, juristas e políticos se organizam facilmente em torno de estudos, mas essas reflexões não avançam no mesmo ritmo em termos práticos. O objetivo desse trabalho não é criticar, mas apenas caracterizar esse fenômeno, algo bastante conhecido em nossa realidade. Dessa maneira, mais uma vez enfrentamos intensos debates na seara política federal sobre a reforma política e avançamos de forma menos profunda do que as expectativas anunciaram. Mudanças esperadas e descritas em diversos estudos, no entanto, foram consolidadas, sobretudo a cláusula de desempenho e o fim das alianças em eleições proporcionais. Nesse sentido, seria possível dizer que o país é lento em suas decisões, mas algu-

mas delas parecem sintonizadas a desejos que por vezes encontram formas de se tornarem realidade.

Outro ponto central foi a ideia do financiamento, que por um lado manteve afastada do jogo oficial as empresas, enquanto foi capaz de criar um fundo eleitoral com dinheiro público para alimentar o contato entre partidos, candidatos e eleitores. Esse processo todo de reforma mostrou um Poder Executivo menos protagonista, algo seguramente apreendido ou compreendido com o ativismo pouco prudente da ex-presidente Dilma Rousseff em seus discursos sobre a reforma política entre 2013 e 2015, quando afirmou ser favorável a constituinte exclusiva sobre o tema, defendeu plebiscito sobre agenda do Planalto acerca da reforma e indicou seu intuito de passar para a história como “a presidenta que fez a reforma política”. Ademais, mostrou uma sociedade pautando desejos, enfrentando situações em que se posicionou de forma crítica, sobretudo contra o Distrito e um fundo mais amplo para eleições, mas de forma distante e sem a visualização de canais institucionais formais de debate e participação ativa. Tais aspectos mostram que os partidos e seus representantes no Congresso Nacional, mais uma vez, fizeram as reformas com seus desejos, cálculos e possibilidades sob os braços.

Diante de tais fatos, voltamos à pergunta associada ao fato de ser a reforma política aprovada boa, possível, ruim etc. Tais adjetivos certamente encontram espaço para debate mais amplo e não necessariamente encontrarão sentimentos únicos, diante de tudo o que se tem produzido em matéria de reforma política, sobretudo no campo do desejo, da análise e do diagnóstico.

HUMBERTO DANTAS · Cientista social, mestre e doutor em ciência política pela USP, pós-doutorando em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas. Na Fundação Konrad Adenauer tem participado de ações de educação política e produz conteúdos analíticos sobre conjuntura política brasileira.

VITOR OLIVEIRA · Bacharel em relações internacionais e mestre em ciência política pela Universidade de São Paulo.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.) *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Revista Parlamento e Sociedade*, números 4 e 5, 2015.
- DANTAS, Humberto. Reforma política e mecanismos de participação cidadã: desafios e limites. *Parlamento e Sociedade*, São Paulo, número 5, volume 3, 2015.
- DANTAS, Humberto. Reforma política: aspectos centrais da mãe de todas as reformas. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, ano XI, volume 1, 2010.
- FALCÃO, Joaquim. *Reforma eleitoral no Brasil – legislação, democracia e internet em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
- IANONI, Marcus. *Reforma Política Democrática – temas, atores e desafios*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.
- LEMBO, Cláudio (coord.); CAGGIANO, Monica (org.). *Reforma Política – um mito inacabado*. Barueri: Manole e Espaço Democrático. 2017
- NICOLAU, Jairo. Os sistemas eleitorais. In AVELAR, Lucia; CINTRA, Octavio (orgs) *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 3ª edição.
- ROLLO, Alberto (Org.) *Reforma Política: uma visão prática*. São Paulo: Iglu, 2007.
- SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lúcio (orgs.) *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- VIANA, João Paulo; NASCIMENTO, Gilmar dos Santos. *O sistema político brasileiro: continuidade ou reforma?* Porto Velho: Assembleia Legislativa de Rondônia, 2008.

Sugestões para reformas legais e jurisprudenciais à concretização dos direitos fundamentais políticos de candidatura e de voto: a reforma política e o direito eleitoral

RUY SAMUEL ESPÍNDOLA

RESUMO

■ O artigo propõe ao debate doutrinário e político, mudanças na legislação e na jurisprudência, para que uma candidatura deixe de ser “uma corrida de obstáculos”, mergulhada em profunda insegurança jurídica. Propõe 15 pontos que demandariam alteração do direito positivo eleitoral (material e processual): diminuição do tempo para o exercício do direito de ação que leve à cassação de registro, diploma ou mandato eletivo; mandato para juízes de TRE’s de 06 anos, sem direito a recondução e com vencimento mensal igual ao dos desembargadores, no que toca aos advindos da classe dos juristas, com impedimento pleno da advocacia durante o período de mandato; recurso especial eleitoral com súmulas próprias e adaptadas aos bens tuteláveis pela justiça eleitoral; previsão legal de que o réu, em todas as ações eleitorais, será ouvido após a oitiva de testemunhas; testemunhas que devem ser intimadas, sempre, por mandado, para deporem em audiência, salvo que as partes peçam dispensa de ordem judicial; proibição de mudança de precedentes, no curso da eleição, *in malam parte* candidato, todavia, mudança benéfica à candidatura deve ser assegurada e aplicada ao pleito em curso; revogação das normas da lei de inelegibilidades que contrastem com tratados internacionais de direitos humanos; introdução de regra na complementar lei 64/90 que module as penas, entre 04 e 08 anos, e se assegure a detração de tempo inelegibilidade, para que não se exceda o tempo máximo de 8 anos, em qualquer caso; inconstitucionalidade da alínea “g”, por estatuir cláusula com conteúdo abdicatório do poder de legislar.

ABSTRACT

■ *The paper proposes to include changes in legislation and jurisprudence to the doctrinal and political debate so that a candidacy is no longer an “obstacle course race”, plunged in deep legal uncertainty. It proposes fifteen items that would require changes to the positive electoral law (both substantive and procedural): reduction of the time to exercise the right to take legal action, leading to the annulment of an application, diploma or elective mandate; Establishment of a 6-year mandate for judges in the Regional Electoral Courts, without reinstatement and monthly salary equal to that of appellate judges. Those with an attorney background should be fully impeded to practice law during the term of office; Special electoral appeals with own precedent and adapted to safeguarded assets by the electoral justice; legal provision that the defendant will be heard in all electoral legal proceedings after the witnesses; Witnesses must be always summoned by order to testify in court, except when the parties request exemption of the judicial order; Prohibition to change the precedents in the course of the election, in malam parte of the candidate, however changes that benefit the candidacy must be ensured and applied to the election under course; Repeal of the norms of the law of ineligibilities that contradict international human rights treaties; Introduction of a rule in Complementary Law 64/90 to modulate sentences between 4 and 8 years in order to ensure the detraction time of ineligibility, so that the maximum time of 8 years is not exceeded in any case; Claim the unconstitutionality of item “g”, because it establishes a clause with content abdicating the power to legislate.*

■ A reforma política eleitoral positivada em 06.10.17, consubstanciada nas Leis 13.487 e 13.488, alterou as seguintes normas de nossa ordem jurídico-eleitoral: Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), a Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral).

Podemos destacar algumas alterações, que em nosso entender tem maior relevância, para os fins do presente trabalho de reflexão:

- o prazo de domicílio eleitoral foi reduzido para seis meses, tal como ocorrido em 2015 em relação à filiação partidária (na redação anterior era de um ano, antes do dia da eleição);
- a nova lei eleitoral reafirmou a impossibilidade jurídica de existência das candidaturas avulsas, com o fim de barrar a discussão em repercussão geral, em curso no STF, nos autos de ARE 1.054.490/RJ;

- poderão concorrer às eleições de 2018 os partidos que forem criados até abril de 2018. Hoje temos 35, e poderemos chegar a 69, segundo estimativas atuais¹.
- a Lei 13.487 criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Seus valores aproximados estão na cifra de 1,7 bilhão de reais;
- outras dois modos de financiamento das campanhas eleitorais foram positivados: (i) o *crowdfunding* (vaquinha pela web) e (ii) a comercialização de bens e serviços, com possibilidade de realização de alguns eventos pelo candidato ou seu partido político;
- foram instituídas duas novas figuras penais no Direito Eleitoral: (i) veiculação de propaganda eleitoral na internet no dia da eleição e (ii) apropriação de valores da campanha para benefício próprio.
- limites de gastos de campanha agora serão definidos por lei congressional, e não mais pelo TSE, por suas resoluções;
- a Lei 13.488/17 permitiu que os candidatos e partidos políticos, façam propaganda eleitoral por meio de “posts impulsionados”;

Não obstante a importância dos temas debatidos e positivados, e que tomaram a atenção de nossos congressistas no texto legal de 06.10.17, entendemos que a grande reforma política a empreender é a reforma do *ius positum* eleitoral, a reforma do direito material e processual eleitoral vigente, tanto em seus aspectos legais, quanto jurisprudenciais e mesmo culturais. E isso não foi tocado na reforma de 2017. E nem nas anteriores. Estamos por fazê-lo.

Assim, para a melhor efetividade dos direitos fundamentais de candidatura e voto, discorreremos sobre alguns pontos de reformas que deverão ser positivadas no Direito Eleitoral, segundo nossa opinião submetida à intersubjetiva crítica dos leitores.

Para nós, a principal reforma “política” reclamável pelos interesses legítimos de nossa democracia constitucional representativa é a reforma de nosso direito e instituições eleitorais, ou melhor, a que reclama a reforma do direito material e do direito processual eleitorais.

O Direito Eleitoral aplicado por nossos tribunais e as suas consequências sobre a validade das decisões populares é que deve ser objeto da mais atenta, séria e refletida reforma política. Ou seja, principalmente as formas jurídicas que positivam a intervenção da justiça eleitoral sobre a validade de registros, diplomas, mandatos e decisões dos colégios eleitorais.

1 Conforme o jurista Henrique Neves, ex-Ministro do TSE, em sua publicação no site Jota: “O Saldo da Reforma Eleitoral”, disponível em 25.10.17, 15h48m, “<https://jota.info/o-saldo-da-reforma-eleitoral-09102017>”.

1º

■ Precisamos de um novo Código Eleitoral (que unifique a matéria eleitoral) e de um Código de Processo Eleitoral, no qual haja unificação de ritos, diminuição de prazos para o aforamento de ações em prol da preclusividade e da segurança jurídica do processo eleitoral e do respeito às decisões de soberania popular.

As “condutas vedadas” devem ter tempo reduzido para exercício do direito de ação ao dia da eleição ou até dez dias depois da ocorrência do fato²; assim como Ação de Investigação Judicial Eleitoral sobre abuso de poder econômico (e AIJE do 41-A), político e abuso dos meios de comunicação, até 15 dias após a data das eleições³, com prazos decadenciais. Abusos cometidos antes do processo de registro deverão ser deduzidos em Ação de Impugnação de Registro de Candidatura e em seu prazo legal, sob pena de decadência, como defende, há muito, Adriano Soares⁴ e já fora jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral⁵.

2º

■ Devemos positivar regra processual que determine o acatamento de causas supervenientes que suspendam a inelegibilidade propriamente dita, e as que regularizem a quitação eleitoral (que levam a inelegibilidade prática), nos processos de registros (e nos que cassam registros e diplomas), até que se ultime a jurisdição eleitoral junto ao TSE, sendo de se assegurar (por regra legal ou por mutação jurisprudencial) a juntada de documentos e esclarecimentos até mesmo em sede de embargos de declaração ou em recurso especial⁶. Revogando-se a jurisprudência

2 Atualmente este prazo vai até a data da diplomação, cf. art. 73, § 12º, da Lei 9.504/97, o que pode ocorrer até 19 de dezembro, pelo calendário eleitoral do TSE, ou seja, dois meses e meio depois da eleição concluída, o que permite um “armazenamento tático” dos adversários do candidato eleito.

3 Atualmente é assim: art. 41-A, § 3º, da Lei 9.504/97: “A representação contra as condutas vedadas no caput poderá ser ajuizada até a data da diplomação. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009).”

4 Em seu afamado Instituições de Direito Eleitoral, 9ª ed., Belo Horizonte, Fórum, 2013, p. 304.

5 RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 12676, Acórdão nº 12676 de 18/06/1996, Relator Min. JOSÉ BONIFÁCIO DINIZ DE ANDRADA, Relator designado Min. ILMAR NASCIMENTO GALVÃO, Publicação: RJTSE – Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 8, Tomo 2, Página 119 DJ – Diário de Justiça, Data 16/08/1996, Página 28134.

6 Atualmente, nos processos de registro, não se admite isso, como demonstra o seguinte julgado no Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 45540 - Rio De Janeiro/RJ – Relator Min. Gilmar Ferreira Mendes, j. 30/10/2014.

retrocessiva do TSE, que em 2012, no tema de eleições municipais, admitiu isso somente até a instância recursal ordinária do TRE⁷. Isso, sugerimos, para que seja aceito somente em manifestação da defesa do Réu Candidato, de seu partido ou coligação.

Recentemente, evoluiu a jurisprudência do TSE para dizer que até a data da diplomação seria possível adução de tal causa superveniente⁸. Pensamos que deveria ser até se esgotar a jurisdição do TSE ou do processo eleitoral em si considerado, que pode compreender a apreciação do tema, em recurso extraordinário eleitoral, junto ao STF. Se não mudar a jurisprudência retrocessiva criticada, que a lei a fixe e assim tratará com mais segurança a matéria de causas supervenientes a suspenderem inelegibilidades e outras situações impeditivas equivalentes (como a ausência de quitação eleitoral), eis que jurisprudência do TSE tem se mostrado instável – em vários temas, não só nesse. Aliás, o TSE entendia que somente a inelegibilidade poderia se beneficiar das causas supervenientes à suspensão ou cancelamento de seus efeitos. Não estendia isso para as condições de elegibilidade, nos quais incluía as causas de falta de quitação eleitoral. Isso mudou recentemente, de modo positivo, para se admitir que as condições de elegibilidade, preenchidas supervenientes ao registro, possam ser levantadas para o seu deferimento, desde que se apresentem até o último lanço da fase recursal ordinária, não compreendida a de estrito direito.⁹

3º

■ Mandato para os juízes de tribunal de 06 anos, sem recondução, em qualquer hipótese. Isso nos dará maior estabilidade na jurisprudência eleitoral e eficaz aproveitamento da experiência do juiz que se tornou maduro na e para atividade juseleitoral. E que seja garantida a possibilidade de dedicação exclusiva do Juiz durante o mandato, ao menos ao Juiz tribunalício. Remuneração de quem não é juiz de carreira igual a quem é magistrado, com impedimento à advocacia, durante o tempo de magistratura eleitoral, tendo como parâmetro de vencimento, o vencimento médio entre os magistrados de carreira do tribunal eleitoral.

7 Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 112-28, Mineiros/GO, rel. Min. Nancy Andrighi, em 7.2.2013.

8 Recurso Ordinário nº 294-62, Aracaju/SE, rel. Min. Gilmar Mendes, em 11.12.2014.

9 RO – Recurso Ordinário nº 52552 - Campo Grande/MS Relatora Min. LUCIANA CRISTINA GUIMARÃES LÓSSIO, j. 03/09/2014.

4º

■ O recurso especial eleitoral deve ter súmulas e hermenêuticas processuais próprias, devido às peculiaridades evidentes do processo eleitoral, que não comporta largamente ação rescisória (somente nos casos de decisão de inelegibilidade proferida pelo TSE). Resp que deve ter conformada, legislativamente, uma funcionalidade técnico-processual mais própria aos bens tuteláveis nos feitos eleitorais; que precisa ter princípios orientadores diferenciados, devido ao tempo de existência do objeto a que cuidam: mandatos populares e eleições, que tem prazo certo para se exaurirem.

Por exemplo: devem-se conhecer questões de ofício nos recursos de estrito direito na seara eleitoral, ainda que não tenha havido prequestionamento no tribunal “a quo”; e nas matérias que tratam de registro, diploma ou mandato, assim como inelegibilidade, é preciso admitir maior incursão na matéria fática da causa, sem óbices da súmula 7 – STJ, em prol do direito de voto e da candidatura eleita ou em disputa; isso pela ideia de *favor rei*, o *in dubio* pro réu na seara eleitoral, que amalgama, no caso, o povo eleitor e seu candidato eleito ou em campanha, pois ao se nulificar um registro de candidatura, anulam-se todos os votos válidos dados ao candidato nas urnas.¹⁰

5º

■ Embargos declaratórios com efeitos rescindentes (modificativos) ou uso do mandado de segurança de maneira mais apropriada com tais fins, já que não existe ação rescisória contra decisões de todas as instâncias da justiça eleitoral, a não ser para as decisões do TSE que versem sobre inelegibilidade¹¹. Que a lei ou a jurisprudência se encarreguem de positivar essas faculdades processuais, a bem de um devido processo legal eleitoral que preserve mais adequadamente os direitos fundamentais de candidatura e de voto.

10 Ver nosso artigo, para aprofundar esses aportes críticos: “Justiça Eleitoral contramajoritária e soberania popular. A democrática vontade das urnas e a autocrática vontade judicial que a nulifica”. Revista Brasileira de Direito Eleitoral. RBDE. Belo Horizonte: Fórum, ano 5, n. 8, jan./jun, 2013.

11 Conforme Código Eleitoral: Art. 22. Compete ao Tribunal Superior: I – Processar e julgar originariamente: (...). j) a ação rescisória, nos casos de inelegibilidade, desde que intentada dentro de cento e vinte dias de decisão irrecurável, possibilitando-se o exercício do mandato eletivo até o seu trânsito em julgado. (Incluído pela LCP nº 86, de 1996).”

6º

■ Previsão legal expressa do direito do réu de ser ouvido, após a oitiva de todas as testemunhas, bem como o direito de essas serem intimadas judicialmente, notadamente se a parte o requerer de maneira fundada. Como deflui de tratados internacionais, notadamente do Pacto de São José da Costa Rica, artigo 8º, I, é direito da parte obter o comparecimento compulsório das testemunhas¹². Como se encontra positivado no direito positivo processual interno, cabe à parte levar a testemunha, independente de intimação judicial¹³, o que fere o seu direito à prova e ao devido processo legal, instituindo verdadeira inconveniência na regra doméstica. O direito de serem intimadas judicialmente as testemunhas, nos processos eleitorais, é demais esclarecido na pena do jurista Marcelo Ramos Peregrino, em inovadora obra, *O controle de convencionalidade da lei da ficha limpa- direitos políticos e inelegibilidades*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2015. p. 210-211.

7º

■ Necessitamos regra que proíba a mudança de precedentes, que vede a alteração da jurisprudência no curso do ano eleitoral, prejudiciais às candidaturas (eleitas ou não), tanto quando se tratar de preceito material ou de norma processual, para fim de se conferir ao princípio da anualidade eficácia paralisante não só em matéria legislativa, mas também na questão jurisprudencial.

Assim, necessário estabelecer regra processual que impeça a mudança de jurisprudência no curso da eleição que seja prejudicial ao direito de candidatura, por quaisquer de nossas cortes regionais eleitorais, TSE e STF. Regra que impeça que no ano da eleição se altere entendimento benéfico às candidaturas para *in malam parte*, com violação da segurança jurídica assegurada pelo artigo 16 da CF.

12 “Artigo 8º – Garantias judiciais, 1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, (...) 2. (...) toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas: (...). f) direito da defesa de inquirir as testemunhas presentes no Tribunal e de obter o comparecimento, como testemunhas ou peritos, de outras pessoas que possam lançar luz sobre os fatos; (...)”.

13 Lei complementar 64/90, artigo 22: “V – findo o prazo da notificação, com ou sem defesa, abrir-se-á prazo de 5 (cinco) dias para inquirição, em uma só assentada, de testemunhas arroladas pelo representante e pelo representado, até o máximo de 6 (seis) para cada um, *as quais comparecerão independentemente de intimação*”.

Embora haja precedente do STF RE-637485, Rel. Gilmar Mendes, no sentido da proposição ora defendida, rico será ao Direito Eleitoral a positivação de norma legal expressa com esse teor garantista.¹⁴

A interpretação *in bonam parte*, que preserve o resultado da soberania popular, poderá retroagir como aplicação dessa garantia constitucional, como se faz em Direito Penal com a chamada *lex mitior, ex vi* dos artigos 2º¹⁵ do Código Penal e 5º, XL¹⁶, da Constituição da República. Ou seja, pode-se admitir a retroação benigna, mas não se pode permitir a retroatividade maligna da interpretação nova. Diante dessa premissa soa estranho julgamento recente do TSE¹⁷, que não aplicou ao passado entendimento mais benigno, alegando óbice decorrente do princípio da segurança jurídica. Justamente a segurança jurídica é garantia para se proteger o grande plexo de liberdades do réu, e não para elevar a capacidade punitiva do Estado ou para abastecer as expectativas punitivas da Sociedade. Trata-se de uma garantia contramajoritária.

Essa garantia de uma interpretação ou aplicação de entendimento *in bonam parte* não pode ser desprezada no processo *penal* eleitoral *não-criminal*, devendo receber o mesmo tratamento do processo que aplica penas de liberdade ambulatoria o processo que aplica penas políticas de AIJE (como são a cassação de registro, diploma e inelegibilidade, além da multa). O TSE, pelo seu plenário, em antológico julgado, de 21.05.15, afirmou: “*As sanções eleitorais, embora não sejam propriamente criminais, enquadram-se no âmbito mais amplo do direito sancionador, de modo que a elas devem ser aplicados, naquilo que pertinente, os princípios penais e processuais penais.*”¹⁸

Exemplo que demonstra a necessidade dessa regra é o julgado “*in malam parte*” (por tal, retrocessivo) do TSE n. RO 401-37.2014.6.06.0000, de 26.08.14, Rel. Min. Henrique Neves, que tematizou o julgamento de contas publicas de prefeito pelo Tribunal de Contas e seus reflexos no plano do direito de candidatura¹⁹.

14 RE 637485/RJ, rel. Min. Gilmar Mendes, 1º.8.2012. (RE-637485)

15 “Art. 2º – Ninguém pode ser punido por fato que lei posterior deixa de considerar crime, cessando em virtude dela a execução e os efeitos penais da sentença condenatória. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)”

16 “XL – a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;”

17 RO – Recurso Ordinário nº 52552 - Campo Grande/MS Relatora Min. LUCIANA CRISTINA GUIMARÃES LÓSSIO, j. 03/09/2014.

18 Conforme excerto do aresto proferido nos Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral nº 670-73.2012.6.24.0088 – Blumenau – SC, Relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, j. 21.05.15.

19 No entendimento mais benéfico à candidatura anterior entendia-se, como regra geral, que somente os julgamentos realizados e ultimados pela Câmara de Vereadores poderiam gerar

Esse precedente ocorreu em 26.08.14, 51 dias depois do processo eleitoral iniciado, e menos de 40 dias antes das eleições, e após o prazo para que todos os processos de registro tivessem sido julgados em todas as instâncias da justiça eleitoral (21.08.14).

Ele corporificou mudança jurisprudencial, injustificado “overruling” que levou ao indeferimento de inúmeras candidaturas, cujos registros tinham sido deferidos em primeiro grau nos Tribunais eleitorais no ano de 2014. Como exemplo, podemos indicar decisão monocrática no caso do RO 526-04/SC, em que atuamos como advogado da parte prejudicada no TSE: o candidato a deputado estadual, após ter obtido seu registro no TRE-SC, com base no entendimento consolidado antes de 26.08.14, teve seu registro indeferido por ato monocrático de Ministra junto ao TSE, que aplicou “a nova e prejudicial regra jurisprudencial” aos fatos pretéritos!

Ou seja, no ano de 2014, iniciada a propaganda eleitoral em 05 de julho, vigorava um entendimento, e em meados de agosto mudou o TSE a sua jurisprudência de sorte a confundir todas as previsões das candidaturas em curso, tornando incerta a atividade defensiva e o trabalho dos operadores do direito, mormente dos advogados e seus constituintes, assim como dos magistrados eleitorais das instâncias ordinárias.

Deveríamos ter a seguinte normativa em nossa legislação eleitoral: “Nos processos eleitorais, notadamente os sancionadores, serão observados, entre outros, os critérios de interpretação da norma material ou da norma processual eleitorais da forma que melhor garanta proteção do direito de candidatura e de voto, vedada a aplicação retroativa de nova interpretação se prejudicial a esses direitos fundamentais.”

8º

■ Maximação dos princípios do contraditório e da ampla defesa, tendo em conta a liberdade de candidatura e a soberania das urnas, com a proibição de uma ação eleitoral iniciar com uma imputação, sobre determinado crivo legal, e, após o debate processual e a sentença, no recurso, inaugurar-se outra classificação jurídica para os fatos, realizando indevidamente uma *emendatio libeli* eleitoral. Precisamos, nos pleitos eleitorais, afastamento da ideia de que o réu apenas se

inelegibilidade. A viragem “maléfica”, no curso da eleição, e retroativa, foi a que mudou tal entendimento para entender que qualquer julgamento efetivado pelo Tribunal de Contas, que não a título de parecer prévio, é apto a embasar adução de inelegibilidade.

defende dos fatos, e não dá classificação jurídica, como em perspectiva crítica leciona o jurista Néviton de Oliveira Batista Guedes²⁰, em importante artigo divulgado em sua coluna *Constituição e Poder*, do site *Conjur*.

Exemplifiquemos: os casos em que as ações judiciais eleitorais discutem “conduta vedada”, com base no inciso VII do artigo 73 da Lei 9.504-97²¹, gastos com publicidade. Como hipótese, vislumbremos ação em que todo o debate se deu desde a inicial à contestação, passando pela sentença, tendo como *thema decidendum* a média anual com gastos de publicidade. Dada a sentença de improcedência, recorre o autor, perspectivando “ex novo” o tema como abuso do poder político, do qual a conduta vedada seria espécie, e toma o teor da publicidade, sua qualidade – não mais como *quantum* de gastos -, para dizer que houve publicidade abusiva, violadora do artigo 74²², da Lei 9.504, etc.

Ora, isso tem sido corrente em nossos tribunais eleitorais, até mesmo juízes procedendo de ofício a essa indevida “emendatio”, que pode trazer julgamentos inválidos pois serão *extra petita*, como demonstra um caso em debate no TSE, em que atuamos como defensores do vice-prefeito em chapa eleita e empossada, relativos à eleição de 2012: o Recurso Especial Eleitoral n. 336-45, de Brusque-SC, relator Min. Gilmar Mendes, em que se improveu o recurso para manter decisão de segundo grau que alocará o tema de abuso de poder econômico, ao lado do tema de conduta vedada.

9º

■ Estabelecimento de regra que imponha o uso restrito e excepcional das presunções em matéria de prova no processo cível eleitoral, notadamente se os julgamentos se derem após as eleições e se tratar de candidatura eleita. É preciso

20 Conforme “Quem só pode se defender dos fatos acaba sendo atingido pelo Direito”, publicação de 24.09.14, 20:47 h., acesso em 17.02.15, 14:00 h., <http://www.conjur.com.br/2014-set-23/constituicao-poder-quem-defender-fatos-acaba-sendo-atingido-direito>.

21 “Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: (...). VII – realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.”

22 “Art. 74. Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009).”

restringir o alcance e o uso do artigo 23²³, da LC 64/90, que tem gerado abusos judiciais, notadamente em primeiro grau de jurisdição, para acolher presunções contra as candidaturas, notadamente as eleitas, para sanarem falhas das acusações advindas do ministério público, candidaturas ou partidos adversários aos réus.

Ao assim agir o juiz eleitoral deixa de ser o terceiro imparcial, por sobre as partes em conflito, e passa a integrar, de maneira inconfessa, o lado da perseguição eleitoral, que só cabe aos autores das ações eleitorais. A imparcialidade da jurisdição periclita, quando isso acontece, quando a larga se utiliza o artigo 23 para se admitir fatos não alegados pelas partes ou se tirar conclusões baseadas em presunções sem base legal específica.

10º

■ Precisamos revogar todas as regras de inelegibilidades previstas na vigente LC 64/90 que contrastem com tratados internacionais de direitos humanos. A exemplo:

1. as alíneas que prevejam a restrição do direito de elegibilidade com base em decisões fundadas em processos administrativos disciplinares²⁴ e de julgamento de contas públicas²⁵ ou de processos não penais;

23 “Art. 23. O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral.”

24 “Art. 1º, I: (...) m) os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010); (...). o) os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010); (...) q) os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010).”

25 “Art. 1º, I, g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010).”

- II. positivação de regra legal de vedação para que não haja aplicação da lei ficha limpa a fatos ocorridos anteriormente a sua vigência (04.06.10);
- III. pedimos a revogação das hipóteses que preveem inelegibilidade nas demissões disciplinares ou exclusões dos órgãos de classe. Todavia, se mantidas pelo legislador, que se introduza a distinção de que só deve haver inelegibilidade apenas nas causas relacionadas com improbidade administrativa ou crimes previstos na legislação eleitoral que gerem inelegibilidade.

Os itens “i” e “iii” pelo fato de que a Convenção Americana de Direitos Humanos e a jurisprudência da Corte Interamericana preveem a impossibilidade de restrição do direito de elegibilidade com base em decisões fruto de processos administrativos.

Sabemos que desde 1990, com a Lei Complementar n. 64, tem se aferido inelegibilidades com base na alínea “g”²⁶ – hipótese de inelegibilidade apreciada pela justiça eleitoral tendo em conta o resultado do julgamento de contas públicas efetivado pela casa legislativa (Câmara de Vereadores, Assembléia Legislativa ou Congresso Nacional) ou tribunal de contas, cujo teor foi apenas alterado pela LC 135/10. E também sabemos que nunca se cogitou sequer da inconstitucionalidade de sua redação. Não se desconhece que há 25 anos a LC 64/90 trata de processo administrativo sancionatório a gerar inelegibilidades para candidaturas, sendo que o Poder Judiciário eleitoral, por sua cúpula máxima, o TSE, nunca entendeu inválida essa normativa, pois sob nenhum parâmetro ela foi questionada, seja o constitucional ou o convencional.

Mas afirmarmos a inconvenção da alínea “g” pois há estudos recentes que apontam a possibilidade do controle de convencionalidade de qualquer lei²⁷ pelo Judiciário nacional, e, de outro, sobre a lei ficha limpa, que a contrastam com tratados internacionais de direitos humanos.

26 Art. 1º, I, g, são inelegíveis, para qualquer cargo, “os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010).”

27 Ver MAZZUOLI, Valério. *O Controle de Convencionalidade das Leis*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

Estudo com o viés que abrange essas duas perspectivas é o do jurista catarinense Marcelo Ramos Peregrino Ferreira, na referida obra o *Controle de Convencionalidade da Lei da Ficha Limpa – direitos políticos e inelegibilidade*. Aliás, Marcelo Peregrino, em aresto de sua lavra como juiz do TRE-SC (vaga dos juristas), foi o primeiro magistrado brasileiro a reconhecer, em precedente judicial, que é possível sim o controle de convencionalidade em processos judiciais eleitorais. (Acórdão n. 28.812, TER-SC, RECURSO ELEITORAL Nº 670-73.2012.6.24.0088. j. 14.10.13).

O julgamento de contas pelos Tribunais de Contas e Câmaras de Vereadores, que pode gerar a inelegibilidade de agentes públicos na alínea “g”, é fruto de decisões tomadas em procedimentos administrativos e não procedimentos judiciais penais.

E processos administrativos disciplinares, de contas, de corporações profissionais são processos não-judiciais e que não podem gerar restrição a direito político fundamental de candidatura ou de voto. Isso por imperativo de garantia convencional. Vejamos o teor da norma parâmetro contrastada pela alínea “g” – parâmetro defluente do Pacto de São José da Costa Rica, que é direito interno para o Brasil, *ex vi* do Decreto Presidencial n 678, de 06.11.92:

“Artigo 23 – Direitos políticos: 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. 2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.”

E vejamos as normas da lei ficha limpa, que podem ser objeto de eventual controle de convencionalidade, e por tal, necessitam de revogação reparadora do Congresso Nacional:

“Art. 1º São inelegíveis: I – para qualquer cargo: (...). “g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada

pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;(Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010). (..). m) os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010) (...). o) os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010).”

O contraste entre esses dispositivos está no fato de que as normas nacionais eleitorais pressupõe processo administrativo de contas, disciplinar ou corporativo sancionador, e a normativa internacional exige a restrição ao direito à elegibilidade exclusivamente em face de decisão condenatória advinda de processo judicial penal. Ou seja, o Pacto não admite restrição a direito de candidatura com base em decisão tomada em processo administrativo, como é o caso dos julgamentos de contas públicas procedido pelos Tribunais de Contas e Câmaras de Vereadores, processos disciplinares e de corporações profissionais.

As normativas das alíneas “g”, “m” e “o” restringem o direito de elegibilidade, o direito político fundamental de candidatura, com base em decisões tomadas em processos administrativos. Daí resulta o contraste inconvençãoal. Por isso se justifica a necessidade de revogação dessas alíneas.

E nas hipóteses convencionais citadas, a elegibilidade, o direito de candidatura, não pode sofrer restrição com base em decisão condenatória definitiva tomada em processo administrativo, mas somente por decisão tomada em processo judicial, em processo sancionador penal desenvolvido perante Órgão do Poder Judiciário. O legislador e o juiz eleitorais estão vinculados ao cumprimento das convenções internacionais quando estas constituírem direito interno por atos legislativos legítimos, *ex vi* dos artigos 4º, II²⁸, 5º, § 2º²⁹, 49,

28 “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...) II – prevalência dos direitos humanos.”

29 “Art. 5. (...) § 2º – Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.” (sublinhamos!)

I³⁰, 84, VIII³¹, da Constituição da República c/c com o artigo 23, I.b e 2., da Convenção Americana de Direitos Humanos (decreto presidencial n. 678, de 06.II.92).

O Judiciário e Legislador brasileiros estão comprometidos, no plano interno, a observar a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. E essa Corte Internacional refuta, entende inadmissível a *restrição ao direito de sufrágio passivo (direito de candidatura) baseado em decisões administrativas, tomadas por autoridades administrativas, em processos administrativos*. (conforme Peregrino, em seu *Controle de Convencionalidade e Lei da Ficha Limpa*, ob. cit., p. 255/259).

Assim, nos é lícito concluir: o direito de elegibilidade, o direito fundamental de candidatura, não pode ser restringido com base em decisão tomada em processo administrativo, como são o caso das decisões tomadas por tribunais de contas, processos disciplinares de servidores públicos ou processos ético-corporativos, mas somente por decisões extraídas de processos judiciais penais. Por isso que se apregoa a revogação dos dispositivos citados, como forma de se realizar, no plano interno, a eficácia da convenção americana de direitos humanos.

Sobre o tema da retroatividade da lei ficha limpa e seu contraste com os direitos humanos, o artigo 9^{o32} da CADH – não obstante a declaração de constitucionalidade ocorrida nas ADC's 29 e 30-STF e a sua reafirmação no RE 929.670, em 04.I0.17 – justifica a necessidade de revogação da norma legal ou alteração jurisprudencial sobre o tema, no âmbito do TSE e STF.

||^o

■ Introdução de regra na LC 64/90 que positive a modulação de pena entre 04 a 08 anos, e que haja a detração de tempo de inelegibilidade, quando o tempo final da pena for incerto, durante o exercício do direito de defesa pelo réu, nos processos de improbidade ou nos penais, tal qual sugerido no voto do Relator

30 “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.”

31 “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...). VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional.”

32 “Artigo 9º – *Princípio da legalidade e da retroatividade* – Ninguém poderá ser condenado por atos ou omissões que, no momento em que foram cometidos, não constituam delito, de acordo com o direito aplicável. Tampouco poder-se-á impor pena mais grave do que a aplicável no momento da ocorrência do delito. Se, depois de perpetrado o delito, a lei estipular a imposição de pena mais leve, o delinquente deverá dela beneficiar-se.”

Ministro Luiz Fux, na ADC 30-STF, vencido nesta parte. Não podemos tolerar a inelegibilidade processual, tão bem criticada e revelada por Adriano Soares, em seu afamado blog.³³

12º

■ Limitação legal do número de fatos componentes da causa de pedir e do número de réus em ações eleitorais. Positivização de regras mais rigorosas para que se possa delimitar o cúmulo objetivo ou subjetivo de ações em processos eleitorais. Ou melhor: fatos que não guardem relação de tempo, circunstância, lugar, modo e concorrência de autorias, não deverão ser objeto do mesmo processo. Para tal se faz necessário também a previsão de regra que faculte o seccionamento do processo, seu desmembramento, a requerimento fundado das partes.

13º

■ Asseguramento por lei, de até seis testemunhas por fato, para cada parte, notadamente por cada parte passiva, pessoa física, seja ela candidato ou não, para que não reste a acusação como a moduladora do direito de defesa do réu, diante dos fatos que alega e dos sujeitos que indicará no polo passivo do processo.

14º

■ Sugerimos a revogação da alínea “i”, do inciso I, do art. 1º, da LC 64/90 (alterada pela LC 135/10)³⁴, que prescreve inelegibilidade sem qualquer processo judicial antecedente, por sua evidente violação a garantia constitucional do devido processo legal (5º, LIV, da CF). Pois comina pena sem juízo e sem processo – e sem a perspectiva de procedimento a se instaurar -, além de impor sanção sem prazo certo para exaurimento de seus efeitos. É patente a sua inconstitucionalidade em face da garantia constitucional e convencional do *due process of law*.

33 “A sanção de inelegibilidade e o trânsito em julgado: a nova “inelegibilidade processual”.

34 “i) os que, em estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro, que tenham sido ou estejam sendo objeto de processo de liquidação judicial ou extrajudicial, hajam exercido, nos 12 (doze) meses anteriores à respectiva decretação, cargo ou função de direção, administração ou representação, enquanto não forem exonerados de qualquer responsabilidade;”

15º

■ Alteração da alínea “g” – caso não seja revogada totalmente -, que trata do julgamento de contas públicas nos processos oriundos do Tribunal de Contas, para elencar, fixamente, o rol de condutas que se enquadram como aptas a gerar inelegibilidade, sem que a justiça eleitoral, caso a caso, sem devido processo legal antecedente, decida, *ad hoc*, sobre improbidade dolosa, com base em material de instrução (provas e debate argumentativo) em que nunca se debateu improbidade, dolosa ou culposa.

A nosso ver há inconstitucionalidade a ser considerada, que nunca foi objeto de enfrentamento pela doutrina e jurisprudência (as Adc’s n. 29 e 30 não a trataram, por ausência de debates judiciais em controle difuso), que diz respeito à violação aos artigos 2º e 5º, II, 14, § 9º da Constituição da República, dispositivos que tratam do princípio da reserva legal qualificada ou da legalidade estrita e da separação de poderes, eis que a alínea “g”, na forma positivada desde 1990 e alterado em 2010, delega indevidamente ao Judiciário eleitoral o direito de dizer, *ad hoc*, da ocorrência não só de improbidade como de inelegibilidade, sem que haja um critério jurídico seguro antecedente (regras jurídicas claras e taxativas, com os tipos hipotetizados das condutas), além de não haver um devido processo legal a lhe respaldar essa aferição no plano do Tribunal de Contas, pois nele não se discute, no feito administrativo, dolo e/ou improbidade.

Ocorre com a alínea “g” uma indevida delegação legislativa ao Judiciário e uma inconstitucional capitulação do dever de legislar por parte do legislador eleitoral, nos termos postos pela LC 135/10 e sua alínea “g”.

A norma instituída na alínea “g” é autorizativa de delegação ao Judiciário para “constituir/estabelecer ‘ad hoc’ inelegibilidades, e pode ser considerada *norma objeto* em juízo de constitucionalidade. A *norma parâmetro* para aferirmos sua inconstitucionalidade encontra-se no princípio constitucional especial da reserva legal qualificada para a definição de inelegibilidade (artigo 14, § 9º, da CR que exige lei complementar), que densifica o princípio constitucional geral da legalidade/liberdade (artigo 5º, II, da CR), o qual, por sua vez, dá consistência ao princípio constitucional estruturante do Estado de Direito³⁵ (artigo 1º, da CR).

35 Para a compreensão do discurso estruturante sobre princípios constitucionais ver nossos: *Conceito de Princípios Constitucionais: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada*. 2º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. 288 p.

À lei incumbe definir, com supremacia sobre qualquer ato de cunho judicial, as hipóteses de configuração de ilícitos, inelegibilidades, competências, funcionamento e organização dos órgãos estatais. E essa definição deve conter um certo nível de segurança jurídica e determinabilidade que impeça o juiz de surpreender o cidadão com decisões jurídicas que não haviam sido queridas e/ou tomadas pelo legislador³⁶.

Assim, quando a lei especificar competências, definir restrições a direitos, ordenar atribuições, conferir modos de atuação às autoridades judiciárias, deve fazê-lo de tal maneira clara, precisa e determinada, que não enseje ao juiz, via sentença (ou acórdão), o direito de subverter a ordenação legislativa (o querer ordenante do legislador), ocasionando, com isso, a ocorrência do que a doutrina constitucional chama de cláusulas demissórias ou abdicatórias do poder de legislar.

Ou seja, não poderá o legislador instituir opções legais tão abertas a ponto de permitir ao juiz o exercício de delegação legislativa indevida, concedendo-lhe a faculdade de realizar, via sentença, aquilo que somente ao ato legislativo cumpriria fazer. Ou melhor: é vedado definir a inelegibilidade “*ad hoc*”. Dizer se o ato “configurará” ou não hipótese de improbidade em processo de registro de candidatura, quando isto já deveria ter sido feito com precisão e certeza pelo legislador eleitoral, a quem caberia especificar, taxativamente, quais condutas ou grupo de condutas implicariam este juízo, como a lei fez ao definir os tipos de crimes que gerariam inelegibilidades.

Em outras palavras: quando houver cláusulas legais autorizando a delegação judiciária de competências legislativas (como a de estatuir inelegibilidade), essa autorização legal não deve ser tão exageradamente genérica e imprecisa a ponto de tornar inócuo o próprio regramento normativo estabelecido pelo legislador, que, por ato do juiz, poderá ser de todo subvertido.

A alínea “g”, na forma posta pela LC 135/10, não estabelece o rol de atos que entende como configurável de improbidade, e, delega, indevidamente, tal estatuição, caso a caso, ao Judiciário eleitoral, o que subverte a ordem constitucional, no que toca a exigência de reserva legal qualificada de lei eleitoral estatuidora de inelegibilidades (Lei complementar clara, específica e exauriente quanto à matéria normada!). Insistamos: a generalidade da delegação para estatuir inelegibilidade é tão exagerada na alínea “g”, por ato próprio do judiciário eleitoral, que antes da

36 Rico ler as lições de J. J. Gomes Canotilho, em seu *Direito Constitucional*, 6 ed., Coimbra, Almedina, 1993, p. 372.

lei complementar 135/10 o TSE entendia que não aplicar 25% na educação não gerava inelegibilidade³⁷. Hoje³⁸, com a nova redação da 135/10, se entende que não aplicar os mesmos 25% na educação é ato de improbidade doloso e por tal gera a inelegibilidade.

Assim, o judiciário ficou com “carta branca” para dizer e desdizer o que entende, em cada caso, como sendo ato doloso que configura improbidade e inelegibilidade, em completa subversão da segurança jurídica e da possibilidade de cálculo pelo cidadão de seu enquadramento na “genérica” alínea “g”.

Essa volatilidade de significados, essa abertura sem limites, é que denuncia o vício de invalidade que acoima a alínea “g”. Sua cláusula (in)especificadora de inelegibilidade consagra *conteúdo abdicatório ou demissório do poder de legislar*³⁹, pois não predefine, de forma determinada, precisa e indene de dúvidas, quais atos praticados pelos agentes públicos, e julgados pelas cortes de contas, gerarão inelegibilidades. Essa certeza deveria ser reclamada até pelas Cortes de Contas, para que seus juízes tivessem ideia precisa das consequências “eleitorais” de suas decisões.

Ao dar aplicação judicial a tal dispositivo legal os juízes eleitorais de cada Estado brasileiro subvertem a ordem jurídica eleitoral, regrando “ad hoc” por ato judicial o que o legislador eleitoral deveria ter normado por ato legislativo.

Tendo em conta todas essas premissas teóricas é possível afirmar a inconstitucionalidade da alínea “g”. E por tal deve o Congresso Nacional proceder com sua revogação ou haver a declaração de sua inconstitucionalidade, seja no controle difuso (por qualquer órgão judicial) ou no controle concentrado de constitucionalidade (pelo STF).

As ideias expostas constituem pontos de sugestão ao Congresso Nacional, ao TSE e a OAB, para serem refletidos quando da reforma política de nosso Direito Eleitoral Positivo. Pois é necessário tanto *reformas* na postura hermenêutica do judiciário eleitoral quanto na legislação eleitoral. Reformas que preservem a efeti-

37 RESPE – RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 16433 - Cananéia/SP, Relator Min. FERNANDO NEVES DA SILVA, j. 05.09.2000 e Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 30169 - Nova Serrana/MG, Relator Min. EROS ROBERTO GRAU, j. 28.04.2009.”

38 AgR-REspe – Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 7486 - General Salgado/SP, Relatora Min. FÁTIMA NANCY ANDRIGHI, j. 29.11.2012 e Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 178285 - Belo Horizonte/MG – Relato Min. LUIZ FUX, j. 11.11.2014.”

39 Conforme Gilmar Ferreira Mendes em seu texto “Questões Fundamentais de Técnica Legislativa”, inserido na *Revista Trimestral de Direito Público*, nº 01, 1993, p. 262-263.

vidade do direito de candidatura e assegurem estabilidade ao decidido pelas urnas populares, com maior respeito ao direito político fundamental de voto.

Reforma eleitoral: é possível recuperar a representatividade dos partidos políticos?

HELCEMARA TELLES
PAULO VICTOR MELO

RESUMO

■ O artigo analisa a centralidade dos partidos nas funções procedimentais nas democracias modernas, a generalizada descrença com os partidos e a crise de representação no Brasil. Discute as características do sistema político brasileiro e o gap entre a arena eleitoral e legislativa. Apresenta os principais temas da reforma política e conclui que ela avançou pouco no sentido de fortalecer a representatividade dos partidos políticos brasileiros.

ABSTRACT

■ *The article analyzes the centrality of the parties in procedural functions in modern democracies, the widespread disbelief with regards to political parties and Brazil's representation crisis. It also discusses the characteristics of the Brazilian political system and the gap between the electoral and legislative arenas. It presents the main themes regarding the political reform and concludes that it brings little progress towards strengthening the representativeness of Brazilian political parties.*

INTRODUÇÃO

■ Os partidos políticos são instituições fundamentais no sistema democrático. Eles realizam a mediação entre a sociedade e o Estado, recrutam lideranças, organizam as disputas eleitorais, estruturam os governos, além de vocalizarem os an-

seios dos cidadãos (Sartori, 1982). Os partidos são responsáveis pela organização do sistema político e é difícil dissociá-los da própria existência da democracia, pois os “partidos políticos criaram a democracia moderna e a democracia moderna é impensável exceto em termos dos partidos”. (Schattschneider, 1942, p. 1). Eles são encarregados de funções representativas e procedimentais (Mair, 2003). O primeiro grupo é composto pelas funções de integração e de mobilização da sociedade, articulação e agregação de interesses dos indivíduos e a transformação das demandas dos cidadãos em políticas públicas, e esta última é função não somente de representação, mas também processual. O segundo grupo é a função de elaborar políticas públicas, recrutar e selecionar as lideranças políticas.

As mudanças na sociedade transformaram as funções representativas dos partidos. O surgimento de grupos de interesse e de movimentos sociais teriam retirado dos partidos a justificativa para a sua permanência e se suspeita da capacidade destas organizações para influenciarem o comportamento dos cidadãos. A centralidade atual dos partidos na formação dos governos e nas disputas eleitorais encontra-se bastante questionada, uma vez que os enfrentamentos políticos ocorreriam mais entre pessoas do que entre partidos. As abordagens pessimistas apontam o declínio da participação dos filiados no interior das organizações, a volatilidade eleitoral, a redução da confiança dos cidadãos e da identificação partidária como indicadores da fragilidade partidária.

Do lado da demanda, os novos eleitores e os grupos sociais não se sentiriam identificados com os partidos tradicionais, caracterizando-se um processo de des-sociação da sociedade. Notam-se modificações no eleitorado, tais como a expansão da escolaridade e a secularização, o que tornaria os cidadãos mais críticos aos partidos e autônomos em relação às legendas. Deste ponto de vista, a ampliação da mobilização cognitiva afastaria os indivíduos dos partidos e estes passariam a utilizar outros atalhos cognitivos para se informar e tomar suas decisões.

A literatura mais recente ressalta o aprofundamento da crise de representação (Mair, 2013), que ocorre quando os cidadãos não acreditam que eles estão sendo bem representados. Os partidos teriam perdido a primazia de interpretar o mundo político para a sociedade e se tornaram cada vez mais reféns da sociedade mediatizada. Deste modo, eles responderiam mais às demandas da mídia e dos novos atores do que agiriam como propositores de agendas. Os partidos teriam se adequado à ideia da política como uma atração de *showbiz*, o que abriria cada vez mais espaços tanto para o surgimento de candidatos sem vínculos quanto para *outsiders* na política. Ao abandonarem a função de serem os principais canais de expressão (Sartori, 1982), seriam debilitadas as suas responsabilidades de organi-

zar a vontade pública e expressá-la. O sistema partidário, assim, vem “perdendo o seu apelo e confiabilidade e, para todos os efeitos, é considerado um resquício burocrático destituído de fé pública”. (Castells, 2000, p. 402).

Por outro lado, na maioria das democracias contemporâneas ¹, o segundo grupo de funções – as procedimentais – são de exclusividade dos partidos políticos. Os partidos ainda são responsáveis por organizar as eleições – incluindo a seleção de candidatos -, dado que na maioria dos casos existe a obrigatoriedade de pertencimento a um partido para se lançar à disputa eleitoral e formar governos. Mas, a despeito das críticas aos partidos, os sistemas partidários latino-americanos estavam em processo de institucionalização. Contudo, a constatação de que os sistemas estavam se institucionalizando não significaria que o processo de intermediação política estaria sendo feito de modo eficiente e representativo e a institucionalização pode ser indicio de uma estabilidade baseada na hegemonia dos partidos tradicionais pouco representativos.

A sociedade brasileira também passou por profundas mudanças políticas sociais e econômicas, sobretudo quando se comparam aos anos de vigência do regime autoritário (1964/1985). Tais mutações impactaram no modo como os partidos se estruturam, atraem e mobilizam os eleitores. Contudo, é significativo o aumento da desconfiança dos brasileiros nas instituições representativas, bem como o crescente anti-partidarismo – uma reação ao fracasso real dos partidos e de seu envolvimento em corrupção, patronagem e uma resposta à insatisfação dos cidadãos com as atividades das elites e com o rendimento das instituições.

Este capítulo pretende analisar como as reformas propostas pelo Congresso Nacional podem afetar os partidos no sentido de recuperar, aperfeiçoar ou fragilizar ainda mais suas funções representativas e procedimentais. Ele está organizado da seguinte forma: uma abordagem da relação partidos e representação, a estruturação das arenas de poder no Brasil – arena eleitoral e arena legislativa -, e a análise das propostas de reformas eleitorais presentes no Congresso Nacional. Finalmente, será apresentado o que foi aprovado na reforma de 2017, bem como, alguns apontamentos que se acredita podem contribuir com o debate sobre a reforma política, principalmente no que tange ao aumento da representatividade dos partidos políticos brasileiros.

1 Apenas alguns países no mundo possibilitam atividades como o lançamento de candidaturas “avulsas”, ou seja, sem que estes candidatos estejam dentro de um partido político.

I. PARTIDOS E REPRESENTAÇÃO

■ A preocupação com a representação política sempre se fez presente na literatura de ciência política tanto em obras clássicas (Eulau e Walhke, 1959; Pitkin 1967; Fiorina, 1977) quanto nas mais recentes (Manin, 1995; Manin, Przeworsky Stokes, 1999; Mansbridge, 2003; 2009; Rehfeld 2005; 2009). A relevância do tema é justificada pelo fato de a representação ser um elemento central no que se conhece como democracia moderna (Brack, Costa e Teixeira, 2012). O ato de representar e de se fazer presente está na base da formulação das atuais instituições de governança. A representação acontece quando atores falam, advogam e atuam em nome de outros na arena política e transmite a ideia de *agir por outros* (Pitkins, 1979), com a garantia de que aquilo que foi decidido pelo representante seja respeitado por quem ele representa (Eulau et al, 1959). O vínculo entre representante e representados garante o funcionamento da democracia e sustenta a legitimidade da forma de governo democrática, ao possibilitar que a voz, as opiniões e as perspectivas dos cidadãos estejam presentes no processo de construção de políticas.

Nas atuais democracias latino-americanas, o número de eleitores independentes aumentou bastante (Meixueiro et al, 2015). Os cidadãos não se sentem totalmente satisfeitos com a representação de interesses e a participação eleitoral (em seu aspecto institucional), e demandam (tanto fora como dentro dos partidos) outros canais e espaços para a representação e a participação política (Oñate, no prelo). Esta tensão em relação às formas de representação e à legitimidade do poder constitui um problema moderno. No Estado Moderno, o poder político está na cúpula de um sistema complexo de aparatos, distante da vida comum. O afastamento da política das exigências e demandas imediatas dos eleitores é inevitável devido aos prazos que regem a implantação de grandes decisões e de reformas, de modo que os eleitores têm expectativas em relação aos partidos que raramente se cumprem (Quirós, 2012). A ênfase na função de governo sobre a representativa leva os partidos políticos à cartelização, cada vez mais próximos da função governativa e dependentes dos recursos estatais. (Katz e Mair, 1994) do que da função representativa.

Pelo lado dos cidadãos, generaliza-se a sensação de ruptura dos vínculos entre representantes e representados, agravado pela percepção da política como uma disputa da audiência, guiada à luz dos holofotes dos meios de comunicação (Castells, 2002, p.381). Essas contendas fortaleceram os políticos como os personagens centrais das competições, o que Manin (1995) denominou como

“democracia do público”. A política responde hoje mais ao tempo da Mídia do que ao próprio tempo da política (Melo e Silva, 2013). A busca pela adequação ao formato da mídia e a ação conectada ao seu tempo, levou a um acelerado desgaste dos partidos e a valorização cada vez maior das ferramentas de marketing político (Castells, 2002, p. 374-375).

A expansão do voto personalista em um sistema democrático e institucionalizado são decorrentes dos seguintes fatores, de acordo com Mainwaring e Torcal (2005): (1) *A sequência histórica na construção dos partidos*. Partidos que tem o seu marco fundacional após a institucionalização da TV e das mídias terão seu poder de enraizamento diminuído; (2) *O mau desempenho de muitos regimes competitivos*. Quando os partidos não lograram êxito na representação e na fixação de sua imagem frente ao eleitorado, estes abriram a oportunidade de campanhas personalistas; (3) *Partidos programaticamente difusos*. Na ausência de bandeiras ideológicas fortes, os partidos ofereceram aos eleitores incentivos para serem voláteis, o que acarreta em um comportamento personalista na sua decisão do voto; (4) *O voto personalista é provavelmente mais forte nos sistemas presidencialistas do que nos parlamentaristas*. O voto personalista é característico de sistemas fluidos – voláteis – onde há um fraco enraizamento dos partidos na sociedade.

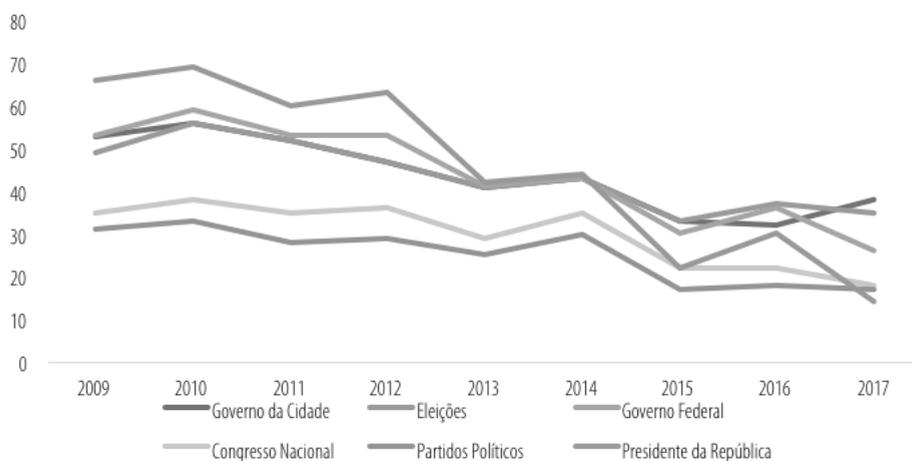
A inclusão de demandas ao discurso político dos partidos não alcançou evitar a crise da função representativa dos partidos políticos e o surgimento do anti-partidarismo. Tanto um quanto o outro podem ser entendidos como sentimentos negativos nas instituições representativas (Torcal, Montero e Gunther, 2002). Os partidos são vistos cada vez mais como predominantemente interessados em si mesmos, incapazes de sustentar ideias políticas consistentes e propensos à corrupção (Poguntke, 1996: 320). No vácuo do *descontento* político² (Torcal, 2003) os partidos continuam importando algo para os eleitores, mas não conseguem satisfazer as altas expectativas que dos cidadãos têm a respeito deles. Abre-se, assim, a oportunidade para a emergência de forças *anti-establishment* que desafiam os tradicionais partidos políticos e aprofundam a sua crise.

2 Montero, Gunther e Torcal (1998) apresentam a distinção entre legitimidade, descontento e desafección. Descontento é conjuntural – influenciado pela crise econômica por casos de corrupção e pelo sentimento de ineficácia das instituições políticas. A desafección é atitudinal – que é segundo Di Palma (apud Monteiro, Gunther e Torcal 1998) um desapego e rechaço ao sistema político, que leva a uma aversão afetiva ao sistema político.

2. A PERCEPÇÃO DOS PARTIDOS NA OPINIÃO PÚBLICA BRASILEIRA

■ A redução da representatividade e da preferência pelos partidos resulta em incertezas quanto aos resultados eleitorais, enfraquecendo os regimes democráticos e impossibilitando o *accountability* eleitoral. O gráfico 1 demonstra que a confiança dos brasileiros nos partidos é de apenas 17%. O Índice de Confiança Social evidenciou um significativo aumento no descrédito com as eleições, o governo federal, o Congresso Nacional e o Presidente da República.

GRÁFICO 1. Confiança nas Instituições



Fonte: Índice de Confiança Social (ICS) – Ibope Inteligência.

A descrença nos partidos pode ser de caráter estrutural quando os eleitores não compreendem o papel e as funções dos partidos políticos e, por tal razão, não confiam neles. A raiz explicativa se encontraria na história política do país, bem como em fatores culturais – clientelismo, corporativismo, patrimonialismo, personalismo, baixa existência de estruturas ideológicas –, e no reduzido capital social da sociedade (Baquero e Linhares (2011), o que resultaria em cinismo em relação às instituições. Contudo, até o momento os sentimentos negativos ainda não levaram a um ceticismo global com democracia, como pode ser visto pelo gráfico 2, muito embora seja elevado o número de cidadãos que pensam que pode haver democracia sem partidos.

GRÁFICO 2. Partidos e Democracia



Fonte: Latino Barômetro.

Existem lacunas que constroem o fortalecimento dos partidos e sistema partidário brasileiros. Baquero & Vasconcelos (2013) arrolam algumas destas razões. Um dos motivos razões é o caráter regional dos partidos. O federalismo brasileiro leva aos partidos a adotarem estratégias regionais para a disputa política. Isso resulta em desarmonia entre o partido no plano nacional e local, tendo como consequência a dificuldade para que os eleitores diferenciem as legendas. O segundo constrangimento é a baixa identidade partidária, que induz a um comportamento personalista por parte dos eleitores. Outro constrangimento é a *ideologia híbrida*: os partidos agem de forma distinta na arena eleitoral e na arena legislativa. E finalmente, o pequeno tempo de existência do nosso sistema político-partidário. Como os partidos brasileiros são recentes, não conseguiram alterar a cultura política brasileira: “Desse modo, um dos principais constrangimentos é de caráter estrutural que descaracterizam os partidos e os tornam vulneráveis à informalidade da política; tornam-se máquinas políticas que promovem o clientelismo”. (Baquero & Vasconcelos, 2013, p. 6).

O eleitor brasileiro se sente distante dos partidos, uma vez que a sua conexão com a política decorre de sua confiança na pessoa do político. As notícias nas mídias sobre o mundo político têm se concentrado, sobretudo, na baixa eficiência e representatividade dos partidos, o que contribui para aumentar este sentimento de indignação com os políticos, sejam eles de esquerda, direita, conservadores ou liberais. E, a identidade partidária é um dos principais elementos que favorecem a longevidade e estabilidade do sistema, reduz os riscos de ruptura institucional e, sobretudo, está associada à adesão na democracia e crença em sua eficácia.

TABELA 1. O Senhor concorda com as seguintes frases

	Concorda	Discorda	NS/NR
No Brasil, falta um político em quem a gente possa confiar	86	10	4
Quero votar em propostas e não em políticos	84	10	6
Eu decido meu voto pelo candidato e não pelo partido	83	12	5
Eu acredito que é possível governar sem corrupção	83	13	4
Sempre vai existir corrupção no Brasil	80	16	4
Eu não me sinto representado pelos partidos brasileiros	79	16	5
Os partidos no Brasil não têm causas bem definidas	78	13	9
Política, futebol e religião não se discute	69	27	4
A corrupção no Brasil é culpa do povo que elege políticos corruptos	61	36	3
O que realmente vale são políticos e partidos que roubam mas fazem	25	69	6

Fonte: Pesquisa Pulso Brasil – IPSOS PUBLIC AFFAIRS.

A pesquisa Pulso Brasil, realizada em 2017, acrescenta dados importantes sobre a generalizada desconfiança na política. Ao serem inquiridos sobre a concordância com algumas frases, 86% dos entrevistados afirmaram que nenhum político brasileiro é confiável, 79% acreditam que nenhum partido os representem e 83% afirmaram que decidem o seu voto pelo candidato e não pelo partido.

3. ARENAS DE PODER NO BRASIL

■ Esta seção analisa a estrutura política brasileira e a engenharia constitucional que dá suporte ao sistema brasileiro: (i) a arena eleitoral; (ii) a arena governativa; e (iii) como os partidos políticos atuam nelas. No clássico texto “*Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro*”, Abranches (1988) já afirmava que as bases da tradição brasileira são o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional. Esta escolha foi traçada e sedimentada em função das contradições de natureza social, econômica, política e cultural, que identificam histórica e estruturalmente o processo de formação da sociedade brasileira.

O sistema eleitoral brasileiro é marcado por eleições proporcionais em lista aberta para os cargos de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores. O voto é do tipo majoritário para Presidência, Senado, Governo dos Estados e

Prefeituras. A base de cálculo para a ocupação dos cargos do Congresso Nacional são os Estados, nos quais as listas eleitorais são abertas. A lista aberta retira do partido o poder de controle sobre quem será eleito e os partidos dominam apenas quais candidatos disputarão pela sua sigla. Este controle é importante, mas não é definitivo, pois os partidos necessitam de candidatos viáveis eleitoralmente para romper a barreira eleitoral antes de se decidirem quais serão os seus candidatos. O partido corre o risco de lançar candidaturas que nem sempre são de seus políticos mais confiáveis, devido à necessidade de alcançar o quociente eleitoral.

QUADRO 1. Sistemas eleitorais brasileiros

Regras Eleitorais	Brasil
Clausura de Barreira	Alcançar a cota de exclusão
Fórmula eleitoral	D'Hondt
Tipo de lista	Aberta
Magnitude Máxima	70
Magnitude Mínima	8

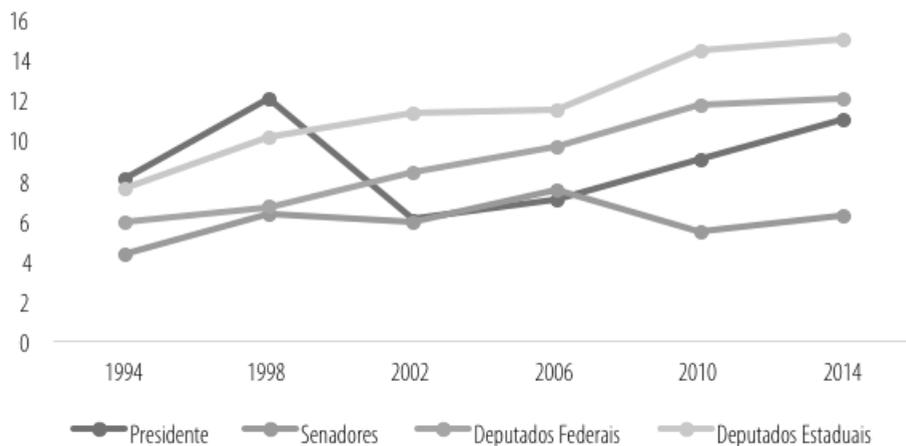
Fonte: TELLES, 2007.

Estas características seriam prejudiciais para que os partidos controlassem os seus candidatos, o que acarretaria em uma atuação política mais autônoma na esfera eleitoral. As regras levam o candidato a atuar ao largo dos partidos, pois o que o interessa é angariar recursos, imagem e políticas públicas para ele próprio, pois ele depende muito do seu desempenho individual para ser eleito.

Outro elemento da legislação é a possibilidade de cada partido lançar até 1,5 vezes o número de candidatos por vaga. O candidato disputa a preferência eleitoral com um “inimigo íntimo”. A legislação atual também permite coligações entre os partidos políticos, que são realizadas para facilitar a superação das barreiras eleitorais. Ao se coligarem, somam a s votação de mais de um partido e alcançam o mínimo necessário para ter direito à uma cadeira.

Como pode-se observar pelo gráfico 3, o número de candidatos em eleições proporcionais e para Presidente tem aumentado, crescendo também a fragmentação nas casas legislativas. Em relação ao número efetivo de partidos, observa-se que em 1982 existiram 2,83 partidos efetivos com poder de veto dentro da casa legislativa e em 2014 este valor mais que quadruplicou, alcançado 13 partidos efetivos, o que dificulta as negociações no legislativo e a governabilidade.

GRAFICO 3. Número de candidatos por vaga



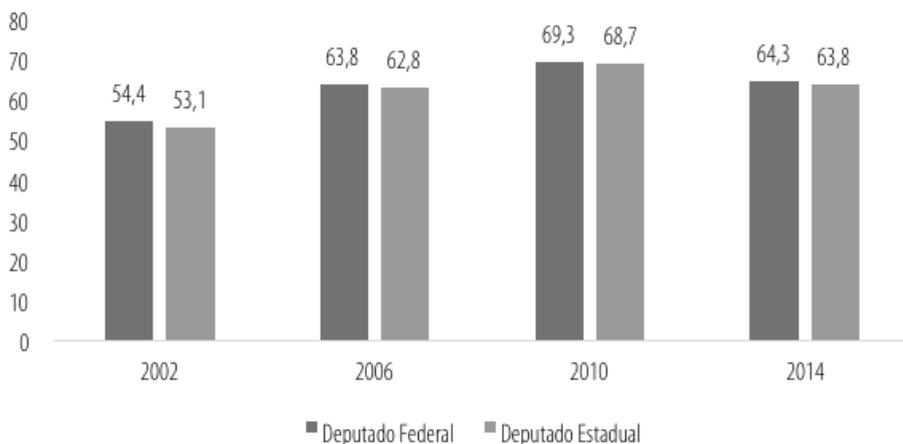
Fonte: TSE.

Em relação às regras eleitorais brasileiras³, elas incentivam a competição predatória entre candidatos de um mesmo partido. Ao se combinar todas estas características, encontra-se um sistema eleitoral que influencia os candidatos a não terem postura cooperativa com o partido (Linz, 1994). E, devido à independência dos políticos em relação aos partidos, a aprovação de qualquer medida no Congresso ocorre frequentemente levando-se em conta não somente o partido, pois é necessário promover incentivos individuais aos parlamentares, o que aumenta bastante os custos das decisões.

O outro efeito importante do sistema eleitoral e do grande número de candidatos e partidos é o esquecimento por parte dos eleitores em quem eles votaram nas eleições para os cargos legislativos. O Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB) perguntou se o eleitor recorda em quem votou nas eleições para Deputados Federais e Estaduais ocorridas quatro anos antes. Como se pode observar no gráfico 4, o percentual de esquecimento do nome do candidato é sempre acima de 50% em todas as ondas da pesquisa.

3 Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Código Eleitoral Anotado e Legislação Complementar. 10ª Edição. Brasília, DF. 2012. Disponível em <<www.tse.br>>. Acesso: 01 de novembro de 2012.

GRÁFICO 4. Memória de Voto



Fonte: ESEB.

O somatório destas características geraria um comportamento mais autônomo dos políticos. Eles sabem que têm de disputar com os candidatos do seu próprio partido. Deste modo, o político tem que agir na esfera pública de forma a garantir para ele votos suficientes para transformar sua candidatura em cadeira. O comportamento do político tenderia a ser interessado em sua sobrevivência (Linz, 1994), elevando o risco de rupturas institucionais.

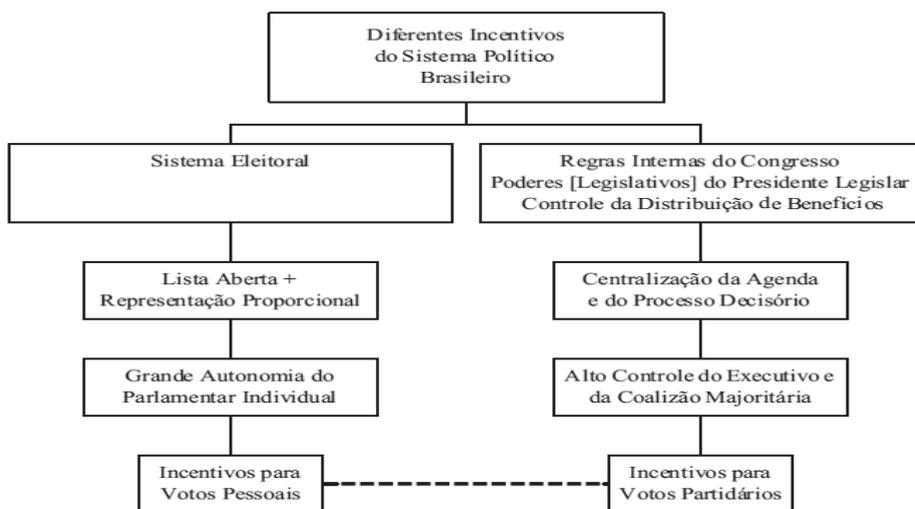
Ao se concentrar exclusivamente na arena eleitoral, seriam encontrados os motivos para acreditar que o Brasil possui uma tendência à crise sistêmica de sua estrutura política. A sociedade brasileira é heterogênea e possui um modelo democrático marcado por indicadores de dispersão de poderes (Lipjhart, 2003). Com um Executivo fraco institucionalmente – já que a sua eleição não depende diretamente de uma maioria parlamentar –, e um legislativo formado por incontáveis partidos, o sistema político estaria fadado à inoperância. Tais características nos marcariam como um país de democracia ingovernável.

Mas, ainda de modo frágil, o sistema político brasileiro elaborou um aparato institucional que minimiza o risco ao comportamento crítico dos nossos políticos (Abranches, 1988). Apesar de na arena eleitoral o comportamento do candidato ser autônomo, na arena governativa esta liberdade é rarefeita. Abranches (1988) apresenta características históricas do sistema político brasileiro para demonstrar que estas são elementos críticos para a estabilidade do nosso sistema. O autor reflete que, se mantido as características históricas, a democracia brasileira correria risco.

Apesar da atual fragilidade das instituições brasileiras, os partidos possuem mecanismos para exercer o controle sobre os seus membros. Esse controle também é praticado pela forma como os poderes são distribuídos dentro das casas legislativas. As regras do Congresso Brasileiro reservam aos líderes partidários a maior parte das tomadas de decisões. Os regimentos internos das casas legislativas funcionam de modo a garantir que as deliberações a serem tomadas se estruturam em torno dos partidos e não do legislador, o que rompe com a tendência ao enfraquecimento dos partidos.

Ao final são encontradas duas gramaticas distintas dos partidos políticos frente a sua atuação política. Na arena eleitoral, os partidos *são* fracos, ao passo que na arena legislativa eles são fortes. Como destacado por Pereira e Muller (2003), o sistema político brasileiro *é formado por* gramáticas institucionais antagônicas. As regras eleitorais estimulam o comportamento apartidário e as regras legislativas são mais partidarizadas. Na figura 1, Pereira e Muller apresentam esses dois tipos de incentivos do sistema político brasileiro.

FIGURA 1. Modelo esquemático das arenas de poder brasileira



Fonte: Pereira e Mueller (2003).

Na realidade, temos duas gramaticas para as arenas de poder que possuem a mesma origem – o voto popular. Essa separação gera problemas para que os eleitores compreendam o sistema político. Os eleitores comparecem às urnas avalian-

do que os partidos são fracos, mas o poder real é exercido por partidos fortes. Por isso, temos um sistema que reforça a separação entre a sociedade e os partidos, agravando os efeitos de cartelização, apresentados por Katz e Mair (1994).

As propostas de reforma política deveriam enfrentar esta complexidade. Na seção a seguir, analisaremos as propostas de reforma e como elas podem aperfeiçoar a representatividade dos partidos políticos, a partir dos elementos discutidos até aqui: baixa representatividade e *gap* entre as arenas legislativas e eleitorais.

4. REFORMA E REPRESENTATIVIDADE

■ No Congresso Nacional, encontravam-se em avaliação três propostas de reformas. A primeira era a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 282 de 2016, que altera a Constituição Federal para vedar as coligações nas eleições proporcionais, disciplinar a autonomia dos partidos políticos e estabelecer normas sobre fidelidade partidária e funcionamento parlamentar dos partidos políticos; estabelecer normas de transição e cláusulas de barreiras. A segunda era a PEC 77 de 2003, que visava pôr fim à reeleição para cargos majoritários e fixava em cinco anos o mandato dos Deputados, Vereadores, Prefeitos, Vice-Prefeitos, Governadores, Presidente da República, e em dez anos para Senadores, objetivando a coincidência das eleições.

E finalmente, existiam os projetos que se encontravam em avaliação na Comissão Especial de Reforma Política. Nesta Comissão, foi apresentado um primeiro relatório do Deputado Vicente Candido (PT-SP) com seis pontos principais para análise, a saber: (i) cria um Fundo de Financiamento da Democracia – FFD⁴ (disponibilização de 1 bilhão e 900 milhões de reais para o primeiro turno das eleições de 2018 e 285 milhões para o segundo turno.); (ii) limita a doação de pessoa física em 10% do rendimento declarado no Imposto de Renda do último ano – como prevê a lei atual – ou dez salários mínimos, o que for menor; (iii): define a lista pré-ordenada pelos partidos para as eleições de 2018 e 2022. A partir de 2026, o sistema seria misto: metade dos eleitos viria da lista fechada e a outra metade, do sistema distrital, que é majoritário; (iv) exige que a composição das listas respeite a proporção de pelo menos um gênero distinto para cada 3 coloca-

4 Ao final foi aprovado com o nome de Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). E será composto em 2018 por mais de R\$ 1,7 bilhão. Os recursos para o mesmo virão das verbas destinadas as emendas parlamentares (30%) e impostos arrecadados com o fim da compensação fiscal que as rádios e TVs recebem pela concessão do espaço de campanha partidária obrigatória (70%).

ções; (v) O teto de gastos do partido na realização de primárias, prévias ou convenções é de R\$ 18.000.000,00 (dezoito milhões de reais), para custeio da propaganda intrapartidária e da organização das votações; serão permitidas doações de pessoas físicas, até o limite de dois salários mínimos, tendo como destinatário final um pré-candidato indicado pelo doador; é vedado o autofinanciamento de pré-candidatos; e (vi) É facultada a união de partidos em federações para a disputa de eleições proporcionais, nos termos do art. 26-A da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Apresentado os projetos, pode-se indagar se eles poderiam enfrentar o problema do déficit de representatividade dos partidos políticos. Como detalhamos anteriormente, a distinção entre arena eleitoral e legislativa é um dos motivos da baixa compreensão do sistema político brasileiro por parte do eleitor. Das propostas apresentadas no Congresso, um dos fatores que poderia amortecer esse *gap* seria o fim das coligações para as eleições proporcionais (PEC 282). Ao ter conhecimento desde a eleição sobre qual é a legenda do representante, a atuação do deputado seria mais previsível. A proposta poderia ser aprimorada com a implantação de uma barreira eleitoral, pois poderia ajudar a restringir o número de partidos, que atualmente são de 36 registrados.

O segundo ponto é a criação do Fundo para o Financiamento das eleições (FFD). Com o fim da contribuição de Pessoas Jurídicas (PJ) para os partidos, houve uma diminuição importante nos recursos para o financiamento das campanhas. A criação do fundo pode aperfeiçoar a transparência, uma vez que são reduzidos os jogos totalmente ocultos na política. Os valores serão fixos e controlados por órgãos de transparência. Tal medida fortaleceria os partidos políticos, já que a direção do partido será a responsável pela divisão dos recursos para a campanha, o que possibilitará aos partidos um maior controle sobre quem serão os eleitos. Todavia, o segundo tópico sobre o financiamento é o de autofinanciamento dos candidatos. A aprovação desta medida pode favorecer os candidatos com maiores fortunas pessoais, prejudicando a igualdade da competição.

Outro ponto em discussão era o fechamento da lista eleitoral, medida que poderia ser uma das mais significativas para aproximar o sistema eleitoral do legislativo. Com listas fechadas, o eleitor fica ciente que tanto nas eleições quanto no governo são os partidos e não os indivíduos os principais responsáveis pelas decisões. Além disso, as listas fechadas automaticamente reduzem o número de candidatos, uma vez que se vota no partido e reduzem os custos financeiros das campanhas. Além disso, a lista fechada facilita a memória do voto, cujo efeito é o aumento do *accountability* vertical. A representação das minorias pode ainda ser

ampliada pela exigência de composição das listas fechadas com a regra de alternância de gênero na lista. A representatividade das mulheres na política somente é possível com as listas fechadas e gênero intercalado nas listas.

A PEC 77 pode-se vista por duas formas: (i) o fim da reeleição dificultará o *accountability*, uma vez já que não se pode avaliar de forma objetiva o trabalho dos representantes e também diminuir a senioridade do legislativo, levando a perda de muito *know-how*; (ii) por outro lado, a sua aprovação poderá produzir maior renovação dos quadros de novas lideranças. Por último, mas talvez uma das mais importantes, é a exigência de primárias para a composição das listas partidárias. Essa medida democratiza os partidos políticos, uma vez que os cidadãos poderiam atuar diretamente na composição das listas.

Os deputados também estavam avaliando a implementação do sistema eleitoral conhecido como “Distritão”. Esse modelo simplifica a compreensão de como se transforma votos em cadeiras legislativas. Segundo este modelo, são eleitos os candidatos mais votados no estado (distrito eleitoral no caso brasileiro⁵), independentemente de partido e de quociente eleitoral. Todavia, esse sistema tem três efeitos que devem ser levados em consideração. O primeiro é o desperdício de votos. Como somente os mais votados serão eleitos, todos os outros demais votos são descartados, resultando em menor representatividade. O segundo efeito do *Distritão* é a personalização das disputas e a redução da força dos partidos. Os partidos perderiam a função de organizar as eleições, já que os candidatos seriam os responsáveis por suas candidaturas, aumentando ainda mais o *gap* entre a arena eleitoral e a arena legislativa. E por último, o reforço dos candidatos com mais recursos para investir em suas campanhas, o que pode aumentar o fosso entre o eleitorado e seus representantes.

CONCLUSÕES

■ No dia 06 de outubro de 2017, o Presidente Michel Temer sancionou o projeto de reformas aprovado no Congresso Nacional. Foi consagrada a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha⁶ (FEFC); o limite de gastos

5 A magnitude eleitoral brasileira varia de 8 a 70 deputados no caso da Câmara dos Deputados.

6 A distribuição do fundo seguirá a seguinte regra: 2% igualmente entre todos os partidos; 35% entre os partidos com pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, proporcionalmente aos votos obtidos por eles na última eleição para a Câmara dos Deputados; 48% entre os partidos na proporção do número de deputados na Câmara em 28 de agosto de 2017; 15% entre os partidos na proporção do número de senadores em 28 de agosto de 2017.

para as campanhas; a liberdade para o autofinanciamento dos políticos; o financiamento privado de pessoa física até 10% da sua renda no ano anterior à eleição. Soma-se a esses itens a PEC promulgada pelo Congresso, que estipula o fim das coligações para as campanhas proporcionais e a cláusula de barreira para os partidos.

Algumas das medidas propostas nos projetos em discussão no Congresso Nacional poderiam aprimorar e fortalecer a imagem dos partidos políticos brasileiros. Todavia, a atual reforma não foi capaz de produzir imediatamente ganhos de representatividade. Tratou-se mais de uma reforma eleitoral que beneficia sobretudo os grandes partidos, do que uma reforma política capaz de aperfeiçoar os mecanismos de representação e responder a crescente insatisfação da cidadania brasileira com os partidos políticos.

Alguns avanços existiram, tais como a criação do FEFC, mas a sua coexistência com autofinanciamento dos candidatos sem limites⁷, pode reforçar políticos que dispõem de mais recursos. A aprovação de uma cláusula de desempenho para partidos e a proibição de coligação entre as legendas a partir de 2020, oferece maior governabilidade e reduz crises políticas. Contudo, também fortalece sobretudo os tradicionais partidos e, por consequência, reduz as chances eleitorais das pequenas e médias organizações. A necessidade de ter desempenho eleitoral para obter acesso ao FEFC e à propaganda em rádios e TV poderá levar à supressão dos pequenos partidos que representam minorias – muito embora grande parte dos chamados *nanicos* funcionem mais como legendas de aluguel. Por outro lado, a diminuição das legendas é essencial para que o eleitor compreenda melhor o jogo eleitoral.

O artigo buscou apresentar a atual situação dos partidos políticos que reduziram suas funções representativas. No caso brasileiro, tais funções são ainda mais debilitadas devido aos incentivos institucionais. Tentou-se verificar como a reforma política poderia auxiliar para que os partidos se tornassem mais representativos na Era do *Showbiz* e da democracia de público. A democracia é a forma de governo no qual o poder é exercido “em nome do povo” e os partidos ainda são os principais canais que vinculam a sociedade com o mundo político. Contudo, as regras que reduzem o *gap* entre as arenas eleitorais e legislativas, ampliam a representação das minorias, democratizam as estruturas internas e fortaleçam os

7 A regra aprovada no Congresso coloca um limite de duzentos mil reais.

partidos ainda são insuficientes para debelar a crise de representação e reduzir o profundo desencanto dos brasileiros com a política e partidos.

HEL CIMARA DE SOUZA TELLES é Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

PAULO VICTOR é Mestre em Ciência Política e Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal de Minas Gerais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio – Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, IUPERJ, vol. 31, n. 01, 1988
- BAQUERO, M. e VASCONCELOS, C. Crise de representação política, o surgimento da anti-política e os movimentos anti-partidarismo no Brasil. *Trabalho apresentado no V Encontro do COMPOLITICA*. 2013.
- BAQUERO, Marcello. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.
- BAQUERO, Marcelo; LINHARES, Bianca de Freitas. Por que os brasileiros não confiam nos partidos? Bases para compreender a cultura política (anti) partidária e possíveis saídas. *Revista Debates*, Porto Alegre, 5, n.1: 89-114. 2011.
- BARREDA, Mikel e RUIZ, Letícia Maria. Los Diputados en sus distritos y en el Congreso: ¿Representación desde arriba o desde abajo?. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. Quito, v. 9, 2015.
- BRACK, N.; COSTA, O.; TEIXEIRA, C. Attitudes towards the Focus and Style of Political Representation among Belgian, French and Portuguese. *Parliamentarians, Representation*, vol.48, n. 4, pp. 387-402. 2012.
- CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria Econômica da Democracia*. São Paulo, São Paulo: EDUSP, 1999.
- EULAU (et al.). The role of representative: some empirical observations on the theory of Edmund Burke, *American Political Science Review*, núm. 53, pp.742-756.1959.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. “Instituições Políticas e Governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira” in MELO, Carlos R. & SAEZ, Manuel A. *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2007.
- FIORINA, Morris P. Economic Retrospective voting. *American national elections: a microanalysis*. *American Journal of Political Science*, v. 22, no. 2, p.426-443. 1978.
- HAGOPIAN, F. (2005). Conclusions: government performance, political representation and public perceptions of contemporary democracy in Latin America. MAINWARING e HAGOPIAN (eds.). *The Third Wave of Democratization in Latin America*. Cambridge U. Press.
- KATZ, R. S. and MAIR, P. *How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies*. London; Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 1994.
- LINZ, Juan. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?. In: _____ LINZ, J. e VALENZUELA, A. *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore, John Hopkins University. 1994.
- LIPJHART, Arendt. *Modelos de Democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2003

MAINWARING, S. (2009). Deficiencias estatales, competencia entre partidos y confianza política en la representación democrática en la región Andina. In: Tanaka (ed.), *La Nueva Coyuntura Crítica en los países andinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

MAINWARING, S. e TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opinião Pública*, XI (2).2005.

MAIR, Peter. Os partidos políticos e a democracia. *Análise Social*, vol. XXXVIII (167), pp. 277-293. 2003.

Mair, Peter (2013). *Ruling the Void: The Hollowing Of Western Democracy*, Verso Books, New York and London

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, ano 10, p. 5-34, out., 1995.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; e STOKES, Susan C. Elections and Representation. *Democracy, Accountability, and Representation*. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; e MANIN, Bernard. New York: Cambridge University Press. 1999.

MANSBRIDGE, Jane. A 'Selection Model' of Political Representation. *The Journal of Political Philosophy* 17(4):369-398. 2009.

MANSBRIDGE, Jane. Rethinking Representation. *American Political Science Review* 97(4):515-528. 2003.

MELO, Paulo Victor T. P. e SILVA, Érica Anita. *A propaganda política fora do "tempo da política"*. Trabalho apresentado no V Encontro do COMPOLITICA. 2013.

MIXUEIRO, G et al. Los electores independientes en América Latina. In: TELLES, H e MORENO, A. *El votante latinoamericano. Comportamiento electoral y comunicación política*. Ciudad de México: CESOP, 2015. pp. 245 – 260.

OÑATE, Pablo. *La ciudadanía y los partidos políticos en España: reflexiones y datos para el debate*, (no prelo)

PARAMIO, L. (2006). Crisis de gobernabilidad y populismo. In: PARAMIO e REVILLA (eds.). *Una nueva agenda de reforma políticas en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.

PEREIRA, C & MUELLER, B. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, 2003, pp. 735 a 771.

PITKIN, H.. O conceito de representação. CARDOSO, F.H.; MARTINS, C.E. *Política e Sociedade*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional. 1979

PITKIN, Hanna F. *The Concept of Representation*. Berkley, CA: University of California Press. 1967.

POGUNTKE, T. Anti-Party Sentiment – Conceptual Thoughts and Empirical Evidence: Explorations into a Minefield. *European Journal of Political Research*, vol. 29, p. 319-344, 1996.

QUIRÓS, JOSÉ LUIS GONZÁLEZ. La crisis de la idea de representación política. *Nueva Revista*. Madrid, número 140 Setembro 2012.

REHFELD, Andrew. Representation Rethought: On Trustees, Delegates, and Gyroscopes in the Study of Political Representation and Democracy. *American Political Science Review*. 103(02):214–230. 2009.

REHFELD, Andrew. *The Concept of Constituency: Political Representation, Democratic Legitimacy, and Institutional Design*. Cambridge, Cambridge Print. 2005.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas partidários*. Ed. Universidade de Brasília. Brasília, DF: UNB, 1982. (1ª ed. Norte Americana 1976)

SHATTSCHNEIDER, E. E. *Party government*. New York: Farrar and Reinhart, 1942.

TELLES, Helcimara. Las elecciones brasileñas y la dimensión representativa en los gobiernos de Lula da Silva. *Apuntes Electorales* - Revista del Instituto Electoral del Estado del México, Toluca, v. VI, p. 53-94, 2007.

TELLES, H; MELO, P; PRATA, T. Las preferencias políticas de los electores y de los partidos en Brasil: una comparación entre el Partido de los Trabajadores (PT) y el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB). In: RUIZ, L. *Percepciones y actores de la representación política en América Latina*. Huygens Editorial. 2017.

TORCAL, M., MONTERO, J.R. y GUNTHER, R. *Ciudadanos y partidos en el sur de Europa: los sentimientos antipartidistas*, Estudio/working paper 6. 2002.

TORCAL, Mariano. *Political disaffection and democratization history in new democracies*. Working Paper, Juan March Institute, Madrid, 308, out. 2003.

Cláusula de barreira: reflexões da história recente no Brasil

TATIANA BRAZ RIBEIRAL

RESUMO

■ O artigo apresenta uma reflexão a respeito dos mecanismos de exclusão eleitoral e da adoção da cláusula de barreira no Brasil. Vamos discutir o que é a cláusula de barreira, como afeta o sistema partidário e qual a proposta de reforma política aprovada no Congresso Nacional, em 2017. No que diz respeito ao tema, houve significativa mudança na legislação, a ser implementada de forma progressiva, a partir das eleições gerais de 2018.

ABSTRACT

■ *The article presents a reflection about the electoral exclusion mechanisms and the adoption of the barrier clause in Brazil. We will discuss what the barrier clause is, how it affects the party system and what is the political reform proposal approved by Congress in 2017. With regard to the subject, there was a significant change in legislation, to be implemented progressively as of the general elections of 2018.*

INTRODUÇÃO

■ Neste artigo faremos uma breve reflexão a respeito dos objetivos de uma reforma política à luz do entendimento relativo a um ponto específico: a cláusula de barreira. Vamos discutir o que é a cláusula de barreira, como pode afetar o sistema político e qual a proposta de reforma política aprovada em outubro de 2017 no Brasil.

A cláusula de barreira representa um ponto em um universo de possibilidades que permeiam o entendimento relativo à reforma política. Todos falam em reforma política, em especial, políticos e acadêmicos. Ocorre que mesmo entre si, os entendimentos são absolutamente diversos a respeito da necessidade de modificações na forma de organização das eleições no país, e sobretudo, no que tange aos resultados esperados.

Questões relativas ao número de partidos, sistema majoritário ou proporcional, lista aberta ou fechada, regras de financiamento, propaganda e as chamadas cláusulas de exclusão sempre estiveram no debate legislativo nacional. Tais questões, em geral, ressurgem em momentos em que a crise política se agudiza, gerando debates baseados em entendimentos nem sempre conectados aos resultados esperados por tais mudanças nas regras eleitorais.

Isto porque é importante enfatizarmos que o debate relativo à reforma política está intrinsecamente ligado às dimensões relativas à crise de representação no país e ao seu diagnóstico. A crise diz respeito à qualidade da interação entre representantes e representados. Sobretudo, a crise de representação está diretamente relacionada ao distanciamento entre quem vota e quem detém o mandato. O eleitor, em geral, não se vê representado e não atribui credibilidade ao sistema político.

Há muito o que se considerar no diagnóstico relativo ao conjunto de problemas da representação política. Dentre os principais desafios estão a separação entre governantes e governados, a ausência de um mimetismo na representação política, a formação de uma elite distanciada da massa e a ruptura do vínculo entre as vontades de representantes e representados (Miguel, 2014). De forma bem sucinta, a principal questão que permeia o debate relativo à crise de representação, basilar para a configuração de qualquer reforma política, diz respeito ao fortalecimento da multiplicidade de interesses políticos ou de um maior peso às garantias de governabilidade.

Segundo Limongi (2015), o objetivo de um sistema político precisa ser observado quando se pensa uma reforma. Se o enfoque recai sobre a representação, o sistema proporcional e multipartidário fortalece a variedade e a diversidade de interesses políticos. Caso o entendimento volte-se para a governabilidade, a rapidez das decisões e a clareza relativa às ações dos representantes, poucos partidos e uma relação mais direta entre eleitor e eleito podem ser opções mais viáveis (Limongi, 2015, p. 27).

O ponto de destaque deste artigo é: sempre haverá um debate relativo à reforma do sistema político. Não há sistema ideal e a interação entre os diversos

mecanismos eleitorais pode resultar em consequências impensadas para a relação entre representantes e representados. Não há soluções fáceis.

O debate está no entendimento a respeito de qual reforma e quais seriam os objetivos primeiros de uma mudança nas regras do jogo democrático. Debater a reforma política é, necessariamente, abrir-se para temas relacionados não somente ao conjunto de regras eleitorais, mas também, às formas de representação e às interações entre Executivo e Legislativo.

A cláusula de barreira está relacionada a uma reflexão simples: qual o número ideal de partidos políticos em uma dada democracia? Antes de qualquer discussão é importante entendermos do que estamos falando. Para tanto, faremos uma breve abordagem sobre os principais conceitos que permeiam o entendimento do sistema eleitoral e partidário e, conseqüentemente, o debate acerca da implementação aos mecanismos de exclusão e seus reflexos no sistema representativo brasileiro.

SISTEMA ELEITORAL E A CLÁUSULA DE BARREIRA: CONCEITOS FUNDAMENTAIS

■ O sistema eleitoral é o conjunto de regras que define como o eleitor poderá fazer as suas escolhas e como os votos são contabilizados para serem transformados em mandatos. Tais regras impactam diretamente o sistema político. Em especial, os sistemas eleitorais têm um considerável efeito na organização dos partidos políticos e no comportamento de eleitores e representados.

Segundo Nicolau, existem diversas formas de classificação dos sistemas eleitorais. A mais utilizada é o critério da fórmula eleitoral, ou como os votos viram cadeiras em uma eleição. Neste critério, os sistemas são divididos em representação majoritária e proporcional (Nicolau, p. 2010).

No sistema majoritário há uma tendência geral de que os candidatos mais votados conquistem as cadeiras ou mandatos. Podem ser organizados a partir de maiorias simples, dois turnos ou votos alternativos. O principal argumento em sua defesa é a proximidade geográfica com o eleitor. O efeito esperado é a produção de governos unipartidários, com clara diferenciação entre situação e oposição.

Nos sistemas proporcionais, por outro lado, há uma produção de maior diversidade política e aproveitamento dos votos não majoritários. Neste sentido, Nicolau (op.cit) observa ser este um sistema mais indicado para países com grandes clivagens regionais, étnicas ou religiosas, dentre outras. Os sistemas proporcionais estão divididos entre aqueles de voto único transferível e o sistema de lista.

Há também sistemas mistos, em geral, estes sistemas dividem as cadeiras entre votos majoritários e proporcionais.

Os distritos eleitorais são as divisões territoriais que formam a unidade básica de uma eleição. É a unidade básica onde os votos são contabilizados para efeito de distribuição de cadeiras em disputa. Em geral, são estados, províncias ou regiões. Os distritos eleitorais têm magnitudes, número de cadeiras em disputa. Em um sistema proporcional os distritos nunca são unitários, portanto, são plurinominais.

Segundo Nicolau (op.cit), para que possamos entender o tema da cláusula de barreira precisamos pensar como o sistema eleitoral afeta o sistema político. De forma sucinta, o sistema eleitoral afeta diretamente a governabilidade e a fragmentação partidária. A cláusula de barreira é um dos mecanismos que tem por objetivo influenciar estes dois fatores.

Em sistemas proporcionais, há cinco grandes aspectos que precisam ser observados. Estes aspectos são: a fórmula eleitoral utilizada para distribuir cadeiras, a magnitude dos distritos, as coligações, as regras para a escola dos candidatos em lista e, sobretudo para a nossa reflexão, a cláusula de exclusão.

A justificativa para a implementação da cláusula de exclusão em um sistema eleitoral é não permitir que, em um sistema proporcional, haja um número muito grande de partidos políticos em disputa. Este argumento está balizado na ideia de que um Legislativo muito fragmentado atrapalha a governabilidade, impondo mecanismos de coalizão para a formação de maiorias parlamentares. Ao diminuir o número de partidos políticos, por este argumento, haveria mais estabilidade para o sistema partidário e, portanto, diminuiriam os custos da governabilidade.

A cláusula de barreira determina um contingente mínimo de votos. Esta limitação visa diminuir o número de partidos eleitos, portanto. A barreira pode ser aplicada nacionalmente ou somente nos distritos. Os partidos políticos maiores têm enormes vantagens com a implantação da cláusula de barreira, em detrimento de uma maior representatividade de partidos menores.

Desta forma, a adoção da cláusula de barreira impõe o entendimento de que o sistema eleitoral precisa induzir a uma relação de maior proximidade entre o governo e o parlamento. A exclusão, sobretudo, indica uma escolha por governabilidade em detrimento de uma multiplicidade de atores partidários na arena parlamentar, em especial. Adotar a cláusula de barreira é definir uma dada forma de representação em que o multipartidarismo, no que diz respeito ao acesso ao poder, esteja limitado.

Em relação ao multipartidarismo, a literatura, a partir dos anos 1950, fortaleceu uma visão de que havia claras limitações para o seu exercício. Assim, os sistemas partidários, nesta visão predominante da Ciência Política, em caso

de alta fragmentação, permitem pouca influência do eleitorado no processo de formação do governo e dificultam a vigência de estratégias centristas. Todavia, estes argumentos também foram questionados em razão de experiências pluripartidárias bem-sucedidas como aquelas da Suécia, Holanda e Bélgica. (Nicolau, 1996).

Cabe observar, todavia, uma diferença entre partidos eleitorais e parlamentares. A imposição de limites aos partidos políticos nas eleições não significa que eles não possam existir fora delas. Os partidos eleitorais são aqueles que apresentam candidatos nas eleições. Os partidos parlamentares são aqueles que, de fato, conseguem obter representação nos legislativos.

Há diversas formas de mensuração de um sistema partidário. A utilização de índices, como índice de fracionalização de Rae e o índice de número de partidos efetivos, são formas de mensurar a força relativa dos partidos políticos. Evidentemente, a mensuração matemática não leva em consideração aspectos como a posição ideológica dos partidos, a existência ou não de partido dominante, a história, o potencial de coalizão ou veto de certos partidos. Além disso, índices de mesmo valor podem expressar configurações partidárias muito diferentes. (Nicolau, 2010, p. 31).

Em resumo, o diagnóstico relativo ao número ideal de partidos políticos em um dado sistema eleitoral, bem como o estímulo ou limitação à participação das agremiações no ambiente parlamentar é profícuo. Há argumentos para todos os propósitos. A grande questão é não esperar que uma regra eleitoral, ou partidária, resolva todos os problemas relativos à crise de representação. A crise política e de representação é muito maior e mais grave do que uma mudança nas regras de um sistema eleitoral. Portanto, não se pode esperar que uma reforma política pontual dê conta de todas as respostas.

Ocorre que modificações importantes foram aprovadas no Congresso Nacional, em 2017. No que diz respeito à cláusula de barreira, houve significativa mudança na legislação, a ser implementada de forma progressiva, como veremos a seguir. Antes, porém, vamos a um breve histórico das formas de exclusão e da cláusula de barreira no país.

CLÁUSULAS E MECANISMOS DE EXCLUSÃO ELEITORAL NO BRASIL

■ No Brasil, a fórmula de cálculo eleitoral é a D'Hondt, com distribuição de cadeiras em distritos locais, sem correção. O sistema é proporcional de lista aberta. Quanto aos mecanismos de exclusão, como a maioria das democracias que

utilizam o sistema proporcional de lista, o país também o adota. O Brasil tem utilizado uma forma de exclusão nas eleições para a Câmara dos Deputados que se chama quociente eleitoral.

O quociente eleitoral é calculado pela divisão entre o número de votos válidos e cadeiras em disputa e serve para que sejam feitas as distribuições iniciais das cadeiras. Embora não seja uma cláusula de barreira, de forma estrita, na prática, o quociente eleitoral opera de forma excludente nas eleições. A partir de 1950, a votação de cada partido passou a ser dividida pelo número de cadeiras obtidas na primeira distribuição, pelo quociente eleitoral mais um.

Outras mudanças históricas significativas para o cálculo eleitoral dizem respeito à contagem dos votos em branco como válidos e às coligações em eleições proporcionais. Em 1998, os votos em branco deixaram de ser contabilizados no cálculo do quociente eleitoral. Recentemente, as alterações em matéria de legislação eleitoral incluíram o fim das coligações em eleições proporcionais, medida a ser implementada a partir de 2020.

As coligações constroem um sistema de dificuldade para o eleitor, uma vez que entram na contagem da distribuição de cadeiras como um partido político, comportando-se como “chapa única” para fins de cálculo eleitoral. O eleitor, frequentemente, escolhe um candidato e tem o seu voto distribuído na coligação, criada unicamente para fins de disputa eleitoral. Esta medida tem sido observada por especialistas como um mecanismo que causa distorções significativas no sistema eleitoral uma vez que parlamentares que tiveram pouca votação podem ser “puxados” por candidatos muito bem votados, inclusive de outros partidos, desde que façam parte da mesma coligação.

No que diz respeito à cláusula de barreira, o entendimento a respeito de sua implementação passou por importantes mudanças, culminando com sua aprovação, em 2017. Antes, porém, a cláusula de barreira já havia sido regulamentada no país.

Em 1995, o Congresso aprovou, de forma a entrar em vigor em 2006, uma regra prevendo a implementação deste mecanismo de exclusão, muito mais radical que o simples quociente eleitoral. A proposta foi barrada no Supremo Tribunal Federal, em resposta à alegação de pequenos partidos políticos de que este mecanismo seria inconstitucional por colocar em risco o pluripartidarismo. Caso fosse implementada, previa que os partidos que não atingissem 5% dos votos nacionais para deputado federal não teriam acesso ao fundo partidário, horário eleitoral gratuito, representação partidária na Mesa Diretora, em comissões permanentes ou comissões parlamentares de inquérito (CPI's). (Teixeira, 2015,

p. 93). Se implementada como previsto em lei, haveria um enorme impacto no sistema partidário, uma vez que o índice de 5% é considerado bastante restritivo.

Sobretudo, a questão da cláusula de barreiras é um tema controverso na agenda nacional. Especialmente, os pequenos partidos têm grande resistência à sua implementação. Por outro lado, há significativo interesse dos grandes partidos na aprovação de um conjunto de mudanças no sistema eleitoral que inclua modificações no sistema proporcional, como adoção do sistema distrital misto, fim da coligações e cláusula de barreira.

Neste sentido, após um debate que durou mais de duas décadas, recentemente, com a nova reforma política, foram aprovados regramentos a respeito do tema. Todavia, não podemos afirmar que as mudanças em curso são definitivas, uma vez que a reforma política segue sendo passível de outras modificações, como é da tradição brasileira.

REFORMA POLÍTICA E AS MUDANÇAS RECENTES NA CLÁUSULA DE BARREIRA

■ No Brasil, o tema da reforma política é recorrente e tem sido permanentemente debatido por pesquisadores e por parlamentares. Desde os primeiros momentos de reabertura política, ainda na década de 1970, a forma de organização do sistema eleitoral dominou parte importante da cena política nacional. As modificações institucionais que culminaram com a abertura democrática estiveram, em grande parte, pautadas por mudanças na legislação eleitoral.

Convivemos com inúmeras interpretações acerca do sistema eleitoral e a natureza do sistema partidário no Brasil. Desde a Constituição de 1988, o tema tem sido recorrente na agenda congressual. Podemos afirmar que as mudanças em matérias eleitorais são cíclicas. A cada véspera de ano eleitoral, novas regras são aprovadas em matéria de organização do processo de eleições, dentre outras regras mais gerais.

O ano de 2003 representa um marco importante no debate relativo à reforma política no Brasil. Neste ano, foi realizado um grande seminário na Câmara dos Deputados contando com a participação de cientistas políticos de renome no país.

O debate resultou em um importante livro, organizado por Gláucio Soares e Lúcio Rennó (2003). No livro “Reforma Política: Lições da História Recente” foram debatidas questões gerais relativas à democracia representativa no país. A primeira reflexão apresentada pelos autores diz respeito à generalização de proble-

mas nas democracias representativas e, portanto, da noção ampla de que todos os sistemas políticos podem ser reformados de maneira a tornarem-se mais inclusivos e democráticos. A conclusão, sobretudo, fortalece o argumento de que inexistente unidade teórica ou consenso prescritivo entre os pesquisadores.

O livro, em termos gerais, aborda a agenda parlamentar da época relativa aos temas de reforma política. Tais temas dizem respeito aos sistemas eleitorais, partidários, representação de grupos de interesse no parlamento e relações entre executivo e legislativo. Vamos a eles.

O primeiro tema é o diagnóstico da excessiva personalização do voto e do baixo grau de partidarização das campanhas eleitorais. Outra questão diz respeito à lenta institucionalização das políticas de cotas e de inclusão de minorias. Por fim, temas como o alto custo das campanhas eleitorais, o excesso de migrações partidárias, a permanência de taxas históricas de desigualdade regional, além do papel preponderante do Executivo na agenda parlamentar foram objeto de debate no livro. Neste sentido, o livro de Soares e Rennó consolidou esforços de reflexão de toda uma geração de pesquisadores sobre a evolução recente das instituições políticas democráticas brasileiras.

Neste mesmo ano de 2003, foi formada a Comissão Especial de Reforma Política na Câmara dos Deputados e iniciou-se a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional 77. Desde então, o tema não saiu da agenda nacional.

Há catorze anos, portanto, estão em tramitação no Congresso Nacional importantes medidas que visam reformar o sistema eleitoral no Brasil. Amplas e significativas modificações estão na pauta de deliberação da Câmara dos Deputados. Cabe enfatizar que a reforma política, e o tema da cláusula de barreira, em especial, fazem parte de um contexto mais amplo de debate em que a crise de representação precisa ser discutida e levada em consideração.

Nestes últimos anos, graves mudanças ocorreram no quadro político brasileiro. Sobretudo, há transformações ainda em curso, em especial, aquelas desencadeadas a partir do *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016, e da consequente posse de Michel Temer na Presidência da República. Vivemos um momento de grave crise política e institucional no país.

O atual contexto político, assim, representa o momento de maior expectativa em relação à votação de uma ampla reforma política, desde os anos de 1990. Esta votação não diz respeito, necessariamente, a uma preocupação congressional com a crise de representatividade, ou mesmo, com a contundente crise política que o Brasil atravessa. Ao contrário, estas mudanças estão relacionadas diretamente à necessidade de sobrevivência política dos parlamentares. Portanto, estão

em muito descoladas ainda mais das expectativas não somente dos eleitores, mas também, do profícuo debate acadêmico que vem sendo realizado nas últimas duas décadas relativo ao tema da reforma política.

Apesar disto, o Congresso Nacional tem realizado, com enorme velocidade, mudanças significativas na Constituição de 1988. Neste contexto, a reforma política foi absorvida pela agenda parlamentar com urgência deliberativa e votada em poucos meses. A aprovação da Emenda Constitucional 97/2017, da Lei 13.487/2017 e da Lei 13.488/2017, entendidas como as normas que regem a Reforma Política de 2017, foram publicadas antes do dia 7 de outubro. Portanto, respeitam o princípio da anterioridade anual prevista no art. 16 da Constituição Federal, aplicando-se às Eleições Gerais de 2018.

Foram votadas importantes mudanças no sistema político, dentre elas, aquelas que dizem respeito à cláusula de barreira. O mecanismo será implementado de maneira gradual, sendo que será de 1,5%, em 2018; 2%, em 2022; 2,5%, em 2026; até o limite de 3%, para a eleição seguinte.

A regra geral aprovada nesta reforma política será aplicável a partir de 2030. Por esta regra, somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, os partidos políticos que alternativamente: obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos nove unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos 9 unidades da Federação (§3º do art. 17 da CF, combinado com o art. 3º da PEC).

Há nesta normativa autorização para a troca de partido sem portabilidade de recurso do fundo partidário e do tempo de TV. Por outro lado, ao parlamentar eleito por partido que não alcançar a cláusula de desempenho, é assegurado o mandato e facultada a filiação a outro partido que a tenha atingido. Ocorre que a filiação não deve ser considerada, neste caso, para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão (§5º do art. 17 da CF),

Quanto às regras de transição, a cláusula de barreira será implementada tornando-se realidade a partir das próximas eleições. Nas eleições de 2018, a cláusula mínima para acesso aos recursos políticos e às cadeiras foi estabelecida em 1,5% dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados. Sendo que estes votos têm de ser distribuídos em pelo menos nove (09) unidades da federação, com no mínimo 1% dos votos válidos em cada uma delas; ou tiverem eleito

pelo menos 9 Deputados Federais distribuídos em pelo menos 9 unidades da federação.

Para as eleições de 2022, o índice sob para 2% dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos 9 unidades da federação, com no mínimo 1% dos votos válidos em cada uma delas; ou tiverem eleito pelo menos 11 Deputados Federais distribuídos em pelo menos 9 unidades da Federação.

A última eleição de transição, em 2026, estabelece o valor de 2,5% dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos 9 unidades da federação, com no mínimo 1,5% dos votos válidos em cada uma delas; ou tiverem eleito pelo menos 13 Deputados Federais distribuídos em pelo menos 9 unidades da Federação.

A consequência direta das mudanças impostas pela implementação da cláusula de barreira será a diminuição da fragmentação partidária, em detrimento de uma maior representação de sua diversidade. Atualmente, o número de agremiações registrados no TSE é de trinta e cinco.

Além dos partidos nanicos e pequenos, partidos de posicionamentos ideológicos mais definidos e de importância histórica para o país, como o PC do B e o PDT, terão dificuldades em atingir o mínimo de votos definidos pela nova legislação. As agremiações que não alcançarem a cláusula de barreira continuam registradas no Tribunal Superior Eleitoral, a questão reside na representação parlamentar e no acesso aos recursos políticos.

A cláusula de exclusão e o fim das coligações em eleições proporcionais devem resultar em modificações generalizadas no sistema partidário. Não somente o número de partidos parlamentares será menor, como também, o acesso àqueles que estão sem representação deve ser limitado e tendente a cada vez maior restrição.

O número de partidos com representação parlamentar irá diminuir, gradualmente, reforçando as maiores agremiações em um cenário em que o fundo partidário público será o grande financiador das campanhas eleitorais no país. Uma vez que são medidas aliadas ao acesso ao fundo partidário e ao tempo no rádio e tv, tendem a fortalecer apenas os partidos que já têm significativa representação no Parlamento. Estas são as resultados esperadas, em um ambiente em que as candidaturas avulsas não foram permitidas.

As eleições de 2018, ainda com coligações, mas já com a cláusula de barreira, serão um importante passo para que possamos entender as suas consequências esperadas e aquelas que ainda não podemos prever. Trabalho garantido para pesquisadores, professores, jornalistas e parlamentares.

CONCLUSÃO

■ Embora o quadro partidário tenha mudanças significativas previstas com a cláusula de barreira, não há grandes expectativas quanto a melhoria na representação, ou o que diz respeito à sua credibilidade. Assunto este recorrente e fundamental para que possamos garantir novos parâmetros para a qualidade de nossa democracia eleitoral.

No momento, o debate estrutura-se primordialmente como uma forma de sobrevivência política daqueles que detêm mandatos parlamentares. Assim, é possível que mudanças ocorram em relação ao sistema partidário, mas que não reflitam uma maior proximidade entre representantes e representados.

Neste contexto, a cláusula de desempenho pode ser vista como um mecanismo de consolidação dos partidos políticos majoritários como partidos parlamentares, em detrimento das pequenas e minoritárias agremiações. O debate acerca das escolhas entre a representação multipartidária ou o fortalecimento da governabilidade parece não ser o mote principal da questão. De qualquer forma, é seguro afirmar que novas modificações serão debatidas no Parlamento, corroborando a tradição de adaptação cíclica dos regramentos eleitorais no Brasil.

TATIANA BRAZ RIBEIRAL é doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB), mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e bacharel em Ciência Política (UnB). É pesquisadora na área de direitos políticos e cidadania. Desde 2004, exerce atividades de docência e pesquisa, além de consultoria de avaliação e monitoramento de políticas públicas no âmbito federal.

BIBLIOGRAFIA

LIMONGI, F. Reforma política no Brasil. Estudos e pesquisas n. 120. Rio de Janeiro : Instituto Nacional de Altos Estudos, 2005. Disponível em : <http://www.inae.org.br/publi/ep/EP0120.pdf>. Acesso em : 17.abr.2007.

_____. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v.76, p. 17-41, nov, 2006. Disponível em : <http://www.scielo.br/pdf/nec/n76/02.pdf>. Acesso em : 17.abr.2007.

_____. Reforma Política: O longo Debate. *Revista do Parlamento*. V 03, n4 (2015). São Paulo: CMSP, 2013.

MIGUEL, Luiz Felipe. *Democracia e Representação: Territórios em Disputa*. São Paulo: Unesp, 2014.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas Eleitorais*. 5. ed. Rio de Janeiro : Editora Fundação Getúlio Vargas, 2010.

NICOLAU, Jairo. *Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SOARES, G. A. D. & RENNÓ, L. (orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 2006.

TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Reforma Política ou Ajustes Graduais? In *Política no Brasil*. Série Cidadania e Política 2. Fundação Konrad-Adenauer. São Paulo, 2015.

NORMAS DE REFERÊNCIA

EC Nº 97, de 4 de outubro de 2017.

LEI Nº 13.487, de 6 de outubro de 2017.

LEI Nº 13.488, de 6 de outubro de 2017

Sistemas Eleitorais: um diálogo comparado Brasil e Alemanha

SILVANA KRAUSE
THOMAS KESTLER

RESUMO

■ O artigo oferece um diálogo comparado de dois sistemas eleitorais distintos, o alemão e o brasileiro. Objetiva-se chamar a atenção para uma perspectiva incremental de reformas institucionais, alertando para riscos de modelos com propostas ambiciosas de alterações institucionais. Também observamos a importância de uma visão sistêmica, salientando que instituições funcionam de forma interconectada. A seguir nos dedicamos especificamente ao caso do sistema eleitoral misto alemão. A experiência, por um lado, é uma clara demonstração de que uma engenharia institucional impacta na construção de um sistema político, produzindo uma menor fragmentação no sistema partidário. A cláusula de barreira é um exemplo ilustrativo. Por outro, os recentes resultados da eleição alemã alertam que alterações de regras, como o caso da introdução do “mandato compensatório” em 2013, produzem efeitos não desejados. Variáveis contextuais, como cisões de elites políticas e crises conjunturais também precisam ser consideradas para compreender que regras eleitorais e de representação política não são suficientes para garantir ao sistema político boa qualidade. Destacamos fatores que impactam na representação do sistema proporcional brasileiro. A desconexão do desejo do eleitor, que é manifestado na lista aberta e distorcido com as coligações nas eleições proporcionais, a fórmula adotada para o cálculo de distribuição das cadeiras no legislativo, a inexistência de uma cláusula de barreira e o tamanho dos distritos eleitorais são fundamentais para a produção de um quadro altamente fragmentado do sistema partidário.

ABSTRACT

■ *The article offers a comparative dialogue of two distinct electoral systems, the German and the Brazilian. The objective is to draw attention to an incremental perspective of institutional reforms, alerting to the risks of models with ambitious proposals for institutional changes. We also note the importance of a systemic view, emphasizing that institutions function in an interconnected way.*

The following is a specific case of the German mixed electoral system. The experience, on the one hand, is a clear demonstration that an institutional engineering impacts the construction of a political system, producing less fragmentation in the party system. The barrier clause is an illustrative example. On the other hand, the recent results of the German election warn that changes in rules, such as the introduction of the “compensatory mandate” in 2013, have undesirable effects. Contextual variables such as the division of political elites and conjunctural crisis also need to be considered to understand that electoral and political representation rules are not enough to guarantee good quality to the political system. We highlight factors that impact the representation of the Brazilian proportional system. The disconnection of the voter’s desire, which is manifested in the open and distorted list with coalitions in proportional elections, the formula adopted to calculate the distribution of seats in the legislature, the absence of a barrier clause, and the size of electoral districts are fundamental for the production of a highly fragmented party system.

I. A ENGENHARIA POLÍTICA: LIMITES E ALCANCES

■ A construção, manutenção e o bom funcionamento de um sistema político nos remetem a uma longa tradição de pesquisas e debates na Ciência Política e é um tema presente na agenda de vários atores políticos não somente no Brasil.

As expectativas e alternativas apresentadas a respeito de uma “boa engenharia”, seguidamente, são fundamentadas em demandas superestimadas. Obviamente, também é preciso reconhecer que elas são sustentadas em pressupostos normativos e epistemológicos de diferentes matizes. Qualquer reflexão que seja feita sobre “reforma política” deve considerar que os modelos propostos carregam estas dimensões.

Neste sentido, pretendemos, primeiramente, destacar alguns aspectos que consideramos importantes sobre as regras de um sistema político democrático e seus efeitos. Para muitos, a “base e a mãe de todas as reformas” está na elaboração

de boas regras do jogo, que definem o desenvolvimento do sistema político. Sem dúvida, na crise atual do sistema político brasileiro, expondo os seus limites e esgotamento, o tema da reforma política é central.

Porém, em primeiro lugar, é preciso ter claro que boas regras e normas são fundamentais, mas não podem fazer milagres. O fato de termos excelentes normas e regras em um sistema político é apenas um aspecto importante para que um sistema político democrático funcione com qualidade. Vamos pensar em um exemplo bem simples. Um excelente engenheiro ambiental constrói um prédio perfeito. Aproveitamento de água da chuva, energia solar, material de construção sustentável, etc. Muito bem! Façamos a pergunta: O prédio garante a sustentabilidade? Diríamos que não! Pelo simples fato de que os atores, as pessoas que vivem no prédio perfeitamente construído, devem compreender, aceitar e respeitar as regras do prédio. Importante ter-se em mente que os atores podem destruir o belo prédio rapidamente. Em países com uma cultura política criativa, os atores políticos geralmente conseguem, com sucesso, encontrar saídas que não ferem as normas, mas acabam produzindo efeitos que neutralizam os impactos positivos que eram esperados das regras e normas estabelecidas.

Outra variável a ser considerada neste debate é o cálculo dos atores, pois é possível haver espaços de opções a serem feitas dentro das regras estabelecidas. Queremos dizer com isto que as regras de um sistema político que produzem efeitos perversos e impactam de forma negativa em um sistema político nem sempre necessitam ser absorvidas pelos atores políticos. Em interessante trabalho de Hunter (2007), este aspecto é muito bem demonstrado sobre o processo de decisões e adaptações do Partido dos Trabalhadores em relação a importantes regras do jogo do sistema político brasileiro, consideradas responsáveis pela baixa qualidade da democracia brasileira. Primeiramente, o partido estabeleceu regras próprias que iam de encontro às do sistema político brasileiro em que funcionavam os partidos tradicionais, porém sem estar em conduta ilegal. Isto pode ser visto na forma como as mazelas centrais das regras do sistema eleitoral brasileiro foram deliberadamente evitadas pelas lideranças e pela organização da legenda. O incentivo da lista aberta de criar uma competição fratricida e fragilizar os partidos brasileiros foi, por exemplo, deliberadamente evitado com a estratégia de apoio ao voto na legenda. A criação de normas e controles internos rígidos sobre o processo de formação das candidaturas aos legislativos e, especialmente, a resistência do partido em relação ao financiamento de grupos empresariais são claros demonstrativos de que o espaço de ação dos atores políticos dentro de uma determinada engenharia institucional não pode ser negligenciado. A opção da

legenda por priorizar as eleições e, especialmente, a eleição ao executivo nacional a partir de meados dos anos 90 foi fundamental para a organização fazer uso dos incentivos institucionais e ser absorvida por elementos nefastos do sistema político brasileiro.

Em segundo lugar, também é importante ter uma compreensão de que um sistema político funciona de forma integrada e sistêmica. Queremos dizer com isto que, quando pensamos em uma mudança de regra ou uma reforma no sistema político, é preciso vê-lo como um todo. Uma boa regra específica aplicada isoladamente em um determinado país pode ter efeitos distintos com uma mesma regra ou reforma política, feita em outro país. Por exemplo: quando temos um paciente com câncer no estômago, não basta atacar o câncer com quimioterapia. É preciso tratar o paciente como um todo. Uma mesma quimioterapia com dois pacientes diferentes poderá ter efeitos distintos. Um paciente com um histórico alimentar saudável, sem diabetes, sem problemas de pressão alta, sem obesidade, com uma genética diferenciada e em um ambiente apropriado certamente terá mais chances de ser curado. Para ficar mais claro, vamos sair da medicina e dar um exemplo na área da política, que é o que nos interessa. Um financiamento partidário exclusivamente público em um país com pouca competitividade partidária tende a acomodar as lideranças políticas estabelecidas e criar um sistema partidário cartelizado. Um financiamento partidário exclusivamente privado em uma economia altamente concentrada e pouco competitiva, com desigualdades sociais, tende a gerar um sistema partidário também cartelizado. Queremos dizer que regras ou mudanças de regras em um sistema político devem ser avaliadas com cuidado e observadas no contexto em que estão ou pretendem ser inseridas. Neste sentido, chamamos a atenção para a importância de se ter claro que não há respostas simples e soluções mágicas para melhorar a qualidade de um sistema político democrático. Quando se trata do tema sobre o financiamento da política, por exemplo, isto é fundamental se ter em mente. A política tem sido crescentemente acusada como um centro de corrupção e responsabilizada por ser a maior causadora da corrupção. Isso tem afetado a estabilidade das democracias e feito cidadãos terem resistência aos partidos políticos estabelecidos. Este fenômeno não é um privilégio de democracias jovens, como no Brasil ou África do Sul, mas países com democracias maduras (Espanha, Itália, inclusive, Japão). Não é nosso objetivo aqui falar do fenômeno corrupção, apenas queremos fazer essa consideração, pois, certamente, a relação do sistema eleitoral e do financiamento partidário com a questão da corrupção estão muito interligados.

Também é necessário considerar o contexto histórico da inserção de normas eleitorais e seus impactos. A adoção de certas regras para o enfrentamento de mazelas de um determinado sistema político e seu devido sucesso em seu alcance não garantem que os efeitos adquiridos sejam garantidos em outro momento. Ou seja, uma mesma regra que foi eficaz para um país pode produzir efeitos indesejáveis em outra circunstância histórica. Neste sentido, é importante a compreensão de que sistemas políticos são dinâmicos e suas regras necessitam ser aprimoradas quando produzem um esgotamento do sistema político e impactam negativamente na qualidade do funcionamento de uma democracia.

Por último, talvez a parcimônia e graduação na introdução de novas regras eleitorais seja o mais cauteloso, evitando surpresas desagradáveis e impactos irreversíveis (Amorim Neto; Freitas Cortez; Abreu Pessoa; 2011).

2. O VOTO DISTRITAL MISTO NA ALEMANHA: COMPROMISSO POLÍTICO CONSTRUÍDO

■ A inserção de modelos eleitorais não é descolada de um significado e sentido historicamente situado. A base fundamental do atual sistema distrital misto alemão, que conjuga o princípio proporcional e majoritário¹ (Nohlen, 2009), foi adotada após a segunda guerra mundial, durante o período em que o país esteve sob a ocupação dos países aliados.

Uma das razões centrais de inclusão do princípio proporcional foi fundamentada na realidade da estrutura política dos estados federados com uma composição multipartidária, apoiada pelos EUA. A representação com distribuição equitativa aos partidos reconhecidos coadunava com a perspectiva de dificultar a construção de uma oposição unificada em relação à política de ocupação americana no país. Além disso, havia uma importante questão, especialmente até 1947, que tratava de alcançar um acordo entre os EUA e URSS sobre a situação da divisão dos países da Europa Central. Do ponto de vista dos vencedores da guerra, nessa fase, era necessário evitar que as estruturas políticas nas zonas de controle entrassem em fortes disputas (Lange, 1972).

1 O sistema majoritário é fundamentado no princípio da maioria. Vence aquele que obteve a maior votação (simples ou absoluta), descartando a representação das minorias.

O sistema proporcional tem como princípio incorporar as minorias na representação política, considerando a representação de mandatos de acordo com a votação obtida por uma legenda.

Com a fundação da BRD (República Federal da Alemanha), em 1949, o tema sistema eleitoral foi intensamente debatido em uma comissão parlamentar, responsável por apresentar uma proposta. Os partidos enfrentavam uma situação de desconhecimento de suas forças eleitorais na conjuntura pós-guerra e pouca segurança quanto a uma estimativa de seu desenvolvimento futuro. Uma avaliação e posicionamento sobre qual sistema eleitoral seria o mais adequado não era consensual dentro dos principais partidos. Especialmente nas arenas regionais das legendas emergiram divergências internas e, também, entre os principais partidos² havia preferências distintas. Os Democratas Cristãos, a União Social Cristã e o DP³ eram favoráveis à adoção do princípio majoritário, ao passo que os Sociais Democratas, Liberais, *Zentrum* e Comunistas⁴ defendiam o princípio proporcional. As divergências não eram somente entre os partidos, mas também entre os países aliados havia posições distintas quanto ao momento de elaboração e aprovação de uma legislação eleitoral na Alemanha pós-guerra. O principal receio era que uma eleição significava a “fundação” da Alemanha depois da guerra.

Com a intenção de agilizar a eleição, a comissão parlamentar aprovou uma legislação apenas para vigorar na eleição parlamentar em 1949. A primeira eleição já considerou a inclusão do princípio proporcional e majoritário na representação política. O eleitor tinha um único voto que era contabilizado para a representação do distrito e para a lista partidária. A proporcionalidade dos mandatos representando os distritos e as listas partidárias foi respectivamente de 60%/40%. O número de deputados estabelecidos no *Bundestag* foi de 400, distribuídos nos distritos dos estados. Importante destacar que, já nesta primeira eleição, houve a introdução do “mandato de saliência”⁵. Ou seja, 400 cadeiras era a representação fixada, porém, foi prevista a possibilidade de ser ampliada pelos mandatos excedentes. Neste pleito, um “mandato saliente” poderia se adquirido quando um candidato, em um determinado distrito do estado, teve maior votação que o partido.

2 CDU- *Cristliche Demokratische Union* (União Democrática Cristã)

SPD – *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (Partido Social Democrata da Alemanha)

3 CSU- *Cristlich- Soziale Union* (União Social Cristã). Partido apenas atuante no estado da Baviera. Aliado histórico do CDU.

DP- *Deutsche Partei* (Partido da Alemanha)

4 FDP-*Freie Demokraten* (Democratas Liberais)

Zentrum (Partido do Centro). Este partido representava, até o fim da República de Weimar, o catolicismo na Alemanha e politicamente muito expressivo no período anterior à segunda guerra.

KDP- *Kommunistische Partei Deutschlands* (Partido Comunista da Alemanha)

5 Na Alemanha, chamado de “Überhangmandat”, e a literatura em inglês traduz como “*overhang mandate*”. Alguns no Brasil traduzem como “mandato excedente”.

O desafio de evitar a fragmentação partidária experimentada amargamente na República de Weimar (1919-1933) era uma preocupação da comissão parlamentar. Na primeira eleição foi incorporada a cláusula de barreira⁶, exigindo que um partido obtivesse 5% de votação nos estados (*Bundesland*) e não na dimensão federal (*Bundesebene*). Foi estipulada uma cláusula de mandato de base⁷ dando direito à representação no parlamento (*Bundestag*) para um partido que alcançasse, pelo menos, um mandato personalizado, mesmo ele não tendo atingindo os 5% da votação no estado⁸.

A reação contrária para a introdução da cláusula de 5% foi obviamente dos pequenos partidos DP e DKP. As críticas se fundamentavam de que a regra inibiria o desenvolvimento do sistema partidário e desconsideraria o voto de minorias. Este debate também esteve presente na comissão parlamentar, e alguns membros questionaram a regra que não estaria garantindo princípios básicos de liberdade de representação de minorias e implementava um tratamento desigual do voto (Antoni, 1980).

O sistema eleitoral alemão foi sendo aprimorado, e a atual versão da lei eleitoral de 2013 tem sua base elaborada na 2ª Legislatura Parlamentar, em 1953. Em relação à legislação de 1949, foram modificados alguns pontos importantes, e a legislação de 2013 também trouxe alterações:

- a. A introdução de dois votos separados. Cada eleitor vota no candidato de seu distrito⁹, um voto personalizado e fundamentado no princípio majoritário, considerado o primeiro voto. O segundo voto é da lista partidária¹⁰, no qual cabe ao eleitor decidir por uma lista apresentada pela legenda, e o princípio da representação é o proporcional.
- b. A proporcionalidade dos mandatos advindos da votação direta personalizada dos distritos uninominais e os da lista partidária foi modificada para 50%/50%. O número de deputados distritais continuou fixo e foi mantido o princípio do “mandato de saliência”¹¹. É importante esclarecer que, com a

6 Chamada na Alemanha de *Sperrklausel*.

7 Sobre a “cláusula de “mandato de base” veja nota de rodapé 10.

8 Nesse pleito, concorreram 8 partidos e, também, foi possível apresentação de candidaturas independentes.

9 Cada distrito, um mandato.

10 A lista partidária é apresentada em cada estado membro, que é, por sua vez, a circunscrição eleitoral dos mandatos advindos da representação proporcional.

11 Com a introdução de dois votos, o mandato de saliência é adquirido quando o número de assentos conquistados por um determinado partido pelo voto direto distrital é maior do que os assentos recebidos pela lista partidária.

introdução do sistema de dois votos, quando há deputados excedentes eleitos pelo primeiro voto (distrital majoritário), o que é acrescentado no total de cadeiras do *Bundestag* são os deputados eleitos pela lista (proporcional). Isso por que os deputados distritais têm como teto de representação máxima a metade dos mandatos fixos do *Bundestag*. Ou seja, no caso de haver “mandatos de saliência”, o número de deputados distritais torna-se menor do que a representação dos deputados com mandatos conquistados pela lista da legenda, pois o que prepondera é o princípio proporcional, privilegiando, assim, a lista do partido.

- c. A cláusula de barreira aumentou a exigência e impactou positivamente na consolidação do sistema partidário, fazendo com que pequenos partidos emigrassem ao CDU (Nohlen, 2009). Um partido tem direito a representação no parlamento (*Bundestag*) se atinge 5% de votação em todo território nacional. Para a distribuição dos mandatos das listas partidárias das unidades federadas, somente são considerados partidos aptos a obterem representação os que atingiram 5% da votação no segundo voto (de lista proporcional) ou os que, ao menos, elegeram um candidato em um distrito de uma unidade federada por meio do primeiro voto (voto distrital majoritário). Esta garantia de representação abaixo de 5% foi ampliada, em 1956, para a exigência mínima de direito à representação, se uma legenda elege no mínimo 3 candidatos pelo voto distrital¹².

A quantidade de mandatos fixos disponíveis no *Bundestag* foi alterada várias vezes. Aumentada significativamente na primeira eleição após a reunificação da Alemanha, mas posteriormente diminuída¹³.

A possibilidade de um partido adquirir uma representação no *Bundestag* sem ter atingido nacionalmente o mínimo de 5% da votação, por meio da alternativa de candidatos distritais serem eleitos abaixo da exigência da cláusula de barreira, tem

12 Esta exigência é a “cláusula de mandato de base”, baseada na votação do 1º voto, mas contabilizada para mandatos que são complementados da lista partidária estadual (Unglaub, 1995).

13 Total de mandatos diretos distritais (de magnitude fixa) respectivamente:

1953 = 242

1957 = 247

1965 = 248

1990 = 328 (primeira eleição após reunificação)

2002 = 299

Atualmente, somando com a representação advinda de mandatos eleitos pela lista partidária, o *Bundestag* tem 598 deputados. Com a possibilidade de “mandatos de saliência”, este tamanho pode aumentar.

dado espaço para partidos pouco representativos nacionalmente adquirirem cadeiras no *Bundestag*. Exemplo foi o PDS¹⁴ na eleição de 1994, com expressão muito significativa no estado de Berlin¹⁵. A legenda foi originária do SED- *Sozialistische Einheitspartei Deutschlands* (Partido Socialista Unificado Alemão) da antiga DDR (*Deutsche Demokratische Republik*- Alemanha Oriental). Em 2005, o PDS fusionou com uma dissidência do SPD mais à esquerda “*Die Linke*” (A Esquerda).

O sistema eleitoral alemão, a partir da nova legislação eleitoral que entrou em vigor em 2013¹⁶, ainda alterou um aspecto central no que diz respeito à regra do “mandato saliência”. A nova regra define que o número total de cadeiras advindas dos “mandatos salientes” será aumentado até que seja compensado de acordo com a votação que cada legenda alcançou no país pela lista partidária. Esses mandatos são chamados de “*Ausgleichsmandate*”, mandatos “compensatórios”¹⁷.

Na eleição de 2013, a consequência desta legislação foi o acréscimo de 33 mandatos no parlamento. Isto devido a quatro mandatos de saliência obtidos pelo CDU, que impactou em 29 mandatos compensatórios aos outros partidos¹⁸. O resultado da eleição de 2017 demonstrou um aumento ainda mais expressivo, com tamanho de 709 cadeiras no *Bundestag*, perfazendo um acréscimo de 78 mandatos em relação ao pleito de 2013¹⁹.

O debate sobre os efeitos negativos da legislação eleitoral está na ordem do dia no país²⁰. Duas mazelas centrais são apresentadas com o resultado que saiu das urnas: uma trata, especialmente, quanto aos gastos de financiamento de um parlamento ainda maior; outra, as dificuldades de trabalho com uma “*Mega Bundestag*”. Essa questão não se reduz à simples quantidade de mandatos, mas, especialmente, à fragmentação partidária. O parlamento terá 7 partidos representados, e o número efetivo de partidos²¹ alerta, pois indicou uma quantidade

14 PDS – *Partei des Demokratischen Sozialismus* (Partido do Socialismo Democrático).

15 Atualmente, a Alemanha tem 16 estados. O estado de Berlin tem como capital a cidade de Berlin.

16 <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-02/bundestag-wahlrecht-beschluss>

17 Foram 4 mandatos de “saliência” do CDU e 29 mandatos “compensatórios”: 13=CDU, 10=SPD; *Die Linke* e 2= *Bündnis 90/Die Grünen* (Partido Verde). Pontes e Van Hohlte (2015) traduzem como “mandatos adicionais”, traduzimos como “compensatórios”.

18 <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/bundestagswahlen/205671/ueberhang-und-ausgleichsmandate>

19 <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2017/ergebnisse.html>

20 <https://www.welt.de/politik/deutschland/article169002203/Der-neue-Bundestag-ist-der-groesste-und-teuerste-aller-Zeiten.html>

21 Laakso e Taagepera (1979) elaboraram um índice para avaliar o grau de fragmentação de um sistema partidário, com o objetivo de observar o número de legendas relevantes atuantes em um determinado sistema partidário.

muito significativa de legendas com peso expressivo, sendo 5,58²², o que, segundo a classificação de Merkel e Sandschneider (1997), já diagnostica um sistema partidário altamente fragmentado²³.

3. O VOTO DE LISTA ABERTA E A REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL NO BRASIL

■ A adoção do voto personalizado com o princípio proporcional para o legislativo brasileiro é de longa data, já sendo utilizado na eleição de 1932. Nesse pleito, o eleitor também teve a possibilidade de votar em diferentes legendas. Além disso, houve a alternativa de candidaturas sem vínculo partidário (Nicolau, 2006a).

Independente das mudanças ocorridas no perfil das cédulas eleitorais, nas formas de votar e nos procedimentos de apuração ao longo da história eleitoral do país (Porto, 1989), não há dúvida que o voto personalizado de lista aberta é um elemento fundamental para o fortalecimento de uma cultura política em que o eleitor decide seu voto para deputado, predominantemente, a partir das características pessoais do mesmo (Nicolau, 2006b).

Poderíamos chegar a uma conclusão precipitada que, em uma tradição política avessa aos partidos políticos²⁴, a lista aberta estaria então perfeitamente coadunada com o “desejo”²⁵ do eleitor brasileiro? Sabe-se que não é exatamente assim. Há, reconhecidamente, no sistema eleitoral proporcional brasileiro, vários elementos apontados como responsáveis pela distorção do voto personalizado. Citemos apenas um, mencionado na literatura especializada como importante fator que perverte o “desejo” do eleitor.

22 Cálculo dos autores baseado em dados apresentados no site: <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2017/ergebnisse/bund-99.html>. Acesso em 28.09.2017

23 Merkel e Sandschneider (1997) classificam os sistemas partidários de acordo com o Número de Efetivos Partido:

A) Sistema bipartidário

$/X /= 1,5 \leq X \leq 2,5$

B) Sistema multipartidário moderadamente fragmentado

$/X /= 2,5 < X \leq 5,1$

C) Sistema multipartidário altamente fragmentado

$/X /= X > 5,1$

24 Há uma vasta literatura sobre o tema antipartidarismo no Brasil, destacamos alguns: Balbachewsky (1992), Carreirão; Kinzo (2004), Baquero; Linhares (2011), Borba; Gimenes; Ribeiro (2015).

25 Este “desejo” do eleitor é predominantemente pueril, pois é sabido que a grande parcela esquece rapidamente em quem votou para deputado (Weffort, 2009).

A coligação para as eleições proporcionais ao poder legislativo com lista aberta e a opção oferecida ao eleitor de também poder votar somente na legenda de sua preferência cria distorções da vontade do eleitor tanto para aquele que tem identificação com um partido, quanto para aquele que orienta seu voto baseado em critérios das características pessoais do candidato.

Por um lado, o voto de legenda é distorcido com o procedimento do quociente eleitoral, que considera a votação da coligação como um todo e não o partido. Ou seja, as coligações são tratadas como partidos na hora de distribuição dos mandatos conquistados, e a votação na legenda entra no cômputo da aliança. Seguidamente, o efeito é perverso, pois a legenda mais bem votada dentro de uma coligação não tem a garantia que terá o maior “naco” dos mandatos conquistados pela aliança. Isso por que a votação de “puxadores de votos”, baseadas, fundamentalmente, em votos personalizados pode estar concentrada em partidos satélites, inexpressivos, mas com votação de peso em certos candidatos. Por outro lado, além desta possibilidade de distorção, o tratamento da distribuição dos mandados dado às coligações também cria situações recorrentes em que um candidato de um partido muito bem votado acaba elegendo candidatos de outra agremiação da aliança. Ou seja, esse eleitor que votou motivado pela simpatia por um candidato específico pode, indiretamente, eleger outro e que, talvez, nem seja de um partido ou candidato que tenha alguma identificação ou simpatia. Isso ocorre quando a votação de um candidato supera o quociente eleitoral, sua votação excedente beneficia outros candidatos (Dos Santos Filho, 2008; Dalmoro e Fleischer, 2005). Nesse sentido, o voto pessoal, da forma como entra no computo da distribuição dos mandatos na coligação, não assegura que a vontade do voto personalizado do eleitor esteja sendo ponderada de forma consistente.

As iniciativas de reforma eleitoral no país são inúmeras. Na nova democracia, tivemos a primeira tentativa em 1994, mas o desfecho foi apenas a redução de mandato do presidente para quatro anos. Posteriormente, várias comissões especiais no congresso (1998, 2003, 2007, 2011, 2015) apresentaram suas propostas (Krause e Viana, 2015), mas, novamente, o resultado foi inócuo. A história sem fim (Fleischer, 2004) parece novamente não ter terminado e, em 2017, a reforma continuou com grandes discussões no congresso, mas com poucas decisões que impactam no sistema político.

Um aspecto recorrente no debate, e que emergiu novamente nas discussões na comissão especial de reforma política da Câmara em 2017, trata do princípio proporcional adotado para a representação na Câmara dos Deputados e, seguidamente, acusado como um elemento central para as mazelas da fragmentação par-

tidária, que bateu seu recorde na eleição de 2014, com 28 partidos representados e número efetivo de partidos de 13,27.

É preciso, primeiramente, ter claro que o princípio proporcional deve ser avaliado em duas dimensões. Uma se refere apenas e exclusivamente sobre a natureza do princípio proporcional, suas vantagens e desvantagens. Outra, muito distinta, diz respeito às questões de formatação do princípio proporcional, suas formas de implementação, suas inserções e inter-relações com outras variáveis em que é operacionalizado.

Quanto ao princípio proporcional, já é consolidado no debate suas vantagens e desvantagens. O aspecto mais vangloriado é sua capacidade de ampliar e pluralizar a representação, incorporando minorias no sistema político. Mesmo reconhecendo essa vantagem, esse argumento normativo tem sentido quando o sistema político apresenta grupos sociais minoritários e diversificados com claros *links* estabelecidos em organizações políticas e partidárias. No caso brasileiro, é reconhecido que o amplo cardápio partidário, garantido especialmente pelo sistema proporcional, não expressa exatamente minorias articuladas em legendas. Difícil crer que os atuais 35 partidos registrados e os 69 novos partidos atualmente em formação no TSE sejam um espelho de grupos minoritários alvejando representação política²⁶. O excesso de representação e formação de novos partidos, sem dúvida, não representam a diversidade e a pluralidade do país. Primeiro, é reconhecido pelos estudiosos que, em grande parte, as legendas apresentam indifferenciações entre elas. Segundo, não é convincente que o Brasil tenha um grau de complexidade e diversidade tão elevado, a ponto de produzir um cenário tão fragmentado. Terceiro, é conhecido que o fenômeno da multiplicação de partidos no país advém, preponderantemente, de linhagens oligárquicas regionais, rupturas de grupos políticos já instituídos, projetos políticos pessoais com claro viés empreendedor e acomodações políticas movimentadas pela força de atração e repulsão dos poderes executivos.

A decisão do fim das coligações a partir de 2022 para as eleições proporcionais (locais, regionais e nacional) é, talvez, uma das poucas mudanças que poderá trazer algum fruto positivo ao sistema político. Não há dúvidas de que as alianças eleitorais nos pleitos proporcionais possibilitam pequenas legendas alcançar representação com votação inferior ao quociente eleitoral, portanto, privilegiando e incentivando pequenos empreendimentos partidários. É também reconhecido que as alianças significam um custo alto aos grandes partidos que as utilizam

26 <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>

como estratégia de controle e diminuição da competição na disputa aos executivos estaduais, o que tem como efeito a produção de fragmentação da representação partidária na Câmara (Limongi e Vasselai, 2016). Porém, a proibição das coligações, provavelmente, não vai garantir uma diminuição significativa da fragmentação do sistema partidário brasileiro. Isso por que outros fatores são destacados como também responsáveis pela mazela da fragmentação presente na Câmara dos Deputados. Nicolau (2015) recentemente chamou a atenção da fórmula adotada para a distribuição das cadeiras na eleição proporcional. Em um exercício de simulação das eleições de 2014, o autor demonstra de forma exploratória que a alteração da fórmula matemática utilizada para a distribuição das cadeiras seria um fator importante, sendo que a adoção do sistema de divisores²⁷ impactaria em uma redução de partidos atuantes no congresso. Trabalhos de Lima Junior e Santos (1991) e de Amorim Neto, Cortez e Pessoa (2011) apontam ainda para a magnitude dos distritos como importante aspecto para o entendimento da fragmentação do sistema partidário no país. Para os autores, as diferenças de tamanho entre os distritos²⁸ e a existência de distritos de grande magnitude são responsáveis pela alta dispersão da representação. Lima Junior e Santos propõem que os estados deixem de ser a base territorial que aloca as cadeiras na Câmara dos Deputados. A criação de novas unidades territoriais, com novos distritos sem base nas unidades da federação e representados pelo mesmo número de deputados, qualificaria o princípio da isomorfia entre população e mandatos. Já Amorim Neto, Cortez e Pessoa apresentam uma proposta mais incremental, sem eliminar a lógica federativa. Um redesenho da geografia eleitoral, em que os 12 maiores estados, ou seja, os que têm 16 ou mais cadeiras na Câmara, seriam recortados em distritos com magnitude que variam entre 8 a 13 mandatos.

Um fator também muito discutido no debate para o aprimoramento da representação partidária, e que, sem dúvida, impediria a quantidade exacerbada de partidos na Câmara dos Deputados, seria a aplicação de uma exigência mínima para uma legenda ter o direito à representação política. Na última eleição de 2014, quando foram eleitos 28 partidos, a metade (14) não alcançou a representação de 2% na Câmara dos Deputados, e esses somados atingiram somente 11,2% da representação. Impressiona que quase todos os partidos que se apresentaram no mercado eleitoral brasileiro conseguiram uma representação, sendo que, dos

27 “Segundo a fórmula de divisores, os votos dos partidos são divididos por uma série numérica: 1, 2, 3, 4, 5, etc.; a seguir, as cadeiras são ocupadas de acordo os maiores valores derivados desta divisão (maiores médias).” Veja quanto a este aspecto Nicolau (2015).

28 Os 27 estados brasileiros são os distritos.

TABELA I. Votação dos partidos para Câmara dos Deputados (eleição de 2014)

Partido	Votos Legenda	Votos Nominais	Votos Válidos	% Válidos
PT	1.750.181	11.803.985	13.554.166	13,92
PSDB	1.927.681	9.145.950	11.073.631	11,37
PMDB	738.841	10.053.108	10.791.949	11,08
PP	270.956	6.158.835	6.429.791	6,6
PSB	693.477	5.574.401	6.267.878	6,44
PSD	329.992	5.637.961	5.967.953	6,13
PR	186.798	5.448.721	5.635.519	5,79
PRB	127.939	4.296.885	4.424.824	4,54
DEM	217.287	3.868.200	4.085.487	4,2
PTB	210.554	3.703.639	3.914.193	4,02
PDT	327.350	3.200.996	3.528.346	3,62
SD	68.062	2.621.639	2.689.701	2,76
PSC	99.840	2.420.581	2.520.421	2,59
PV	195.473	1.808.991	2.004.464	2,06
PROS	97.177	1.879.940	1.977.117	2,03
PPS	79.863	1.875.826	1.955.689	2,01
PC do B	113.396	1.799.619	1.913.015	1,96
PSOL	259.077	1.486.393	1.745.470	1,79
PHS	39.100	903.968	943.068	0,97
PT do B	21.367	807.509	828.876	0,85
PSL	40.592	768.118	808.710	0,83
PRP	69.718	655.107	724.825	0,74
PTN	40.328	682.854	723.182	0,74
PEN	33.301	634.682	667.983	0,69
PSDC	18.656	491.280	509.936	0,52
PMN	34.970	433.503	468.473	0,48
PRTB	23.195	430.995	454.190	0,47
PTC	25.569	312.548	338.117	0,35
PSTU	37.120	151.353	188.473	0,19
PPL	37.648	103.606	141.254	0,15
PCB	29.726	37.253	66.979	0,07
PCO	4.702	8.267	12.969	0,01
Total	8.149.936	89.206.713	97.356.649	99,97%

Fonte: TSE – <http://www.tse.jus.br/>

32 que disputaram o pleito proporcional, apenas 4 não adquiriram mandatos²⁹. O sistema não é somente altamente permissivo, mas apresenta uma representatividade frágil, quando é ainda observado que apenas 7 legendas alcançam 5% dos votos válidos, somando a votação das legendas e dos votos nominais.

Outro incentivador fundamental para a formação de novos partidos e para a permanência de pequenas siglas no mercado político brasileiro é, sem dúvida, o financiamento público das legendas. Os recursos do Fundo Partidário aumentaram de forma vultuosa a partir de 1995 com a LOPP (Lei Orgânica dos Partidos Políticos). Do total do fundo, 95% do valor é distribuído proporcionalmente de acordo com a votação recebida pelas legendas nas eleições. O restante do orçamento, 5%, é equitativamente distribuído a todos partidos, desde que tenha registro no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), mesmo sem ter ainda participado de uma eleição. Ou seja, é um bom negócio, quando se considera que, em 2015, cada legenda recebeu minimamente em torno de R\$ 1.115.000,00³⁰. Apesar do recurso público fomentar a manutenção de pequenas legendas e ser um impulsionador de criação de novas, é preciso considerar, por outro lado, que ele é fundamental para garantir uma maior competitividade no mercado partidário. Isso por que o perfil de distribuição de recursos privados é altamente concentrado em dois ou três partidos, com ausência de concorrência mais plural na disputa (Krause; Rebello; Gonçalves da Silva, 2015).

A recente reforma política, infelizmente, não enfrentou um problema central, pois não criou uma cláusula de barreira na dimensão da representação política. Ou seja, não estipulou exigências mínimas de desempenho eleitoral aos partidos para adquirirem mandatos na Câmara dos Deputados. Ela definiu uma cláusula de desempenho que somente atinge a dimensão do financiamento público partidário. Estabeleceu uma mudança gradual para uma legenda ter direito ao benefício do fundo partidário público, que exige, inicialmente, para 2018 um piso de 1,5% dos votos válidos e 9 deputados federais eleitos. Para o pleito de 2022, a exigência é de 2% dos votos válidos e 11 deputados federais; em 2026, 2,5% e 13 deputados. Para o ano de 2030 a cláusula permanente será de 3% dos votos válidos distribuídos em pelo menos um terço dos estados e 15 deputados federais também distribuídos em pelo menos um terço dos estados.

29 Dados eleitorais disponíveis: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2014/eleicoes-2014>

30 Dado gentilmente cedido por Bruno Marques Schaeffer que também compilou as informações eleitorais no TSE para este artigo.

TABELA 2. Distribuição do Fundo Partidário

Partido	Alcançou 1,5% Nacional	Nº de estados em que alcançou 1% dos votos	% Valor FP 2016	% Valor FP 2019 – Simulação	Crescimento ou Decrescimento %	Crescimento ou Decrescimento absoluto
PT	Sim	27	13,29	14,50	1,21	18211621,17
PSDB	Sim	26	10,95	11,90	0,94	14569522,60
PMDB	Sim	27	10,68	11,60	0,92	14223588,74
PP	Sim	25	6,42	7,02	0,60	8956276,40
PSB	Sim	25	6,26	6,86	0,60	8812256,86
PSD	Sim	24	5,97	6,54	0,58	8433940,98
PR	Sim	26	5,64	6,20	0,55	8044111,82
PRB	Sim	26	4,46	4,92	0,46	6528153,68
DEM	Sim	21	4,13	4,57	0,44	6188051,94
PTB	Sim	20	3,96	4,39	0,43	5947810,76
PDT	Sim	22	3,54	3,98	0,44	5788589,26
SD	Sim	23	2,77	3,10	0,33	4449342,76
PSC	Sim	13	2,60	2,93	0,33	4276493,18
PV	Sim	12	2,10	2,39	0,29	3652617,54
PROS	Sim	14	2,02	2,36	0,34	4024682,20
PPS	Sim	13	1,92	2,34	0,41	4556720,98
PCdoB	Sim	17	1,83	2,29	0,46	4860219,16
PSOL	Sim	9	1,85	2,11	0,27	3307045,10
PHS	Não	10	1,06	0,00	-1,06	-7847752,98
PTdoB	Não	6	0,95	0,00	-0,95	-7025142,68
PSL	Não	4	0,93	0,00	-0,93	-6879871,82
PRP	Não	6	0,85	0,00	-0,85	-6275585,34
PTN	Não	5	0,85	0,00	-0,85	-6263749,66
PEN	Não	4	0,79	0,00	-0,79	-5866109,90
PSDC	Não	6	0,64	0,00	-0,64	-4727579,18
PMN	Não	5	0,60	0,00	-0,60	-4428890,10
PRTB	Não	3	0,59	0,00	-0,59	-4325999,02
PTC	Não	1	0,47	0,00	-0,47	-3489838,32
PSTU	Não	1	0,33	0,00	-0,33	-2411840,64
PPL	Não	2	0,28	0,00	-0,28	-2071686,90
PCB	Não	0	0,21	0,00	-0,21	-1536628,48
PCO	Não	0	0,16	0,00	-0,16	-1147554,02
Totais	-	-	99,11*	100,00**	-	-

Fonte: TSE. *Valor não fecha 100% por que foram excluídos da análise os partidos que não competiram em 2014: PMB, REDE e NOVO. **Não entraram na contagem o PMB, REDE e NOVO, pois foram criados após eleições de 2014.

Um exercício de simulação, considerando o resultado da eleição de 2014 e projetando, hipoteticamente, esses mesmos números para a eleição vindoura, 2018, a distribuição dos recursos, com a alteração da legislação da distribuição do fundo partidário para 2019, deixaria 14 partidos excluídos³¹. Mesmo sendo forçada a simulação, pois obviamente o resultado da votação em 2018 não será esse, há indicativos que essa normativa poderá desestimular novas inaugurações de legendas.

É necessário esclarecer o outro e novo fundo, criado pela Lei 13487 (06.10.2017)³², que estabeleceu um recurso especial específico de financiamento apenas para campanhas eleitorais e que prevê o investimento de 1,7 bilhões³³ para a eleição de 2018. Desse, serão distribuídos 2% para todas as legendas registradas no TSE que se apresentam no pleito, 49% proporcionalmente à votação dos partidos para a Câmara dos Deputados, 34% de acordo com o número de Deputados Federais e 15% relativo ao número de senadores de cada legenda.

4. O QUE PODEMOS APREENDER COM AS DUAS EXPERIÊNCIAS?

■ Dois sistemas eleitorais distintos e desafios a serem enfrentados com ferramentas diferenciadas. Apesar do grau de fragmentação partidária apresentar índices muito diferentes, há em comum a questão da presença de um cenário partidário disperso na representação política.

Algumas lições básicas podem ser apreendidas para o debate sobre o aperfeiçoamento de sistemas eleitorais, as quais, acreditamos, devem estar em mente quando o objetivo é a melhora ou manutenção de sua qualidade.

Em primeiro lugar, é necessário reconhecer que os sistemas eleitorais devem ser vistos como situados em seus contextos históricos. Seus efeitos esperados não são garantidos “*ad aeternum*”, de forma a considerar que funcione com uma natureza teleológica. A dinâmica mutável dos contextos em que um determinado sistema eleitoral é aplicado requer de um sistema político a capacidade de estar alerta e flexível o suficiente para acertos e modificações quando dá sinais de esgotamento.

31 Fundo Partidário: 95% de acordo com a votação para a Câmara + 5% igual para todos os partidos, excetuando os 14 partidos que não atingiram a cláusula. Cabe ainda esclarecer que, no pleito de 2019, ainda terão, no mínimo, mais três legendas que não competiram em 2014.

32 <http://legis.senado.leg.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=26248218>

33 <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/09/26/plenario-aprova-fundo-de-r-1-7-bilhao-para-eleicoes>

O caso alemão, sem dúvida, demonstra a centralidade e importância de uma boa engenharia eleitoral para a qualidade do funcionamento de um sistema político. Porém, os recentes resultados eleitorais no país trazem um claro sinal de necessários ajustes. A cláusula de barreira, sabiamente introduzida, foi um importante elemento para inibir a fragmentação partidária. No entanto, hoje, dois fatores estão contribuindo para que um maior número de partidos alcance a representação no *Bundestag*. Um de natureza essencialmente institucional e outro político, mais difícil de ser calculado e controlado. A ferramenta do “mandato compensatório” introduzido em 2013 foi central na contribuição para a fragmentação partidária no parlamento, e será uma questão a ser debatida no país. O de natureza política diz respeito especialmente a duas dimensões. Por um lado, um processo já iniciado há mais longo tempo, com a cisão de um dos principais partidos, o SPD, originando a formação de uma nova legenda, “*Die Linken*” que se fusionou com lideranças políticas da antiga DDR. Este processo conduziu eleitores do SPD a um campo mais à esquerda (“*Die Linken*”) ou ao centro (CDU). Por outro lado, a questão conjuntural dos refugiados no país também acirrou setores mais conservadores do eleitorado do CDU, produzindo a formação do AFD³⁴ no campo político mais à direita. Há um ligeiro processo de desalinhamento partidário advindo de reestruturações de elites políticas e variáveis conjunturais que colocam em desafio o estável sistema partidário alemão pós-guerra.

No caso brasileiro, o sistema eleitoral proporcional poderia, tranquilamente, evitar grande parte da fragmentação partidária com a introdução de algumas variáveis institucionais inibidoras. A resistência tem sido grande para os ajustes há muito tempo necessários. A recente “reforma” trouxe mais uma vez muito barulho e, com exceção do fim das coligações para as eleições proporcionais, não enfrentou uma questão central que seria a introdução de uma cláusula de exclusão na dimensão da representação da Câmara dos Deputados. Na Alemanha, a cláusula de barreira foi um elemento fundamental para controlar a fragmentação do sistema partidário e estabilizou a competição política.

As mudanças investidas no financiamento público partidário e eleitoral, aprovadas no congresso brasileiro, a médio prazo, podem trazer um desincentivo à formação de novas agremiações, mas, provavelmente, não impactarão de forma significativa na fragmentação do sistema partidário. Além disso, as novas regras

34 AFD (*Alternativ für Deutschland*), novo partido que obteve representação no *Bundestag* na eleição de 2017.

de financiamento partidário e eleitoral podem reforçar o já concentrado perfil cartelizado de concentração financeira da competição partidária.

Um segundo aspecto a ser destacado e que deve ser considerado quando avaliado um sistema eleitoral é que seu funcionamento deve ser entendido de forma sistêmica e integrada. Ele funciona conectado com uma engrenagem de múltiplos e complexos fatores. Uma pequena alteração na legislação eleitoral pode produzir impactos significativos no sistema partidário, especialmente quando contextos políticos apresentam janelas de oportunidades para novos atores partidários entrarem no cenário da competição eleitoral e representação política. A “simples” introdução do “mandado compensatório” na Alemanha é um demonstrativo disso.

O sistema eleitoral misto alemão tem a qualidade de dar voz a questões locais, próximas do cotidiano do eleitor e, ao mesmo tempo, dá espaço à representação de agendas e demandas nacionais com a lista partidária. A compilação do voto personalizado e do voto de lista objetiva este equilíbrio. A introdução do voto distrital misto foi novamente debatido na Comissão da Reforma Política no Brasil, mas não chegou à votação para ser implementado. Do ponto de vista de aprimorar o alinhamento da vontade do eleitor com a representação política, tudo indica que teria sido um ganho. Para o eleitor haveria, por um lado, maior clareza do destino de seu voto pessoal e, por outro, seria incentivado a pensar de forma mais clara as opções partidárias ofertadas.

SILVANA KRAUSE | Doutora em Ciência Política pela Katholische Universität Eichstätt/Ingolstadt (Alemanha). Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Foi professora visitante na Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt (Alemanha) e na Universidade Nacional de Rosário (Argentina) e pesquisadora visitante na Julius Maximilians Universität (Würzburg, Alemanha). Organizou os livros *Partidos e coligações eleitorais no Brasil* (com Rogério Schmitt; Editora Unesp/KAS, 2005) e *Coligações partidárias na nova democracia brasileira* (com Humberto Dantas e Luis Felipe Miguel; Editora Unesp/KAS, 2010).

THOMAS KESTLER é pesquisador sênior no Instituto de Ciência Política e Sociologia na Universidade de Wuerzburg, Alemanha. Suas áreas de pesquisa e docência incluem política comparada, especialmente partidos políticos, instituições e metodologia qualitativa. Trabalha com os temas dos novos partidos na América Latina, dinâmica institucional em sistemas federais e inovação política. Atualmente, grande parte de sua pesquisa se concentra no papel das ideias no desenvolvimento institucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIM NETO, Octávio; FREITAS CORTEZ, Bruno; ABREU PESSOA, Samuel de. Redesenhando o mapa eleitoral do Brasil: uma proposta de reforma política incremental. In: *Revista Opinião Pública*. Vol. 17, Nº 1, junho, 2011, pp. 45-75.
- ANTONI, Michael. Grundgesetz und Sperrklausel: 30 Jahre 5%-Quorum – Lehre aus Weimar? In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 11 (1), 1980, pp. 93-109.
- BALBACHEWSKY, Elisabeth. Identidade Partidária e instituições políticas no Brasil. In: *Lua Nova*. Nº26, 1992, pp. 133-166.
- BAQUERO, M.; LINHARES, B.F.. Por que os brasileiros não confiam nos partidos? Bases para compreender a cultura (anti) partidária e possíveis saídas. In: *Revista Debates*, Vol. 5, Nº1, 2011, pp. 89-114.
- CINTRA, Antônio Octávio. Majoritário ou proporcional? Em busca do equilíbrio na construção de um sistema eleitoral. In: Viana, João Paulo S. L.; Nascimento, Gilmar dos SANTOS, (Orgs.). *O sistema político brasileiro: continuidade ou reforma?* Editora da Universidade Federal de Rondônia, 2008, pp. 17-46.
- DALMORO, Jefferson; FLEISCHER, David. Eleição proporcional: os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério (Orgs.). *Partidos e Coligações Eleitorais no Brasil*. Editora Edunesp e Fundação Konrad Adenauer, São Paulo e Rio de Janeiro, 2005, pp. 85-42.
- DOS SANTOS, Raimundo José; RADUAN MIGUEL, Vinícius Valentin. As coligações proporcionais no sistema eleitoral brasileiro. In: VIANA, João Paulo S. L.; NASCIMENTO, Gilmar dos Santos (Orgs.). *O sistema político brasileiro: continuidade ou reforma?* Editora da Universidade Federal de Rondônia, 2008, pp. 201-213.
- FLEISCHER, David. Reforma política em Brasil: uma historia sin fin. In: *America Latina Hoy*, 37, 2004, pp. 81-99.
- HUNTER, W. (2007). Corrupção no Partido dos Trabalhadores. O dilema do “sistema”. In: NICOLAU, J.; Power, T. *Instituições representativas no Brasil*. Balanço e reforma. Ed. UFMG. IUPERJ/UCAM. Rio de Janeiro, Belo Horizonte. pp. 155-167.
- KRAUSE, Silvana; VIANA, João Paulo (Org.). Dossiê Reforma Política. Revista Em Debate. Ano 7. Nº 3, Julho 2015.
- KRAUSE, Silvana.; REBELLO, Maurício; GONÇALVES DA SILVA, Joscimar. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem? In: *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 16, 2015, p. 247-272.
- LAAKSO, Markku/TAAGEAPER, Rein. Effective Number of Parties. A Measure with Application to Western Europe. In: *Comparative Political Studies* (12) 1, 1979, pp. 3-27.
- LANGE, Erhard. Der Parlamentarische Rat und die Entstehung des ersten Bundestagswahlgesetzes. In: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte* 20 (3), 1972, pp. 280-318.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil; Santos, Fabiano. O sistema proporcional no Brasil: lições de vida. In: Lima Junior, Olavo Brasil de (Org.). *Sistema Eleitoral Brasileiro*. Teoria e Prática. Iuperj, Rio Fundo Editora. 1991, pp. 133-152

LIMONGI, Fernando/VASSELEAI, Fabricio. *Coordenando candidaturas: coligações eleitorais e fragmentação partidária nas eleições gerais brasileiras*. 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Belo Horizonte, 30 de Agosto a 2 de Setembro 2016.

MERKEL/Wolfgang/SANDSCHNEIDER, Eberhard (Org.). *Systemwechsel 3. Parteien in Transformationprozess*. Opladen, Leske + Budrich, 1997.

NICOLAU, Jairo. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. In: *Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, v.4, n.7, jan-junho, 2015, pp. 101-121.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. In: *DADOS*. Vol. 49, Nº 4, 2006a, pp. 689-720.

NICOLAU, Jairo. Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil. In: Soares, Gláucio Ary Dillon; Rennó, Lúcio R. (Org.). *Reforma Política*. Lições da História Recente. Ed. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2006b. pp. 23-33.

Nohlen, Dieter. *Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme*. 6., überarb. und aktualisierte Aufl. Opladen: Budrich (Politikwissenschaft, 1527), 2009. <http://www.utb-studi-e-book.de/9783838515274>.

PONTES, Roberto Carlos Martins; Van Holthe, Leo Oliveira. O sistema eleitoral alemão após a reforma de 2013 e a viabilidade de sua adoção no Brasil. In: *Consultoria Legislativa*. Câmara dos Deputados. Estudo. Abril 2015

https://l.facebook.com/l.php?u=http%3A%2F%2Fwww2.camara.leg.br%2Fa-camara%2Fdocumentos-e-pesquisa%2Festudos-e-notas-tecnicas%2Fareas-da-conle%2Ftema6%2F2015_1531-sistema-eleitoral-alemao-leo-van-holthe-e-roberto-pontes&h=ATNE_wjrpv_LYIi9jXI1H8l96zYZVAgkNf7FYQU9xaKR4LgoHzxwSizsqNCDiW1PeKFlrKsB5pkBsQMexbFbAxiOwDTHGNCOqZ4nDkrGQjCTF2EsF5VAD8WZZXIkCQ4Szmux4v8g

PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil: Da colônia à Quinta República*. Brasília, Senado Federal, 1989.

UNGLAUB, Manfred. Eleições e Sistema Político: experiências com o voto distrital misto na Alemanha. In: Jung, Winfried. (org.). *Partidos e sistemas eleitorais em tempos de reforma*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1995, Série Debates, n. 9, pp. 7-29.

Deputados federais eleitos por coligações em 2014 gastaram R\$ 736 milhões em campanhas eleitorais

VIVALDO DE SOUSA

RESUMO

■ Esse artigo analisa o desempenho das coligações eleitorais que mais elegeram deputados federais em 2014, relacionando o resultado com a declaração de prestação de contas fornecida ao TSE (Tribunal Superior Eleitoral), na maior parte de empresas privadas. Num segundo momento, o texto compara os gastos da campanha para a Câmara dos Deputados neste ano com os limites de despesa previstos para 2018, quando os partidos políticos poderão usar somente recursos públicos.

ABSTRACT

■ *This article analyzes the performance of the electoral coalitions that most elected congressmen in 2014, relating the result to the accountability statement provided to the Supreme Electoral Court (TSE) by most private companies. Secondly, the text compares expenditures with the 2014 campaigns for the House of Representatives with spending caps set for 2018, when political parties will only be allowed to use public funding.*

■ As eleições de 2014 foram as últimas em que empresas privadas puderam financiar legalmente candidatos a presidência da República, governador de Estado, senadores e deputados (federal, estadual e distrital). Na época, conforme dados do

TSE (Tribunal Superior Eleitoral), as doações feitas por empresas representaram cerca de 80% do valor arrecadado, superando R\$ 3 bilhões. A regra que permitia doação de até 2% do faturamento bruto do ano anterior às eleições a candidatos e partidos políticos foi considerada inconstitucional pelo STF (Supremo Tribunal Federal) em setembro de 2016. Juntos, os 513 deputados eleitos gastaram R\$ 736 milhões – a maior parte financiando por empresas, seguido de pessoas físicas e, em alguns casos, recursos próprios.

Mas apenas 58 deputados federais foram eleitos sem que o partido participasse de uma coligação estadual: 12 do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), 10 do PRB (Partido Republicano Brasileiro), 9 do PT (Partido dos Trabalhadores), 6 do PR (Partido da República), 6 do PSB (Partido Socialista Brasileiro), 3 dos partidos Socialismo e Liberdade (PSOL), Social Cristão (PSC) e Verde (PV), 2 dos partidos Democrático Trabalhista (PDT) e Trabalhista Brasileiro (PTB) e 1 representante dos partidos Solidariedade (SD) e Republicano da Ordem Social (PROS). Juntos, esses candidatos receberam doações de R\$ 61 milhões, a maior parte de empresas privadas.

Os dados do TSE mostram que 28 legendas conseguiram representação na Câmara dos Deputados. A maior bancada, com 70 deputados, foi obtida pelo PT. Dez partidos ficaram com bancadas de cinco deputados ou menos. Três anos depois, 23 partidos têm representação na Câmara e 35 legendas têm registro na Justiça Eleitoral. O excesso de partidos políticos é citado como um motivo que dificulta o aprimoramento da democracia no Brasil ao exigirem um grande esforço de negociação por parte do Executivo para aprovação de suas propostas (Tavares, 1994 e Mainwaring, 2001). Para alguns, um sistema partidário mais enxuto poderia facilitar a vida de governos e de eleitores. Dois outros fatores também contribuem para isso: as coligações nas eleições proporcionais e o poder econômico (Miguel, 2010).

A lógica da representação proporcional é permitir que um número maior de correntes políticas tenha representação no Legislativo, buscando como isso garantir que a diversidade presente na sociedade, com os diferentes pontos de vista, seja transferida também para debate na principal arena política. No entanto, da forma como estão previstas na legislação, as coligações acabam por gerar distorções, como já mostraram Tavares (1994), Machado, Schmidt e Sousa (2006). Embora o eleitor defina seu voto com base nas ideias e propostas que gostaria de ver presentes no poder Legislativo, sua escolha pode, sem que ele tenha plena consciência disso, ajudar a eleger alguém de um partido diverso. Miguel e Assis (2015) resumem bem: as coligações geram uma transferência quase lotérica dos sufrágios.

Embora algumas coligações possam fazer sentido do ponto de vista ideológico, como as realizadas entre o PT e o PCdoB, a transferência de votos pode implicar numa distorção da vontade popular do eleitor. Conforme Miguel e Assis (2015), em muitos casos as coligações não passam de arranjos circunstanciais que não configuram nenhuma corrente de opinião a ser representada e são possíveis apenas devido ao grau de personalização da campanha. Um exemplo citado pelos autores ocorreu no Distrito Federal em 2014, quando PT, PCdoB, PP, PRB, PROS e PSC estiveram numa mesma coligação para a Câmara dos Deputados. Foram reeleitos Erika Kokay (PT), com uma conhecida atuação em defesa das mulheres e das minorias, e o Pastor Ronaldo Fonseca (PROS), antiabortista e homofóbico.

Diversas pesquisas já mostraram que, mantida as regras atuais, as coligações nas eleições proporcionais são usadas para atender interesses pessoais e como moeda de troca para conseguir maior apoio e, em diversos casos, mais tempo no horário eleitoral gratuito do em cima de convergências de programa ou ideológicas. Na eleição de 2014, por exemplo, o PMDB, que indicou Michel Temer na chapa presidencial de Dilma Rousseff (PT) se aliou no Acre e no Ceará com o PSDB, do candidato Aécio Neves, na disputa para deputado federal nos dois Estados. No Maranhão, o PCdoB, tradicional aliado do PT, estava na mesma coligação em que o PSDB e o DEM – rivais históricos do Partido dos Trabalhadores.

Concentrando sua campanha em poucos candidatos, os partidos menores aumentam a de que eles fiquem mais bem posicionados na lista dos mais votados. Como a definição das vagas a serem ocupadas dentro da coligação é com base nos votos individuais do candidato, partidos menores, com menos votos, poderá ficar com a vaga caso os partidos maiores tenham uma votação fragmentada entre os diversos candidatos apresentados. Embora seja uma estratégia racional para as legendas maiores – como convivência dos partidos maiores –, conforme mostrou Marcus Figueiredo (1994), esses acordos acabam por reduzir a representatividade do sistema proporcional.

Um exemplo de como as coligações podem distorcer a representação dos partidos foi apontado por Miguel e Assis (2015), que fizeram uma simulação sobre quantas vagas cada partido teria obtido nas eleições de 2014 e esse tipo de aliança tivesse sido proibida. Segundo os autores, nenhum partido teria obtido sozinho o quociente eleitoral no Amapá devido à grande dispersão de votos, mas nas demais unidades da federação a proibição das coligações teria retirado da Câmara dos Deputados seis partidos.

TABELA 1. Fragmentação partidária na Câmara dos Deputados brasileira (2014), de acordo com regras eleitorais alternativas (atual e sem possibilidade de coligações)

	Regra de 2014	Sem coligações	Alteração
Número de partidos	28	22	-6
Maior bancada	70	101	+ 31
Partidos para maioria simples	5	3	-2
Fracionamento de Rae	0,924	0,883	-0,041

Fonte: Miguel e Assis (2015), página 34.

De acordo com os autores, se não tivessem sido permitidas coligações para a Câmara dos Deputados, o PT e o PMDB teriam sido os partidos mais beneficiados, com uma bancada de 101 deputados – 31 a mais para o Partido dos Trabalhadores e 35 para o Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Juntos, as duas legendas que elegeram a chapa Dilma/Temer teriam 202 deputados, o que representaria quase 40% dos 513 deputados federais. O PSDB teria tido a bancada ampliada em 17 deputados, chegando a 71 deputados. As maiores perdas seriam para o PR (-11) e para o DEM (-10). Em menor proporção, ampliariam suas bancadas o PSB, PSOL (devido a grande votação obtida no Rio de Janeiro), o PRB e o PT do B.

Tendo como ponto de partida as coligações feitas em 2014 para a Câmara dos Deputados, vamos analisar a seguir os financiamentos recebidos de pessoas jurídicas (empresas) e físicas para a campanha de deputado federal. Vale lembrar que houve coligações em todas as unidades da federação nas eleições proporcionais, embora alguns deputados tenham sido eleitos sem que seu partido tenha feito coligação.

Em São Paulo, por exemplo, de uma bancada de 70 deputados, 40% (28 cadeiras) tenham sido conquistadas sem coligação. Foi o maior índice do país, seguido pelo Rio Grande do Sul, onde 11 cadeiras (38% do total) das 29 vagas foram conquistadas por candidatos de partidos que não participaram de nenhuma coligação eleitoral. Em outras 19 unidades da federação 100% das vagas foram ocupadas por candidatos de partidos coligados. Depois vamos comparar os gastos declarados ao TSE com a campanha de 2014 – e não consideramos aqui o uso de caixa 2 nem a origem dos recursos repassados oficialmente aos partidos e/ou candidatos – com as regras previstas para a eleição de 2018.

AS COLIGAÇÕES E AS DOAÇÕES PRIVADAS EM 2014

■ Mesmo desconsiderando os recursos não informados à Justiça Eleitoral, o famoso caixa 2, os dados do TSE deixam claro que eleições no Brasil custam caro e que o setor privado, especialmente as empresas, contribuem para diversos candidatos, nem sempre com objetivos transparentes. Nas últimas eleições presidenciais, em 2014, empresas de diversos segmentos contribuíram financeiramente para a campanha de Dilma Rousseff, Aécio Neves e Marina Silva, apesar deles apresentarem propostas econômicas completamente distintas. Essa estratégia se repetiu também no Legislativo, onde grandes grupos econômicos distribuíram legalmente recursos entre diferentes candidatos e partidos, buscando uma aproximação ou a defesa de seus interesses. A influência do poder econômico não política não é, obviamente, uma característica do Brasil e está presente no cotidiano político de outros países, como já mostraram, entre outros, Hall e Deardoff (2006), Pogrebinski (2010) e Meyer-Pflug (2009).

Conforme a legislação brasileira em vigor durante a campanha eleitoral de 2014, as empresas poderiam repassar recursos diretamente para os candidatos (presidente da República, governadores, senadores, deputados federais e deputados estaduais) e para os partidos políticos (comitês financeiro) – sendo que parte do dinheiro doado aos partidos poderiam ser repassados depois para o candidato ao Legislativo, normalmente escolhidos por serem puxadores de voto ou pela proximidade com a cúpula do partido. Havia ainda os casos em que as empresas doavam os recursos e indicavam para quais candidatos deveriam ser repassados, integral ou parcialmente. E essa movimentação, quando as doações eram feitas legalmente, deveriam ser informados depois à Justiça Eleitoral na prestação de contas da campanha.

Os dados da prestação de contas dos 513 deputados federais eleitos em 2014 mostram que em 20 unidades da federação (Tabela 2) as coligações eleitorais que mais conquistaram vagas foram aquelas que mais recursos investiram na campanha. No Rio de Janeiro, a coligação que juntou PMDB, PP, PSC, PSD e PTB conseguiu 42% das 45 vagas que o Estado tem direito na Câmara dos Deputados e elegeu 19 parlamentares, que juntos gastaram R\$ 49,863 milhões na campanha, conforme os dados repassados ao TSE.

Em Minas Gerais, a coligação integrada pelo DEM, PSDB, PP, PR, PSD e SD elegeu 19 deputados, que juntos investiram R\$ 46,461 milhões. É claro que os deputados não foram eleitos apenas com os votos deles, uma vez que os votos dados para as legendas da coligação e para candidatos não eleitos ajudaram a obter

um número maior de vagas. Mas com mais recursos gastos na campanha, esses candidatos tiveram mais visibilidade e ampliaram suas chances na disputa por uma das 47 vagas disputadas em Minas.

TABELA 2. As coligações vitoriosas X Gastos dos deputados eleitos (2014)

Coligação		Vaga	Obtida	Gastos/Eleitos (R\$)
AC	PRB/PP/PDT/PT/PTB/PTN/PR/PSDC/PHS/PTC/PSB/PV/PRP/PCdoB	8	5	2.349.225,93
AM	PROS/DEM/PSDB/PR/PTN/PSC/PTdoB/PTC/PRTB/PEN/PV/PHS/PSL/PSD/SD	8	5	12.298.651,45
RO	PMDB/PRTB/PCdoB/PDT/PRP/PSB/PTB/PSL/PTN	8	5	4.478.123,14
RR	PSDB/PR/PRB/PSD/SD/PROS/PRP/PMDB/PSB/PTN	8	5	4.692.443,21
AL	PDT/PSC/PMDB/PV/PTB/PSD/PTdoB/PROS/PCdoB/PT/PHS	9	5	7.227.362,15
BA	PP/PDT/PT/PTB/PR/PSD/PCdoB	39	23	30.886.315,89
CE	PRB/PP/PDT/PT/PTB/PSL/PHS/PSD/PCdoB/SD/PROS	22	14	14.987.262,19
MA	PMDB/DEM/PTB/PV/PRB/PR	18	6	3.556.887,44
PB	PSDB/PEN/PR/PTB/PSD/SD/PMN/PPS/PTdoB/PTN/PRB/PSDC/PSC/PP	12	6	6.145.832,62
PE	PSB/PMDB/PCdoB/PV/PR/PSD/PPS/PSDB/SD/PPL/DEM/PROS/PP/PEN/PTC	25	18	27.504.028,85
RN	PMDB/PR/PSB/PROS/PDT/SD/PSC/DEM/PV/PMN/PRP/PSDB/PSDC/PRB	8	6	7.507.216,37
MG	DEM/PSDB/PP/PR/PSD/SD	47	19	46.461.376,80
RJ	PMDB/PP/PSC/PSD/PTB	45	19	49.863.163,41
SP	PSDB/DEM/PPS	70	20	46.075.785,03
PR	PSDB/DEM/PR/PSC/PTdoB/PP/SD/PSD/PPS	30	15	32.395.945,10
RS	PP/PRB/SD/PSDB	19	7	12.492.227,73
SC	PSD/PCdoB/PV/PMDB/PR/PTB/PSC/PSDC/PROS/PRB/PDT/DEM	16	9	11.343.543,85
GO	PSDB/PP/PR/PSD/PTB/PDT/PPS/PROS/PRB	17	13	34.176.917,21
MT	PDT/PP/DEM/PSDB/PSB/PPS/PTB/PSC/PSL/PRB	8	5	12.792.788,80

Fonte: TSE. Elaboração do autor.

Ainda na região Sudeste, as coligações lideradas pelo PT e pelo PSDB conquistaram 45% das 70 vagas de deputado federal, ficando 20 para a aliança feita pelos tucanos com o DEM e o PPS – juntos, os deputados eleitos pelos três partidos gastaram R\$ 46,075 milhões na campanha. Em aliança com o PC do B, velho parceiro de coligações, o PT conquistou 11 cadeiras, com um gasto de R\$ 33,758 milhões declarados pelos candidatos eleitos. Chama a atenção o caso da Bahia, onde a coligação liderada pelo PT conseguiu conquistar 59% das vagas que o Estado tem na Câmara dos Deputados – os deputados eleitos pela aliança gastaram R\$ 14,987 milhões na campanha. Já em Goiás, a coligação liderada pelo PSDB ficou com 76% das vagas, com gastos de R\$ 34,176 milhões.

Entre os partidos que integram essas coligações vitoriosas nas eleições proporcionais para a Câmara dos Deputados, o PT, que na época ocupada a Presidência da República com Dilma Rousseff, está presente em apenas três: Acre, tradicional reduto dos petistas, hoje governado por Tião Vianna; Bahia, onde o ex-governador Jacques Wagner costurou uma ampla aliança que conseguiu fazer do deputado Rui Costa (PT) seu sucessor; e no Ceará, com uma coligação de 11 partidos que inclui desde o PCdoB ao PSD. Principal adversário do PT, o PSDB integrou 11 das coligações mais vitoriosas nas 20 unidades da federação listadas na tabela 2. Em oito delas, o partido estava ao lado do DEM e/ou do PMDB, legenda que havia indicado o candidato a vice-presidente na chapa liderada por Dilma Rousseff. O PMDB esteve presente em 8 coligações e o DEM, em 9 alianças.

No Amazonas e em Pernambuco, as coligações vitoriosas foram integradas por nada menos que 15 legendas. Como eram oito vagas em disputa no Amazonas, o número de partidos na aliança era quase o dobro. Em Pernambuco chama atenção o fato de o PCdoB estar numa coligação junto com o DEM e o PSDB, além do PMDB. A coligação com menor número de partidos, entre as mais vitoriosas, foi em São Paulo, integrada pelo PSDB, DEM e PPS, na qual os deputados federais eleitos gastaram R\$ 46 milhões. O Estado registra uma outra peculiaridade: a segunda coligação que mais elegeu deputados tinha o PT e o PCdoB, que conquistaram 11 cadeiras (1 delas para o Partido Comunista do Brasil), Juntos, esses deputados eleitos gastaram R\$ 33,758 milhões (Anexo 1).

Se a campanha em 2014, como apoio de doações de empresas privadas, foi considerada cara, a disputa para a Câmara dos Deputados em 2018 certamente terá um custo bem menor. Com a proibição de financiamento privado, legalmente, os partidos e candidatos terão de buscar apoio das pessoas físicas e dividir os recursos previstos no Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), criado por meio de lei sancionada em outubro de 2017 pelo presidente Michel Temer.

No caso da disputa para a Câmara dos Deputados, objeto desse artigo, cada campanha deverá custar no máximo R\$ 2,5 milhões, mas caberá a cada partido definir como o dinheiro do Fundo será distribuído entre os candidatos da coligação – ainda permitidas nas eleições proporcionais, mas que deverão ser proibidas a partir do pleito de 2020. Os limites de gastos variam de acordo com o cargo em disputa, sendo de até R\$ 70 milhões na eleição para presidente da República – em caso de segundo turno, bastante provável, esse limite cai para R\$ 35 milhões. No caso dos governos estaduais, os valores variam de R\$ 2,8 milhões a R\$ 21 milhões, de acordo com o total de eleitores de cada unidade da federação. Os candidatos ao Senado poderão gastar entre R\$ 2,5 milhões e R\$ 5,6 milhões, de acordo com o número de eleitores.

TABELA 3. Gastos com recurso do Fundo de Financiamento

Presidência da República	R\$ 70 milhões para toda a campanha. Metade desse valor será ao teto para o segundo turno, se houver.
Governos Estaduais	Valores variam de R\$ 2,8 milhões até R\$ 21 milhões, de acordo com o total de eleitores de cada unidade da federação
Senado Federal	Entre R\$ 2,5 milhões e R\$ 5,6 milhões, de acordo com o número de eleitores
Câmara dos Deputados	R\$ 2,5 milhões para todas as unidades da federação
Assembleias Legislativas Estaduais / Distrital	R\$ 1 milhão para todas as unidades da federação

Fonte: Lei 13.487/2017.

A seguir, vamos fazer uma simulação aplicando o limite de R\$ 2,5 milhões nas campanhas dos 513 deputados federais eleitos em 2014, considerando a prestação de contas entregue ao TSE, que não contabiliza, obviamente, os recursos de caixa dois. É preciso ressaltar, porém, que campanhas políticas são realizadas com base no contexto do momento. Portanto, se as regras previstas para 2018 estivessem valendo em 2014, a estratégia dos candidatos e dos partidos políticos seriam outras. Mas essa simulação permite estimar quanto seria gasto a menos. Ou seja, de quanto teria sido economizado tendo como base o teto de gastos definidos pelos próprios deputados. Mas se cada candidato gastar no limite, o valor total pode ficar maior.

SIMULAÇÃO TENDO COM BASE AS REGRAS PARA 2018

■ Sem recursos privados, as eleições gerais de 2018 (majoritárias e proporcionais) serão integralmente financiadas com recursos públicos. Conforme lei em vigor desde o começo de outubro de 2017, as campanhas serão custeadas por lei do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), com recursos previstos de pelo menos R\$ 1,7 bilhão, que será distribuído entre os diversos partidos políticos com base na representação na Câmara dos Deputados. A divisão dos recursos será feita da seguinte maneira:

- 2% igualmente entre todos os partidos
- 35% entre os partidos com pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, proporcionalmente aos votos obtidos por eles na última eleição para a Câmara dos Deputados
- 48% entre os partidos na proporção do número de deputados na Câmara em 28 de agosto de 2017

- 15% entre os partidos na proporção do número de senadores em 28 de agosto de 2017

De acordo com a lei 13.488, que ainda precisa ser regulamentada pelo TSE, o limite de gasto para campanhas de deputado federal será de R\$ 2,5 milhões, incluindo nesse valor os recursos do FEFC, cuja distribuição será definida pelos partidos, e os valores eventualmente arrecadados pelo candidato de pessoas físicas, diretamente ou por meio dos fundos de financiamentos que poderão ser criados em 2018 para arrecadar recursos por meio da internet. No caso de as doações de pessoas físicas, somadas aos recursos públicos, superarem o limite de gasto permitido para a respectiva campanha, o valor excedente poderá ser transferido para o partido do candidato, conforme a legislação. No caso dos recursos públicos recebidos pelos partidos por meio do FEFC, os valores que não forem utilizados nas campanhas eleitorais deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional, integralmente, no momento da apresentação da prestação de contas.

Se a regra de limitar em R\$ 2,5 milhões os gastos de campanha de cada candidato a deputado federal estivesse em vigor em 2014, mesmo que não houvesse a restrição à doação de empresas privadas, os dados da prestação de contas entregue pelos parlamentares eleitos ao TSE mostram que 84 deputados federais eleitos naquele ano, de 13 Estados, gastaram mais de R\$ 2,5 milhões na campanha eleitoral: 21 em São Paulo; 16 em Minas Gerais; 10 no Rio de Janeiro; 7 no Paraná, Bahia em Goiás; 4 em Mato Grosso; 3 em Pernambuco; 2 no Rio Grande do Sul, Amazonas, Mato Grosso do Sul e Piauí; e 1 no Rio Grande do Norte. No total, esses 84 deputados gastaram R\$ 299,834 milhões na campanha, a maior com origem em doações de empresas privadas. Esse valor representa 41,28% de tudo que foi gasto pelos 513 deputados eleitos em 2014. Se o gasto máximo desses 84 candidatos tivesse ficado em R\$ 2,5 milhões, eles teriam economizado R\$ 89 milhões na campanha eleitoral.

No Amazonas, os dois deputados eleitos que gastaram mais de R\$ 2,5 milhões foram Alfredo Nascimento (PR), ex-ministro dos Transportes no governo Dilma Rousseff, e Artur Bisneto (PSDB), ambos pela mesma coligação de 15 partidos, liderada pelo PSDB e pelo DEM. No total, essa coligação conseguiu eleger 5 dos 8 deputados federais do Estado, com gasto total de R\$ 12,3 milhões. Na região Nordeste 11 deputados declararam ao TSE terem gasto mais de R\$ 2,5 milhões na campanha, dos quais 7 foram eleitos pela Bahia. O maior gasto individual foi feito por Benito Gama (PTB-BA), que informou despesas de R\$ 5,979 milhões na prestação de contas.

TABELA 4. Deputados eleitos pelas regiões Norte e Nordeste que gastaram mais de R\$2,5 milhões em 2014

Deputado/Estado	Coligação	Valor (em R\$)
Alfredo Nascimento (PR-AM)	PROS/DEM/PSDB/PR/PTN/PSC/PTdoB/PTC/PRTB/PEN/PV/PHS/PSL/PSD/SD	2.865.772,16
Artur Bisneto (PSDB-AM)	PROS/DEM/PSDB/PR/PTN/PSC/PTdoB/PTC/PRTB/PEN/PV/PHS/PSL/PSD/SD	5.637.809,06
José Carlos Aleluia (DEM-BA)	DEM/PMDB/PSDB/PTN/SD/PROS/PRB/PSC	3.523.080,00
Arthur Maia (SD-BA)	DEM/PMDB/PSDB/PTN/SD/PROS/PRB/PSC	3.793.210,00
Benito Gama (PTB-BA)	PP/PDT/PT/PTB/PR/PSD/PCdoB	5.979.284,14
Luiz Carlos Caetano (PT-BA)	PP/PDT/PT/PTB/PR/PSD/PCdoB	2.933.087,31
Antonio Imbassahy (PSDB-BA)	DEM/PMDB/PSDB/PTN/SD/PROS/PRB/PSC	2.896.692,31
João Gualberto (PSDB-BA)	DEM/PMDB/PSDB/PTN/SD/PROS/PRB/PSC	2.854.345,51
Jutahy Magalhães (PSDB-BA)	DEM/PMDB/PSDB/PTN/SD/PROS/PRB/PSC	3.798.963,20
Bruno Araújo (PSDB-PB)	PSB/PMDB/PCdoB/PV/PR/PSD/PPS/PSDB/SD/PPL/DEM/PROS/PP/PEN/PETC	3.823.970,27
Eduardo da Fonte (PP-PE)	PSB/PMDB/PCdoB/PV/PR/PSD/PPS/PSDB/SD/PPL/DEM/PROS/PP/PEN/PETC	2.712.255,18
Mendonça Filho (DEM-PE)	PSB/PMDB/PCdoB/PV/PR/PSD/PPS/PSDB/SD/PPL/DEM/PROS/PP/PEN/PETC	3.496.816,00
Walter Alves (PMDB-RN)	PMDB/PR/PSB/PROS/PDT/SD/PSC/DEM/PV/PMN/PRP/PSDB/PSDC/PRB	2.540.750,26

Fonte: TSE. Elaboração do autor.

O maior número de deputados eleitos que informaram despesas acima de R\$ 2,5 milhões está nos Estados da região Sudeste. Unidade da federação com maior população, São Paulo teve 21 deputados federais eleitos com gastos superiores a R\$ 2,5 milhões, dos quais seis eram filiados ao PSDB e quatro ao PT – neste último encontram-se os deputados federais Carlos Zaratini e Arlindo Chinaglia, eleitos, respectivamente, com as maiores despesas, de R\$ 6,244 milhões e de R\$ 4,834 milhões. Entre os eleitos por SP que gastaram mais de R\$ 4 milhões estão os deputados Duarte Nogueira (PSDB), Guilherme Mussi (PP), Orlando Silva (PCdoB) e Vicente Candido (PT). Quando se considera os 70 deputados eleitos pelo Estado, 16 gastaram menos de R\$ 500 mil, 8 tiveram despesas entre R\$ 500 mil até R\$ 1 milhão e 25 entre RR\$ 1 milhão e R\$ 2,5 milhões.

Minas Gerais teve 16 deputados federais eleitos com despesas de campanha acima de R\$ 2,5 milhões, dos quais sete investiram mais de R\$ 4 milhões nas respectivas campanhas, sendo três do PSDB, dois do PMDB, um do PP e outro do PT. Quatro deputados federais eleitos pelo Rio de Janeiro em 2014 declararam ao TSE terem gasto mais de R\$ 5 milhões nas respectivas campanhas. A maior despesa foi informada pelo deputado Marco Antonio Cabral (PMDB), filho do ex-governador Sérgio Cabral, que declarou gastos de R\$ 6,789 milhões.

Em segundo lugar ficou Eduardo Cunha (PMDB), ex-presidente da Câmara dos Deputados e cassado por falta de decoro parlamentar, com gastos de R\$ 6,832 milhões. Cristiane Brasil, do PTB, informou despesas de R\$ 5,365 milhões e Sérgio Zveiter (PSD), de R\$ 5,720 milhões. Outros 25 deputados eleitos pelo Rio declararam gastos de até R\$ 1 milhão, enquanto 10 tiveram despesas entre R\$ 1 milhão e R\$ 2,5 milhão na disputa para o cargo.

TABELA 5. Deputados eleitos pelas regiões Sudeste que gastaram mais de R\$ 4 milhões em 2014

Deputado/Estado	Coligação	Valor (em R\$)
Caio Narciso (PSDB-MG)	DEM/PSDB/PP/PR/PSD/SD	4.053.221,63
Leonardo Quintão (PMDB-MG)	PT/PMDB/PCdoB/PROS/PRB	4.953.956,40
Luiz Fernando (PP-MG)	DEM/PSDB/PP/PR/PSD/SD	4.342.467,35
Paulo Abi-Ackel (PSDB-MG)	DEM/PSDB/PP/PR/PSD/SD	4.205.979,45
Reginaldo Lopes (PT-MG)	PT/PMDB/PCdoB/PROS/PRB	4.503.489,08
Rodrigo de Castro (PSDB-MG)	DEM/PSDB/PP/PR/PSD/SD	4.591.010,45
Saraiva Felipe (PMDB-MG)	PT/PMDB/PCdoB/PROS/PRB	4.191.124,06
Alexandre Leite (DEM-SP)	PSDB/DEM/PPS	4.246.008,71
Arlindo Chinaglia (PT-SP)	PT/PCdoB	4.834.358,25
Arnaldo Jardim (PPS-SP)	PSDB/DEM/PPS	4.805.922,75
Duarte Nogueira (PSDB-SP)	PSDB/DEM/PPS	4.438.052,94
Guilherme Mussi (PP-SP)	PMDB/PROS/PP/PSD	4.070.049,00
Orlando Silva (PCdoB-SP)	PT/PCdoB	4.829.300,87
Vicente Candido (PT-SP)	PT/PCdoB	4.058.648,51
Carlos Zarattini (PT-SP)	PT/PCdoB	6.244.292,86
Cristiane Brasil (PTB-RJ)	PMDB/PP/PSC/PSD/PTB	5.365.728,32
Eduardo Cunha (PMDB-RJ)	PMDB/PP/PSC/PSD/PTB	6.832.478,95
Marco Antonio Cabral (PMDB-RJ)	PMDB/PP/PSC/PSD/PTB	6.789.094,50
Sergio Zveiter (PSD-RJ)	PMDB/PP/PSC/PSD/PTB	5.720.550,50

Fonte: TSE. Elaboração do autor.

Entre os deputados federais eleitos pelos Estados da região Sul, apenas nove informaram despesas acima de R\$ 2,5 milhões – sete no Paraná e dois no Rio Grande do Sul, de diferentes partidos políticos. Alfredo Kaeffer, do PSDB paranaense, teve o maior gasto, no valor de R\$ 4,780 milhões. Conforme os dados do TSE, 70 deputados da região foram eleitos com despesas de no máximo

R\$ 2,5 milhões em 2014. Capital do Brasil, Brasília não teve nenhum deputado federal eleito com despesas acima de R\$ 2 milhões. O maior gasto declarado à Justiça Eleitoral foi feito pelo deputado Alberto Fraga (DEM), de R\$ 1,515 milhão. Ainda na região Centro-Oeste, os deputados eleitos com maiores despesas são de Goiás, onde quatro candidatos informaram despesas acima de R\$ 4 milhões: Alexandre Baldy (PSDB), Daniel Vilela (PMDB), Magda Mofatto (PR) e Marcos Abrão (PPS). Outros três informaram gastos entre R\$ 2,5 milhões e R\$ 4 milhões.

CONCLUSÕES PRELIMINARES

■ Os dados confirmam outras pesquisas que mostram a importância do poder econômico na eleição dos representantes do Legislativo, em especial na Câmara dos Deputados. Aliado às coligações, que obedecem diferentes lógicas para cada partido e em cada unidade da federação, o uso de recursos de empresas privadas, principal fonte de financiamento dos deputados federais eleitos em 2014, tende a fortalecer as candidaturas dos políticos mais alinhados com os interesses empresariais. Isso acontece mesmo quando os candidatos são de legendas classificadas de esquerda no espectro ideológico, como é o caso do Partido dos Trabalhadores e do Partido Comunista do Brasil.

As prestações de contas entregues ao TSE mostram que parte importante dos recursos, principalmente das maiores lideranças desses partidos, vem de grandes empresas privadas. A proibição de doações por parte das empresas tende a reduzir o poder econômico, mas isso significará necessariamente maior igualdade de condições entre os diversos partidos e candidatos. Já o fim das coligações nas eleições proporcionais pode contribuir para reduzir a distorção do voto dos eleitores, que muitas vezes vota numa pessoa e ajuda a eleger outra, às vezes com postura oposta ao do candidato do eleitor.

A imposição de um limite de gastos para todas as candidaturas em 2018 certamente vai contribuir para reduzir o custo das campanhas, tanto no Executivo quanto no Legislativo. De certa maneira, o teto poderá trazer mais igualdade na disputa. Ainda que candidatos com maior visibilidade consigam aumentar a arrecadação de recursos com pessoas físicas, os recursos públicos do FEFC poderão ser melhor distribuídos entre os candidatos com maior dificuldade de angariar recursos, uma vez que o limite de gastos estipulado para os candidatos a deputados federais em 2018 é de no máximo R\$ 2,5 milhões.

Por outro lado, candidatos com dinheiro poderão financiar sua própria campanha, dentro dos limites previstos para pessoas físicas, como já acontecia antes e,

se os recursos públicos não forem suficientes para todos, poderão ter uma vantagem competitiva – uma vez que teriam condições de gastar dentro do limite. Mas mudanças na legislação para as eleições de 2018 ainda podem trazer novidades, principalmente quando levamos em conta que a possibilidade de campanha pela internet não vai baratear os custos, como permitirá ações direcionadas a públicos específicos.

VIVALDO DE SOUSA · Cientista político e jornalista, é sócio-diretor da Comunica Consultoria e Planejamento (DF). Trabalhou na Folha de S.Paulo, onde foi repórter e coordenador de economia da sucursal de Brasília e revistas IstoÉ e Veja. Também foi vice-presidente do Grupo Máquina, agência de comunicação pela qual atuou no atendimento a empresas dos setores público e privado. É professor do curso de Jornalismo do UniCEUB (Centro Universitário de Brasília). Formado em comunicação social pela PUC-SP e mestre em Ciência Política pela UnB.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FIGUEIREDO, Marcus. A lei de ferro da competição eleitoral: a aritmética eleitoral ou eleições casadas e resultados solteiros. *Cadernos de Conjuntura*, Rio de Janeiro, número 50, páginas 3 a 14, 1994b.

HALL, Richard, DEARDOFF, Alan. Lobbying as Legislative Subsidy, *The American Political Science Review*, Vol. 100, No. 1 (Feb., 2006).

MACHADO, Aline. *Alianças Eleitorais: casamento com prazo de validade*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro, 2010.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. Grupos de Interesse (Lobby). *Série Pensando o Direito*, nº 8/2009.

MIGUEL, Luiz Felipe e ASSIS, Pedro Paulo Ferreira Bispo. Coligações Eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir das eleições de 2014. *Revista de Sociologia e Política*, volume 24, número 60, páginas 29 a 46, dezembro de 2016.

PARANHOS, Ranulfo e NASCIMENTO, Wilber. Partidos Pequenos e Resultados Eleitorais no Brasil. Trabalho apresentado no X Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP): Belo Horizonte (MG), agosto a setembro de 2016.

POGREBINSCHI, Thamy. Conferências Nacionais, Participação Social e Processo Legislativo. *SÉRIE PENSANDO O DIREITO*, nº 27/2010.

SOUSA, Vivaldo de. *As coligações partidárias: período 1986-1994 versus 1954-62*. Plenarium, Brasília, 2006.

TAVARES, José A.G. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituição, estratégia*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994.

ANEXO I RELAÇÃO ENTRE COLIGAÇÕES E FINANCIAMENTO PRIVADO

REGIÃO NORTE

AC	PRB/PP/PDT/PT/PTB/PTN/PR/PSDC/PHS/PTC/PSB/PV/PRP/PCdoB	R\$2.349.225,93 (05)
	PMDB/PSL/PSC/PPS/DEM/PMN/PSDB/PTdoB	R\$1.107.626,79 (3)
AP	PR/PRB/PHS/PROS/PSDC/PEN/PV/PTdoB	R\$2.149.464,00 (2)
	PP/PDT/PMDB	R\$154.477,00 (2)
	PSB/PT/PSOL/PCdoB	R\$501.320,94 (2)
AM	PROS/DEM/PSDB/PR/PTN/PSC/PTdoB/PTC/PRTB/PEN/PV/PHS/PSL/PSD/SD	R\$12.298.651,45 (5)
	PMDB/PP/PT/PDT/PTB/PPS/PRB/PSDC/PPL/PCdoB	R\$4.022.747,37 (3)
	PMDB/PT	R\$3.489.525,66 (5)
	PR/DEM/PH/PROS/PCdoB/PSL/PDT/PPL	R\$2.124.217,44 (3)
PA	PSDB/PSD/PSB/PP/PSC/PTB/PPS/PTdoB /PTC	R\$3.076.579,03 (7)
	PSOL/PSTU	R\$ 198.885,00 (1)
	PRB/SD	R\$ 642.457,48 (1)
RO	PSDB/PSDC/PSD/PEN/SD/PHS/PSC/PMN/PT/PTdoB/PRB/DEM	R\$1.739.641,40 (2)
	PMDB/PRTB/PCdoB/PDT/PRP/PSB/PTB/PSL/PTN	R\$4.478.123,14 (5)
	PP/PR/PPS/PTC/PV/PROS	R\$1.038.048,50 (1)
RR	PT/PDT/PV/PTC/PCdoB	R\$ 199.396,00 (1)
	PRTB/PHS/PPL/PMN/PEN/PSDC/PTdoB/PSC/PSL/PPS	R\$287.041,31 (2)
	PSDB/PR/PRB/PSD/SD/PROS/PRP/PMDB /PSB/PTN	R\$4.692.443,21 (5)
TO	PMDB/PV/PT/PSD	R\$4.725.296,66 (4)
	PRB/PP/PDT/PTB/PSL/PSC/PR/PPS/DEM/PRTB/PHS/PTC/PSB/PRP/PSDB/PEN/SD	R\$3.852.141,16 (4)

REGIÃO NORDESTE

AL	PDT/PSC/PMDB/PV/PTB/PSD/PTdoB/PROS/PCdoB/PT/ PHS	R\$7.227.362,15 (5)
	PP/PPS/PSDC/PRP/PR/PSL/PSB/SD/DEM	R\$ 2.214.776,56 (2)
	PSDB/PRB	R\$1.346.348,51 (1)
	PRTB/PPL/PMN	R\$362.655,00 (1)
BA	PP/PDT/PT/PTB/PR/PSD/PCdoB	R\$30.886.315,89 (23)
	DEM/PMDB/PSDB/PTN/SD/PROS/PRB/PSC	R\$25.275.829,92 (14)
	PSB/PSL/PPL	R\$440.435,14 (1)
	PPS/PSDC/PTC/PV/PRP/PTdoB	R\$149.074,63 (1)
CE	PRB/PP/PDT/PT/PTB/PSL/PHS/PSD/PCdoB /SD/PROS	R\$14.987.262,19 (14)
	PMDB/PSC/PR/PRP/PSDB	R\$5.487.891,58 (6)
	DEM/PPS/PSDC/PTN	R\$1.748.089,32 (2)

MA	PSL/PSDC/PRP/PTN/PRTB	R\$814.442,77 (2)
	PEN/PMN/PHS/PSC/PTdoB	R\$2.444.370,37 (2)
	PMDB/DEM/PTB/PV/PRB/PR	R\$3.556.887,44 (6)
	SD/PP/PCdoB/PPS/PSDB/PSB	R\$2.180.917,76 (5)
	PDT/PTC/PROS	R\$1.237.206,60 (2)
	PT/PSD	R\$526.885,16 (1)
PB	PSDB/PEN/PR/PTB/PSD/SD/PMN/PPS/PTdoB/PTN/PRB/PSDC/PSC/PP	R\$6.145.832,62 (6)
	PSB/DEM/PRTB/PDT/PRP/PV/PT/PSL /PCdoB/PHS/PPL	R\$1.499.972,41 (3)
Sem coligação PMDB elegeu 3 deputados / 2,150 milhões		
PE	PSB/PMDB/PCdoB/PV/PR/PSD/PPS/PSDB/SD/PPL/DEM/PROS/PP/PEN/PTC	R\$27.504.028,85 (18)
	PTB/PT/PSC/PDT/PRB/PTdoB	R\$5.502.936,95 (6)
	PSDC/PTN/PRP/PSL/PHS/PRTB	R\$55.635,85 (1)
PI	PT/PP/PTB/PHS/PR/PROS/PRP/SD	R\$10.024.532,04 (5)
	PMDB/PTN/PTC/PDT/PSB/PSD/PRB/DEM/PSDC/PTdoB/PCdoB/PPS/PSDB	R\$6.727.700,23 (5)
RN	PMDB/PR/PSB/PROS/PDT/SD/PSC/DEM/PV/PMN/PRP/PSDB/PSDC/PRB	R\$7.507.216,37 (6)
	PSD/PT/PCdoB/PTdoB/PP/PEN	R\$2.320.764,90 (2)
SE	PP/PTB/PSL/PSC/PR/PPS/DEM/PHS/PTC/PV/PSDB/PEN/PTdoB/SD	R\$2.196.372,38 (3)
	PT/PDT/PSB/PMDB/PCdoB/PRP/PROS/PSD /PRB/PSDC	R\$1.861.266,22 (5)

REGIÃO SUDESTE

ES	PMDB/DEM/PSDB/SD/PROS	R\$3.634.924,46 (3)
	PRB/PP/PTB/PHS/PPS/PSD/PV	R\$1.729.791,99 (2)
	PDT/PT	R\$2.404.962,50 (3)
	PRTB/PSB/PSL/PTN	R\$623.126,62 (1)
MG	PT/PMDB/PCdoB/PROS/PRB	R\$39.023.756,30 (17)
	DEM/PSDB/PP/PR/PSD/SD	R\$46.461.376,80 (19)
	PSC/PTC/PSL	R\$5.020.987,10 (2)
	PTB/PMN	R\$4.171.436,99 (2)
	PTdoB/PRP/PHS/PEN	R\$4.091.275,02 (3)
	PTN/PSDC	R\$184.373,69 (1)
	PPS/PV/PDT	R\$2.920.159,32 (1)
RJ	PMDB/PP/PSC/PSD/PTB	R\$49.863.163,41 (19)
	PT/PSB/PCdoB	R\$7.062.003,95 (7)
	PR/PROS	R\$6.462.680,00 (7)
	PSDB/PPS/DEM	R\$4.790.365,77 (2)
	SD/PSL	R\$2.846.916,47 (2)
	PRP/PRTB/PPL	R\$241.765,91 (1)
	PSDC/PMN/PTC	R\$615.259,51 (1)

SP	PSDB/DEM/PPS	R\$46.075.785,03 (20)
	PT/PCdoB	R\$33.758.133,76 (11)
	PMDB/PROS/PP/PSD	R\$16.510.524,73 (9)
	PSOL/PSTU	R\$296.103,59 (1)
	PSL/PTN/PMN/PTC/PTdoB	R\$1.680.070,12 (1)

REGIÃO SUL

PR	PSDB/DEM/PR/PSC/PTdoB/PP/SD/PSD/PPS	R\$32.395.945,10 (15)
	PT/PDT/PRB/PTN/PCdoB	R\$5.312.781,61 (6)
	PSDC/PEN/PTB/PHS/PMN/PROS	R\$1.998.359,05 (2)
	PV/PPL	R\$262.649,00 (1)
RS	PP/PRB/SD/PSDB	R\$12.492.227,73 (7)
	PTB/PCdoB/PR/PPL/PROS/PTC	R\$2.248.274,20 (4)
	PDT/PSC/PV/PEN/DEM	R\$4.760.393,51 (4)
	PSB/PPS/PSD/PTdoB/PHS/PSL/PSDC	R\$1.404.862,96 (3)
SC	PSD/PCdoB/PV/PMDB/PR/PTB/PSC/PSDC/PROS/PRB/PDT/DEM	R\$11.343.543,85 (9)
	PP/PPS/PRTB/PHS/PSDB/PEN/SD/PTC/PSB	R\$4.192.595,38 (5)

REGIÃO CENTRO-OESTE

DF	PR/PTB/PRTB/PMN/DEM	R\$1.923.481,72 (2)
	PSB/SD/PDT/PSD	R\$1.490.168,61 (2)
	PT/PRB/PCdoB/PP/PSC/PROS	R\$1.280.783,59 (2)
	PSDB/PPS/PSDC	R\$1.033.145,77 (1)
GO	PMDB/PTdoB/PRP/PHS/PEN/PV/PTN/PPL/PSL/PTC	R\$975.771,27 (1)
	PSDB/PP/PR/PSD/PTB/PDT/PPS/PROS/PRB	R\$34.176.917,21 (13)
	PMDB/DEM/SD/PCdoB/PRTB/PTN/PPL	R\$7.298.907,80 (3)
MT	PDT/PP/DEM/PSDB/PSB/PPS/PTB/PSC/PSL/PRB	R\$12.792.788,80 (5)
	PT/PMDB/PROS/PR	R\$3.000.548,98 (3)
MS	PT/PR/PDT/PROS/PTC/PCdoB/PTB/PSDC	R\$5.975.036,21 (3)
	PMDB/PSB/PRB/PTN/PEN/PSC	R\$7.517.299,33 (3)
	PSDB/DEM/PSD/SD/PPS/PMN	R\$2.917.793,49 (2)

Fonte: TSE (Tribunal Superior Eleitoral). Elaboração do autor.

“Street fighters” e “media stars”: estratégias de campanha e sua eficácia nas eleições brasileiras de 2014¹

BRUNO WILHELM SPECK
WAGNER PRALON MANCUSO

RESUMO

■ O trabalho se insere nos estudos sobre o papel do dinheiro na política, mas especificamente na questão do impacto dos recursos financeiros sobre o desempenho eleitoral dos candidatos a cargos eletivos. Enquanto grande parte dos trabalhos nesta linha analisa a questão das fontes de financiamento, bem como do impacto do volume total de recursos sobre o sucesso eleitoral, nos examinamos como diferentes gastos de campanha influenciam o voto. Dialogamos com a literatura que examina campanhas mais tradicionais, mobilizando simpatizantes e travando a disputa no corpo a corpo na rua, em comparação com campanhas adotando estratégias modernas, lançando mão de assessorias profissionais e de peças sofisticadas de propaganda que alcançam os eleitores por rádio, TV e Internet no seu lar. Identificamos que nas campanhas para Governador, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual em 2014 os candidatos a cargos majoritários investem proporcionalmente mais em despesas modernas, mas essas despesas também representam uma parte importante dos gastos dos candidatos a cargos proporcionais. Concluímos que tanto as despesas tradicionais quanto as despesas modernas exercem efeitos significativos, embora de dimensões diferentes, sobre o êxito eleitoral dos candidatos a cargos proporcionais e majoritários.

1 Versão preliminar deste trabalho foi apresentada no Congresso da “Latin American Studies Association”, realizado em San Juan, Porto Rico, entre 27 e 30 de maio de 2015.

ABSTRACT

■ *The paper is embedded in the studies about the role played by financial resources in politics, specifically their impact on the electoral performance of candidates to elective positions. While most papers that follow this line of study focus on sources of funding as well as on the impact of total resources on electoral success, we examine the influence of different types of campaign spending on votes. We converse with the literature that examines more traditional campaigns in which supporters are mobilized and votes are disputed on the street and compare them to campaigns that adopt more modern strategies such as using professional advice and sophisticated pieces of propaganda that reach voters at home by radio, TV and the Internet. We have identified that in the 2014 campaigns for Governor, Senator, Congressman and State Representative, candidates to top positions spent more on modern expenditure, but, additionally, that these expenses also accounted for a large part of the expenses of candidates to proportional representation positions. Therefore, we conclude that both traditional and modern expenditures exert significant but different effects on candidate's electoral success both for proportional representation and top positions.*

I. INTRODUÇÃO E LITERATURA

■ Pesquisas quantitativas sobre as relações financeiras entre doadores e destinatários de recursos eleitorais, tipicamente indivíduos e empresas de um lado, e partidos e candidatos do outro, tiveram origem nos Estados Unidos e no Canadá, primeiros países a produzir dados sobre o financiamento de campanhas. Outros países produziram pesquisas similares à medida que informações sobre o financiamento de campanhas se tornaram acessíveis.² Assim como ocorreu em outros países, a divulgação de dados detalhados sobre o financiamento de partidos e campanhas no Brasil (a partir de 1994 em papel, e a partir de 2002 em formato eletrônico) também deu impulso à pesquisa quantitativa sobre a relação entre dinheiro e política.

Desde os primeiros trabalhos quantitativos, o impacto do dinheiro sobre a política tem sido estudado sob três ângulos: (i) a análise dos fatores que explicam o volume e o destino das doações; (ii) a investigação a respeito do impacto

2 Vale a pena notar que as pesquisas quantitativas prosperaram mais em países com campanhas centradas em candidatos (e não em partidos) e onde os dados sobre o financiamento também são desagregadas por candidato, em função do “n” maior.

do dinheiro sobre o processo eleitoral e mais especificamente sobre o voto em candidatos e partidos e (iii) a pesquisa sobre a influência do financiamento nas decisões dos representantes eleitos e os efeitos daí derivados (Ansolabehere, De Figueiredo e Snyder, 2002 e Stratman, 2005). No Brasil não foi diferente, como mostra Mancuso (2015). O presente trabalho se insere na segunda linha de análise, investigando o impacto dos recursos eleitorais sobre a votação dos candidatos.

Grande parte dos trabalhos internacionais e nacionais sobre este tema focaliza a importância do total de recursos alocados para as campanhas para o sucesso eleitoral dos candidatos. A questão central é se dinheiro rende votos. Do ponto de vista metodológico, este tipo de pesquisa enfrenta desafios vinculados à endogeneidade das variáveis independentes usadas na pesquisa. O dinheiro rende votos, mas ao mesmo tempo a expectativa de ganhar uma eleição pode render maior volume de doações. Outra questão que chamou a atenção dos pesquisadores é se o dinheiro é igualmente importante para todos os candidatos, ou se alguns dependem mais de recursos financeiros do que outros. Esta linha de investigação foi desencadeada por Jacobson (1978), que apontou para o fato de que nas eleições para o Congresso dos EUA o dinheiro gasto em campanhas rende mais votos para os desafiantes do que para os mandatários. Speck e Mancuso (2014) acharam diferenças similares nas eleições para o Congresso brasileiro.

Outro aspecto da conexão entre gastos e votos ganhou destaque recentemente. Pesquisas sobre as transformações das campanhas eleitorais identificaram que estas passaram de um modelo de campanhas *tradicionais*, com voluntários, comícios de rua e visita porta-a-porta; por uma fase *moderna* de profissionalização, com extenso uso de mídia de massa e assessoria profissionalizada; para uma fase *pós-moderna*, onde novos canais de comunicação interativos são combinados com mobilização e redes de apoio. Mais do que transformações radicais, a literatura identifica uma mudança na composição dos diferentes elementos que são associados com atividades tradicionais, modernas ou pós-modernas nas campanhas (Norris, 2000). Além da descrição destes processos de mudança, uma das questões é se estes diferentes tipos de campanha apresentam rendimento diferente de votos. Neste contexto surgiram trabalhos que combinam a questão sobre as estratégias e estilos de campanha com a questão do financiamento, usando informações detalhadas sobre os tipos de despesa como *proxies* para avaliar o perfil de campanhas e a eficiência de diferentes estratégias. Bom exemplo desta vertente é o trabalho de Heiler, Viana e Santos (2016) que, ao estudarem as eleições brasileiras para a Câmara dos Deputados em 2010, perceberam que o sucesso eleitoral estava

particularmente associado a um tipo específico de despesa eleitoral: o gasto com comunicação e publicidade. O presente texto se insere nesta linha, explorando os dados da prestação de contas sobre gastos eleitorais no Brasil para analisar o *perfil* de diferentes campanhas e a *eficiência* de diferentes tipos de gastos para o sucesso eleitoral.

Os trabalhos na literatura internacional sobre o impacto de diferentes estratégias de campanha apontam que elas importam para o sucesso eleitoral. O senso comum também sugere uma relação entre perfil de gastos e votos. Não basta maximizar o volume arrecadado numa campanha e gastar os recursos de qualquer forma na campanha. Há estratégias mais e menos eficientes para esse fim.

Uma das direções de pesquisa é avaliar o impacto da campanha local em comparação com a campanha nacional. As fontes de pesquisa para estes trabalhos são frequentemente dados de surveys. Autores que usaram as despesas eleitorais como fonte de informação sobre a presença de diferentes tipos de campanhas identificaram que diferentes tipos de gastos têm taxas de retorno diferentes em relação aos votos alcançados. Sudulich e Wall (2011) identificaram que, em eleições na Irlanda, os gastos com o escritório de campanha, pôsteres, panfletos e impressos foram os mais eficientes em termos de rendimento de votos. Outras despesas como transporte, marketing ou publicidade não tiveram um impacto significativamente positivo. Mesmo que este trabalho seja limitado a uma eleição em um país específico, ele lança uma série de questões sobre a importância das estratégias de alocação de recursos para o sucesso eleitoral. A questão relativa a se candidatos que dispõem de recursos iguais conseguem se diferenciar em função da forma como alocam estes recursos sugere análises similares em outros países.

Outra pista importante destes trabalhos internacionais se refere à questão da diversificação das despesas. Dois trabalhos inseriram medidores de diversificação e encontraram correlações positivas, indicando que candidatos que usam toda a gama de estratégias disponíveis têm mais chance de sucesso eleitoral do que aqueles que ficam com um cardápio menos diversificado (Ruostetsaari e Mattila 2002; Sudulich e Wall 2011). Sudulich e Wall (2011) também identificaram que a diversificação conta mais para os mandatários e que, entre estes, o volume total de recursos aconselha estratégias diferentes quanto à diversificação. Para os candidatos mandatários com menor volume de recursos, a concentração é aconselhável; enquanto para os outros, a diversificação é mais eficiente. Outra vez o trabalho sugere replicações em pesquisas em outros países.

2. A PROFISSIONALIZAÇÃO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL

■ A profissionalização das campanhas eleitorais brasileiras tem sido comentada pela mídia e pode ser constatada a partir de vários indicadores, tais como a criação de um mercado de publicitários voltado para este nicho, a qualidade das peças publicitárias, o volume de recursos alocados no núcleo profissional das campanhas, e também a exportação deste *know-how* para eleições no exterior. Outra expressão da profissionalização das eleições brasileiras é um extenso mercado de publicações sobre “como vencer uma eleição”, bem como o grande número de consultores que vive para e das eleições realizadas a cada dois anos, coordenando campanhas, elaborando estratégias, escrevendo programas e contratando serviços de terceiros. Mesmo fora do mundo dos profissionais altamente especializados, o grau de mobilização de recursos também impacta outros ramos da economia que produzem bens e prestam serviços às campanhas, tais como gráficas e institutos de pesquisas de opinião, por exemplo.

No entanto, o estudo acadêmico sobre diferentes estratégias de campanha ainda está incipiente no Brasil. Neste trabalho analisamos a questão dos diferentes perfis de campanha usando como chave o volume de gastos em diferentes áreas³. Portanto, nosso trabalho envolve dois passos. Primeiro, queremos descrever diferentes padrões de campanha a partir do perfil de gastos declarados à Justiça Eleitoral. As três primeiras partes da próxima seção são dedicadas a este objetivo, que possui natureza exploratória. Assim, a primeira parte da seção seguinte propõe uma divisão dos diversos itens de despesa eleitoral em três grandes categorias, a saber: despesas de organização, tradicionais e modernas. A segunda parte compara como os candidatos a cargos proporcionais e majoritários distribuem seus recursos entre as categorias de despesa identificadas na parte anterior. Já a terceira parte analisa se o volume de recursos disponíveis afeta o perfil do gasto eleitoral de candidatos mandatários e desafiantes a cargos proporcionais e majoritários.

O segundo passo é avaliar se estratégias diferentes de alocação dos recursos disponíveis exercem efeitos diferentes sobre a votação dos candidatos (ou sobre a

3 Vale lembrar que variações nos perfis de campanha são o pressuposto para eventualmente encontrar um impacto das estratégias sobre o sucesso eleitoral. Se todos os candidatos distribuísem os seus recursos aproximadamente na mesma proporção entre os vários itens, seguindo um imaginário receituário ideal, então não haveria como descobrir um efeito das estratégias sobre o sucesso eleitoral. O que importaria seria somente o volume global alocado.

chance de sucesso desses candidatos nas eleições). Este é o objeto da quarta e última parte da próxima seção, que é seguida pelas considerações finais.

3. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

3.1. Categorias e itens de despesa

■ Para analisarmos se há perfis de despesas eleitorais típicos dos candidatos aos diversos cargos – proporcionais e majoritários – que estavam em disputa nas eleições de outubro de 2014, dividimos os principais itens de despesas previstos pela Justiça Eleitoral em três grandes categorias: despesas com *organização* de campanha, despesas *tradicionais* e despesas *modernas*⁴. Nesse ponto, nossa fonte de informações foram as declarações de despesas fornecidas pelos candidatos à Justiça Eleitoral em 2014⁵. Os cargos proporcionais focalizados neste artigo são os de deputado estadual e deputado federal, ao passo que os cargos majoritários são os de governador e senador. Incluímos neste trabalho as disputas eleitorais que são realizadas em todos os estados e no Distrito Federal e que podem, portanto, ser comparadas. Assim, a disputa pela presidência, que também é feita pelo sistema majoritário de dois turnos (como a disputa pelos governos estaduais), não foi incluída porque seu caráter nacional não proporciona uma base de comparação. A tabela 1, apresentada a seguir, mostra os valores totais que foram gastos com cada categoria e item de despesa pelos candidatos a deputado estadual, deputado federal, governador e senador nas eleições nacionais de 2014.

Em nossa classificação, as despesas com *organização* de campanhas eleitorais, que se referem à montagem da infraestrutura necessária para a busca de votos, abrangem os seguintes itens: água, telefone, alimentação, aquisição/doação de bens móveis ou imóveis, correspondências e despesas postais, energia elétrica, locação/cessão de bens imóveis, locação/cessão de bens móveis, materiais de expediente, preparação de campanha e instalação física de comitês de campanha. Como mostra a tabela 1, para os diversos cargos proporcionais e majoritários analisados nesse trabalho, as despesas de organização giram em torno de 5% do total de despesas.

4 Os seguintes tipos de despesa não foram incluídos em nossa análise: despesas “diversas a especificar”; transferências para outros candidatos, partidos ou comitês; encargos financeiros, taxas bancárias e/ou operação de cartão de crédito; encargos sociais; impostos, contribuições e taxas; multas eleitorais; e sem informação.

5 Portanto, não focalizamos nesse trabalho as despesas declaradas pelos partidos e comitês.

TABELA I. Categorias e itens de despesa, por cargo disputado

DESPESA	DEPUTADO ESTADUAL		DEPUTADO FEDERAL		GOVERNADOR		SENADOR	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
1 ORGANIZACAO	80.340.753,39	6,25%	67.758.749,53	5,77%	63.770.083,35	5,58%	13.031.701,81	4,69%
Instalação	2.177.753,74	0,17%	2.281.204,91	0,19%	1.639.948,19	0,14%	378.925,12	0,14%
Locação bens imóveis	25.110.991,80	1,95%	18.712.876,46	1,59%	13.670.508,15	1,20%	3.199.981,59	1,15%
Aquisição bens	684.214,00	0,05%	630.990,54	0,05%	1.517.812,78	0,13%	172.539,77	0,06%
Locação bens móveis	18.210.347,66	1,42%	16.057.087,78	1,37%	21.969.574,64	1,92%	5.045.087,52	1,82%
Materiais de expediente	3.423.255,18	0,27%	2.768.217,43	0,24%	1.885.487,90	0,17%	317.014,40	0,11%
Energia elétrica	443.517,90	0,03%	367.353,48	0,03%	302.209,18	0,03%	46.742,25	0,02%
Despesas postais	19.018.651,61	1,48%	17.121.731,67	1,46%	6.142.106,75	0,54%	1.703.031,51	0,61%
Água	694.765,71	0,05%	564.398,35	0,05%	1.581.842,51	0,14%	209.402,73	0,08%
Alimentação	8.822.828,92	0,69%	7.729.013,37	0,66%	12.929.353,02	1,13%	1.395.743,30	0,50%
Telefone	1.754.426,87	0,14%	1.525.875,54	0,13%	2.131.240,23	0,19%	563.233,62	0,20%
2 TRADICIONAL	1.015.407.820,89	78,96%	847.404.581,12	72,11%	596.293.457,98	52,20%	139.990.706,25	50,39%
Materiais impressos	296.004.727,45	23,02%	265.697.505,64	22,61%	154.071.636,38	13,49%	51.141.593,25	18,41%
Placas, standartes e faixas	111.451.947,69	8,67%	108.732.601,56	9,25%	70.301.556,17	6,15%	19.019.126,74	6,85%
Locação de veículos	123.160.565,25	9,58%	84.657.600,69	7,20%	58.974.617,55	5,16%	11.002.418,35	3,96%
Combustíveis	76.334.079,13	5,94%	52.669.413,95	4,48%	34.992.559,67	3,06%	6.698.587,44	2,41%
Eventos de promoção	5.990.249,70	0,47%	6.267.080,16	0,53%	9.575.545,70	0,84%	3.217.842,06	1,16%
Mobilização de rua	44.877.192,60	3,49%	36.910.093,74	3,14%	56.016.273,47	4,90%	2.389.725,22	0,86%

DESPESA	DEPUTADO ESTADUAL		DEPUTADO FEDERAL		GOVERNADOR		SENADOR	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Carros de som	49.020.905,45	3,81%	36.879.424,61	3,14%	38.848.973,03	3,40%	6.964.936,62	2,51%
Comícios	2.097.543,24	0,16%	1.252.142,06	0,11%	3.748.164,56	0,33%	377.046,54	0,14%
Pessoal	296.650.933,56	23,07%	240.620.429,25	20,47%	142.245.766,11	12,45%	30.616.601,59	11,02%
Transporte	9.819.676,82	0,76%	13.718.289,46	1,17%	27.518.365,34	2,41%	8.562.828,44	3,08%
3 MODERNA	179.987.610,52	14,00%	172.488.844,48	14,68%	422.023.541,98	36,94%	110.941.010,35	39,93%
Jornais e revistas	24.553.559,24	1,91%	20.474.375,33	1,74%	4.663.468,63	0,41%	2.077.864,74	0,75%
Telemarketing	1.556.600,95	0,12%	1.701.532,13	0,14%	968.133,12	0,08%	857.794,86	0,31%
Internet	3.818.787,43	0,30%	3.812.848,25	0,32%	10.130.583,99	0,89%	2.486.607,33	0,90%
Jingles, Slogans	8.069.069,21	0,63%	6.763.942,06	0,58%	10.364.509,28	0,91%	4.123.719,68	1,48%
Pesquisas eleitorais	1.997.918,55	0,16%	3.022.984,04	0,26%	17.977.303,49	1,57%	3.567.241,40	1,28%
Rádio, televisão	26.676.026,57	2,07%	24.097.019,46	2,05%	237.995.533,22	20,83%	62.701.688,50	22,57%
Serviços	113.315.648,57	8,81%	112.616.143,21	9,58%	139.924.010,25	12,25%	35.126.093,84	12,64%
9 OUTRAS	10.229.138,21	0,80%	87.571.255,10	7,45%	60.299.045,05	5,28%	13.859.012,21	4,99%
Transferências	7.197.611,79	0,56%	85.302.029,65	7,26%	58.133.295,93	5,09%	12.839.693,26	4,62%
Taxas	1.761.172,79	0,14%	1.310.137,85	0,11%	635.859,76	0,06%	179.608,25	0,06%
Encargos	630.362,97	0,05%	397.667,44	0,03%	917.406,96	0,08%	24.001,38	0,01%
Impostos	519.845,75	0,04%	505.456,81	0,04%	353.822,58	0,03%	798.324,32	0,29%
Multas	120.144,91	0,01%	55.963,35	0,00%	258.659,82	0,02%	17.385,00	0,01%
Total geral	1.285.965.323,01	100,00%	1.175.223.430,23	100,00%	1.142.386.128,36	100,00%	277.822.430,62	100,00%

Fonte: Elaboração dos autores, a partir de dados do TSE.

Seguindo a literatura internacional, que separa as despesas em “intensivas em trabalho” e “intensivas em tecnologia”, dividimos as outras despesas em dois grupos, que chamamos de “tradicionais” e “modernas”. As despesas *tradicionais*, típicas da estratégia “street fighter”, correspondem àquilo que poderíamos chamar de “campanha na rua”, isto é, as despesas realizadas na busca do voto mediante contato direto, corpo-a-corpo, com os eleitores. Tais despesas incluem os seguintes itens: atividades de militância e mobilização de rua; comícios; eventos de promoção da candidatura; publicidade por carros de som; publicidade por materiais impressos; publicidade por placas, estandartes e faixas; combustíveis e lubrificantes; despesas com transporte ou deslocamento; e despesas com pessoal. A tabela 1 mostra que as despesas tradicionais correspondem a cerca de três quartos do volume total gasto por candidatos a cargos proporcionais, e à metade dos recursos investidos nas campanhas majoritárias. Por fim, as despesas *modernas*, típicas da estratégia “media star”, ou seja, da luta pelo voto por meio da divulgação da imagem do candidato através veículos de comunicação, englobam as despesas com pesquisas ou testes eleitorais; publicidade por jornais e revistas; publicidade por telemarketing; criação e inclusão de páginas na internet; produção de jingles, vinhetas e slogans; produção de programas de rádio, televisão ou vídeo; e demais serviços prestados por terceiros, por exemplo, contadores, advogados e publicitários. As campanhas proporcionais alocam aproximadamente 15% dos recursos às despesas modernas e as majoritárias, por volta de 40%.

3.2. Como os candidatos a cargos proporcionais e majoritários distribuem seus recursos?

■ A tabela 2 compara as despesas realizadas por candidatos a cargos proporcionais e majoritários nas eleições de 2014, por meio de estatísticas descritivas tais como medidas de tendência central (média e mediana) e medidas de dispersão (desvio padrão).

A tabela mostra claramente que a diferença mais sensível no perfil de despesas dos candidatos aos dois tipos de cargo não gira em torno dos gastos com organização de campanhas. De fato, tipicamente os candidatos a ambos os tipos de cargos investem uma parte relativamente pequena de seus recursos em atividades de organização, embora o desvio-padrão indique a existência de variação importante neste ponto. Os candidatos a cargos proporcionais destinam, em média, 4,2% de suas receitas a despesas com organização, ao passo que os candidatos a cargos majoritários dedicam 5,7% de suas receitas a este tipo de gastos – uma diferença de apenas 1,5 ponto percentual.

TABELA 2. % de categorias de despesa, por tipo de cargo em disputa

Tipo de cargo	Estatísticas	Categorias de Despesa, em %		
		Organização	Tradicional	Moderna
Proporcionais	Média	4,2	61,8	34,0
	Desvio padrão	10,1	34,1	34,5
	Mediana	0,0	72,7	20,3
	N	18.744	18.744	18.744
Majoritários	Média	5,7	51,0	43,3
	Desvio padrão	10,0	25,6	26,2
	Mediana	2,4	51,9	40,8
	N	302	302	302

Fonte: Elaboração dos autores, a partir de dados do TSE.

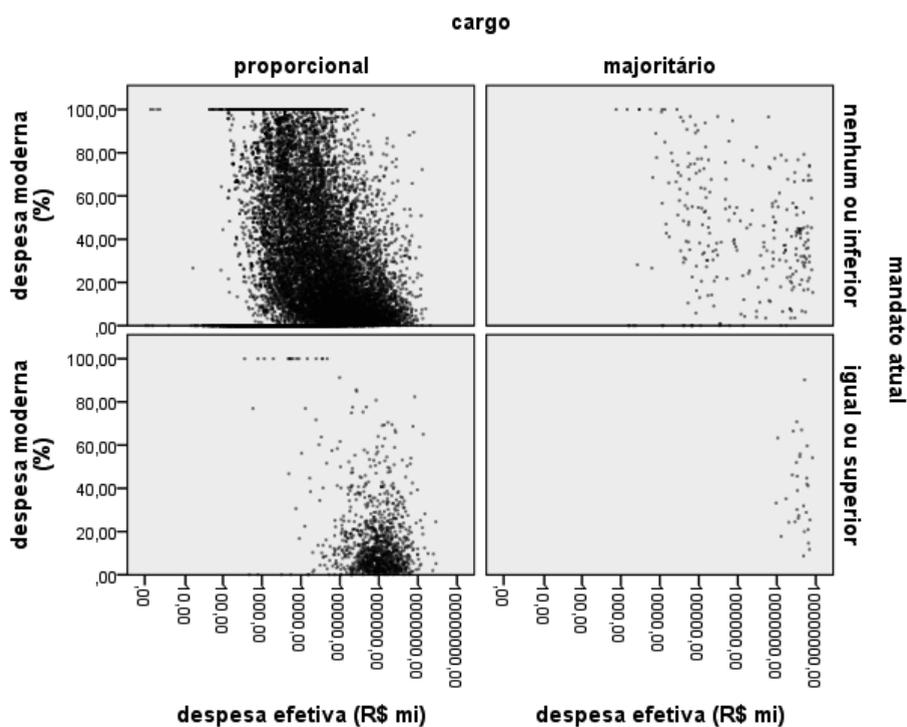
No entanto, o quadro fica distinto quando consideramos as despesas tradicionais e as despesas modernas. Os candidatos a cargos proporcionais destinam, em média, 61,8% de seus gastos a estratégias de captação de votos típicas de “street fighters”, enquanto os candidatos a cargos majoritários dirigem aproximadamente a metade de seus recursos para essas atividades. Em outras palavras, os majoritários certamente não menosprezam a tradicional luta por votos nas ruas, mas essas atividades são mais típicas dos candidatos a cargos proporcionais – uma diferença média de quase 11 pontos percentuais. O cenário se inverte quando focalizamos as despesas modernas. Os candidatos a cargos proporcionais investem uma média de 34% de seus dispêndios em gastos próprios de “media stars”, enquanto esta forma de autopromoção recebe, em média, 43,3% do dinheiro dos candidatos majoritários – o que resulta em 9,3 pontos percentuais de diferença, em favor dos últimos.

Em síntese, candidatos a cargos proporcionais investem uma parte de seus recursos em despesas eleitorais tradicionais que é proporcionalmente maior àquela investida por candidatos a cargos majoritários (embora estes não desprezem, de forma alguma, este tipo de atividades), enquanto os candidatos a cargos majoritários investem proporcionalmente mais em despesas modernas (que também não são desprezadas pelos candidatos a cargos proporcionais). Ambos os tipos de candidatos aplicam uma proporção menor – e semelhante – de suas verbas em atividades básicas de organização de campanhas eleitorais.

3.3. Volume de recursos e perfil das despesas eleitorais

■ Ainda no plano da análise descritiva, outra questão interessante é verificar se há diferença entre campanhas ricas e pobres em termos de alocação de recursos em diversas categorias de despesa. Para responder esta pergunta, o foco da análise está posto nas despesas modernas, tanto em função do volume reduzido de gastos na categoria “organização”, quanto em função da complementaridade dos gastos tradicionais e modernos (maior proporção de gastos modernos necessariamente resultará em menor proporção de gastos tradicionais).

GRÁFICO I. Volume de arrecadação e prioridades de alocação.



No primeiro gráfico cotejamos o volume total de gastos (no eixo x, representado em escala log) com a proporção de recursos alocados em despesas modernas. Os dois quadros à esquerda representam os candidatos a cargos proporcionais, enquanto os dois quadros da direita representam os candidatos a cargos majoritários. Os dois quadros superiores representam os candidatos sem mandato e os

dois quadros inferiores representam os candidatos com mandato⁶. Se a abundância de recursos resultasse em prioridade às despesas modernas, observaríamos uma distribuição diagonal ascendente dos pontos desde o canto esquerdo inferior para o canto direito superior de cada quadro. No entanto, o gráfico não sugere uma correlação forte entre volume de recursos e política de alocação, nem para os cargos proporcionais (à esquerda), nem para os majoritários (à direita). Ao contrário, ele mostra uma dispersão vertical muito grande dos recursos – isto é, candidatos com volume semelhante de arrecadação total investem em despesas modernas em proporções diferentes. Por outro lado a comparação entre candidatos que disputam sem mandato (acima) com outros que disputam com um mandato (abaixo) mostra uma clara vantagem para estes últimos em relação ao volume disponível de recursos (eixo x) e sugere uma política de alocar menos recursos em despesas modernas (eixo y).

3.4. Categorias de despesa e impacto eleitoral

■ Destacamos, a partir de agora, o efeito eleitoral das diferentes categorias de despesas, para os diferentes tipos de candidatos. Para esse teste, nova base de dados foi construída a partir do cruzamento de três informações disponibilizadas separadamente pela Justiça Eleitoral: as declarações de despesas fornecidas pelos candidatos em 2014; o perfil dos candidatos (dentro das informações de perfil, focalizamos especificamente a ideologia do partido, o sexo e a cor da pele dos candidatos); e os resultados eleitorais por eles alcançados em eleições anteriores.

Usamos a técnica de regressão logística, tomando como variável dependente do tipo *dummy* o resultado das eleições de 2014. Assim, os candidatos eleitos foram identificados com o valor “1” e todos os demais candidatos com o valor “0”. Rodamos uma regressão para todos os candidatos a cargos proporcionais (deputados estaduais e federais) e outra para todos os candidatos a cargos majoritários (governadores e senadores). As variáveis independentes e de controle utilizadas nos modelos foram as seguintes.

6 No caso dos candidatos a cargos proporcionais em 2014, consideramos candidatos com mandato aqueles que haviam sido eleitos, na eleição imediatamente anterior, para vice-prefeito, prefeito, deputado estadual, deputado federal, senador ou governador. No caso dos candidatos a cargos majoritários, consideramos com mandato aqueles que, na eleição imediatamente anterior, haviam sido eleitos para senador ou governador.

Para avaliarmos o efeito eleitoral dos diferentes tipos de despesa, incluímos no modelo as despesas tradicionais e modernas feitas pelos candidatos. A hipótese testada é que as despesas tradicionais são mais relevantes para os candidatos a cargos proporcionais e as despesas modernas são mais importantes para os candidatos a cargos majoritários. Aqui a unidade de análise é o percentual de despesas tradicionais e modernas realizadas pelos candidatos, em relação ao total desses tipos de despesa para todos os candidatos ao mesmo cargo, no mesmo distrito eleitoral. Por exemplo, se o total de despesas tradicionais realizado por todos os candidatos a deputado federal do estado x é 1 milhão de reais, e se y , candidato a deputado federal deste estado, gastou 100 mil reais com despesas tradicionais, então o valor atribuído a ele é 10%. Do mesmo modo, se o total de despesas modernas realizado por todos os candidatos a governador do estado a é 100 milhões de reais, e se b , candidato a governador deste estado, investiu 1 milhão de reais em despesas modernas, então o valor atribuído a ele é 1%.

Além da variável independente principal apontada acima, também incluímos no modelo algumas variáveis de controle. Uma delas é o exercício de mandato. De fato, é razoável supor que os candidatos mandatários saem em vantagem com relação aos candidatos desafiantes, seja porque são mais conhecidos do eleitorado, seja porque podem usar as realizações do mandato anterior como vitrines para a nova candidatura. Para os candidatos a deputado estadual e a deputado federal nas eleições de 2014, atribuímos o valor “1” para aqueles que haviam sido eleitos, na eleição imediatamente anterior, para vice-prefeito, prefeito, deputado estadual, deputado federal, senador ou governador. Todos os demais candidatos receberam o valor “0”. Já para os candidatos a senador e a governador, atribuímos o valor “1” para aqueles que, na eleição imediatamente anterior, haviam sido eleitos para senador ou governador, e o valor “0” para todos os demais candidatos.

As demais variáveis de controle referem-se ao perfil ideológico e a características pessoais do candidato. No que se refere ao perfil ideológico, todos os partidos políticos foram classificados em três grupos: esquerda, centro e direita⁷. Para cada grupo ideológico foi criada uma variável *dummy*. Ou seja: na variável “esquerda”, todos os candidatos de partidos de esquerda receberam o valor “1” e os

7 Em 2014, 32 partidos apresentaram candidatos às eleições proporcionais e majoritárias focalizadas neste trabalho. Consideramos de esquerda os seguintes partidos: PC do B, PCB, PCO, PDT, PPS, PSB, PSOL, PSTU, PT e PV. Consideramos de centro os seguintes partidos: PMDB e PSDB. Por fim, consideramos de direita os seguintes partidos: DEM, PEN, PHS, PMN, PP, PPL, PR, PRB, PROS, PRP, PRTB, PSC, PSD, PSDC, PSL, PT do B, PTB, PTC, PTN e SD.

demais “o”. O mesmo procedimento se repetiu nas variáveis “centro” e “direita”. O grupo que tomado como referência em nosso modelo é o grupo dos candidatos de “centro”. A ideia, portanto, é avaliar se os candidatos do centro do espectro ideológico têm melhor perspectiva de sucesso eleitoral que os candidatos de posições ideológicas mais extremas.

Sexo e cor da pele são as duas características pessoais dos candidatos cujo eventual impacto eleitoral foram consideradas neste estudo. Tradicionalmente, a carreira política no Brasil é uma carreira marcada pelo forte predomínio de homens e de pessoas de pele branca. Então, nossa proposta é analisar se o sexo e a cor da pele dos candidatos afetaram o êxito eleitoral também nas eleições de 2014. Nesse sentido, criamos uma variável *dummy* intitulada “sexo” e atribuímos o valor “1” para as candidatas e “0” para os candidatos. Outras variáveis *dummies* foram criadas para cor da pele. Por exemplo, na variável “cor preta”, os candidatos de pele preta receberam o valor “1” e todos os demais o valor “0”. O mesmo procedimento foi aplicado nas variáveis “cor branca”, “cor parda” e “outras cores”. Nosso grupo de referência são os candidatos de pele branca, ou seja, avaliamos se os candidatos brancos têm mais chance de serem eleitos do que os candidatos cuja pele tem outra cor. A tabela 3 apresenta os resultados encontrados.

Os resultados obtidos indicam a importância do financiamento eleitoral para o êxito eleitoral, reforçando achados de trabalhos anteriores (Samuels, 2001 e 2002; Figueiredo Filho, 2009; Lemos, Marcelino e Pederiva, 2010; Marcelino, 2010; Peixoto, 2010; Speck & Mancuso, 2014). No entanto, tanto as despesas tradicionais quanto as despesas modernas tiveram efeitos estatisticamente significativos para os candidatos a cargos proporcionais e majoritários, embora de dimensões diferentes. Para os candidatos a cargos proporcionais, um ponto percentual a mais de despesas tradicionais aumenta 3 vezes a chance de eleição, ao passo que um ponto percentual a mais de despesas modernas aumenta a chance de eleição em 78%. Portanto, para os candidatos a cargos proporcionais, embora ambos os tipos de gastos sejam importantes, o impacto das despesas tradicionais parece ser maior, como sugeria nossa hipótese. Já para os candidatos a cargos majoritários, um ponto percentual a mais de despesas tradicionais aumenta a chance de sucesso eleitoral em 7%, e um ponto percentual a mais de despesas modernas aumenta em 6% a chance de ganhar a eleição. Para esses candidatos, os dois tipos de gastos também são importantes, mas o efeito é menor que o observado no caso dos candidatos a cargos proporcionais e, além disso, em sentido contrário à nossa hipótese, não parece haver muita diferença no impacto eleitoral dos diferentes tipos de despesa.

TABELA 3. Modelos de regressão logística

Cargos proporcionais			
	β	Sig.	Razão de chances
% despesa tradicional	1,128	***	3,091
% despesa moderna	,577	***	1,781
Mandato	2,999	***	20,061
Esquerda	-,468	***	,626
Direita	-,514	***	,598
Mulher	-,851	***	,427
Pardo	-,558	***	,572
Preto	-,870	***	,419
Outro	-,534		,586
Constante	-2,668	***	,069
Cargos majoritários			
	β	Sig.	Razão de chances
% despesa tradicional	,067	***	1,070
% despesa moderna	,059	***	1,061
Mandato	-,174		,840
Esquerda	-,571		,565
Direita	-,905		,405
Mulher	,385		1,469
Pardo	,244		1,276
Preto	-18,198		,000
Outro	-17,886		,000
Constante	-2,669	***	,056

* = $P \leq 0,05$; ** = $P \leq 0,01$; *** = $P \leq 0,001$

Fonte: elaboração dos autores, a partir de dados do TSE.

Passemos, agora, à análise do efeito das variáveis de controle. A variável “mandato” exerceu efeito fortíssimo para os candidatos a cargos proporcionais em 2014. Candidatos que haviam sido eleitos, nas eleições imediatamente anteriores, para vice-prefeito, prefeito, deputado estadual, deputado federal, senador ou governador tiveram chance de vitória 20 vezes maior que os demais candidatos. Entretanto, a variável “mandato” não exerceu impacto estatisticamente significativo para os candidatos a cargos majoritários. Talvez os principais partidos desafiantes indiquem para a disputa desses cargos de elevada importância política candidatos com características notáveis, capazes de contrabalançar o efeito “*incumbency*” nesses casos. Por outro lado, o exercício do mandato em cargos majoritários pode ser fonte não apenas de popularidade, mas também de desgaste.

Nas eleições proporcionais de 2014, os candidatos dos partidos de centro tiveram sucesso eleitoral significativamente maior que os candidatos de outras tendências ideológicas. De fato, a chance de sucesso eleitoral dos candidatos de esquerda correspondeu a 62,6% da chance dos candidatos de centro. O resultado talvez indique um desgaste político dos principais partidos de esquerda, capitaneados pelo PT, que ocupava a presidência da república desde 2003. Por outro lado, o resultado também indica que o eleitorado brasileiro não pendeu, nas eleições do ano passado, para a direita. A chance de êxito dos candidatos de direita correspondeu a 59,8% da chance dos candidatos de centro. Não houve diferença estatisticamente significativa entre o centro e os demais grupos ideológicos no que se refere às eleições majoritárias.

O viés contrário ao êxito eleitoral feminino se mostrou estatisticamente significativo nas eleições proporcionais. Controlando-se o efeito das demais variáveis incluídas no modelo, pode-se afirmar que as candidatas às assembleias legislativas e à Câmara dos Deputados têm apenas 42,7% da chance de vitória dos candidatos. O quadro é diferente, no entanto, nas eleições majoritárias. Não há diferença significativa entre a perspectiva de sucesso eleitoral de candidatas e candidatos ao senado da república e aos governos estaduais. As mulheres indicadas pelos partidos para a disputa desses altos cargos políticos têm condições de disputar com os homens em pé de igualdade.

Por fim, os resultados confirmam que candidatos brancos têm mais chance de serem eleitos para deputado estadual e deputado federal que candidatos pardos e, sobretudo, candidatos pretos. A chance de um candidato pardo ser eleito para esses cargos corresponde a 57,2% da chance de um candidato branco ser eleito para os mesmos cargos. Já no caso dos candidatos pretos, a razão de chances é de apenas 41,9%. Não há diferença significativa entre as chances de êxito eleitoral de candidatos brancos e candidatos de outra cor (indígenas e, sobretudo, amarelos). Já no caso das eleições para governador e senador, não há diferença estatisticamente significativa entre as chances de sucesso eleitoral de candidatos brancos e candidatos de outras cores. Entretanto, pelo menos no caso dos candidatos pretos, duas coisas devem ser notadas: em primeiro lugar, apenas 9,2% dos candidatos a governador, e 8,7% dos candidatos a senador, declararam-se desta cor, uma proporção ligeiramente maior que a de pessoas que se autodeclararam como pretas no último censo nacional, realizado em 2010 – 7,6%. Em segundo lugar, nenhum candidato preto foi eleito para nenhum cargo majoritário em disputa nas eleições brasileiras de 2014.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Nesse trabalho investigamos o perfil das despesas de campanha de candidatos a cargos proporcionais e majoritários nas eleições brasileiras de 2014. Quanto a este ponto, concluímos que (i) as despesas podem ser agrupadas em três categorias – organizacionais, tradicionais e modernas, (ii) os candidatos a cargos proporcionais e majoritários investem proporções semelhantes e relativamente baixas de seus recursos em despesas organizacionais; (iii) os candidatos a cargos proporcionais investem proporcionalmente mais em despesas tradicionais, embora os candidatos a cargos majoritários também invistam bastante nessas despesas; (iv) os candidatos a cargos majoritários investem proporcionalmente mais em despesas modernas, mas essas despesas também representam uma parte importante dos gastos dos candidatos a cargos proporcionais; (v) o volume de recursos disponíveis não parece influenciar o tipo de gasto realizado, mas os candidatos com mandato tendem a investir menos em despesas modernas, talvez porque já sejam mais conhecidos, restando a eles o desafio de travar o corpo-a-corpo com os eleitores para arregimentar seus votos.

Investigamos também o impacto eleitoral das diversas categorias de despesas de campanha. Neste ponto, concluímos que tanto as despesas tradicionais quanto as despesas modernas exercem efeitos significativos, embora de dimensões diferentes, sobre o êxito eleitoral dos candidatos a cargos proporcionais e majoritários. As variáveis de controle incluídas no modelo, de natureza política (mandato e ideologia do partido) e pessoal (sexo e cor do candidato), parecem influir mais no caso dos candidatos a cargos proporcionais.

A nosso ver, ao focalizar em diferentes categorias de despesa eleitoral, bem como em seus efeitos, esse artigo propõe uma nova agenda de pesquisa para os estudiosos do financiamento político no Brasil. O estudo do tema pode ser aprofundado, por exemplo, por meio de comparações entre diferentes eleições nacionais (pois o trabalho focalizou apenas a eleição de 2014), e da inclusão das eleições municipais. Com o trabalho apresentado aqui, esperamos ter contribuído para chamar a atenção e despertar o interesse para a importância desta agenda.

BRUNO WILHELM SPECK · Professor do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

WAGNER PRALON MANCUSO · Professor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANSOLABEHERE, Stephen; FIGUEIREDO, John M.; SNYDER, James M. Why is there so little money in U.S. politics?, *Journal of economic Perspectives*, Vol. 17, No. 1, pp. 105-130, 2003.
- FIGUEIREDO FILHO, D. B. O elo corporativo? Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral. Dissertação de mestrado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2009.
- HEILER, Jeison G.; VIANA, João Paulo S. L.; SANTOS, Rodrigo D. O custo da política subnacional: a forma como o dinheiro é gasto importa? Relação entre receita, despesas e sucesso eleitoral. *Opinião Pública*, Vol. 22, N. 1, pp. 56-92, 2016.
- JACOBSON, Gary C. The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections, *American Political Science Review*, Vol. 72, N. 2, pp. 469-491, 1978.
- LEMONS, Leany B.; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA, João Henrique. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. *Opinião Pública*, Vol. 16, N. 2, 2010.
- MANCUSO, Wagner P. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 23, N. 54, pp. 155-183, 2015.
- MARCELINO, Daniel. Sobre dinheiro e eleições: um estudo dos gastos de campanha para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. Dissertação de mestrado em ciências sociais. CEPPAC, UnB, 2010.
- NORRIS, Pippa. A Virtuous Circle: Political Communications in PostIndustrial Societies. New York: Cambridge University Press, 2000.
- PEIXOTO, V. de M. Eleições e financiamento de campanhas no Brasil. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro, 2010.
- RUOSTETSAARI, Ilkka & MATTILA, Mikko. Candidate-Centred Campaigns and their Effects in an Open List System” in Farrel, David M. & Schmitt-Beck, Rüdiger eds., Do Campaigns Matter? Campaign Effects in Elections and Referendums. London: Routledge, 2002.
- SAMUELS, David. “Money, elections, and democracy in Brazil”. *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, No. 2, 2001.
- SAMUELS, David. Pork barreling is not credit claiming or advertising: campaign finance and the source of the personal vote in Brazil”. *The Journal of Politics*, Vol. 64, N. 3, pp. 845-863, 2002.
- SPECK, Bruno W.; MANCUSO, Wagner P. “A study on the impact of campaign finance, political capital and gender on electoral performance”. *Brazilian Political Science Review*, Vol. 8, No. 1, 2014.
- STRATMAN, Thomas. Some talk: Money in politics. A (partial) review of the literature”. *Public Choice* 124, pp. 135-156, 2005.
- SUDULICH, Maria Laura; WALL, Matthew. How do candidates spend their money? Objects of campaign spending and the effectiveness of diversification”. *Electoral Studies*, Vol. 30, N. 2, pp. 91-111, 2011.

A Judicialização do Brasil sob abordagem institucional

ERNANI CARVALHO

LEON VICTOR DE QUEIROZ BARBOSA

RESUMO

■ Na conformação do último desenho constitucional brasileiro, as figuras coloniais do Bacharel, do Padre e do Militar continuaram conjugadas na manutenção de uma burocracia cartorial que ainda é a base do Estado brasileiro. Em que pesem os esforços de popularizar o juízo arbitral, a imensa maioria dos conflitos ainda está sob a tutela dos juízes estatais, que se tornaram agentes centrais na nova distribuição dos três poderes.

De poder “menos perigoso” como nos ensinou Montesquieu, o Judiciário passou a figurar como um das instituições mais confiáveis pelo cidadão comum, ao lado da Igreja e das Forças Armadas. Essa posição não foi galgada aleatoriamente, mas com estratégias bem implementadas ainda nos debates da Comissão Afonso Arinos, na Assembleia Constituinte de 1986-88. O ano de 1988 foi a consagração de uma trajetória institucional que já se desenhava na República Velha. Essa deve ser a agenda das Ciências Sociais, entender com mais clareza como se deu esse empreendimento institucional.

Mas para efeito deste trabalho vamos focar no período pós-constituente, mostrando como nos últimos anos a sociedade passou a ser extremamente marcada pelos operadores do direito, com a proliferação dos cursos jurídicos, que já superaram o somatório de todos os cursos de direito das democracias consolidadas. Nosso argumento é que o controle direto de constitucionalidade foi crucial para essa nova conformação do processo decisório brasileiro, tendo como auge as minirreformas eleitorais implementadas pelo Poder Judiciário.

ABSTRACT

■ *In the formation of the latest Brazilian constitutional design, the colonial figures of the Baccalaureate, the Priest and the Military continued to be combined in order to maintain a bureaucracy that is still the basis of the Brazilian State. In spite of efforts to promote arbitration, the vast majority of conflicts are still under the instruction of State judges, who became central agents in the new distribution of the three branches of Government. Once considered “the less dangerous” branch, as said by Montesquieu, the Judiciary became one of the most trusted institutions by the common citizen, alongside the Church and the Armed Forces. This position was not reached randomly, but through well-implemented strategies during the debates of the Afonso Arinos Commission in the Constitutional Assembly of 1987-1988. The year of 1988 was the consecration of an institutional trajectory that was already being designed back back in the Old Republic years (1889-1930). This should be the agenda of Social Sciences, in order to clearly understand how this institutional enterprise came to be.*

But for the purpose of this paper we will focus on the post-constituent period, showing how in recent years, society has become extremely marked by legal operators, with the proliferation of law courses, which already surpass the sum of all law courses in countries with consolidated democracies. Our argument is that direct control of constitutionality was crucial for this new conformation of the Brazilian decision-making process, having as a peak the electoral mini-reforms implemented by the Judiciary.

INTRODUÇÃO

■ A formação do Estado e da nação brasileira está fortemente influenciada pela conjugação de três ofícios: o Padre, o Bacharel e o Militar. A difusão do catolicismo lusitano, a conquista de novos territórios e a manutenção destes por uma burocracia cartorial são bases deste Estado colonial¹.

Essas raízes estão presentes até o nossos dias. A medição de confiança dos brasileiros nas instituições apontam para uma estabilidade no topo das preferências, onde se encontram as Forças Armadas, a Igreja e o Judiciário. Mas a grande novidade do Brasil contemporâneo seria o *empowerment* do chamado “poder menos perigoso” no dizer de Montesquieu, o Poder Judiciário.

1 Neste sentido podemos citar as obras de José Murilo de Carvalho: *A Formação das Almas: Imaginário da República no Brasil*, Companhia das Letras, 2002; e *Construção da Ordem / Teatro das Sombras, Civilização Brasileira*, 2011.

A Constituição de 1988 consagrou a trajetória desta pujança do Judiciário. Existe uma tarefa por fazer nas Ciências Sociais que é desvendar com mais clareza a formação deste empreendimento institucional no Brasil colonial e nos primeiros anos da “República Velha”².

Mas para efeito deste trabalho vamos nos ater aos desdobramentos pós-constituição de 1988, são aproximadamente 30 anos que reformularam o modo de operar da sociedade brasileira. Uma Sociedade extremamente marcada pela presença dos operadores do direito.

Alguns dados são contundentes para expressar o tamanho dessa influência. Segundo dados da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)³ existem em atividade mais de um milhão de advogados, este número só não é maior pelo controle exercido pela OAB através do exame de ingresso. O número de Faculdades de Direito no período pós-Constituição de 1988 também sofreu um aumento assustador, mais de 800%. Eram 165 em 1995. Em 2001, 505 faculdades já formavam bacharéis e em 2014 os cursos de direito estavam presentes em 1240 estabelecimentos de ensino.

Para se ter uma idéia da dimensão destes números, os Estados Unidos que possuem uma sociedade fortemente judicializada e uma população de 313 milhões de habitantes, possuem 232 faculdades em todo o seu território. Segundo a OAB: “O Brasil tem mais faculdades de Direito do que todos os países no mundo, juntos. Existem 1.240 cursos para a formação de advogados em território nacional enquanto no resto do planeta a soma chega a 1.100 universidades. Os números foram informados pelo representante do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) no Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o advogado catarinense Jefferson Kravchychyn. “Temos 1.240 faculdades de direito. No restante do mundo, incluindo China, Estados Unidos, Europa e África, temos 1.100 cursos, segundo os últimos dados que tivemos acesso”, disse o conselheiro do CNJ”⁴.

Esses números refletem diretamente no aumento da litigância judicial. Em 2016, por exemplo, havia 102 milhões de processos tramitando em todas as esferas do Judiciário brasileiro. Destes, quase 30 milhões foram demandas novas,

2 Neste sentido sugiro o instigante trabalho: RICCI, Paolo and ZULINI, Jaqueline Porto. Partidos, competição política e fraude eleitoral: a tônica das eleições na Primeira República. *Dados* [online]. 2014, vol.57, n.2, pp.443-479. ISSN 0011-5258. <http://dx.doi.org/10.1590/0011-5258201414>.

3 <http://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroadvogados>

4 <http://www.oab.org.br/noticia/20734/brasil-sozinho-tem-mais-faculdades-de-direito-que-todos-os-paises>

surgiram naquele mesmo ano⁵. Essa explosão se deve à judicialização das relações de trabalho e das relações sociais, mas também está presente no processo decisório, nas políticas públicas e na criminalização dos políticos por atos de corrupção. Aqui vamos explorar algumas das principais razões deste cenário de litigância exacerbada e como a influência do Judiciário vem transformando a sociedade brasileira. Para tanto, iremos desenvolver nosso argumento na tentativa de demonstrar como o sistema político e como alguns instrumentos jurídicos, como a ação direta de inconstitucionalidade e o mandado de segurança, foram cruciais nessa nova conformação do processo decisório brasileiro.

○ SISTEMA POLÍTICO E O JUDICIÁRIO⁶

■ Depois de tantas disputas pelo poder, principalmente no período abolutista, onde se começou a delinear o que chamaríamos hoje de teoria dos três poderes, faria sentido o Legislativo e o Executivo limitarem seus poderes transferindo ao Judiciário a capacidade de resolver seus impasses? Essa pergunta é feita por Barbosa (2015) para introduzir *Ulisses Liberto*, de Jon Elster (2009), que cita uma passagem de *Odisseia*, de Homero, na qual Ulisses amarra o próprio corpo ao barco para não ceder ao canto das sereias. Ou seja, Elster faz uma análise baseada em pré-compromissos, restrições e racionalidades com a capacidade de evitar problemas (impasses) futuros (Barbosa, 2015). Além de Elster Barbosa cita a hipótese de Ginsburg (2003), segundo a qual o Judiciário seria um seguro ou uma garantia contra as incertezas geradas pelos poderes eleitos. Seja pela fragmentação e ou alta competição, “capazes de produzir incertezas sobre quem poderá estar no poder na próxima eleição, a legislatura vigente daria ao Judiciário mais poder para agir como um árbitro, assegurando direitos da atual maioria, possível futura minoria” (Barbosa, 2015, p. 16).

Dessa forma a fragmentação partidária tenderia a produzir incentivos para aumentar o poder institucional do Judiciário, seja pelas Constituições ou pelas emendas à Constituição. Desde a época do Império, o Poder Judiciário brasileiro vem acumulando mais poder,

5 Segundos dados do Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça (CNJ): <http://s.conjur.com.br/dl/justicaemnumeros-20161.pdf>

6 Essa sessão retoma os argumentos resumidos da Tese de Doutorado premiada pela Capes, O Silêncio dos Incumbentes, defendida por Leon Victor Queiroz Barbosa no Departamento de Ciência Política da UFPE em 2015.

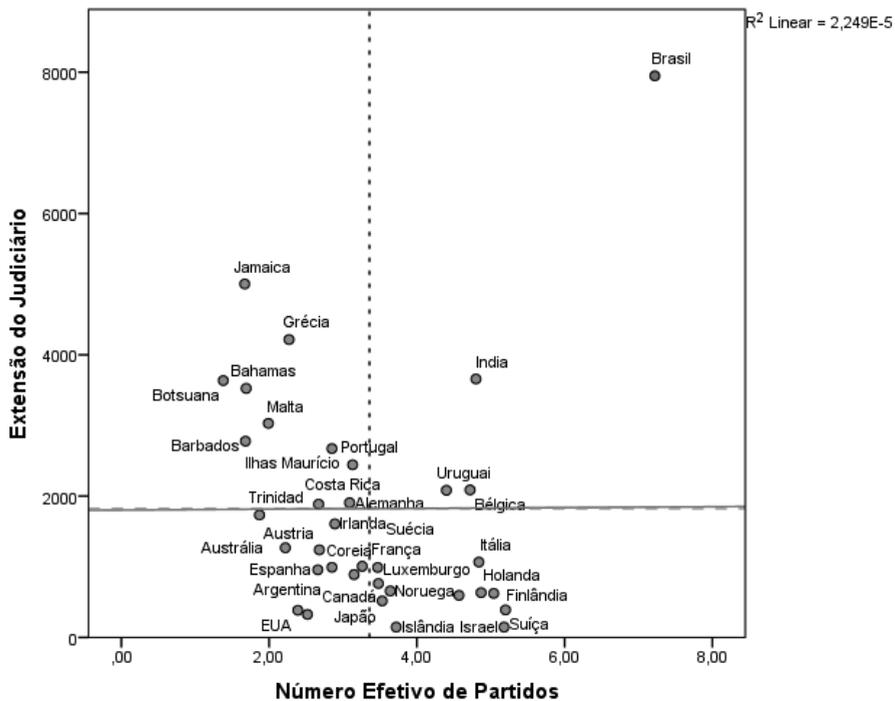
[...] tendo os anos de 1988, 1993, 2002 e 2004 momentos significativos. Nesse sentido, a pergunta central consiste em saber qual o impacto da fragmentação das forças políticas no poder institucional do Judiciário brasileiro. A hipótese é a de que a fragmentação partidária causa um impacto positivo no empoderamento do Judiciário. O termo “poderoso” é aqui tratado no plano institucional, ou seja, naquilo que a Constituição autoriza o Judiciário a fazer, a não fazer, a ser etc. Em outras palavras, é aquele cujo desenho institucional prescreve prerrogativas abrangentes, capazes de interferir nos demais poderes, permitindo que suas decisões revertam ou invalidem a legislação iniciada pelo Congresso Nacional ou pela Presidência da República. Um tribunal institucionalmente poderoso necessariamente tenderia a funcionar como um filtro, por conta de sua capacidade de veto, em relação a temas controversos da agenda legislativa do Executivo e do Legislativo, através do Controle de Constitucionalidade. Isso vem ocorrendo devido ao *empoderamento institucional constitucional* (materializado por mudanças constitucionais) que os incumbentes silenciosamente concederam ao Poder Judiciário, principalmente através de suas competências de controle sobre a produção normativa (Barbosa, 2015, p. 16).

Para testar essa hipótese, Barbosa (2015) escolheu como unidade de análise as mudanças constitucionais ocorridas no Brasil a partir da Constituição de 1891, mensurando dispositivos constitucionais bem como as respectivas emendas de cada Constituição da República que modificou (aumentando ou limitando) o Poder Judiciário. Segundo a Tese, para cada Constituição e emenda, foram calculados o empoderamento judicial e a fragmentação partidária. O empoderamento judicial foi medido pelo número de palavras constantes no capítulo do Judiciário e o seu grau de detalhamento com base em Elkins *et al* (2009). Para medir o empoderamento institucional do Supremo Tribunal Federal – STF, Barbosa (2015) se baseou em Shugart e Carey (1992), que criaram um indicador de poder legislativo-institucional do Executivo. Para medir a fragmentação partidária foi utilizado o clássico Número Efetivo de Partidos (NEP), o Índice de Fracionalização de Douglas Rae e o inovado Número Mínimo de Partidos, criado por Negretto (2013) como alternativa mais precisa que o NEP. Os resultados de Barbosa mostram haver forte correlação entre a fragmentação partidária e o empoderamento institucional do Judiciário utilizando três modelos estatísticos: Mínimos Quadrados Ordinários, Lineares Generalizados de Poisson e Binomial Negativo. Como forma de falsear a hipótese, Barbosa (2015) utilizou

[...] mais dois tipos de análise com dois bancos de dados diferentes. Uma referente ao Brasil em comparação com 34 países estudados por Lijphart (2012) e outra em relação ao estudo sobre o percentual de dispositivos constitucionais que tratam de *policy* (políticas públicas) dentro da Constituição, realizado por Arantes e Couto (2010) (Barbosa, 2015, p. 17).

Os dados da Tese, em perspectiva comparada entre Brasil e as democracias estudadas por Lijphart (2003) (excluídos Reino Unido e Nova Zelândia, por não terem Constituição formal) indicam que a fragmentação partidária tem impacto negativo no empoderamento judicial, como ilustra o gráfico a seguir. Logo, o Brasil pode estar inserido ou em um contexto único, ou em um contexto característico da América Latina (Barbosa, 2015).

GRÁFICO 1. Fragmentação e Extensão do Judiciário



Fonte: Barbosa 2015, p. 145.

Barbosa ainda encontra outra forte correlação usando as mensurações de Arantes e Couto (2010) para *policy* e *polity*, trazendo evidências de que Brasil e México têm significativa parcela de seu texto constitucional voltados para *policy* e que, quanto maior essa parcela, maior o tamanho do Judiciário.

Isso sugere que um alto percentual de dispositivos que tratam de *policies* no texto constitucional também está relacionado ao empoderamento judicial e isso pode ser uma característica da América Latina. Como os dados de Arantes e Couto estão disponíveis apenas para dez países, não se pode fazer uma análise mais sofisticada sobre o tema (Barbosa, 2015, p 17).

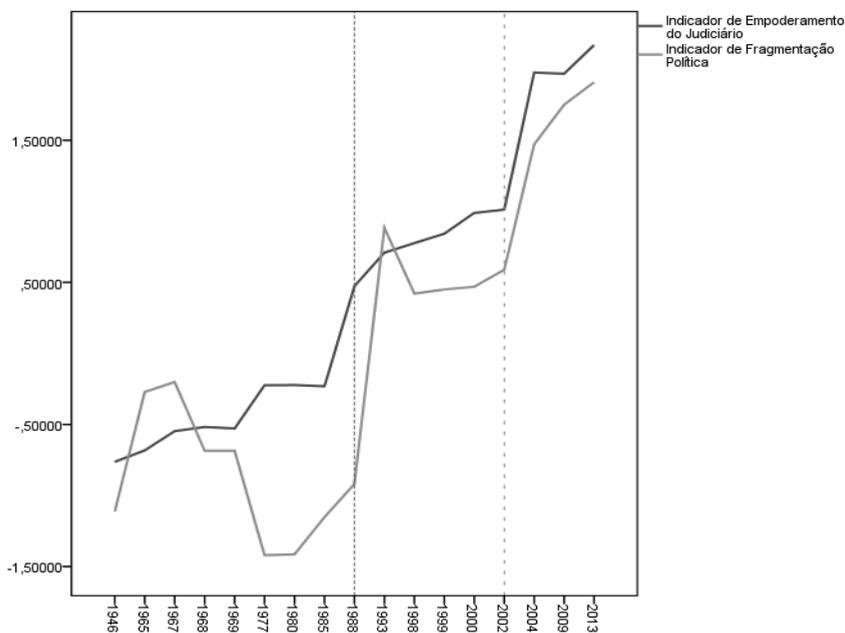
Podemos afirmar com grande margem de acerto que a fragmentação partidária é uma das causas do empoderamento judicial. Também mostram que a atuação do Poder Judiciário é retroalimentada, ou seja, o aumento no número de decisões gera mais oferta, que gera mais demanda e impõe mais poder de decidir e assim por diante.

E esse ciclo de retroalimentação só pode ser diminuído ou restringido pela própria Corte, através de uma autocontenção ou autorrestrição que até agora não foi feita, nem há o menor indício de que será feito. Além do mais, é importante ressaltar, esse processo de empoderamento sem limites e sem precedentes se deu com o apoio tanto do Legislativo quanto do Executivo – sem oposição significativa, ou seja, sob o silêncio dos incumbentes (Barbosa, 2015, p. 153).

O gráfico a seguir mostra o alinhamento gráfico dos dois indicadores citados. Em azul está o indicador fatorizado do judiciário (análise fatorial de fator único entre o número de palavras, o grau de detalhamento e o indicador de empoderamento institucional) e o indicador fatorizado com a mesma técnica fundindo o NEP, o F e o NMP.

Isso significa dizer que 1988 (linha vertical vermelha) é o ponto sem retorno do empoderamento judicial, no qual o próprio STF é quem dá a última palavra sobre qualquer tentativa de lhe retirar poder via emenda constitucional e até mesmo uma nova constituinte, visto que uma Ordem Constitucional Vigente não permite uma nova ordem constitucional, esta é fruto da ruptura daquela. A linha pontilhada cinza mostra o alinhamento desses dois indicadores, trazendo evidências de sua correlação.

GRÁFICO 2. Indicadores Alinhados: Empoderamento Judicial e Fragmentação Partidária



Fonte: Barbosa, 2015, p. 115

AS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE

■ A judicialização da política no Brasil é um fenômeno muito estudado. Grande parte destes estudos tem por foco o controle de constitucionalidade das leis, ou seja, os julgamentos das ações diretas de inconstitucionalidade. A relevância se explica por ser essa a última palavra sobre os litígios constitucionais e por as decisões do Supremo Tribunal Federal terem efeito imediato para todos⁷.

7 Sabemos que o controle difuso de constitucionalidade também tem efeitos gerais depois da introdução da regra da repercussão geral bem como do efeito vinculante, e também estamos cientes do mecanismo do art. 52, X da Constituição Federal que autoriza o Senado a suspender total ou parcialmente a execução de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do STF. Mas as ações diretas de inconstitucionalidade atraem mais a atenção em função da rapidez processual em função da instância única e dos atores políticos e institucionais autorizados a propô-la. Essa arena restrita e exclusiva acaba por atrair as principais contendas relativas à judicialização da política.

O comportamento da Corte nas respostas às demandas de litígio é o principal objeto de análise dos trabalhos sobre o tema, especialmente porque a Constituição permitiu que um número considerável de agentes pudessem impetrar este tipo de ação. O aumento das entidades com legitimidade para proporem uma revisão judicial e a autonomia do poder judicial são variáveis determinantes para a compreensão do comportamento decisório dos atores envolvidos.

Ademais, o comportamento judicial no controle de constitucionalidade passou a fazer parte do cálculo estratégico na tomada de decisão dos Governos, principalmente do Presidente da República encarregado de por em marcha as políticas públicas de seu Governo.

Quase trinta anos depois a literatura que explorou o tema nos ensinou que os atores ou legitimados ativos envolvidos nesse processo racionalizaram sua atuação no teatro de operações dos litígios constitucionais. O Procurador-Geral da República (PGR) dedica grande parte da sua atenção à administração judicial. A OAB e as entidades de classe da burocracia jurídica estão divididas entre a administração pública civil e judicial. Os partidos políticos dirigem boa parte das suas ações para os temas relacionados com a administração civil e com a competição política. As confederações sindicais e as entidades de classe não apresentam uma concentração como os demais requerentes, fruto da sua composição numerosa e diversificada.

Os resultados dos julgamentos das ações diretas de inconstitucionalidade expressam um grau de diferenciação nas taxas de sucesso obtidas por esses atores nos pleitos no que tange às decisões liminares. Os Governadores de Estado e do Distrito Federal, por exemplo, obtiveram 19% de êxito, cuja boa parte dele está ligada à disputa com as Câmaras Legislativas estaduais sempre dispostas a aumentar os gastos públicos. A Ordem dos Advogados do Brasil, através do seu Conselho Federal, atingiu os 25%. O destaque fica para o Procurador-Geral da República, que, em termos proporcionais, é de longe o requerente que possui a maior taxa de sucesso na obtenção de uma liminar, atingindo os 58%. Em grande medida este sucesso do PGR está vinculado a uma participação intensa na regulação do funcionamento das carreiras jurídicas do Estado. O PGR e o STF se tornaram uma terceira câmara legislativa com grande ativismo judicial e se sobrepondo inclusive a preferências do Legislativo. No flanco oposto, ou seja, quem teve menos sucesso, estão atores políticos e sociais (Partidos Políticos, Entidades de Classe) que não ultrapassam os 11%, enquanto o desempenho dos atores jurídicos (PGR, OAB, Associações de classe Judiciárias) chega aos 44%.

No caso dos atores jurídicos é possível perceber que dentre as ações em que obtiveram a decisão liminar concedida totalmente, quase 90% eram ações que tiveram como requerente o Procurador-Geral da República. Curiosamente, os requerentes que mais solicitam a intervenção do tribunal (partidos políticos e confederação sindical e entidades de classe) são também os que possuem, em termos proporcionais, os piores desempenhos. Parece que a ideia de uma adjudicação compartilhada defendida por parte expressiva da literatura brasileira sobre o tema não foi absorvida pelo Supremo Tribunal Federal. Pelo contrário, o que temos é uma forte seletividade nas taxas de sucesso obtidas.

No geral, os resultados do comportamento decisório do STF via controle concentrado de constitucionalidade é positivo para o Executivo, Presidente e Governadores, pois não os implicam em derrotas sucessivas. Por outro lado, é expressiva a capacidade de algumas agências do mundo jurídico em obter sucesso em torno de demandas especializadas e de grande interesse de grupos da alta burocracia estatal, principalmente judiciária.

REFORMA POLÍTICA SOB A ÓTICA JUDICIAL

■ Como se viu na seção um, o sistema político em geral e o sistema eleitoral em especial são peças que fazem parte de uma grande engrenagem institucional que busca dar equilíbrio e estabilidade a um poder decisório representativo, legítimo e resolutivo. Manter esse funcionamento em equilíbrio não é tarefa trivial e, muitas vezes seja por falta de consenso ou por decidir em causa própria, o Congresso não satisfaz os anseios da sociedade sobre uma reforma política capaz de evitar os percalços pelos quais o país vem passando ultimamente, cuja conjuntura dragou completamente a suprema corte para o centro da crise, desnudando e expondo de uma vez, o complexo processo decisório do plenário do STF, expondo divergências e discrepâncias de seus membros, aumentando o custo de decisões consensuais.

Yadav e Mukherjee (2014) mostraram que em jovens democracias em países em desenvolvimento, a independência judicial (condição necessária, porém insuficiente para um judiciário poderoso) é o resultado de interações estratégicas entre atores racionais na medida em que eles confrontam e buscam resolver uma série de desafios políticos para permanecer no poder. Um dos pontos fundamentais que estrutura o sistema político são as regras eleitorais, enquanto estruturadoras da competição eleitoral e organizadoras do processo decisório derivado das escolhas dos cidadãos.

Yadav e Mukherjee (2014) argumentam que sistemas eleitorais personalistas tendem a dar mais poder ao judiciário, seja aumentando sua independência, seja introduzindo mecanismos de controle constitucional, etc. Lijphart (2003) afirmou que se alguém é convocado para exercer determinado poder, o fará de alguma forma e com intento. Não parece ser coincidência a interferência do Judiciário brasileiro nas regras que estruturam o sistema eleitoral. No início da década de 1990 o NEP girava em torno de 8 partidos efetivos. Em 1995 o Congresso Nacional, preocupado com a proliferação de partidos e, principalmente, pela fragmentação partidária de suas casas (mas também em não dividir o bolo de recursos do fundo partidário) aprovou a cláusula de barreira, que só passaria a valer no pleito de 2006, dali a onze anos, portanto. Ao considerar inconstitucional, o STF usou o argumento da proteção às minorias, afirmando que os partidos menores seriam prejudicados. Intencional ou não, o efeito da decisão foi sentido 10 anos depois. Em 2016 eram quase 13 partidos efetivos na Câmara dos Deputados, um aumento de quase 62,5%.

Partidos políticos estão no Congresso na personificação de seus parlamentares, para tanto é preciso um mínimo de disciplina partidária para que, o já fragmentado sistema brasileiro continuasse a funcionar de forma minimamente equilibrada. Não foi essa a decisão do Judiciário, que entendeu não haver obrigatoriedade de fidelidade partidária para os cargos disputados pelo sistema majoritário (Prefeitos, Governadores, Presidente da República e Senadores). O texto original da Constituição de 1988 previa fidelidade partidária, mas deixava os partidos livres para dirimir sobre o que seria infidelidade partidária, principalmente aquela causada pela indisciplina do parlamentar. Essa falta de regras claras gera uma verdadeira dança das cadeiras, cujo troca-troca partidário foi analisado por Melo (2004).

O imbróglio ficava por conta de o sistema proporcional de lista aberta ser um sistema de duas votações. Primeiro se vota no partido, para se determinar quantas cadeiras ele terá direito, e depois se vota no parlamentar, para ordenar a lista e empossar aqueles que estiverem posicionados dentro do número de cadeiras conquistadas. O STF se pronunciou sobre a fidelidade partidária em 1989, 2004 e em 2007, quando finalmente mudou o entendimento sobre a fidelidade do parlamentar em relação ao seu partido. A decisão deu aos partidos o direito de pleitear na justiça o mandato do parlamentar infiel que, sem justa causa, tenha trocado de partido. A decisão do STF solicitou que o TSE elaborasse uma resolução regulamentando o tema. A reação do Congresso veio em 2015 criando uma “janela partidária” (art. 22-A, III da Lei dos Partidos

Políticos). Ou sejam no ano da eleição os parlamentares poderão mudar de partido entre março e abril.

Verifica-se que, ao tentar de alguma forma equilibrar o sistema político, o judiciário pode desequilibrá-lo ao ignorar os efeitos não-intencionais da ação. Difícil crer que a mais alta corte do país esteja estrategicamente agindo para manter o sistema político-partidário mais fragmentado para assim ter mais influência nos processos decisórios do país. Pelo contrário, as recentes decisões televisivadas mostram um órgão dividido e extremamente refratário a formação de consensos. Se o Judiciário continuar a interferir no sistema político, como o fez quando proibiu doações de campanha por empresas, o efeito esperado poderá ser justamente o oposto. Talvez a judicialização das regras que estruturam a competição eleitoral e a formação de coalizões seja a etapa mais perigosa da judicialização da política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Quais seriam então as razões dessa excessiva judicialização da sociedade, em especial da política:

1) Podemos afirmar com grande margem de acerto que a fragmentação partidária é uma das causas do empoderamento judicial. A atuação do Poder Judiciário é retroalimentada, ou seja, quanto mais decide, mais gera demanda e ganha mais poder de decidir e assim por diante. E esse ciclo de retroalimentação só pode ser diminuído ou restringido pela própria Corte, através de uma autocontenção ou autorrestricção que até agora não foi feita, nem há o menor indício de que será feito. Além do mais, é importante ressaltar, esse processo de empoderamento sem limites e sem precedentes se deu com o apoio tanto do Legislativo quanto do Executivo – sem oposição significativa, ou seja, sob o silêncio dos incumbentes.

2) A Constituição foi elaborada em um momento de transição de um regime autoritário para uma democracia. Após as eleições tínhamos o primeiro Presidente eleito diretamente em décadas. Havia muita expectativa sobre a possibilidade de um fracasso da democracia. Essa conjuntura forçou a construção de um desenho institucional fortemente garantidor das liberdades civis e individuais, onde o Judiciário aparece como principal beneficiado. A não preponderância de um partido majoritário naquele momento abriu dúvidas: quem venceria as eleições?

Portanto, havia uma incerteza em torno de quem governaria. A ausência de um ator político dominante no processo de feitura da Constituição e a incerteza generalizada sobre o futuro resultado das eleições aumentou os custos decisoriais. Apesar da ausência de um consenso eleitoral, era inevitável a necessidade de se chegar a um resultado concreto em torno das regras constitucionais, era preciso evitar o fracasso. Tal cenário fortaleceu as demandas do Judiciário que sai como um dos mais poderosos dentre as democracias ocidentais.

3) O resultado do quadro político acima foi um texto constitucional ambíguo, fluido, flexível, ambivalente, aberto e inacabado. Leis ambíguas e vagas o suficiente para acomodar todas as demandas e adiar decisões para o futuro. A Constituição de 1988 abriu espaço para barganhas de todo o tipo, é um texto que regula quase tudo e abre espaço para um grande leque de possibilidades de judicialização, fortalecendo ainda mais a posição do Judiciário perante os demais poderes. Nenhuma decisão importante passa sem a possibilidade de uma revisão por parte do STF, este quadro ampliou significativamente o peso estratégico do Judiciário na balança do processo decisório.

4) Por fim, a resiliência adaptativa crescente de Poder Judiciário. Boa parte das difíceis decisões políticas, que causam impacto negativo e geram elevados custos políticos, foram sendo ocupadas pelo STF. O vácuo decisório foi judicializado e as respostas dadas vieram de interpretações constitucionais, por vezes, abstrusas. A invariável repetição deste comportamento pode ser a chave explicativa para os exageros legislativos cometidos em certas decisões. Existe uma certa “normalização” do ativismo judicial que não está presente apenas no STF, passa também a contaminar as engrenagens subalternas da justiça brasileira. Inicialmente, a classe política enxergou esses movimentos como positivos, traziam segurança a sua posição, pois tomar decisões impopulares não é uma ação desejada. No entanto, certas mudanças nos códigos genéticos das decisões judiciárias foram se alastrando (competição eleitoral e criminalização dos políticos / delação premiada) e causando perplexidade à posição de conforto dos políticos.

Para onde vamos? Podemos ter um processo de maior moralização da política? Estamos fadados a subordinação das grandes questões nacionais ao crivo de uma elite de juízes não eleitos? Existe a possibilidade de uma futura e gradativa retração dos poderes destes juízes à medida que o tecido político vai se re-

gerando aos olhos da Sociedade? Questões teóricas importantes para pensar a Judicialização no futuro.

ERNANI CARVALHO · Professor Associado do Departamento de Ciência Política da UFPE e Pesquisador do CNPq.

LEON VICTOR DE QUEIROZ BARBOSA · Professor Adjunto da Unidade Acadêmica de Ciências Sociais da UFCG e Pesquisador do CNPq.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, Rogério Bastos, COUTO, Cláudio Gonçalves. Construção Democrática e Modelos de Constituição. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Vol. 53, nº 3. Rio de Janeiro, 2010, pp. 545 – 585.
- BARBOSA, Leon Víctor de Queiroz (2015). O Silêncio dos Incumbentes: Fragmentação partidária e empoderamento judicial no Brasil. *Tese de Doutorado*. Departamento de Ciência Política da UFPE.
- GINSBURG, Tom (2003). *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Edição Kindle. Cambridge: University Press.
- ELKINS, Zachary, GINSBURG, Tom, MELTON, James (2009). *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge: University Press
- ELSTER, Jon (2009). *Ulisses Libertado – Estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições*. São Paulo: UNESP
- LIJPHART, Arend (2003). *Modelos de Democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- NEGRETTO, Gabriel L. (2013). *Making Constitutions: Presidents, Parties and Institutional Choice in Latin America*. New York: Cambridge University Press
- MELO, Carlos Ranulfo (2004). *Retirando as Cadeiras do Lugar: Migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- SHUGART, Matthew, CAREY, John (1992). *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- YADAV, Vineeta, MUKHERJEE, Bumba (2014). *Electoral Systems and Judicial Review in Developing Countries*. Michigan, University Press.

Onde estão as mulheres na política institucional?

BEATRIZ RODRIGUES SANCHEZ

RESUMO

■ Onde estão as mulheres na política institucional? Os dados revelam que apesar de representarem mais da metade da população brasileira, as mulheres ocupam apenas 9% das cadeiras na Câmara dos Deputados e 13% no Senado. No entanto, a despeito dessa evidente sub-representação, a ciência política, enquanto campo teórico e empírico, não tem dado a devida atenção às desigualdades de gênero nas sociedades democráticas contemporâneas. Como teóricas feministas têm apontado, as instituições representativas, que têm como base princípios liberais e republicanos, não estão sendo espaços inclusivos para os grupos marginalizados da população. Assim, mesmo considerando a existência desse déficit democrático, as desigualdades de gênero não fazem parte das preocupações das teorias democráticas clássicas. Para que o ideal de igualdade postulado pelo liberalismo político seja alcançado nas teorias e na prática da democracia, é preciso levar em consideração as estruturas sociais que geram a exclusão de mulheres, pessoas negras, pessoas da classe trabalhadora e LGBTs. O objetivo deste artigo, portanto, é apresentar as barreiras estruturais que geram a exclusão das mulheres e de outros grupos marginalizados das instituições políticas e apontar para possíveis reformas políticas que contribuam para a construção de uma democracia mais inclusiva e igualitária.

ABSTRACT

■ *Where are women in institutional politics? Data show that, although they represent more than half of Brazilian population, women occupy only 9% of the seats in the Chamber of Deputies and 13% in the Senate. However, in spite of this obvious under-representation, political science, as a theoretical and empirical field, has not*

given sufficient attention to gender inequalities in contemporary democratic societies. As feminist theorists have pointed out, representative institutions, which are based on liberal and republican principles, are not being inclusive spaces for the marginalized groups of the population. Thus, even considering the existence of this democratic deficit, gender inequalities are not part of the concerns of classical democratic theories. In order to achieve the ideal of equality posited by political liberalism in the theories and practice of democracy, it is necessary to take into account the social structures that generate the exclusion of women, black people, working class people and LGBTs. The objective of this article, therefore, is to present the structural barriers that lead to the exclusion of women and other marginalized groups from political institutions and to point to possible political reforms that contribute to the construction of a more inclusive and egalitarian democracy.

■ A ciência política, enquanto campo teórico e empírico, não tem dado a devida atenção às desigualdades de gênero nas sociedades democráticas contemporâneas. Como teóricas feministas têm apontado, as instituições representativas, que têm como base princípios liberais e republicanos, não estão sendo espaços inclusivos para os grupos marginalizados da população. Apesar da existência desse déficit democrático, as desigualdades de gênero não fazem parte das preocupações das teorias democráticas hegemônicas. Para que o ideal de igualdade postulado pelo liberalismo político seja alcançado nas teorias da democracia, é preciso levar em consideração as estruturas sociais que geram a exclusão de mulheres, pessoas negras, pessoas da classe trabalhadora e LGBTs.

Atualmente, no Brasil, de acordo com dado do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), as mulheres ocupam apenas 9% das cadeiras na Câmara dos Deputados e 13% no Senado⁹. No entanto, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 51,03%, da população brasileira é composta por mulheres¹⁰. Portanto, o Congresso Nacional, instituição que deveria espelhar a composição da população e os seus interesses, não está cumprindo essa função, pelo menos no que diz respeito às mulheres. Assim, a necessidade de uma reforma política, que vem sendo apontada por diversos cientistas políticos, é urgente se quisermos mudar essa situação de sub-representação política das mulheres.

9 Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-candidaturas-2014/estatisticas-eleitorais-2014-resultados>. Acesso em 02/08/2017.

10 Disponível em: <http://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/distribuicao-da-populacao-por-sexo.html>. Acesso em: 02/08/2017.

Como tem sido afirmado por cientistas políticas, as mulheres enfrentam grandes dificuldades para conseguirem ser eleitas. Uma delas está relacionada ao financiamento das campanhas que, da maneira como ocorre hoje em dia, gera desigualdades entre candidatos e candidatas (Sacchet e Speck, 2012). As mulheres têm recebido menos dinheiro dos partidos políticos para suas campanhas do que os homens. Mesmo considerando as alterações ocorridas na legislação eleitoral em 2016, que impediram a doação de empresas para campanhas, os montantes necessários para que uma candidatura tenha sucesso eleitoral continuam sendo exorbitantes. As mulheres, por possuírem menor acesso às redes de articulação política, acabam sendo prejudicadas nesse cenário.

O Brasil adota algum tipo de lei de cotas para as mulheres na política desde 1995. Após diversas reformas, a atual versão da lei prevê que no mínimo 30% das candidaturas sejam de mulheres, punindo os partidos que não a cumprirem. É possível afirmar que a porcentagem de candidaturas femininas tem aumentado nos últimos anos, tendo atingido mais de 30% do total de candidaturas nas eleições de 2016. No entanto, a porcentagem de mulheres eleitas continua sendo irrisória. Para se ter uma ideia da gravidade da situação, o Brasil ocupa a 154ª posição no ranking feito pela Inter-Parliamentary Union (IPU) que compara a porcentagem de mulheres nos parlamentos de vários países¹¹. Na América Latina, apenas o Haiti possui menos mulheres no parlamento do que o Brasil.

Apesar da existência da lei de cotas, os partidos políticos continuam sendo barreiras de difícil transposição. Para evitar punições por não cumprirem a porcentagem mínima de 30%, eles acabam lançando candidaturas femininas sem nenhum tipo de apoio, seja financeiro, seja político. Algumas vezes, chegam a lançar candidaturas falsas que não recebem nenhum voto, nem o da própria candidata. Esses casos têm sido chamados de “candidaturas laranja”, ou seja, candidaturas que foram lançadas com o único intuito de preencher o mínimo de 30% de candidaturas femininas estabelecido por lei. Alguns partidos alegam que não conseguem cumprir a legislação porque não encontram mulheres interessadas em participar da política. No entanto, as filiações femininas a partidos políticos têm aumentado nos últimos anos, tendo atingido 64% do total de filiações em 2013¹². Além disso, a participação política feminina em espaços que não estão inseridos na lógica da política institucional, como, por exemplo, nos movimentos

11 Disponível em: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acesso em 02/08/2017.

12 Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/02/filiacao-de-mulheres-a-partidos-politicos-supera-a-de-homens-no-ultimo-ano>. Acesso em 02/08/2017.

sociais, é significativa, o que revela que não se trata de desinteresse, mas sim da existência de barreiras estruturais para a sua participação.

Nesse sentido, uma possibilidade para o aumento da representação política das mulheres seria a adoção de cotas não somente nas candidaturas, mas nos cargos de direção dos partidos políticos. Dessa maneira, as mulheres seriam capazes de influir nos processos internos de tomada de decisão, incluindo a deliberação sobre a destinação dos recursos do fundo partidário. O Partido dos Trabalhadores (PT), por exemplo, desde 2011 adota lei de cotas que prevê que 50% dos cargos de direção do partido sejam ocupados por mulheres. Outra medida que poderia ser adotada pelos partidos, que já está sendo posta em prática por alguns deles, seria o investimento na formação política das mulheres para que elas se sintam mais preparadas para disputar eleições.

A sub-representação feminina não está presente somente no momento das eleições. Após enfrentarem essas barreiras para serem eleitas, as mulheres enfrentam dificuldades em sua atuação na arena institucional. Poucas mulheres ocupam cargos mais influentes dentro das Comissões do Congresso ou presidem bancadas, por exemplo (Sanchez, 2017). Ademais, os partidos políticos acabam alocando as parlamentares nas Comissões consideradas de menor prestígio, ou seja, nas Comissões vinculadas a temas considerados “femininos”, como educação. Os homens, por sua vez, atuam em temas considerados mais relevantes como, por exemplo, tributos e arrecadação. Há, portanto, uma divisão sexual da política que faz com que as mulheres estejam alijadas das posições centrais do processo legislativo.

Não é possível falar sobre representação política feminina se não levarmos em consideração a existência da divisão sexual do trabalho (Biroli, 2016). Ainda hoje, as mulheres são as principais responsáveis pelas tarefas domésticas e de cuidado. Essa dupla jornada e, algumas vezes, até tripla, tem impactos sobre a participação política das mulheres que não podem ser ignorados. As mulheres possuem menos tempo para participarem de atividades políticas e de reuniões dos partidos. Muitas vezes, mulheres brancas possuem o privilégio de poder contar com a mão de obra de mulheres negras que realizam as tarefas domésticas. Essa é parte da explicação da quase ausência de mulheres negras nas instituições tradicionais de representação. Se as mulheres brancas já enfrentam barreiras, as mulheres negras são ainda mais afetadas pelo caráter excludente das instituições.

Por isso, quando falamos sobre representação política das mulheres, é também preciso levar em consideração que a categoria “mulheres” não é universal. Existem outros eixos de desigualdade como raça, classe e orientação sexual

que marcam as vivências das mulheres e suas formas de olhar para o mundo (Crenshaw, 2002). Essas outras perspectivas também devem estar representadas nos espaços tradicionais da política para que outras vozes sejam ouvidas. A atual composição do Congresso Nacional caracterizada em sua maioria por homens, brancos e ricos não reflete a composição da população brasileira e nem a diversidade de perspectivas existentes. Considerando a atual legislatura, as mulheres pardas ocupam apenas 1,6% das cadeiras e as pretas somente 0,6%¹³.

Isso quer dizer que a análise das barreiras institucionais não é suficiente para a explicação da sub-representação feminina. Existem questões relacionadas aos âmbitos econômico, cultural e político que também precisam ser levadas em consideração (Fraser, 2007). Além da divisão sexual do trabalho, existe uma reprodução de estereótipos de gênero que se inicia desde a infância e tem consequências negativas para a representação política das mulheres. As meninas, por exemplo, desde a infância são presenteadas com bonecas e brinquedos de cozinha, enquanto os meninos recebem jogos de aventura e ação, que estimulam suas habilidades no espaço público. A divisão entre público e privado está presente neste exemplo, uma vez que as meninas são incentivadas a desenvolverem habilidades domésticas e de cuidado desde muito cedo.

No que diz respeito a esses estereótipos de gênero, quando as mulheres superam as barreiras existentes e entram na política institucional, é como se elas não fossem bem-vindas naquele lugar. Se elas reproduzem os estereótipos associados à feminilidade como a delicadeza, a sensibilidade e o altruísmo, são vistas como pessoas incompetentes para assumir cargos políticos. Por outro lado, se elas se adequam a estereótipos de masculinidade como a assertividade, a racionalidade e objetividade, é como se elas fossem menos mulheres. Nesses casos, sua orientação sexual passa a ser motivo de questionamento da opinião pública, como ocorreu com a ex-presidenta Dilma Rousseff que algumas vezes foi tachada de “sapatão”.

Os meios de comunicação contribuem para a reprodução desses estereótipos de gênero. Ao retratarem a atuação das mulheres na política, aspectos como sua aparência física ocupam o centro do debate. No entanto, quando a cobertura é focada na atuação masculina, o que está em questão são seus posicionamentos políticos e não suas características pessoais. Assim, a permanência dos estereótipos de gênero reproduzidos pela mídia constrange a atuação política das mulheres e cria obstáculos para a visibilidade dos aspectos políticos dessa atuação (Miguel e

13 Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/475684-HOMENS-BRANCOS-REPRESENTAM-71-DOS-ELEITOS-PARA-A-CAMARA.html>. Acesso em: 07/08/2016.

Biroli, 2011). A capa da revista *Época* do dia 06/04/2016 é ilustrativa nesse sentido. Na imagem, aparecia uma foto da ex-presidenta Dilma Rousseff aparentemente gritando. A chamada dizia: “As explosões nervosas da presidente”, num evidente questionamento de sua racionalidade¹⁴.

As instituições políticas representativas foram construídas a partir de uma perspectiva masculina, por homens e para homens. Reflexo disso é o fato de que no Congresso Nacional brasileiro apenas recentemente foi construído um banheiro feminino no Plenário da Câmara. Outro exemplo é o fato de que quando mulheres parlamentares decidem amamentar seus filhos nesses espaços elas são vistas como inadequadas. Incluir mais mulheres nesses espaços é uma forma de apontar para essas necessidades específicas que os homens, por não compartilharem dessas experiências, não são capazes de apontar.

A experiência compartilhada por mulheres gera uma perspectiva diferenciada (Young, 2000). A bancada feminina da Câmara dos Deputados, independentemente do partido político das parlamentares ou de sua religião, se articulou e teve papel fundamental na aprovação da Lei Maria da Penha. Projetos de lei que têm como objetivo a reserva de cadeiras para mulheres, e não apenas de candidaturas, também têm sido encaminhados pela bancada feminina. No entanto, essa articulação feminina apresenta limites. Quando analisamos a atuação da bancada feminina em relação a outros temas vinculados à igualdade de gênero, como, por exemplo, legalização do aborto e a chamada “ideologia de gênero”, outras características do perfil das parlamentares, como partido político e religião, são mais importantes para a análise do que o gênero.

Essa perspectiva compartilhada pelas mulheres parlamentares tem relação com a representação substantiva ou com a chamada política de ideias. Anne Phillips (1995) aponta para a necessidade de articulação entre a representação descritiva, ou seja, a quantidade de mulheres nos parlamentos, com o conteúdo da representação. Isso quer dizer que não basta termos mais mulheres ocupando cadeiras no Congresso Nacional. É preciso que essas mulheres atuem representando as perspectivas da população feminina, considerando toda a sua heterogeneidade. Trata-se, portanto, de uma combinação entre política de presença e política de ideias.

A teórica política que foi pioneira nos estudos sobre representação política e que formulou a distinção entre representação descritiva e representação substan-

14 Disponível em: http://istoe.com.br/edicao/894_AS+EXPLOSOES+NERVOSAS+DA+PRESIDENTE/. Acesso em 02/08/2017.

tiva foi Hanna Pitkin. Em sua obra seminal de 1967, “O conceito de representação”, ela apontou para os limites que a dimensão quantitativa da representação política apresentava para promover uma boa representação. Por isso, com o objetivo de aumentar as exigências em relação à representação, formula o conceito de representação substantiva. Esse conceito é importante porque considera não somente as características do representante, mas também suas ações, sendo capaz de avaliar se o representante está agindo tendo em vista os interesses dos representados.

Uma outra questão importante no que diz respeito à representação política das mulheres são os casos de violência ocorridos dentro dos parlamentos. Quando mulheres ocupam os espaços de poder, elas estão desafiando a divisão postulada pelo liberalismo político clássico entre público e privado, o que gera incômodo. Casos como o ocorrido com a deputada Maria do Rosário que ouviu do deputado Jair Bolsonaro que ela não merecia ser estuprada foi emblemático nesse sentido. Há uma agenda crescente de pesquisa, desenvolvida principalmente nos EUA, que atenta especificamente para o tema da violência contra as mulheres na política (Krook, 2016).

Uma reforma política que pretenda superar os problemas da democracia brasileira deve levar em consideração todas essas questões relacionadas à sub-representação política das mulheres. Com relação às reformas possíveis no âmbito institucional, é preciso, antes de mais nada, equalizar a distribuição dos recursos das campanhas entre homens e mulheres. O dinheiro é um aspecto fundamental para o sucesso eleitoral das campanhas. Atualmente, no Brasil, quem se elege são as pessoas que possuem maior acesso a recursos, o que acaba gerando desigualdades de classe na representação política.

Um outro elemento da reforma política que vem sendo discutido pelos movimentos e teóricas feministas diz respeito ao tipo de lista a ser adotada. O modelo adotado pelo Brasil hoje é o sistema eleitoral de lista aberta, em que os candidatos competem individualmente dentro das listas dos partidos. Uma alternativa para aumentar a quantidade de mulheres na política institucional, que já é adotada em outros países, seria o sistema eleitoral de lista fechada com alternância de gênero (Araújo, 1998). Nesse sistema, os eleitores votam na lista do partido e não em candidatos individuais, o que garante que as mulheres tenham maiores chances de serem eleitas.

Como é possível perceber, existem diversas barreiras para uma representação política igualitária entre homens e mulheres. O sentido da igualdade não está relacionado apenas à quantidade de mulheres nos parlamentos, mas também

às possibilidades de atuação das parlamentares nos campos centrais da política. Além disso, a dimensão substantiva da representação, ou seja, a ideia de que as congressistas devem representar as perspectivas das mulheres, também precisa ser considerada. Ademais, não podemos perder de vista o fato de que a categoria “mulheres” diz respeito a um grupo heterogêneo marcado por diferentes eixos de opressão como raça, classe e orientação sexual.

Por fim, é preciso reafirmar que o problema da sub-representação política das mulheres não pode ser explicado apenas pelas barreiras institucionais, mas também por uma estrutura de dominação que tem excluído historicamente as mulheres do espaço público. Assim, uma reforma política que tenha como preocupação a inclusão dos grupos marginalizados nos espaços tradicionais de representação é necessária, mas não suficiente para que o ideal democrático de igualdade seja alcançado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Clara. Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil. *Revista Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 71-90, 1998.
- BIROLI, Flávia. Divisão sexual do trabalho e democracia. *Revista Dados*, vol.59, no.3, Rio de Janeiro, 2016.
- CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o “Encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero”. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-187, 2002.
- FRASER, Nancy. Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. *Revista Estudos Feministas*, vol.15, no.2, Florianópolis, 2007.
- KROOK, Mona Lena. Violence against Women in Politics: A Rising Threat to Democracy Worldwide. Paper presented at the International Political Science Association World Congress, Poznan, Poland, July 23-28, 2016.
- MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. *Caleidoscópio convexo: mulheres, política e mídia*. Editora UNESP, 2011.
- PHILLIPS, Anne. *The politics of presence*. Oxford: Clarendon, 1995.
- PITKIN, Hanna. *The concept of representation*. Berkley: University of California Press, 1967.
- SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno. Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha eleitoral em cargos legislativos. In: DINIZ, José Eustáquio Alves; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima. (Org.). *Mulheres nas eleições 2010*. 1 ed. São Paulo: ABCP/ Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres, 2012, v. 1, p. 417-452.
- SANCHEZ, Beatriz. Teoria política feminista e representação substantiva: uma análise da bancada feminina da Câmara dos Deputados. Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, 2017.
- YOUNG, Iris. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*

Para assinar ou adquirir os *Cadernos Adenauer*, acesse: www.kas.de/brasil

- Megacidades (n. 3, 2017)
- Poder Legislativo sob múltiplos olhares (n. 2, 2017)
- Política e Poder Judiciário (n. 1, 2017)
- Repensando a política externa brasileira: em busca de novos consensos (n. 4, 2016)
- Política local e Eleições 2016 (n. 3, 2016)
- Mudanças climáticas: o desafio do século (n. 2, 2016)
- Educação política no Brasil: reflexões, iniciativas e desafios (n. 1, 2016)
- O global e o local (n. 4, 2015)
- Internet e sociedade (n. 3, 2015)
- Cidades resilientes (n. 2, 2015)
- Juventudes no Brasil (n. 1, 2015)
- Cibersegurança (n. 4, 2014)
- Eficiência energética (n. 3, 2014)
- Governança e sustentabilidade nas cidades (n. 2, 2014)
- Justiça Eleitoral (n. 1, 2014)
- Relações Brasil-Alemanha / Deutsch-Brasilianische Beziehungen (caderno especial, 2013)
- Novas perspectivas de gênero no século XXI (n. 3, 2013)
- Candidatos, Partidos e Coligações nas Eleições Municipais de 2012 (n. 2, 2013)
- Perspectivas para o futuro da União Europeia (n. 1, 2013)
- Democracia Virtual (n. 3, 2012)
- Potências emergentes e desafios globais (n. 2, 2012)
- Economia verde (n. 1, 2012)
- Caminhos para a sustentabilidade (edição especial, 2012)
- Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos (n. 4, 2011)
- Ética pública e controle da corrupção (n. 3, 2011)
- O Congresso e o presidencialismo de coalizão (n. 2, 2011)
- Infraestrutura e desenvolvimento (n. 1, 2011)
- O Brasil no contexto político regional (n. 4, 2010)
- Educação política: reflexões e práticas democráticas (n. 3, 2010)
- Informalidade laboral na América Latina (n. 2, 2010)
- Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios (n. 1, 2010)
- Amazônia e desenvolvimento sustentável (n. 4, 2009)
- Sair da crise: Economia Social de Mercado e justiça social (n. 3, 2009)
- O mundo 20 anos após a queda do Muro (n. 2, 2009)
- Migração e políticas sociais (n.1, 2009)
- Segurança pública (n. 4, 2008)
- Governança global (n. 3, 2008)
- Política local e as eleições de 2008 (n. 2, 2008)

20 anos da Constituição Cidadã
(n. 1, 2008)

A mídia entre regulamentação
e concentração (n. 4, 2007)

Partidos políticos:
quatro continentes (n. 3, 2007)

Geração futuro (n. 2, 2007)

União Europeia e Mercosul:
dois momentos especiais da integração
regional (n. 1, 2007)

Promessas e esperanças: Eleições na
América Latina 2006 (n. 4, 2006)

Brasil: o que resta fazer? (n. 3, 2006)

Educação e pobreza na
América Latina (n. 2, 2006)

China por toda parte (n. 1, 2006)

Energia: da crise aos conflitos?
(n. 4, 2005)

Desarmamento, segurança pública
e cultura da paz (n. 3, 2005)

Reforma política: agora vai? (n. 2, 2005)

Reformas na Onu (n. 1, 2005)

Liberdade Religiosa em questão
(n. 4, 2004)

Revolução no Campo (n. 3, 2004)

Neopopulismo na América Latina
(n. 2, 2004)

Avanços nas Prefeituras: novos
caminhos da democracia (n. 1, 2004)

Mundo virtual (n. 6, 2003)

Os intelectuais e a política na América
Latina (n. 5, 2003)

Experiências asiáticas:
modelo para o Brasil? (n. 4, 2003)

Segurança cidadã e polícia na
democracia (n. 3, 2003)

Reformas das políticas econômicas:
experiências e alternativas (n. 2, 2003)

Eleições e partidos (n. 1, 2003)

O Terceiro Poder em crise:
impasses e saídas (n. 6, 2002)

O Nordeste à procura da
sustentabilidade (n. 5, 2002)

Dilemas da Dívida (n. 4, 2002)

Ano eleitoral: tempo para balanço
(n. 3, 2002)

Sindicalismo e relações trabalhistas
(n. 2, 2002)

Bioética (n. 1, 2002)

As caras da juventude (n. 6, 2001)

Segurança e soberania (n. 5, 2001)

Amazônia: avança o Brasil? (n. 4, 2001)

Burocracia e Reforma do Estado
(n. 3, 2001)

União Europeia: transtornos e alcance
da integração regional (n. 2, 2001)

A violência do cotidiano (n. 1, 2001)

Os custos da corrupção (n. 10, 2000)

Fé, vida e participação (n. 9, 2000)

Biotecnologia em discussão (n. 8, 2000)

Política externa na América do Sul
(n. 7, 2000)

Universidade: panorama e perspectivas
(n. 6, 2000)

A Rússia no início da era Putin
(n. 5, 2000)

Os municípios e as eleições de 2000
(n. 4, 2000)

Acesso à justiça e cidadania (n. 3, 2000)

O Brasil no cenário internacional
(n. 2, 2000)

Pobreza e política social (n. 1, 2000)

Este livro foi composto por
Claudia Mendes em Adobe Garamond c.11/14 e
impresso pela Oficina de Livros em papel pólen 80g/m²
para a Fundação Konrad Adenauer
em dezembro de 2017.