



Marcus Ianoni (organizador)

REFORMA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

temas, atores e desafios

Ana Claudia Chaves Teixeira • André Marengo • Bruno Elias • Bruno P. W. Reis • Bruno Vicente Lippe Pasquarelli • Clarisse Paradis • Cláudio Gonçalves Couto • Francisco Fonseca • Gleide Andrade • Henrique Fontana • Jairo Nicolau • João Feres Júnior • Luciana Tatagiba • Luiz Otávio Ribas • Marcello Lavenère Machado • Marcus Ianoni • Maria do Socorro Sousa Braga • Otavio Soares Dulci • Pedro Neiva • Ricardo Gebrim • San Romanelli Assumpção • Sarah de Roure • Tarso Genro • Teresa Sacchet • Vagner Freitas • Wagner Iglecias • Wagner Pralon Mancuso

REFORMA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

Marcus Ianoni (organizador)

REFORMA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

temas, atores e desafios

Fundação Perseu Abramo

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

Diretoria

Presidente: Marcio Pochmann

Vice-presidente: Iole Ilíada

Diretoras: Fátima Cleide, Luciana Mandelli

Diretores: Kjeld Jakobsen e Joaquim Soriano

Editora Fundação Perseu Abramo

Coordenação editorial

Rogério Chaves

Assistente editorial

Raquel Maria da Costa

Revisão

Angélica Ramacciotti

Capa e editoração eletrônica

Antonio Kehl

Foto de capa

Flickr Mídia Ninja, Manifestação pelas Reformas

Este livro obedece às regras do Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

Editora Fundação Perseu Abramo
Rua Francisco Cruz, 224 – Vila Mariana
CEP 04117-091 – São Paulo – SP
Telefone: (11) 5571-4299 – Fax: (11) 5571-0910
editora@fpabramo.org.br
www.efpa.com.br
www.facebook.com/fundacao.perseuabramo
twitter.com/fpabramo

Sumário

Introdução.....	11
Parte I – Principais propostas do PT para a Reforma Política.....	21
A reforma política que interessa ao PT	23
<i>Gleide Andrade</i>	
Constituinte exclusiva da reforma política: um problema político-democrático.....	27
<i>Marcus Ianoni</i>	
Reforma política: Constituinte e participação popular	39
<i>Luiz Otávio Ribas</i>	
Decadência da democracia e reforma política.....	49
<i>Tarso Genro</i>	
Financiamento de campanha, mídia e liberdade política.....	57
<i>João Feres Júnior e San Romanelli Assumpção</i>	
A reforma política e o financiamento das campanhas eleitorais.....	83
<i>Wagner Pralon Mancuso</i>	
Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil.....	105
<i>Jairo Nicolau</i>	

Desconcentrar o Sistema, Concentrando Prerrogativas: a ordenação da lista e a democracia no Brasil	121
<i>Bruno P. W. Reis</i>	
Listas eleitorais: problemas de oferta e demanda	143
<i>Cláudio Gonçalves Couto</i>	
Que reforma política interessa às mulheres? Cotas, sistema eleitoral e financiamento de campanha	153
<i>Teresa Sacchet</i>	
Para além das fronteiras do patriarcado: reflexões sobre a reforma do sistema político e a refundação do Estado.....	177
<i>Clarisse Paradis e Sarah de Roure</i>	
Parte 2 – Outros temas de Reforma Política	191
Representatividade e governabilidade no legislativo: o controle da fragmentação partidária	193
<i>Otávio Soares Dulci</i>	
Reforma política e coligações eleitorais	203
<i>Maria do Socorro Sousa Braga</i>	
Voto facultativo: muito barulho por pouco	211
<i>André Marengo</i>	
Reforma política e participação popular	217
<i>Luciana Tatagiba e Ana Cláudia Chaves Teixeira</i>	
Reeleição e unificação de mandatos.....	231
<i>Wagner Iglecias</i>	
Suplente de senadores: representatividade e governabilidade	239
<i>Pedro Neiva</i>	
(Des)Proporcionalidade na câmara de deputados: dilemas, impasses e saídas	253
<i>Francisco Fonseca</i>	
Coalizões partidárias, sistema eleitoral e tomada de decisão: aspectos da reforma política do presidencialismo chileno	261
<i>Bruno Vicente Lippe Pasquarelli</i>	

Parte 3 – Frentes de luta pela Reforma Política

Frente democrática e popular pela Reforma Política.....	281
<i>Bruno Elias</i>	
A reforma que desafia o Congresso	287
<i>Henrique Fontana</i>	
Reforma política democrática: uma necessidade nacional inadiável	297
<i>Marcello Lavenère Machado</i>	
Nada menos que uma Constituinte!	303
<i>Ricardo Gebrim</i>	
Corrupção se combate com reforma política	315
<i>Vagner Freitas</i>	
Sobre os autores	321

O Livro e a América

Por isso na impaciência
Desta sede de saber,
Como as aves do deserto
As almas buscam beber...
Oh! Bendito o que semeia
Livros... livros à mão cheia...
E manda o povo pensar!
O livro caindo n'alma
É germe – que faz a palma,
É chuva – que faz o mar.

Castro Alves

Espumas flutuantes, 1870

Introdução

A decisão de publicar este livro foi tomada pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores (PT), em reunião realizada no final de novembro de 2014, em Fortaleza, no Ceará, poucos dias após a reeleição da presidenta Dilma Rousseff na acirrada disputa eleitoral ocorrida no país.

O objetivo é que a publicação sirva como material de apoio para a campanha nacional do PT por uma reforma política que supere ao menos quatro obstáculos fundamentais que o partido considera necessário eliminar para avançar na democratização do sistema político brasileiro e para seu melhor funcionamento. São eles: a perene dificuldade de o Congresso Nacional realizar a reforma política, daí o motivo da proposta de Constituinte Exclusiva sobre esse tema; o padrão privado de financiamento das campanhas eleitorais, cuja proposta alternativa é o financiamento público exclusivo; o sistema proporcional de lista aberta, cujos limites devem ser enfrentados com sua substituição pelas listas preordenadas; e por fim, mas não menos importante, há uma insuficiente participação das mulheres na política, sendo urgente a sua ampliação para superar esse *déficit* democrático.

Na resolução política aprovada na referida reunião do Diretório Nacional, o PT atribui à reforma política um caráter estrutural, assim como à democratização dos meios de comunicação de massa, às reformas agrária e urbana e à

desmilitarização das políticas militares. As duas primeiras têm prioridade, em função da urgência dos problemas que buscam sanar e de seu virtual impacto positivo no processo democrático das lutas pelas demais reformas.

Por que a reforma política defendida pelo PT tem um caráter estrutural? Pelo fato de o partido defender mudanças nas instituições políticas que estruturam o sistema democrático-representativo brasileiro: o financiamento predominantemente empresarial dos representantes eleitos (para o Executivo e o Legislativo) e o protagonismo personalista que prevalece na relação entre candidatos e eleitores em detrimento do fortalecimento dos partidos como instituições programáticas. Essas duas regras do jogo, que conferem poder ao dinheiro e ao político individual, impactam tanto no resultado das eleições como no mandato dos eleitos. Em relação aos resultados, os eleitos são, basicamente, os que mais arrecadam. Quanto ao mandato, os eleitos, por um lado, financiados pelo poder econômico, precisam levar em consideração os interesses dos financiadores, liderados pelas pessoas jurídicas, as empresas; por outro lado, os representantes legislativos têm forte propensão a um comportamento individualista, que tende a tornar custosa a obtenção dos benefícios da coesão partidária e da governabilidade, sobretudo para as forças que compõe a coalizão de governo. Ou seja, entre os fatores que dificultam a governabilidade estão não apenas a luta entre governo e oposição, a heterogeneidade na base governista, os erros do governo, as dificuldades conjunturais, enfim, mas também um elemento proveniente da própria estrutura institucional: a tendência fragmentadora operante no interior de um Poder Legislativo no qual a coesão partidária depende da capacidade de controle, pelas lideranças dos partidos, do comportamento virtualmente individualista de legisladores eleitos por um sistema eleitoral personalista e financiados basicamente por meio de recursos empresariais, pelos quais competem entre si para arrecadar. Ademais, um problema da democracia brasileira é a baixa participação das mulheres no sistema representativo, inclusive em comparação com os demais países da América Latina, como aponta o artigo de Teresa Sacchet. A proposta do PT contra essa desigualdade participativa é a paridade de gênero.

Além desta introdução, o livro possui mais três partes. A primeira delas aborda as quatro principais propostas do PT para a reforma política, mencionadas anteriormente, que estão contidas no projeto de lei de iniciativa po-

pular encaminhado pela agremiação. A segunda parte apresenta outros temas importantes e atuais no debate da reforma política, além dos que compõem a iniciativa popular legislativa do partido. Em regra, os artigos das duas primeiras partes foram escritos por intelectuais brasileiros das ciências humanas, principalmente cientistas políticos. Por fim, a terceira parte abre espaço para a expressão de alguns dos mais importantes atores envolvidos na luta popular pela reforma política. O temário incluído na obra, embora bastante amplo e representativo, não esgota as matérias que já foram ou ainda são objetos dos debates e ações de reforma política. Esgotar cada tema e tratar de todo temário está, aqui, fora de questão.

De alguma maneira, essa obra reúne organicamente, para as causas prática e teórica da reforma política como objeto de luta e reflexão, intelectuais e lideranças petistas e da sociedade civil organizada. É um livro militante, mas também crítico, vinculado a um determinado campo ideológico, porém seus autores estão longe de professar um adesismo comprometedor da saudável liberdade de pensamento.

A primeira parte denomina-se *Principais propostas do PT para a Reforma Política* e apresenta onze artigos, começando por um texto de Gleide Andrade, vice-presidenta Nacional do PT e coordenadora da campanha pela reforma política proposta pelo partido. Ela esclarece a visão do partido sobre o tema. Em seguida, o artigo do ex-governador e ex-ministro Tarso Genro faz uma reflexão sobre a relação entre certas tendências de decadência da democracia e a “dinheirização” legal e ilegal da política.

Há, então, dois artigos sobre a Constituinte Exclusiva, o primeiro de Luiz Otávio Ribas e o segundo escrito pelo organizador do livro e autor desta introdução. O primeiro trabalho argumenta quanto ao caráter soberano, exclusivo e temático da Constituinte sobre a reforma política, ao passo que o segundo analisa o cunho político de uma eventual decisão de convocação desse polêmico fórum decisório.

Na sequência, dois artigos abordam a proposta de financiamento público das campanhas eleitorais. O trabalho de João Feres Júnior e San R. Assumpção mobiliza uma reflexão teórica, apoiada na teoria da justiça na democracia liberal, formulada por John Rawls, sobre como a igualdade da liberdade política é violada com a desregulamentação do financiamento de campanhas e com a

estrutura oligopólica da mídia. Trata-se de uma contribuição importante para o enriquecimento dos argumentos normativos nos debates sobre a reforma política democrática. Por sua vez, Wagner P. Mancuso faz uma rica análise institucional e empírica do financiamento de campanhas no Brasil, evidenciando não apenas a preponderância das fontes empresariais no conjunto das receitas como também a concentração das doações em empresas de grande porte. Argumentando que essas doações estão envolvidas em relações de compra e venda de influência sobre o processo decisório público, considera que a mudança no atual padrão de financiamento eleitoral é um passo importante no combate à corrupção.

Sucedem-se três trabalhos focando o sistema eleitoral. Para a compreensão da proposta do PT de implementar as listas preordenadas nas eleições proporcionais, Jairo Nicolau explica o que é a representação proporcional e discute como ela poderia ser aperfeiçoada no Brasil, reduzindo a hiperfragmentação partidária no sistema político. Em seguida, dois professores escrevem, separadamente, seu artigo em defesa da lista fechada. Bruno P. W. Reis inova ao argumentar que a lista aberta exime os partidos do protagonismo nas campanhas eleitorais proporcionais. Consequentemente, o eleitor fica sem meios de responsabilizar os partidos enquanto tal. Ademais, as direções partidárias, além de relativamente liberadas do compromisso de *accountability* em relação aos representantes proporcionais, por eles serem eleitos através de campanhas protagonizadas pelos candidatos, ficam também livres para influenciar, mediante critérios frequentemente não explicitados, a votação dos candidatos. Como? Pelo controle que exercem sobre a alocação dos recursos de campanha em mãos dos comitês financeiros. Um dos resultados dessa dinâmica própria da lista aberta é a baixa taxa de renovação das direções partidárias, que tendem a se oligarquizar. Como nos diz o professor Reis, “Hoje, as lideranças ficam muito felizes em carimbar dezenas de candidaturas, como se não passassem de um cartório, desejar boa sorte aos correligionários e depois delegar (na aparência) a decisão ao eleitorado, enquanto se encarregam, nos bastidores, de canalizar recursos decisivos para as candidaturas que querem eleger. Assim é fácil eternizar-se”.

Claudio Couto desenvolve sua análise examinando as eleições como um mecanismo de oferta e demanda de representação política. Diante de certa dificuldade dos eleitores compreenderem a lógica do sistema proporcional,

o autor argumenta que “a lista fechada solucionaria o problema pelo lado da oferta, pois permitiria aos partidos oferecerem aos eleitores alternativas realmente claras sobre as quais eles poderiam efetuar suas escolhas”.

A primeira parte se encerra com dois artigos sobre a proposta de aumento compulsório da participação feminina nas candidaturas como meio de ampliar a presença das mulheres na política. O artigo de Teresa Sacchet aborda o tema compondo uma síntese abrangente da reforma política que interessa às mulheres. Em sua análise, cotas paritárias, lista fechada com alternância de gênero e mudança no atual padrão privado de financiamento de campanhas eleitorais constituem um todo no que diz respeito à reforma política que interessa à cidadania feminina. Reunidas essas condições, a estimativa é de que “o percentual de mulheres eleitas no Brasil [passaria] para algo em torno de 30%. Ou seja, um índice significativamente superior aos 9,9% atuais”. Por sua vez, Clarisse Paradis e Sarah de Roure fazem uma reflexão apoiada na perspectiva de despatriarcalizar o Estado e, ao mesmo tempo, mencionam experiências da luta feminina em outros países pela ampliação da participação política.

A segunda parte intitula-se *Outros Temas de Reforma Política* e possui oito artigos. Alguns dos temas nela presentes estão em discussão na proposta de reforma política em tramitação no Congresso Nacional na atual legislatura, como o fim das coligações proporcionais, a cláusula de desempenho, o voto facultativo, a reeleição, a duração dos mandatos e a unificação do calendário eleitoral. Esses e outros temas polêmicos estão na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 352/2013, que está servindo de base para a Comissão Especial da Reforma Política instalada pelo atual presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-RJ). Essa PEC contém a proposta de constitucionalizar o direito ao financiamento empresarial, indo na contramão do que pensa a maioria do eleitorado em relação a esse tema, conforme expresso em pesquisas de opinião pública. Devido à quantidade de temas contrários à proposta de reforma política do PT, uma resolução recente da Executiva Nacional adotou o seguinte posicionamento: “O PT reafirma o fechamento de questão contra a PEC 352 e conclama o Congresso Nacional a rechaçar os retrocessos democráticos nela contidos”.

Os dois primeiros artigos abordam, principalmente, os partidos e as coligações partidárias. Otavio Soares Dulci analisa o sistema de partidos, com

ênfase no problema da fragmentação partidária. Para tanto, ele examina duas importantes propostas que têm frequentado o debate da reforma política, assim como se posiciona sobre elas: a cláusula de desempenho ou de barreira e as coligações proporcionais. Em função da perspectiva normativa de renovação democrática e de uma decisão já tomada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ele não concorda com a primeira, mas defende a segunda, considerando-a “uma medida viável e eficiente”. Por sua vez, o tema das coligações é o objeto específico do artigo de Maria do Socorro S. Braga. Apoiada em dados empíricos de todos os partidos participantes nas eleições para a Câmara dos Deputados nos estados, em 2002 e 2006, ela evidencia que o envolvimento em coligações abrangeu cerca de 90% das agremiações partidárias. Após explicitar os efeitos das coligações proporcionais no sistema representativo, reflete sobre a adequação ou não delas e expõe algumas propostas alternativas.

Em seguida, há dois artigos que tratam da questão da participação política. O primeiro a aborda na perspectiva eleitoral, e o segundo, na dimensão que extrapola o sistema democrático-representativo clássico. André Marenco enfrenta o polêmico tema do caráter facultativo ou obrigatório do voto, trazendo informações sobre como essa matéria é regulamentada em outros países. O autor enfatiza o impacto negativo da não obrigatoriedade do voto na participação eleitoral. Por outro lado, não é novidade que, na concepção de democracia presente na história do PT, representação e participação não se confundem e não se opõem, sendo a primeira um *modus operandi* da segunda. Luciana Tatagiba e Ana Claudia C. Teixeira enfrentam criticamente esse debate caro à abordagem da reforma política defendida pelos atores sociais do campo democrático e popular.

O artigo de Wagner Iglecias traz elementos de reflexão sobre duas matérias presentes na PEC 352/2013: a reeleição para cargos executivos e a unificação das eleições. O artigo também se refere ao tema da reeleição para cargos legislativos, objeto de nova normatização no estatuto do PT que passou por mudanças no 4º Congresso Nacional realizado em 2011. O número de mandatos consecutivos dos parlamentares petistas em uma mesma casa legislativa passou, então, a ser limitado a três.

Os dois artigos seguintes tratam da composição do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Mais especificamente, cada artigo trata de um aspec-

to da composição dessas casas. Pedro Neiva discorre, com profundidade, sobre o problema dos suplentes de senadores, que, mesmo não recebendo nenhum voto nas eleições, pois as regras eleitorais não preveem escrutínio próprio para eles, possuem uma série de direitos institucionais que, na verdade, são privilégios inexistentes para os suplentes de deputados, além de poderem ocupar, como não raramente acontece, o cargo de seus titulares. Ou seja, o Senado Federal, uma casa do sistema representativo, pode ser composto, em caso de vacância dos titulares eleitos, por representantes não eleitos. Por sua vez, Francisco Fonseca traz informações e ponderações críticas sobre uma questão polêmica na estrutura político-institucional brasileira: a desproporcionalidade das bancadas estaduais na Câmara dos Deputados.

A segunda parte se encerra com o artigo de Bruno Pasquarelli, que analisa o processo recente de reforma política no Chile, país onde mudanças institucionais significativas foram aprovadas em janeiro de 2015, como, entre outras, a substituição do sistema eleitoral binomial, implementado na ditadura de Augusto Pinochet, pelo sistema proporcional e a adoção de cotas de gênero. O artigo ilustra como essa reforma política chilena, cujo projeto básico partiu do Poder Executivo, mediante Mensagem Presidencial, foi um processo difícil, cujos resultados são incertos, no qual as disputas políticas entre as coalizões parlamentares ocorreram de modo intenso.

Por outro lado, após o artigo referido ter sido entregue, eclodiu no Chile, avaliado até então como o país mais transparente da América Latina, uma impactante crise política tendo como motivo central a corrupção. Os escândalos estão sendo investigados e envolvem políticos de quase todos os partidos. Seu epicentro está em doações empresariais ilegais a campanhas eleitorais. Em resposta, o governo chileno está retomando a agenda da reforma política, desta vez para propor o fim das doações das empresas. O impacto da crise, até o momento, fez com que todos os partidos concordassem com a nova proposta governamental. Aparentemente, o Chile tende a realizar aquilo que a maioria dos partidos políticos brasileiros reluta em fazê-lo: a libertação das eleições do patrocínio empresarial aos candidatos e partidos.

A terceira e última parte do livro intitula-se *Frentes de Luta pela Reforma Política* e contém cinco artigos de lideranças políticas e da sociedade civil organizada. Os dois primeiros são de líderes políticos, um partidário e outro

parlamentar. O secretário nacional de movimentos populares do PT, Bruno Elias, relata as iniciativas dos movimentos sociais em relação à reforma política e as contrapõem ao novo contexto institucional conservador do Congresso Nacional eleito em 2014, especialmente evidenciado na Câmara dos Deputados. Eleitos, em geral, com forte financiamento empresarial, os representantes não espelham a diversidade da sociedade brasileira. A novidade é que a direita e os conservadores estão abraçando a sua versão da reforma política por meio da PEC 352/2013.

O deputado federal Henrique Fontana (PT-RS), parlamentar que tem se destacado na luta pela reforma política, principalmente, mas não só, no plano institucional, aponta, em relação ao período atual, uma “contradição entre a democratização societária e a elitização da política”. Ao mesmo tempo em que se avança no combate às desigualdades e ocorre mobilidade social ascendente, observa-se, nas eleições, uma crescente captura do sistema político pelo poder econômico. O deputado relata as iniciativas mais recentes, adotadas nas legislaturas de 2006-2010 e 2011-2014, para enfrentar esse problema e aperfeiçoar o sistema representativo, mas também a tentativa conservadora, resultante do Grupo de Trabalho que formulou a PEC 352/2013, de realizar a contrarreforma política.

Os líderes dos dois principais movimentos da sociedade civil pela reforma política democrática escreveram os dois artigos seguintes: Marcello Lavenère Machado, da “Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas”, composta por várias dezenas de organizações e movimentos da sociedade civil, como a OAB e a CNBB, que está à frente do “Projeto de Iniciativa Popular de Reforma Política e Eleições Limpas”; e Ricardo Gebrim, da campanha “Plebiscito Popular por uma Constituinte Exclusiva e Soberana do Sistema Político”. Marcello L. Machado apresenta e esclarece os objetivos políticos dos quatro pilares da proposta da Coalizão: “eleições limpas, voto transparente, paridade de gênero e participação popular”. Ricardo Gebrim resgata o processo da Assembleia Constituinte de 1988 e avalia que seu enquadramento na perspectiva de transição conservadora impediu a aprovação de mudanças substantivas no sistema político do autoritarismo, embora tenha inovado em relação às políticas sociais. Desde então, a reforma democrática do sistema político brasileiro ainda está por ser feita. Diante da recusa dos parlamentares,

desde 2013, de encaminhar a proposta da presidenta Dilma – lançada como resposta às manifestações de rua então ocorridas – de se realizar um plebiscito oficial para consultar a população sobre a proposta de Constituinte Exclusiva da Reforma Política, o movimento social Plebiscito Popular decidiu organizar uma campanha de luta para tentar abrir o caminho para a implementação da referida proposta.

O último artigo é de Vagner Freitas, presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT), a maior organização sindical da América Latina, que participa tanto da Coalizão Democrática como do Plebiscito Popular. Vagner Freitas, entre outros temas, destaca que a atual composição conservadora do Congresso Nacional e o discurso da grande mídia são fortes obstáculos aos que militam por uma reforma política que conduza a um sistema representativo mais democrático e mais comprometido com os interesses materiais e de maior participação da classe trabalhadora nas decisões públicas.

Um das questões mais enfrentadas no debate público nacional atualmente é a onda de mudança na conjuntura. Não cabe aqui abordá-la, a não ser em uma breve referência ao que diz respeito ao processo da reforma política. A direita liberal-conservadora está encampando a reforma política, no Congresso, pela PEC 352/2013, e nas ruas, como observado em algumas manifestações de 12 de abril. A conjuntura torna ainda mais difícil a realização da reforma política democrática e faz da união suprapartidária das forças do campo democrático e popular um imperativo político. Isso vai ao encontro do que vários autores apontam: a reforma política é difícil, requer vencer uma férrea disputa política. Instituições políticas consolidadas e entranhadas no comportamento e no cálculo estratégico dos atores, como o financiamento empresarial e a lista aberta, têm força hercúlea e só mudam se seu calcanhar de aquiles for identificado e alvejado pelas lideranças reformistas, a partir de uma maioria institucional respaldada pelos eleitores e pela sociedade civil organizada. E não há maior ponto fraco do que a inadequada correspondência do sistema político brasileiro ao princípio democrático da igualdade política, em múltiplos sentidos, especialmente nas dimensões social, de gênero e racial, todas elas expressas em cidadanias desigualmente constituídas e, não à toa, subespelhadas na imagem predominantemente narcisista que as elites têm logrado impor às instituições do sistema representativo.

Por fim, quero prestar vários agradecimentos. Agradeço, em primeiro lugar, à Fundação Perseu Abramo (FPA), por intermédio de sua diretora, a cordial companheira Fátima Cleide, ex-senadora pelo PT de Rondônia e coordenadora da comissão encarregada de encaminhar o projeto do livro. Desde 1999, tenho tido o prazer de colaborar com a Fundação, quando, então, José Dirceu e eu publicamos um dos livros pioneiros da Editora FPA sobre o tema da reforma política. Meus agradecimentos também a duas lideranças do PT que fizeram parte da referida comissão, Gleide Andrade e Bruno Elias, e também redigiram artigos para esta obra. Ademais, sou grato à vice-presidenta da FPA, companheira Iole Ilíada e ao editor da FPA, Rogério Chaves, que foi um interlocutor solícito e ajudou a esclarecer dúvidas importantes durante os trabalhos. Agradeço também a Gilmar Carneiro, da CUT Nacional, a Vinicius Wu, Stela Pastore e Eliane Carvalho, secretária da Coalizão.

Termino com meus mais sinceros agradecimentos aos 26 autores dos artigos deste livro, que se dispuseram a escrever seus trabalhos em prazo exíguo. Menciono-os em ordem alfabética: Ana Claudia Chaves Teixeira, André Marenco, Bruno Elias, Bruno Pasquarelli, Bruno W. Reis, Gleide Andrade, Clarisse Paradis, Cláudio Gonçalves Couto, Francisco Fonseca, Henrique Fontana, Jairo Nicolau, João Feres Júnior, Luciana Tatagiba, Luiz Otávio Ribas, Marcello Lavenère Machado, Maria do Socorro Sousa Braga, Otavio Soares Dulci, Pedro Neiva, Ricardo Gebrim, San Romanelli Assumpção, Sarah de Roure, Tarso Genro, Teresa Sacchet, Vagner Freitas, Wagner Iglecias e Wagner Pralon Mancuso.

Marcus Ianoni, organizador

16 de abril de 2015

Parte I
Principais propostas do PT para
a Reforma Política

A reforma política que interessa ao PT

Gleide Andrade

O Partido dos Trabalhadores (PT) se afirmou na sociedade com características ímpares dos demais partidos. Isso explica porque, em 35 anos, ele teve um crescimento tão robusto, capaz de compreender a diversidade brasileira, pautando sua trajetória numa construção democrática, participativa, excluindo toda forma de pensamento ou prática obtusa. A história da fundação e constituição do PT é conhecida, bem como as experiências marcantes nos governos em que atua, deixando sua marca distintiva de participação democrática.

Certamente o verbo que mais identifica o exercício petista nas administrações em que está à frente é inovar. O PT tem sido substancialmente importante para a melhoria na vida do povo brasileiro, por meio de políticas sociais e econômicas que deram estabilidade ao país, com geração de emprego e renda, possibilitando, dessa forma, a diminuição das diferenças sociais, antes bastante discrepantes!

O Brasil vem se transformando celeremente, e sua economia ficou mais robusta. Índices vergonhosos de mortalidade infantil e analfabetismo, por exemplo, caíram drasticamente. O Brasil, por meio da administração petista, saiu do mapa da fome no mundo. A curva de Gini vem caindo. O país superou a pobreza extrema. Mas desigualdades seculares persistem, pois estão entranhadas na estrutura social, econômica e cultural do último país a abolir a

escravidão. Essa mesma nação concentrou, ao longo do tempo, as propriedades e a riqueza nas mãos de poucos. Portanto, os desafios para fazer do Brasil um país mais justo são enormes.

Enquanto o país caminha na superação do seu maior gargalo – a brutal desigualdade social – a política continua sendo regida por regras e costumes arcaicos. A representação política é distorcida, e o sistema tende a se perpetuar, virando “um freio de mão” das mudanças que se fazem necessárias.

O PT que tanto lutou para assegurar nas políticas fundamentais a vida humana, também quer inovar propondo um novo sistema eleitoral brasileiro através de uma reforma política.

Nessa perspectiva, o partido aprovou no seu 3º Congresso, quatro itens dos quais o Brasil não pode prescindir se quiser, de fato, uma verdadeira reforma política, a saber:

Constituinte exclusiva

Para o Partido dos Trabalhadores (PT) é impossível fazer uma verdadeira reforma sem que seja precedida de uma constituinte exclusiva. Que possa se debruçar, pelo tempo que for necessário, na construção de um novo sistema eleitoral capaz de dirimir a distância hoje existente entre o eleitor e o eleito, assim como a hiperfragmentação dos partidos; o personalismo; o enfraquecimento dos partidos políticos; a ausência de paridade de gênero nas cadeiras legislativas; e o financiamento empresarial de campanhas, dentre tantos outros pontos nevrálgicos e urgentes de mudanças.

Na reforma política que interessa ao PT, é imprescindível que a construção seja feita com a participação popular, por meio de um plebiscito oficial, pelo qual todo cidadão brasileiro poderá dizer o que pensa sobre os principais pontos, tais como o financiamento eleitoral, o voto em lista e a paridade de gênero. Também deverá ser construída por muitas mãos, com garantia de voz permanente dos movimentos sociais organizados, bem como de instituições que têm acúmulo nesse debate, como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Financiamento público exclusivo para campanhas eleitorais

É insustentável manter o sistema de financiamento eleitoral através das doações das empresas privadas. Elas têm relação direta com o Estado, e a fatura acaba sendo alta, corrompendo e viciando o processo eleitoral e fraudando a representação política.

Um país como o Brasil, que já ingressou em uma rota de desenvolvimento, em razão de pontos mencionados anteriormente, não pode conviver com um sistema eleitoral refém do financiamento privado de campanhas eleitorais. Ora, se a política é financiada pela iniciativa privada, é óbvio que não se pode assegurar a independência e autonomia dos órgãos de representação política. Não há democracia quando as condições para representar o povo dependem de quanto o cidadão tem para gastar em uma campanha eleitoral.

Não é possível consolidar a democracia, no país, sem uma reforma política que possibilite a democratização do sistema eleitoral. Ora, como é possível eleger um congresso democrático se quem direciona a ocupação das cadeiras dos órgãos de representação política são as empresas de capital privado. Qual o nível de comprometimento desses parlamentares para enfrentar questões que vão de encontro aos interesses de grupos econômicos hegemônicos?

Em face desse paradoxo, entende-se que o caminho capaz de viabilizar a democratização dos órgãos de representação política passa pelo financiamento público de campanha. Esse é o imediato antídoto para a corrupção. Com o financiamento público, os partidos e, por consequência, os candidatos terão direitos, senão iguais, mais próximos para fazer as disputas. Também é assim que se fará valer a verdadeira vontade do eleitor, pois dessa forma ele não mais será passível de ser ludibriado pelo *marketing* político que se proliferou, apropriando-se das campanhas eleitorais.

Voto em lista

Se de fato se quer fazer valer a vontade do eleitor, é fundamental a adoção do voto em lista preordenada, isso fortalece os partidos, permitindo que o eleitor vote em projetos, além do que “desfulaniza” a política. É insustentável que o voto continue sendo dado a indivíduos, e não a projetos políticos. Isso torna

a campanha personalizada e caríssima, prevalecendo mais uma vez o poder econômico e os escusos interesses de quem a patrocina. Com o voto em lista, as eleições simplificam, pois o voto será dado ao partido.

Paridade de gênero

Um dos maiores absurdos do sistema eleitoral brasileiro está relacionado à questão emancipatória das mulheres. A população feminina, que hoje constitui 51,5% da população brasileira, tem uma representação nos órgãos governamentais que sequer chega a 10% na Câmara Federal, por exemplo. Para combater essa distorção, o PT apresenta uma proposta de paridade de gênero em lista preordenada. Assim, ter-se-á paridade entre homens e mulheres nas casas legislativas. Se de fato se quer uma sociedade de iguais, é preciso corrigir esses erros que só serviram para colocar a mulher numa situação de subserviência ao sexo masculino.

Nesse sentido, o objetivo deste livro é trazer a todos e todas um pouco das reflexões que vêm sendo feitas no intuito de contribuir para a maior formação e produção de opinião da militância petista. Espera-se que, a partir desta profícua leitura, os ativistas e militantes do PT possam sair mais preparados para esse grande debate, urgente e necessário, que, na atualidade, pauta toda a conjuntura política.

Constituinte exclusiva da reforma política: um problema político-democrático¹

Marcus Ianoni

Em junho de 2013, a presidenta Dilma Rousseff tornou pública a proposta de realização de um plebiscito popular, constitucionalmente respaldado, para que os eleitores decidam, soberanamente, se querem ou não que uma assembleia constituinte exclusiva implemente a reforma política. Como se sabe, essa proposta da presidenta Dilma Rousseff emergiu em resposta às grandes manifestações de rua então em curso, nas quais, entre outras demandas, os manifestantes queixavam-se, para dizer o mínimo, do sistema político. Diante da enorme dificuldade de sua aprovação no Congresso Nacional, a presidenta Dilma propôs que o povo, *o dêmos*, o soberano, se posicionasse. Imediatamente, abriu-se uma polêmica jurídica e política em torno da proposta. Afinal, é possível, em tese, uma constituinte exclusiva para a reforma política?

A resposta pode ser positiva ou negativa. Nos dois casos, os argumentos centrais têm natureza política. Por exemplo, Ives Gandra Martins (2006) é a favor, Paulo Bonavides (2006), contra. O primeiro a defende, desde que sua convocação seja por emenda constitucional respaldada em plebiscito ou referendo e desde que seja exclusiva, ou seja, distinta das atividades ordinárias do Congresso.

¹ Esse capítulo é uma versão atualizada do artigo “O que é constituinte exclusiva da reforma política” (Ianoni, 2014).

Ele aposta na inovação institucional: “O plebiscito ou o referendo, conforme o teor da emenda a ser aprovada, representa a vontade popular em determinado período histórico, valendo, a meu ver, mais que a vontade dos constituintes passados”. Mas o segundo levanta o seguinte argumento: “Os grandes e pequenos colégios de soberania que forem convocados para promulgar Constituições e fazer emendas constitucionais poderão se tornar instrumentos de um novo gênero de ditadura: a ditadura constituinte, bem pior que a ditadura constitucional das medidas provisórias, que há muito mina e dilui a função legislativa do Congresso, bem como a autoridade da lei e da Constituição”.

O conteúdo da divergência entre ilustres constitucionalistas sobre a proposta de Dilma evidencia que o problema não é exclusivamente de técnica jurídica apartada da política. Ao contrário, há predominância de motivos políticos no debate. A polêmica expressa a natureza política ou sociopolítica do sistema normativo do Direito que tanto torna complexa a hermenêutica jurídica, em especial a constitucional, sendo a Constituição um texto político por excelência.

As modernas sociedades humanas, construídas incessantemente pelo aristotélico *zoon politikon*, têm no direito uma das bases de conformação da *polis*, ou seja, do Estado. A clássica definição que Max Weber dá ao Estado é simultaneamente política e jurídica: “Aquela comunidade humana que, dentro de determinado território [...] reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima”. Se o que define a política é o meio próprio que a caracteriza, a força, e não seus fins, que podem variar, ao atribuir ao Estado a pretensão de exercer o monopólio da coação legítima, Weber está mobilizando uma noção cara tanto ao direito quanto à política: a legitimidade. Assim o fazendo, ilumina tanto o caráter político do direito como o caráter jurídico do Estado, instituição máxima da política. Antes de Weber, Marx já havia qualificado o Estado como uma superestrutura jurídica e política à qual correspondem determinadas formas de consciência social.

Em uma análise realista, e não normativa, o que vai definir se a constituinte exclusiva é ou não legítima e viável será a competição política democrática, o debate público democrático, dentro e fora de instituições como o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal, embora essas instituições tenham relativa autonomia em relação à sociedade civil e à opinião pública. As ideias

jurídicas e políticas e o arcabouço jurídico efetivamente existente medeiam a disputa, são mobilizadas e apropriadas pelos atores para dar fundamentação intelectual a seus interesses e propósitos, em especial quando fluem livremente em regime democrático, como é o caso do Brasil atual.

Mas a sociedade brasileira sabe bem que as lutas políticas em regime democrático podem também desembocar em autoritarismo. As forças que promoveram o golpe de Estado de 1964 rasgaram a Constituição de 1946 por terem tido recursos políticos e militares para fazê-lo, opondo-se assim às demandas reformistas dos atores sociais de então. Não se trata, de maneira nenhuma, de defender o vale-tudo político e de negar Weber, considerando que toda força seja legítima, o que não é verdade. Em termos normativos, sou democrata, mais exatamente, socialista democrático, mas, na disputa política dos atores com recursos de poder, os valores incorporam-se às forças sociais efetivamente em ação que, devido à estrutura de classes e a outros motivos de estratificação e diferenciação, possuem visões diferentes sobre política, democracia, autoritarismo, direito, norma jurídica, constituição, legitimidade, soberania popular, participação etc. As próprias constituintes e revisões constitucionais surgem ou deixam de surgir lastreadas no efetivo processo histórico das lutas entre as classes, frações, partidos, grupos de interesse, na sociedade civil e nos aparelhos de Estado, por seus objetivos. As ideias, obviamente, sempre se fazem presentes, pois os homens pensam. É esse marco analítico que baseia o entendimento de que a adesão ou não à tese da assembleia constituinte exclusiva é uma questão, em última instância, da disputa política democrática, a qual os argumentos jurídicos e outros estão relativamente subordinados.

O país está em um processo histórico de mudanças e de lutas políticas. Felizmente, apesar da emergência de uma direita autoritária nas últimas manifestações de rua, defensoras da volta de um regime militar, a grande disputa hoje não é entre democracia e autoritarismo, mas sobre o tipo de democracia e de sistema político democrático. É uma disputa fundamental para o aprofundamento das transformações ocorridas no Brasil desde 2003 ou para o represamento da participação democrática e do sistema político nos limites do sistema representativo clássico.

Como a opinião pública recebeu a proposta de Dilma, que visa alavancar um sistema político mais responsivo aos anseios reformistas que foram às

ruas? As pesquisas de opinião, então realizadas, deixaram claro que a maioria da população gostou da ideia do plebiscito e mais gente ainda apoiou a reforma política feita por um grupo de representantes eleitos para esse fim. Em 2013, pouco antes das manifestações, a Fundação Perseu Abramo (FPA) encomendou uma pesquisa de opinião pública sobre a questão. O resultado coletado apontou que 75% dos eleitores eram favoráveis. Em agosto de 2013, pouco depois das manifestações, uma pesquisa Ibope-OAB revelou que 85% dos entrevistados eram favoráveis à reforma política e a seu encaminhamento por projeto de iniciativa popular legislativa. Ou seja, a população apoiou as propostas populares de reforma política, seja pela via do plebiscito, seguido da constituinte exclusiva ou iniciativa popular de lei.

Mas quem não quis e não quer que o *dêmos*, por meio de mecanismos participativos e diretos, assuma para si a responsabilidade de autorizar a realização de uma tarefa democrática que os seus representantes parlamentares não têm se mostrado capazes ou desejosos de implementar? Os conservadores. A começar por um número significativo de parlamentares e lideranças políticas, destacando-se alguns notáveis do PMDB, como o vice-presidente da República e o presidente da Câmara dos Deputados. Segundo Michel Temer, “uma constituinte exclusiva para a reforma política significa a desmoralização absoluta da atual representação. É a prova da incapacidade de realizarmos a atualização do sistema político-partidário e eleitoral”. Mas essa incapacidade, embora lamentável e desmoralizante, é um fato. O processo da reforma política remonta aos anos 1990, mas as mudanças continuam travadas. Temer coloca os representantes acima dos representados, isola e congela as instituições representativas para protegê-las do calor transformador da soberania popular, concebendo-as como intocáveis, seja pela democracia direta (plebiscito), seja pela constituinte exclusiva – vista por ele como uma exceção inaceitável, ao menos por ora. Posição tipicamente conservadora, rigidamente apegada à âncora da democracia representativa, embora a Constituição de 1988 possua uma concepção mais ampla de participação democrática, que vai além do sistema representativo formal.

Já Ives Gandra constrói seu argumento em direção oposta e aberta à mudança. Ao defender a constituinte exclusiva da reforma política, desde que legitimada por plebiscito ou referendo, diz:

Os povos evoluem, e cada geração tem o direito, em regime democrático, de decidir seu próprio destino [...] se, mediante plebiscito ou referendo, o povo optar pela alteração de disposições relativas a regimes jurídicos ou políticos; democraticamente, isso será legítimo, podendo até mesmo a alteração atingir normas pétreas institucionais. (Martins, 2006)

Como diria Marx, os homens fazem a história. E, embora esse pensador clássico, ao se referir ironicamente a Napoleão III – que então liderara um golpe de Estado conservador na França, em 1851 –, tenha dito em relação àquela conjuntura histórica que a tradição das gerações mortas pode oprimir como um pesadelo o cérebro dos vivos, há também circunstâncias em que a energia das forças vivas pode libertar as instituições de velhas amarras, como as que no Brasil atual têm provocado insatisfação popular com o sistema político, partidos e parlamentos.

Enquanto Temer se apega ao isolamento do Congresso Nacional que, em matéria de reforma política, tornou-se um tradicional pesadelo, Ives Gandra, um notório conservador em outros temas, abre-se à história, valorizando a soberania popular: “O plebiscito ou o referendo, conforme o teor da emenda a ser aprovada, representa a vontade popular em determinado período histórico, valendo, a meu ver, mais que a vontade dos constituintes passados”.

Contrário à constituinte exclusiva, José Afonso da Silva (2010) afirma que a mudança prevista na Constituição de 1988 só pode se dar por revisão ou emenda constitucional. Recorrendo à tese do poder constituinte originário, ele argumenta: “Não existe Assembleia Constituinte desvinculada do poder constituinte originário, que é o poder supremo que o povo tem de dar-se uma Constituição”. Ele tem uma preocupação final progressista. Alega que essa constituinte “só vai servir aos interesses dos conservadores que nunca aceitaram a Constituição de 1988 e sempre estão engendrando algum meio para desfazer as conquistas populares que ela acolheu”.

Já o cientista político Cláudio G. Couto (2010), especialista no estudo de constituições, critica o alarmismo, argumentando que o Brasil é uma democracia sólida, de modo que uma eventual constituinte exclusiva poderia ser convocada com base num mandato bastante restrito, delimitando-se de forma precisa os títulos, capítulos e mesmo temas da Carta que podem ou não ser objeto de modificação.

Em 2006, Lula lançou a ideia de uma constituinte exclusiva para tratar da reforma política. Se a sociedade apoiasse a iniciativa, ele, então, encaminharia ao Congresso Proposta de Emenda à Constituição (PEC). Foi naquele contexto que Ives Gandra escreveu as linhas que mencionei anteriormente. Há várias vias jurídicas para encaminhar a constituinte exclusiva. Marco Maia (PT-RS) é autor da PEC 384/2009, que convoca uma assembleia constituinte para revisar a Constituição Federal (CF) em relação ao regime de representação política. O texto propõe que “serão eleitos os membros de uma Assembleia Constituinte Revisional, exclusivamente destinada a revisar os artigos da Constituição Federal relativos ao regime de representação política”. Nessa PEC, o proponente não recorreu à consulta popular. Quem convocaria a constituinte revisora seria o Congresso pela aprovação da PEC. Em 2013, antes das manifestações de junho, o Diretório Nacional do PT já havia aprovado a campanha de mobilização, que ainda está em pé, tendo como meio a coleta de assinaturas, para um projeto de lei de iniciativa popular, a ser encaminhado à Câmara dos Deputados, conforme faculta a Constituição, com o seguinte conteúdo:

1. Instituir o financiamento público exclusivo de campanhas políticas mediante alterações na lei 9.504/97;
2. Voto em lista preordenada para os Parlamentos, mediante alterações nas leis 4.737/65, 9.096/95 e 9.504/97, observada a autonomia partidária (artigo 17, § 1º da CF);
3. Aumento compulsório da participação feminina nas candidaturas mediante alteração da lei 9.504/97;
4. Convocação de assembleia constituinte exclusiva sobre reforma política.

Por outro lado, diante da reação contrária dos conservadores à proposta de constituinte exclusiva da reforma política, 188 deputados federais de quatro partidos (PT, PCdoB, PDT e PSB) protocolaram na Mesa da Câmara, em agosto de 2013, um projeto de decreto legislativo (PDL) que dispõe sobre a convocação de um plebiscito para decidir sobre três matérias de reforma política:

1. Financiamento das campanhas eleitorais:
 - a. Você concorda com que empresas façam doações para campanhas eleitorais?

- b. Você concorda com que as pessoas físicas façam doações para campanhas eleitorais?
 - c. Você concorda com que o financiamento das campanhas eleitorais deva ser exclusivamente público?
2. Você concorda com que a população participe, opinando e propondo pela internet, quanto à apresentação de proposta de emenda constitucional, projeto de lei complementar e projeto de lei ordinária?
 3. Você concorda que as eleições para presidente, governadores, prefeitos, deputados, senadores e vereadores devam ser realizadas no mesmo ano?

Note-se que o PDL não propõe a consulta popular sobre uma constituinte exclusiva. Nessa proposta de plebiscito, a consulta seria sobre financiamento de campanhas, mecanismos de democracia direta por meio da internet e sincronização das diversas eleições. Mas, mesmo deixando de fora a constituinte exclusiva, o plebiscito foi engavetado pela maioria da Câmara.

Oposição à constituinte exclusiva e ao plebiscito, o que significa isso? Resposta: os conservadores não querem que qualquer mecanismo de soberania popular destrave a reforma política; viram as costas para os protestos dos manifestantes das ruas contra as instituições políticas, especialmente os parlamentares e os partidos, e contra a corrupção, que tem no financiamento empresarial de campanhas eleitorais uma de suas principais fontes. As campanhas eleitorais transformaram-se, significativamente, em uma disputa entre os candidatos e partidos pela arrecadação de fundos das empresas e dos empresários, que contribuem com 98% dos recursos gastos. Para a atual legislatura, 72% dos deputados federais eleitos foram campeões de arrecadação. Essas doações privadas custam caro à justiça na vida pública tão almejada pelos eleitores. Por um lado, Temer praticamente assumiu que o Congresso está desmoralizado e incapaz de fazer a reforma política; por outro, vias democrático-populares de saída do impasse são rejeitadas.

O que fizeram, então, os representantes do povo, se não todos, a maioria deles? Formaram um grupo de trabalho, nomeado pelo ex-presidente da Câmara, o peemedebista Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), para formular uma proposta de reforma política. Os resultados, apresentados na forma de uma PEC, trouxeram mais polêmica ainda, sem contribuir para superar o

travamento crônico: sugere-se que cada partido opte livremente pelo tipo de recurso que quer para o financiamento eleitoral (público, privado ou misto), mantêm-se as doações de pessoas jurídicas e inventa-se um sistema “proporcional distrital”, pelo qual os candidatos proporcionais seriam eleitos em circunscrições eleitorais subestaduais (distritos abrangendo regiões dos estados). Na verdade, essa ideia de “distritalizar” o sistema proporcional é uma concessão aos defensores do voto distrital puro ou misto. Tais propostas mantêm o financiamento privado e reforçam o personalismo na relação entre representantes e representados (não contribuindo para superar a fragmentação partidária), sob a alegação de que é preciso aproximar eleitos e eleitores. A mesma PEC está sendo adotada como texto-base na atual Comissão Especial da Reforma Política, constituída sob a batuta do novo presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), e presidida por Rodrigo Maia (DEM-RJ).

A Consultoria do Senado Federal publicou, em 2010, um estudo assinado por Fernando A. G. Trindade que, depois de resgatar a experiência internacional sobre constituintes exclusivas para rever a Constituição, questiona a constitucionalidade da constituinte exclusiva para a reforma política proposta no Brasil. Ele recorre ao teor formal da Constituição de 1988, que não prevê uma “revisão constitucional efetuada por outro órgão que não o Parlamento ordinário”. O autor defende a “inconstitucionalidade de revisão constitucional efetuada por outros procedimentos que não o previsto no artigo 60 da Constituição Federal”. Tal artigo estabelece que a Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

- I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
- II – do Presidente da República;
- III – de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Além da inconstitucionalidade da constituinte exclusiva quanto ao procedimento jurídico, Trindade (2010) questiona o mérito dessa proposta:

Temos a convicção de que uma constituinte exclusiva no atual momento histórico do país poderia provocar grave instabilidade institucional, com uma inevitável

tendência a conformar uma situação de dualidade de poder entre o Congresso Nacional e a constituinte, o que, segundo entendemos, não seria desejável. (Trindade, 2010)

Seu argumento tem vários pontos em comum com o de Michel Temer, mas apenas quanto ao mérito da proposta, pois o peemedebista não usou nenhuma palavra para questionar a constitucionalidade. O vice-presidente publicou o seguinte, em 2007:

Uma constituinte torna instável a segurança jurídica porque ninguém saberá qual será seu produto. [...] Para realizar a reforma política, não é preciso invocar uma representação exclusiva. Basta mexer com os brios dos atuais representantes, que se animarão a realizá-la. (Temer, 2007)

Nada contra a emersão dos brios dos representantes do povo; ao contrário, oxalá isso aconteça, embora a maré não esteja para peixe no Congresso. Ademais, havendo alguma consulta sobre a constitucionalidade da proposta de Constituinte Exclusiva no âmbito do STF, não se ignora que, sem amplo respaldo na sociedade civil, a tese poderia ser rejeitada pelos ministros. Alguns deles já disseram que a reforma política deve ser feita pelo Congresso. Por outro lado, devido a problemas no âmbito do Legislativo, frequentemente a Suprema Corte tem tomado decisões que conformam o problema diagnosticado como judicialização da política, inclusive em temas pertinentes a conteúdos de reforma política.

Mas, como diz o ditado, “se Maomé não vai à montanha, a montanha vai a Maomé”. Organizações da sociedade civil e movimentos sociais estão pressionando os representantes do povo e também recorrendo ao Supremo Tribunal Federal (STF). A Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas, composta por 95 organizações e movimentos da sociedade civil, entre os quais a CNBB e a OAB, está encaminhando uma campanha de coleta de 1,5 milhão de assinaturas para o Projeto de Iniciativa Popular de Reforma Política e Eleições Limpas até agosto deste ano. Elas serão encaminhadas ao legislativo federal para que Câmara e Senado votem as propostas de reforma política desses representativos segmentos populares organizados. E, na perspectiva da proposta da presidenta Dilma, está em andamento outra campanha, apoiada

por 69 organizações e movimentos, entre os quais Abong, CUT, MST e PT: o plebiscito popular por uma constituinte exclusiva e soberana do sistema político. Diante da recusa do Congresso em convocar o plebiscito oficial, com validação constitucional, essa campanha democrático-popular organizou um plebiscito popular, em setembro de 2014, no qual coletou quase oito milhões de assinaturas de adesão à tese da Constituinte Exclusiva. Embora o plebiscito popular não tenha respaldo constitucional, é um instrumento de luta e pressão das forças sociais para que os representantes do povo respeitem a demanda dos representados pela reforma política. Quanto à frente de batalha no STF, essa instituição está julgando uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI), com pedido de medida cautelar, de autoria da OAB, que questiona o financiamento privado de campanha permitido pela lei dos partidos e pela legislação eleitoral. A votação no STF está seis votos a um a favor da ADI da OAB, mas, desde 2 de abril, a ação está nas mãos do ministro Gilmar Mendes, por ter pedido vista aos documentos.

Enfim, a constituinte exclusiva pode, em tese, ocorrer por vários meios jurídicos, como PEC, plebiscito, referendo e iniciativa popular legislativa. Tais meios podem também ser combinados, como na proposta de Dilma, que visa consultar a população sobre sua realização ou não. Alguns detalhes podem variar, mas a assembleia constituinte exclusiva da reforma política teria duas grandes delimitações: seria convocada com mandato específico para essa tarefa, encerrando após seu término, e composta por representantes eleitos apenas para esse fim. Em paralelo a ela, o Congresso Nacional funcionaria normalmente.

Diante da incapacidade da principal instituição da democracia representativa brasileira, o Congresso Nacional, de promover a reforma política, vêm sendo formuladas propostas baseadas nas instituições constitucionais de democracia direta, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei, para que o povo possa dizer a seus representantes o que quer e, assim, destravar o impasse nas instituições representativas. Se a constituinte exclusiva irá ou não ocorrer, dependerá da capacidade das forças sociais e populares que a defendem acumular, democraticamente, os recursos de poder necessários para afirmar, com legitimidade, sua vontade política sobre os adversários. Os últimos desdobramentos conjunturais, principalmente as eleições de 2014 e seus desdobramentos, evidenciaram a ascensão matizada de forças sociopolíticas e

político-institucionais de direita. Embora essa mudança na conjuntura esteja longe de significar uma derrota das forças democrático-populares, as lutas de classe ganharam um novo conteúdo e colocam o movimento democrático pela reforma política perante desafios inéditos de organização e ação.

Referências bibliográficas

- BONAVIDES, Paulo. Ditadura constituinte. *Folha de S.Paulo*, 4 de setembro de 2006.
- COUTO, Cláudio G. Alarmismo infundado. *Folha de S.Paulo*, 4 de setembro de 2010.
- IANONI, Marcus. O que é constituinte exclusiva da reforma política? *Revista Teoria e Debate*, São Paulo, 4 jun. 2014.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. Constituinte exclusiva. *Folha de S.Paulo*, 8 de agosto de 2006.
- MARX, Karl. *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- SILVA, José A. da. Assembleia constituinte ilegítima. *Folha de S.Paulo*, 4 de setembro de 2010.
- TEMER, Michel. Não à constituinte exclusiva. *Folha de S.Paulo*, 4 de setembro de 2007.
- TRINDADE, Fernando A. G. Constituinte exclusiva para a reforma política?. Centro de Estudos da Consultoria do Senado, Textos para Discussão 80, dezembro/2010.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade – Fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Ed. UnB, 2004.

Reforma política: Constituinte e participação popular¹

Luiz Otávio Ribas

Introdução

Inspirado nos últimos acontecimentos e na obra clássica *Que é uma Constituição*, de Ferdinand Lassalle, cabe perguntar “quais são os fatores reais de poder no Brasil?”. Ademais, “existem sinais de ressurgência do poder constituinte ou de reconquista do poder normativo do povo?”.

Negri (2002) ensina que a soberania popular compreende a afirmação revolucionária de que o direito precede a Constituição, a autonomia do povo vem antes de sua formalização. Assim, a legitimidade governamental está na soberania popular, no consentimento democrático direto, como expressão de direitos anteriores a qualquer constituição, como expressão permanente do poder constituinte. Hoje, a proposta de uma Constituinte significa a síntese radical entre contestação e resistência, inovação constitucional e projeto político, assim como a independência política e a declaração de direitos democráticos.

Ela se insere no contexto de um novo constitucionalismo latino-americano defendido por Rubén Martínez Dalmau. Um novo paradigma forte, original

¹ Resultado de palestra na XXXI Semana Jurídica, 18 mar. 2015, CACO, FND-UFRJ; e do Minicurso Reforma Política, 18-22 ago. 2014, CALC, UERJ.

e vinculante. Necessário em sociedades que confiaram na mudança constitucional e na possibilidade de uma verdadeira revolução, como nos exemplos da Colômbia (1991), Venezuela (1999), Bolívia (2007) e Equador (2008).

Conforme defendido na obra “Constituinte exclusiva”, que escrevi com Ricardo Prestes Pazello (2014, p. 90), a reconquista do poder normativo popular é uma das manifestações de um direito insurgente. Suas manifestações podem ser percebidas como:

- a. Releitura e uso político do direito instituído;
- b. Transição democrática com afirmação de âmbito instituinte transitório para o direito;
- c. Anti-instituição do direito em favor de outras formas sociais.

É nesse sentido que defendemos a assessoria jurídica popular para o trabalho com o povo. Alguns de seus objetivos, em diálogo com Miguel Pressburger (1990, p. 9), são:

- levantamento rigoroso da realidade jurídica;
- explicação racional dos fundamentos lógicos do sistema;
- invenção de um direito mais eficiente e justo, com raízes na insurgência.

O presente artigo aborda, num primeiro momento, as manifestações de junho de 2013 a março de 2015. A seguir, apresenta-se a proposta de uma reforma política com criatividade e participação popular.

Análise das manifestações de junho de 2013 a março de 2015

A análise compara o poder constituinte popular com o poder econômico das empresas. Percebe-se hoje a reestruturação e fortalecimento dos setores conservadores da sociedade brasileira, inclusive com capacidade de influenciar manifestações massivas nas ruas. Isto pode ser percebido nas eleições, em que têm prevalecido seus interesses representados pela classe empresarial, como empreiteiras, emissoras de comunicação e bancos. Está formando-se uma nova geração de ativistas sociais que contestam a esquerda que se encontra integrada no sistema político. Um dos alvos preferenciais tem sido o Partido dos Trabalhadores (PT). Este que preside o governo federal há 12 anos com

política de conciliação de classes incapaz de resolver grandes questões estruturais. Contraditoriamente, esta linha política tem provocado justamente o acirramento da luta de classes, embates e radicalização. Os setores conservadores historicamente não admitem a participação organizada, somente apostam na democracia formal, e agora, estão também aprendendo a agir nos ciclos de protestos e de mobilizações dos movimentos sociais.

A partir de junho de 2013, aconteceram ações políticas de massas, espontâneas, pluriclassistas, com a prevalência da juventude. Estiveram presentes em menor número, mas com capacidade de alastrar-se, o ludismo e o reacionarismo. Mas ficou a lição valiosa de que milhares de pessoas nas ruas, numa mobilização nacional, conseguem barrar por algum tempo o aumento das passagens em centenas de cidades. Abriu-se debate bastante amplo e de longa duração sobre o destino das cidades e a participação popular na tomada de decisões das políticas públicas. Alguns gritos das ruas em 2013 ainda ecoam no sistema político, o mais emblemático talvez seja o “Não me representa!”. A juventude saiu às ruas exigindo mudanças profundas. Mas também caiu em alguns paradoxos, como o da pauta por mais participação em choque contra partidos e sindicatos.

O Brasil hoje vivencia uma gravíssima crise de representação política, comprovada pela altíssima desconfiança das pessoas nos políticos e nos partidos. O que ocorreu no dia 15 de março de 2015 foi a ebulição de algo que está na estrutura do sistema político: o descontentamento e a conseqüente contestação. Alguns fatos ilustrativos são as manifestações de 2013 e o crescente número de greves.

Este sentimento é também percebido em pesquisa realizada pela Flacso (2014) sobre governabilidade e convivência democrática. Apurou-se que 92% dos entrevistados confiam pouco ou nada nos políticos, enquanto 13% colaboram com alguma organização política. Tem-se nada menos do que uma crise de representatividade e de participação. Ao tempo que as pessoas não participam institucionalmente, também não têm confiança nos políticos. Trata-se de um ciclo vicioso que pode ser superado com crítica e educação política. Enquanto isto não for levado a sério, seguiremos assistindo a “espasmos” de participação espontâneas e com pautas heterogêneas nas ruas.

O que aconteceu em março de 2015 foi uma ação política, e não um movimento social. Uma vez que houve pouca organização, mas com novas caracte-

terísticas de contestação política. Como, por exemplo, uma ação de massas de setores mais ricos e médios da sociedade.

Segundo Instituto Datafolha (2015), o protesto em São Paulo reuniu pessoas que, na sua maioria, participaram pela primeira vez de um ato público, são eleitores do Aécio Neves e têm renda maior do que cinco salários-mínimos. Defendem a democracia e são contra a corrupção. Possuem profunda descrença na presidenta Dilma Roussef e no Congresso Nacional. Cerca de um quarto dos entrevistados defendeu o *impeachment* (impedimento) da presidenta como pauta principal do protesto.

O Instituto Paraná de Pesquisas apurou que no protesto em Curitiba a maior parte não queria a volta da ditadura, mas queria o impedimento da presidenta, embora somente 10% achassem que Dilma praticou corrupção.

Se um quarto dos manifestantes de São Paulo defendeu o impedimento, onde ocorreu a maior concentração de pessoas, e apenas uma em cada dez pessoas de Curitiba defendeu a volta da ditadura, é de se estranhar o destaque que estas duas possibilidades receberam na cobertura jornalística na Rede Globo, *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e *Gazeta do Povo*, por exemplo. Isto é, o que as pesquisas divulgadas dois dias após os eventos revelaram foi que as notícias não expressaram a complexidade do sentimento de quem foi contestar a maneira como se exerce o poder no país. E não foi, portanto, prioritariamente pedir a saída do governo federal, no caso de São Paulo, e a volta de governos militares, nos casos de São Paulo e Curitiba.

Determinadas situações fartamente divulgadas nas redes sociais, como o cartaz contra Paulo Freire, ou as faixas com símbolos nazistas, não comprovam que a maior parte das pessoas que saíram às ruas compartilhava de pensamento conservador ou algum fanatismo.

As organizações políticas não foram as responsáveis pelo sucesso da convocação dos atos de março de 2015. Estes dependeram da grande mídia (assessoria de imprensa) e da comunicação pulverizada nas redes sociais. Não existe hoje um movimento social nacional que sintetize as estratégias de organização destes atos. Mas a Rede Globo, por exemplo, age como um partido.

Reforma política com criatividade e participação popular

O atual sistema político está consolidado em nossa Constituição Federal, fruto de Congresso constituinte de 1987. Uma reforma política precisa avançar na reorganização do Estado e nas mudanças das regras do jogo. Assim, abre-se a possibilidade de uma nova Constituinte.

Houve um movimento significativo de participação popular que eclodiu como resultado das manifestações de 2013. O Plebiscito Popular pela Constituinte Exclusiva e Soberana para Reforma do Sistema Político. Foram reunidos cerca de 8 milhões de votos em todo o país, na semana da pátria, de 1^a a 7 de setembro de 2014. Trabalho feito por mais de 450 organizações sociais, em 2.000 comitês populares. Uniram-se as tradições da luta por constituintes populares com a participação plebiscitária, as consultas populares.

Na década de 1980, esteve presente a busca por uma Constituinte popular. Em 1985, havia o pensamento de que era preciso estreito laço entre lutas sociais e as institucionais. Os trabalhadores não poderiam ficar somente fazendo greves enquanto a burguesia fazia as leis que iriam pesar, como ocorre hoje, contra estas greves. Desta maneira, Fernanda Baggio defende que “a intervenção aberta no campo institucional demonstra que os trabalhadores possuem uma vocação para o poder” (2006, p. 108).

Com esse espírito, foi organizado o Movimento de Participação Popular na Constituinte em 1987. As Emendas Populares reuniram cerca de 6 milhões de assinaturas reivindicando reforma agrária, direitos dos trabalhadores e de participação popular (p. 122), embora nenhuma dessas propostas tenham sido levadas para votação.

A cultura política de participação plebiscitária tem outros exemplos, como o plebiscito popular “pelo não pagamento da dívida externa”, de 2000; o “contra a Alca e a base de Alcântara”, de 2002; e o “contra a privatização da Vale”, de 2007, entre outros. Trata-se da busca de uma conscientização, a educação de massa sobre como funciona o sistema político.

Esses movimentos e organizações defendem um “projeto popular para o Brasil”. Inserem-se lutas históricas das reformas estruturais, como a reforma política, a agrária e a fiscal com auditoria da dívida pública.

No plebiscito popular da Constituinte, foi possível aprofundar muitos desses debates, especialmente aqueles que se relacionam com a crise de represen-

tatividade. Conforme o Inesc (2014), no Congresso Nacional 10% são mulheres, 20% de negros, 6% de jovens (menos de 29 anos) e nenhum indígena. Acrescenta-se que apenas um deputado federal é homossexual. Dados que fortalecem a convicção da necessidade de maior participação desses grupos também na política institucional.

Por outro lado, só aumentaram as bancadas do agronegócio, dos empresários em geral e do conservadorismo religioso. As campanhas eleitorais bateram todos os recordes de financiamento privado pelas empresas. Para enfrentar esta realidade, é urgente a defesa do Estado laico e da proibição das doações das empresas para as campanhas.

Outras propostas de reforma política precisam ser contextualizadas. A proposta de lei de iniciativa popular da Coalização pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas importaria em avanços na regulamentação das doações de campanhas eleitorais. Poderia também ser um importante instrumento para barrar outras propostas em análise no Congresso Nacional. O maior partido do Brasil, o PMDB, propõe hoje a contrarreforma política, com a manutenção do financiamento privado por empresas.

Ademais, no final do ano passado, o Congresso Nacional derrubou a regulamentação da participação popular como política de Estado (decreto 8.243/2014). Esta previa a Política Nacional e o Sistema Nacional de participação popular, além do conselho, a comissão, a conferência, a ouvidoria e o ambiente virtual.

Luis Roberto Barroso, na Conferência Nacional da OAB, no Rio de Janeiro, em 2014, defendeu que os desafios são baratear as eleições, alcançar maior autenticidade partidária e a criação de maiorias para barrar o fisiologismo. Posicionou-se contra uma constituinte originária e defendeu limites claros baseados na Constituição de 1988. Por outro lado, acredita na possibilidade do Congresso fazer uma reforma política convocando um “órgão reformador”. Para tanto, seria preciso convocar por emenda constitucional um plebiscito para referendar a proposta de um poder constituinte reformador. Seria algo atípico, mas legítimo se acompanhado de um plebiscito oficial.

Conforme alguns constitucionalistas, como Jorge Miranda (1996, p. 153), a revisão constitucional pode ser feita pela convenção. Trata-se de uma assembleia *ad hoc*, isto é, eleita especificamente para revisão constitucional e convocada pelo parlamento. Existem inúmeros exemplos deste instrumento,

como na França (1793 e 1848), Argentina (1860), Grécia (1864), Nicarágua (1986) e Estados Unidos.

Estão sendo debatidas outras propostas com distintas pautas e procedimentos para a reforma política. Alguns falam em revisão constitucional, outros em projeto de lei de iniciativa popular. Mas o que pode efetivamente trazer as mudanças necessárias é uma Constituinte.

A proposta da Constituinte exclusiva e soberana para reforma do sistema político implica na única possibilidade de enfrentamento do poder econômico nas eleições. Significa o fortalecimento da democracia direta e o aprofundamento da democracia popular e nacional.

Algumas das maiores críticas que a proposta sofreu foram de que “não se pode limitar o poder constituinte” e de que “é inconstitucional porque implica em ruptura institucional”.

Retomando a proposta da Constituinte, é preciso explicitar seus pontos principais:

- a. Soberana: originária, sem limites no ordenamento vigente;
- b. Exclusiva: eleita exclusivamente para fazer a reforma e se dissolver;
- c. Temática: parcial ou autolimitada para fazer somente a reforma política.

Ou seja, significa o aperfeiçoamento da democracia, com o exercício da democracia direta, o combate à corrupção e apresentação do povo. No mesmo sentido, seria o fortalecimento do controle social sobre as instituições, uma vez que as forças populares ocupam os espaços institucionais. Também porque se aprende muito a participar justamente participando.

A reforma política precisa enfrentar a influência exagerada do poder econômico, o problema dos partidos de aluguel e as coligações oportunistas. Estes pontos precisam ser aprofundados e formulados em propostas concretas. O melhor espaço para isto acontecer é justamente numa assembleia constituinte.

Um elemento novo que se apresenta na conjuntura como possibilidade é o fim do ciclo-PT. Portanto, é preciso construir alternativas como uma frente política por mudanças profundas. A Constituinte Exclusiva pela Reforma Política pode ser a síntese das transformações que inaugurariam um novo ciclo.

A Constituinte pode efetivamente dar fim ao financiamento privado de empresas para as eleições. Além disto, trazer maior participação popular nas

decisões. Para outras questões, ainda não temos resposta e precisamos incluí-las na agenda de discussão. Como reeleição, fim das coligações partidárias, voto distrital, cláusula de barreira, segundo turno para legislativo, entre outras.

Existe hoje todo um caldo de experiências concretas de organização popular. O plebiscito popular já foi uma força no sentido de releitura do poder instituído. Implicou na apropriação da linguagem da Constituição, que nunca fora a popular. Cabe agora fazer o debate ponto a ponto da reforma política e como pode ser possível realizá-la concretamente.

Considerações finais

Estamos diante de um novo cenário na política brasileira, de um ciclo de protestos com perfis diversos e até mesmo antagônicos. Se, por um lado, prevalecem pautas por mais democracia, por outro, existem outras mais conservadoras com capacidade de alastramento. Este momento pode favorecer a busca pelo leito de libertação em que prevalecem as forças progressistas, a exemplo de experiências históricas, como o comício da Central do Brasil em 1964; a Marcha dos 100 mil em 1968; as Diretas já em 1984, e o “Fora Collor” em 1992.

Ainda é preciso avançar no debate ponto a ponto de qual reforma política o Brasil precisa. Já temos algumas propostas concretas numa eventual eleição da assembleia constituinte. Neste sentido, está a proibição do financiamento de campanha por empresas e a lista alternada com paridade de gênero, para citar dois exemplos. É fundamental que, se este processo for desencadeado, exista a clareza de que as regras da sua convocação já são o pontapé da reforma política e já irão constituir seu âmago. Assim, é preciso defender que seja unicameral, com eleição exclusiva e mandato somente para fazer a Constituição. Sem tutela do Judiciário e sem ingerência do poder econômico.

A teoria dos movimentos sociais hoje precisa dar respostas à complexidade do agora. Os movimentos sociais têm uma relação de contestação e integração com o Estado. Mas estes últimos acontecimentos, já que desacompanhados de movimentos sociais em âmbito nacional, ficam à mercê da influência da grande imprensa e das redes sociais. Trata-se de uma novidade que precisa ser urgentemente enfrentada: a mobilização de massas de maneira espontânea e

avessa às estratégias de organização, como os partidos, por exemplo. Hoje, aqueles não defendem prioritariamente o impedimento e o golpe militar, mas podem facilmente ser influenciados pelo pensamento conservador.

Há que se apropriar do poder político ao lado das classes populares, em diálogo com os setores médios, especialmente a juventude, que estiverem dispostos a lutar por um projeto popular para o Brasil.

Conforme a sabedoria dos movimentos populares, “governos são como feijão velho, só amolecem na pressão”. Precisamos aproveitar que parte da sociedade compreendeu que a mobilização tem força para mudar as coisas e propor pautas por mais democracia e mais participação.

Referências bibliográficas

- BAGGIO, Fernanda. *Movimento de participação popular na Constituinte*. Curitiba: CEFURIA, 2006.
- EBC. Barroso: país precisa desesperadamente de reforma política. Disponível em: www.ebc.com.br/noticias/politica/2013/06/barroso-pais-precisa-desesperadamente-de-reforma-politica. Acesso em: 20 mar. 2015.
- INSTITUTO DATAFOLHA. 47% foram à Avenida Paulista em 15 de março protestar contra a corrupção. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2015/03/1604284-47-foram-a-avenida-paulista-em-15-de-marco-protestar-contra-a-corrupcao.shtml>. Acesso em: 20 mar. 2015.
- FLACSO. Voces latino-americanas sobre gobernabilidad democrática: caso Brasil. San José: FLACSO, 2013, p. 85-114.
- GAZETA DO POVO. Pesquisa revela perfil de manifestantes em Curitiba. Disponível em: www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/pesquisa-revela-perfil-de-manifestantes-emcuritiba-ah5gt27dgiq4p5d5votklkuzw. Acesso em: 20 mar. 2015.
- DALMAU, Rubén Martínez. Asembleas constituintes e novo constitucionalismo en América Latina. *Tempo Exterior*, n. 17, jun.-dez. 2008.
- INESC. Eleições 2014: Congresso Nacional permanecerá desigual nos próximos 4 anos. Disponível em: www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2014/outubro/eleicoes-2014-congresso-nacional-permanecera-desigual-nos-proximos-4-anos. Acesso em: 20 mar. 2015.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 1996. t. II
- NEGRI, Antonio. O poder constituinte. Rio de Janeiro, DP&A, 2002.
- PRESSBURGUER, Miguel et al. Direito insurgente: o direito dos oprimidos. Rio de Janeiro: AJUP; Fase, 1990.
- RIBAS, Luiz Otávio; PAZELLO, Ricardo Prestes. Constituinte exclusiva: expressão de um direito insurgente. In: RIBAS, Luiz Otávio (Org.). *Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível*. São Paulo: Expressão Popular, 2014, p. 79-93.

Decadência da democracia e reforma política

Tarso Genro

Os períodos de decadência política, cultural, do modo de vida, decadência das relações que estabilizam um determinado contrato social, acossado por problemas econômicos (mais ou menos crônicos, para os quais não existe saída à vista), são períodos dolorosos. Mas podem ser extremamente ricos quando são interrompidos por saltos revolucionários, por reformas radicais ou por reformas “concertadas”. Estas podem ocorrer quando não existem grupos organizados, com um grau de superioridade que possa dispensar negociações com adversários ou inimigos para o enfrentamento de situações críticas.

“A causa mais importante – e sintoma – da decadência de um regime é a perda de prestígio e respeito entre o público em geral e a perda de confiança dos líderes em seu próprio direito e capacidade de governar” (Stone, 1981). A Revolução Inglesa – da Revolta Puritana de 1640 à “Gloriosa” em 1688 – antecedeu em 150 anos a Revolução Francesa. Talvez tenha sido a revolução burguesa que teve o protagonismo mais concentrado num “grande intermediário”, que imprimiu no processo político a sua vontade de aço com efeitos mais duradouros: o Lord Protector, Oliver Cromwell, que guiou a revolução a partir de 1653.

Cromwell organizou a força militar do Parlamento, sedimentou determinados valores morais e instituiu um consenso pelo convencimento e pela for-

ça, que consolidou uma clara hegemonia político-militar e abriu caminho ao desfecho da “Gloriosa”.

As instituições que forjaram a democracia moderna, fundadas na Gloriosa e na Revolução Francesa – regime baseado em decisões majoritárias com liberdade política, igualdade formal, inviolabilidade dos direitos assegurados em lei –, têm como um dos seus “pontos fortes” (Pasquino, 2000) – para usar uma expressão de Gianfranco Pasquino – a sua “flexibilidade institucional”.

Os regimes autoritários têm pouca flexibilidade institucional. Quando “flexionam”, abrem as portas para a sua substituição, negociada ou violenta, pelos regimes democráticos. As democracias, porém, quando “flexionam”, tanto podem constituir mais condições democráticas para a vida comum como menos condições democráticas para a vida da maioria.

As democracias mais maduras têm a capacidade, em regra, de manter a “moldura institucional”, formal, de caráter libertário, originária das revoluções que as forjaram, mesmo quando se tornam objetivamente mais autoritárias, oportunidade em que bradam o argumento do “terrorismo” ou do “inimigo externo”. Estas democracias mais maduras têm uma flexibilidade institucional mais larga, mas por outro lado podem exercer a “exceção” com mais legitimidade.

Dentro de um mesmo regime político, portanto, pode se ter tanto mais democracia como menos democracia, independentemente de que a sua decadência seja obstruída ou não. Mas, se a decadência não é enfrentada, a democracia tende a ser superada, tanto por uma ditadura “aberta”, com maiores ou menores traços fascistas, como por um regime autoritário que use abusivamente da exceção. Um regime autoritário, não ditatorial, frequentemente leva a flexibilidade das instituições, em algum momento, a um ponto de “quebra”. Este fenômeno ocorreu aqui no país, com a edição do AI-5 (2 de setembro de 1968), e no Peru (1990-2000), com o “golpe branco” do ex-presidente, hoje preso, Alberto Fujimori.

A “decadência” democrática, embora com visibilidade especial na atual conjuntura do país, não é uma questão nova no mundo. A partir da deterioração do curto reinado social-democrata, que espalhou experiências positivas de coesão política em torno do Estado Social de Direito em dezenas de países do ocidente, tomou-se consciência plena de uma “crise da democracia”. De-

cadência, crise e “ajustes” se convertem um no outro, necessariamente, nos últimos 40 anos.

A decadência, como crise em processo, converte-se em crise da política, impulsionada pela sucessão de ajustes exigidos pelos credores-manipulares da dívida pública. Hobsbawam referiria a este processo, depois da derrocada soviética, como a trágica “herança dos vencedores”, que já era visível desde a década de 1970 do século XX. Foi o impulso de degeneração da política, com argumentos de “técnica” econômica (chamada pelos primeiros experimentos ultraliberais) que transformaram a dissidência política da esquerda, em particular, num confronto da política, em geral, com a racionalidade urgente do capital financeiro.

Entre vários, um livro importante tratou do assunto na década de 1990. E não foi escrito por nenhum revolucionário marxista, *Rebelião das elites e a traição da democracia*, de Christopher Lasch: “A democracia [diz o autor] exige também uma ética mais fortalecedora do que a tolerância. A tolerância é uma coisa boa, mas é apenas o ponto de partida da democracia, não o seu destino. Na nossa época, a democracia está sendo ameaçada mais seriamente pela indiferença do que pela intolerância ou superstição” (Lasch, 1995).

A transição, nos últimos cinquenta anos, de um capitalismo industrial mais estabilizado e previsível para um capitalismo capturado pelos movimentos globais indeterminados do dinheiro (e para a abertura de um espaço de anomia para a acumulação sem trabalho) teve um impacto profundo nos países de fora do núcleo orgânico do sistema do capital. São países que enfrentaram os desafios de governar adaptando, em menor ou maior grau, a visão clássica da soberania anti-imperialista (com possível respaldo no “bloco soviético”), para uma nova postura visionária de cooperação interdependente com soberania (com o alargamento de todas as relações internacionais).

Embora estejamos nos referindo ao quadro das democracias nas sociedades capitalistas, a questão democrática – tomada como o avesso do autoritarismo e da centralização burocrática do poder – é uma questão universal. Ela se evidencia também (e ainda com mais força penetrante) no Estado e na vida cotidiana de um autêntico projeto socialista. É István Mészáros quem lembra: “O grande erro das sociedades pós-capitalistas foi o fato de elas terem tentado compensar a determinação estrutural do sistema que herdaram pela

imposição, aos elementos adversários, da estrutura de comando extremamente centralizada de um Estado político autoritário” (Mészáros, 2002).

Sem a perspectiva revolucionária, a nova forma de conexão de países como o nosso com o mundo imperial-financeiro, subsumida no poder direto da especulação e da reprodução mais artificial do dinheiro, passou a se constituir como o limite máximo de liberdade. Um limite aberto à experimentação de formas alternativas à dependência integrada, sem soberania (como é o propósito ultra ou neoliberal), mas também um limite bloqueador de mudanças mais radicais nas formações sociais dependentes (como se vê nos impasses, por exemplo, da “saída grega”).

No caso do Brasil, através destas formas alternativas, é reestruturada a sociedade de classes dentro da democracia a partir de 1988. A própria “questão democrática” que emerge dessas mudanças, do ponto de vista social – menos desigualdades e mais oportunidades – passa a enfrentar novos desafios. Os desafios aparecem como fortes demandas na área dos serviços de saúde, transportes urbanos, educação de qualidade, empregos mais qualificados, demandas que, não respondidas, começam a reduzir o apreço da cidadania à política e, logo, à forma democrática de resolução dos conflitos. Os novos desafios também antagonizam a cidadania com o Estado endividado, que não consegue preservar o seu sentido de “público” de maneira ampla ao responder as demandas de maneira apenas retórica e precária.

Os novos conflitos nesta sociedade classista reestruturada, portanto, são integrados por novos sujeitos sociais – trabalhadores dos setores clássicos do capitalismo ou dos novos serviços e prestações – que aparecem na cena pública, agendados pelo próprio sucesso do desenvolvimento alternativo. Aparecem, também, os velhos sujeitos com novos papéis, necessidades e desejos incomuns, bolsões de inconformidade que experimentam novas formas de luta. Lutas que misturam, de forma espontânea, vontade revolucionária, sem estratégia e sem concepção de revolução, com confrontos radicalizados de natureza corporativa.

O Estado, ancorado na dívida para se financiar, não tem condições imediatas de atender àquelas demandas mais importantes, mesmo com a máxima vontade dos gestores públicos de qualquer nível ou compromisso ideológico, de qualquer ideologia. A sociedade fragmenta-se, a política desprestigia-se, e o

dinheiro, que era relevante como organizador da política democrática, passa a ser a sua própria força reguladora em todas as esferas de disputa.

As instabilidades nas “negociações”, que caracterizam qualquer democracia, não só têm razões materiais e políticas de fundo, mas também são produtos de estímulos “pensados” pelos gestores políticos dos grandes meios de comunicação, que já se constituem como novos partidos organizadores da agenda neoliberal. Estes aparatos partidários de novo tipo, na verdade, capturaram o “programa” dos partidos tradicionais mais reacionários e/ou conservadores e optaram por solucionar as crises, sustar a decadência democrática, em função dos seus interesses estratégicos de dominação, não com mais, mas com menos democracia.

Democracia despida tanto de conflitos como de processos de concertação, para torná-la dirigida por uma “visão técnica”, sem política, sem ruas em movimento. Ação política “limpa” de qualquer resíduo popular, apoiada nas altas classes médias e na alta burocracia estatal de todos os Poderes. O sistema político, bloqueado. Os partidos, desmoralizados. O povo, insatisfeito. Está dado, assim, o quadro para no mínimo a hidra totalitária expressar-se precariamente como uma tentação autoritária, com uma “flexibilidade institucional” à direita.

Mesmo os processos de “concertação” como instrumentos de produção ideológica de políticas democráticas não são aceitos pelo neoliberalismo, porque causam problemas para a fluidez das operações do capital financeiro. Este exige urgência e disciplina porque precisa acumular celeremente, “sem trabalho” e sem política, para mover-se principalmente a partir da especulação da dívida pública. O ritual democrático, o diálogo, o debate parlamentar, a participação direta da cidadania nas questões públicas irritam os defensores do projeto neoliberal. Eles veem, no “público”, uma barreira à “naturalização” do domínio do mais forte, que detém o dinheiro cada vez mais “falso” e mais descolado da produção.

A relação do dinheiro com a política não é necessariamente ilegal, é óbvio, mas, drenado legal ou ilegalmente para a política, sempre foi um fator de desigualdade nas disputas eleitorais. Enquanto esta relação funcionava na legalidade formal, apenas como um elemento de desigualdade entre os mais ricos e os mais pobres para fazer política – ou seja, uma corrupção substancial da igualdade dentro dos marcos da legalidade –, o dinheiro na política não era

objeto da preocupação das classes dominantes. E, muito menos, dos oligólios da mídia, que sempre consideraram estas desigualdades reais no processo político como uma fatalidade “natural” numa sociedade que reproduz, incessantemente, dentro da própria democracia, as desigualdades políticas, também fundadas no próprio sistema do capital.

Mesmo dentro dos marcos da legalidade do Estado de Direito, a relação “legal” do dinheiro com a política nunca foi especialmente “moralizante”. Nem moralizadora. Nem obsteu os processos extorsivos de dominação, via corrupção e uso de dinheiro ilegal, para o “fazer político”. Isso ficou bem marcado, como se viu na Itália, primeiro com o próprio combate à corrupção dentro da ordem democrática, feito pela Operação Mãos Limpas¹ (que flagrou um verdadeiro Estado invisível, como diz Bobbio, dentro do Estado de Direito). Segundo, após os profundos processos investigativos, viu-se – com o sucesso deste combate patrocinado pelos juízes italianos – o resultado histórico das operações moralizantes: a destruição de todo o tecido político do país e o surgimento da “Era Berlusconi” (possivelmente um dos períodos mais corruptos na história recente da Europa). Ou seja, o produto da operação “mãos limpas” não foi um Estado menos corrupto, mas a estatização completa da corrupção, erguida à condição de poder supremo a partir do governo nacional.

Tais menções não são feitas para minimizar a importância do combate à corrupção, independentemente dos excessos que sejam cometidos e da glamorização dos “juízes da vez”, cortejados e incensados pela mídia como infalíveis, desde que cumpram as agendas exigidas por ela. Trata-se de marcar a importância da luta total contra a “dinheirização” da política em todos os níveis, legais ou ilegais. Luta que coloca na ordem do dia os aspectos mais importantes de uma reforma política, tais como a criação de normas que obstruam a “venda”

¹ ROIO, José Luiz Del. *Itália – Operação Mãos Limpas e no Brasil? Quando?*. São Paulo: Cone Editora, 1993, p. 93. “O exemplo mais visível é do Abruzzo, região central da Itália; são presos o governador e todos os secretários de governo (30 de setembro de 1992). Os inquéritos abrangem uma gama multifacetada que vai desde a construção de autoestradas ao funcionamento de ferrovias, à produção do leite, ao recolhimento do lixo, à manutenção dos jardins, chegando até a cremação dos cadáveres ou aos fabulosos gastos com o futebol, passando às celebrações de Cristovão Colombo. Nenhum aspecto do funcionamento normal de uma sociedade moderna deixou de ser vasculhado, e em todos aparece a famosa caixinha.”

de tempo de televisão, por partidos do “mercado” eleitoral, bem como a proibição de empresas financiarem partidos e campanhas eleitorais.

Este “programa mínimo” é que deveria ocupar os partidos de esquerda e o centro democrático e progressista que pretendem se contrapor ao decadentismo neoliberal. É preciso que fixemos um ponto de acordo no interior da esquerda que, por mais divergências que tenhamos, deve nortear uma estratégia de médio prazo: a decadência das instituições democráticas e da democracia política, asfixiada pela mídia partidarizada, favorece a emergência de um fascismo novo tipo, e não de um socialismo novo tipo, que não será construído fora da democracia política.

A conversão do dinheiro em política e da política em dinheiro faz parte do “ser social” do capital. Nele, o dinheiro necessariamente faz a mediação do fazer político, ora como moldagem da ação, construindo, limitando ou ampliando a potência construtiva ou destrutiva da política, ora sendo ele mesmo (o dinheiro) o conteúdo da política, quando, de forma direta, compra e vende consciências, posições e organismos invisíveis, legais ou ilegais, para constituir o fazer político com o objetivo de acumular.

Sem desrespeitar frontalmente as leis, mas afrontando princípios da constituição democrática, a “dinheirização” da política com a “compra” de siglas e o financiamento empresarial legal de partidos e eleições são procedimentos tão substancialmente corruptos como as ilegalidades que promovem interesses de empresas ou carreiras corrompidas, às vezes consideradas como excepcionais. Este sistema opera, para ser eficaz, naquela “zona gris”, como diria Ibsen, não necessariamente contra a lei, mas tampouco moralmente correta ou legítima, do ponto de vista dos princípios da ordem constitucional democrática².

No campo mais rebelde e fragmentário da crise democrática, as novas formas de luta, inclusive as militâncias “pré-figurativas” que se conformam como resistência e moda política (que não se sabe, ainda, para onde se dirigem), sejam elas de natureza ambientalista (“Salvem as baleias!”), seja através da exibição do

² MORETTI, Franco. “La Zona Gris – Ibsen y El espíritu del capitalismo”. In: *New Left Review*, Ed. Akal SA., n. 61, mar-abr. 2010, p. 111. “Com a zona gris temos a coisa, mas não a palavra. A primeira realmente se a temos: uma das maneiras entre as quais se acumula capital é invadindo qualquer nova esfera de vida – ou inclusive criando-as, como o mundo paralelo das finanças – e nestes novos espaços as leis são mais incertas e o comportamento pode voltar-se profundamente equívoco. Equívoco: não ilegal, mas tampouco correto”.

“valor” do corpo, como protesto; seja através de ações diretas contra a ordem do capital, todas elas como formas de militância, necessitam de uma estética apropriada, com custos para que possam ser devidamente midiaticizadas³. Não há, hoje, política sem dinheiro ou qualquer disputa pública importante sem custo.

As reformas para reduzir a “dinheirização” da política, conter custos das campanhas, reduzir a desigualdade de meios e desestimular as militâncias mercenárias, que são produtos do dinheiro de fontes tanto legais como ilegais, é o mínimo que poderá alterar a rota decadentista da nossa democracia.

A crise da nossa democracia, hoje, está representada midiaticamente pela corrupção, que as empresas de comunicação tradicionais identificam mecanicamente com a política e com os políticos para se apropriarem da agenda política nacional e monopolizarem a formação da opinião política de uma maneira totalitária. Mas a essência da crise é a “dinheirização”, legal ou ilegal, cada vez mais forte da política, porque, através deste mecanismo de controle, a democracia decai sua autonomia relativa (moldada pela consciência dos indivíduos livres) para se tornar um movimento cada vez mais mercantil e dependente, que sufoca a promessa das Grandes Revoluções – da Gloriosa e da Francesa – de igualdade e inviolabilidade dos direitos.

Referências bibliográficas

- FARBER, Samuel. “Reflexiones sobre La política prefigurativa”. In: *Nueva Sociedad*, n. 251, Friedrich Ebert Stiftungm, p. 78-79.
- LASCH, Christopher. *A rebelião das elites e a traição da democracia*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1995, p. 107.
- MÉSZÁROS, István. *Para além do capital*. São Paulo: Editora Unicamp/ Boitempo Editorial, 2002, p. 29.
- MORETTI, Franco. “La Zona Gris – Ibsen y El espíritu del capitalismo”. In: *New Left Review*, Ed. Akal SA., n. 61, mar.-abr. 2010, p. 111.
- PASQUINO, Gianfranco. *La democracia exigente*. Madrid: Alianza Editorial, 2000, p. 75.
- ROIO, José Luiz Del. *Itália – Operação Mãos Limpas e no Brasil? Quando?*. São Paulo: Cone Editora, 1993, p. 93.
- STONE, Lawrence. *La Revolución Inglesa*. In: *Revoluciones y rebeliones de la Europa moderna*. Madrid: Alianza Editorial, 1981, p. 91.

³ FARBER, Samuel. “Reflexiones sobre La política prefigurativa”. In: *Nueva Sociedad*, n. 251, Friedrich Ebert Stiftungm, p. 78-79.

Financiamento de campanha, mídia e liberdade política

João Feres Júnior e San Romanelli Assumpção

Em reação a mais um escândalo de corrupção fartamente alardeado pela grande mídia, a Câmara dos Deputados, agora animada pelo ativismo legislativo prometido pelo novo presidente, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), criou a CPI da Petrobras para investigar as denúncias de envolvimento das maiores empreiteiras do país em supostas fraudes em licitações da empresa petroleira. Acontece que nos dias de hoje as doações de campanha legais de cada candidato são publicadas no *site* do TSE. Assim, descobriu-se que o presidente da CPI, o deputado federal Hugo Motta (PMDB-PB), teve 60% de sua última campanha paga com recursos de empreiteiras envolvidas na denúncia. Motta recebeu 451 mil reais da Andrade Gutierrez e da Odebrecht. O relator indicado para a CPI, por seu turno, Luiz Sérgio (PT-RJ), recebeu 962,5 mil reais das empresas Queiroz Galvão, OAS, Toyo Setal e UTC. Essas empresas foram apontadas pelo Ministério Público, por terem sido citadas por delatores, como integrantes de um cartel. O próprio Eduardo Cunha está sob investigação do Ministério Público (MP) por suposto envolvimento com empreiteiras da Petrobras. A lista de denunciados pelo MP inclui 31 políticos do PP, oito do PT, sete do PMDB, vários governadores, e um ex-governador do PSDB de Minas Gerais, braço direito do candidato do partido à presidência na última eleição¹.

¹ Cf. matéria da *Folha de S.Paulo*, publicada em 25 fev. 2015. Acesso em 22 abr. 2015.

Nosso objetivo aqui é mostrar com o exemplo anterior algo para além do alarde e das intenções funestas da cobertura midiática. Esse escândalo, assim como a Ação Penal 470 e tantos outros têm uma coisa em comum: seu fulcro é uma relação permissiva e/ou corrupta entre o capital e a política, que passa pelo financiamento de campanha. Só os desavisados ou mal-intencionados não veem que tal problema não diz respeito a um ou outro partido específico, mas se apresenta como estrutural no sistema político do Brasil, e de vários outros países do mundo, diga-se de passagem. Como veremos a seguir, tal problema é tão antigo como a própria filosofia política. Sabemos que ele é gerado pela convivência entre o poder econômico e o poder político, que em nosso momento histórico se traduz na relação entre o sistema capitalista e as instituições da democracia representativa liberal. Mais especificamente, ele diz respeito ao modo como as formas de poder e desigualdade reforçam-se mutuamente e convertem-se umas nas outras, minando as bases da igualdade política, da liberdade política, da cidadania igual e de qualquer aproximação possível entre as democracias como elas são e o ideal de autodeterminação coletiva entre iguais e de cooperação social entre iguais (democracia como ideal). As questões de moralidade política envolvidas são de diversas ordens – igualdade, liberdade, democracia, justiça, tolerância, república, Estado de direito, *rule of law*, desigualdade, transparência pública, *accountability*, responsividade etc.

O propósito central deste ensaio é construir uma reflexão sobre a relação entre financiamento de campanha e direitos políticos, elemento fundamental da cidadania na democracia. Para tal, utilizaremos como referência as ideias do filósofo norte-americano John Rawls, que tratou do tema em seus escritos políticos.

A reconstrução dos argumentos de Rawls sobre o financiamento de campanha mostra que, no debate norte-americano, a relação entre este tema e os direitos políticos é mediada pela questão da liberdade de expressão, pois a desigualdade de recursos de campanha se traduz em desigualdade de poder informacional e esse, por seu turno, redundando em desigualdade de direitos políticos. Logo em seguida, examinamos o tratamento que Rawls dá à liberdade de expressão, derivando uma posição extremamente minimalista de sua regulação por meio do uso do exemplo extremo da regulação do discurso sedicioso. Por fim, mostramos que tal escolha impede que o autor enxergue a questão da comunicação social, ou mais precisamente, da grande mídia como análoga

ao financiamento de campanha, por seu impacto diferencial sobre o fluxo de informações e, portanto, sobre os direitos políticos dos cidadãos. Sugerimos, então, que para interpretarmos essa reflexão à luz do contexto brasileiro, de alta oligopolização e politização dos meios de comunicação, as duas questões sejam tomadas, de modo análogo, como empecilhos à democratização de nosso regime político.

Desde a origem

A filosofia política grega, grande referência do pensamento político do Ocidente, floresceu no contexto da Atenas democrática (séculos V e IV A.C.). É irônico constatar que seus principais expoentes, Platão e Aristóteles, não eram entusiastas do regime democrático, como mostram seus escritos, alguns de seus comentadores (Arendt, 1958) e trabalhos recentes de reconstrução histórica (Ober, 1998). O tema da corrupção da política pelo dinheiro não escapou a esses autores. Platão, ele mesmo um filho da aristocracia ateniense, nutria desprezo por quem dedicava a vida a adquirir riquezas e definiu a oligarquia, o comando dos mais ricos em seu próprio benefício, como forma de governo que nascia da degeneração da timocracia, o governo dos militares, que já era em si o produto da degeneração da república virtuosa (Plato and Jowett, 2000).

Aristóteles nos legou uma reflexão bem mais sofisticada a respeito do assunto. Crítico do idealismo de Platão, ele constata que as cidades gregas de sua época eram ou democracias, como Atenas, ou oligarquias. Essas duas formas de governo eram para ele desvirtuadas, pois enquanto na primeira a maioria, o povo, oprimia a minoria, os mais ricos, na segunda ocorria o oposto. Para Aristóteles, a melhor forma de governo possível na Grécia de seu tempo era uma combinação dos dois tipos puros, na qual uma tendência contrabalançasse a outra. Formulando um dos primeiros argumentos de sociologia política de que se tem notícia, o filósofo acrescenta que, dado os vícios de cada forma, uma sociedade, para gozar de um governo estável, deveria ter uma numerosa classe média, pois os indivíduos dessa classe não se interessam tanto por espoliar ricos ou pobres (Aristóteles, 1958).

Mas o tema que nos interessa aqui, assim como a filosofia política como um todo, praticamente desapareceu com a derrocada da democracia ateniense

frente aos impérios macedônico e, depois, romano. E ele só retorna com o ressurgimento da questão democrática a partir da Era das Revoluções. Mais precisamente, é quando a participação se amplia com a extensão do sufrágio que o problema da influência política do dinheiro volta a adquirir relevância. Mas a democracia agora é bem diferente. Não se trata mais de um regime de participação direta, mas do chamado governo representativo. Na verdade, a própria palavra democracia não era usada para denominar o governo representativo quando ele surgiu na Inglaterra, França e Estados Unidos, ao final do século XVIII, começo do XIX. A Inglaterra continuava a se pensar como uma monarquia, cada vez mais representativa. A França pós-revolucionária continuou a se entender como *la République*. E os fundadores dos Estados Unidos da América falavam do governo republicano, definido por James Madison no famoso Federalista n. 10 simplesmente como “um governo no qual um esquema de representação existe” (Hamilton et al., 2003, p. 52). Tal solução institucional evitava a tirania majoritária que eles reputavam à democracia – palavra que em seu vocabulário nomeava exclusivamente o governo da Atenas clássica.

A volta do tema

Em seu livro *Os princípios do governo representativo*, Bernard Manin (1997) problematiza alguns aspectos importantes do entendimento vulgar que temos da democracia nos dias de hoje. Ele mostra que é recente a concepção de cidadania que toma as pessoas como delegadores de poder ao invés de potenciais ocupantes de cargos. Tal concepção mais passiva de cidadania prevaleceu somente a partir da disseminação do governo representativo. O autor também revela que os fundadores dos governos representativos nos Estados Unidos, Inglaterra e França, todos, de formas diferentes, estavam muito preocupados em evitar o que denominavam a “tirania da maioria”. Isto é, ironicamente, o sentimento demofóbico era forte entre os artífices do regime que ficaria mais tarde conhecido por “democracia representativa”. Esse sentimento conduziu à criação de mecanismos contramajoritários no bojo dos sistemas políticos representativos de cada país.

Manin chama a atenção para uma característica paradoxal na fórmula da democracia representativa que reside no método em si de escolha de represen-

tantes: a eleição. Ora, a ideia de que os melhores devam ser escolhidos entre ou pelos governados para governar não pertence ao repertório da forma de governo democrática, mas sim ao da aristocracia – literalmente, em grego, governo dos melhores. Mas em sociedades que se livraram dos liames hierárquicos do Ancien Regime, dos títulos nobiliárquicos, prebendas e sinecuras, esse elemento aristocrático estava fadado a ser instrumentalizado pelo poder do dinheiro.

Nos casos da Grã-Bretanha e da França pós-revolucionária, Manin mostra que critérios censitários foram introduzidos paralelamente à expansão do sufrágio, não somente para os eleitores como também, e principalmente, para os elegíveis. Nos Estados Unidos, também houve grande debate em torno da adoção desse tipo de critério restritivo dos direitos políticos, sendo que vários Estados praticavam-no de fato, sob o beneplácito dos Artigos da Confederação – a primeira constituição daquele país. Critérios de honra e nobiliárquicos eram fortemente rechaçados por todas as partes nesse debate, mas não a riqueza. No final das contas, contudo, os defensores de critérios econômicos de qualificação perderam o debate.

Ainda que critérios de renda e riqueza não entrassem na regulamentação de direitos políticos para eleger e ser eleito nos Estados Unidos, a solução institucional proposta para controlar o risco de facciosismo – quando a república é capturada por partido ou facção que governa para seu próprio bem, e não para o bem comum – foi adotar distritos eleitorais populosos distribuídos em territórios de grande extensão. James Madison é bem claro acerca das virtudes dessa solução no Federalista n. 10. Como o representante tem de ser eleito por um número maior de eleitores nas repúblicas grandes, em comparação com as pequenas, radicais têm maior dificuldade de saírem vitoriosos. Traduzindo, os grandes números empurrariam a distribuição “ideológica” de eleitos para algo mais próximo de uma curva normal, garantindo assim a estabilidade do governo (Hamilton et al., 2003, p. 53). Ademais, acrescenta o autor, é mais fácil para uma facção capturar o apoio de uma república pequena ou de um Estado, mas não de uma grande república com vários Estados (Hamilton et al., 2003, p. 54).

Os argumentos de Hamilton em prol do governo representativo em repúblicas extensas parecem bem adequados a proporcionar a solução por ele almejada: um governo estável que evite tanto a ditadura da maioria como

o facciosismo. Ele, contudo, deixa de estender sua argumentação à questão do mecanismo eleitoral propriamente dito, pois, se o tivesse feito, teria dificuldades em negar que a grande dimensão territorial e populacional de uma república tem outro efeito palpável sobre o direito de ser eleito representante: o favorecimento dos mais ricos. O raciocínio é simples, grandes territórios e eleitorado numeroso exigem que o candidato tenha uma máquina eficaz de comunicação para se tornar conhecido e, assim, viável eleitoralmente. Aí entra a questão do financiamento de campanha. Se ele é privado, os candidatos ricos e as corporações terão maiores chances de ganhar eleições do que os não ricos.

Em seu esquema geral da evolução histórica do governo representativo, Manin identifica três fases: o parlamentarismo, a democracia de partidos e, por fim, a democracia de público, a fase que ora vivemos. No parlamentarismo, cujo modelo é a Grã-Bretanha, o representante era quase sem exceção um notável, pessoa dotada de grande distinção social em seu distrito, não raro um aristocrata. É na passagem desse modelo para a democracia de massas com partidos, resultado da extensão do sufrágio, que a influência do dinheiro é amplificada. Agora, candidatos passam a depender da organização de campanhas para informar todo o eleitorado acerca de suas propostas e plataformas. E para isso é preciso amealhar muitos recursos.

Mas, afinal de contas, qual seria o grande demérito de termos os mais ricos, o mercado, exercendo mais influência sobre a política do que, por exemplo, o cidadão comum, o trabalhador? Não vivemos em uma sociedade capitalista, sob uma constituição liberal, em que interesses privados se convertem em virtudes públicas, segundo a famosa fórmula de Adam Smith, radicalizada por Bernard Mandeville (1988)? Claro que não estamos conjecturando aqui uma oligarquia clássica, onde esse conflito de classes, como bem apontou Aristóteles, era frequentemente causa de sedição, quando não da destruição da *polis*, mas uma solução do tipo daquela proposta pelos federalistas, que dá estabilidade às instituições ao passo que permite o exercício continuado e consistente da maior influência dos mais ricos sobre a política. Seria essa solução desejável? Se não, quais os argumentos com os quais podemos contar para rebatê-la?

É esse o tópico da próxima seção, em que examinamos a opinião de John Rawls, um dos principais teóricos da justiça na democracia liberal contemporânea sobre o assunto.

Rawls: igualdade política, financiamento e comunicação

John Rawls (1921-2002) é um dos filósofos políticos mais influentes do século XX. No meio acadêmico de língua inglesa, que se tornou mundialmente hegemônico na segunda metade daquele século, Rawls foi responsável por resgatar a importância da teoria política num contexto (do pós-guerra à década de 1970) em que ela tinha sido considerada suplantada, nos departamentos de filosofia, pela filosofia da linguagem e pela filosofia analítica, e, nos departamentos de ciência política, pelas variedades cientificistas e positivistas de fazer análise política.

Com a publicação de seu livro *Uma teoria da justiça* (Rawls, 1971), dá-se início a um debate que envolve uma gama de outros pensadores e correntes do pensamento político, dentre elas: comunitarismo, libertarismo, multiculturalismo, feminismo, pós-colonialismo etc. e torna-se influente a vertente normativa convencionalmente chamada “liberalismo igualitário”, unida pela afirmação teórica de que, nas palavras de Álvaro de Vita:

Não basta, para que cada cidadão disponha das condições que lhe permitem agir a partir de suas próprias concepções sobre o que é valioso na vida, que seja institucionalmente garantida uma esfera de liberdade negativa; ademais, é preciso que os arranjos institucionais básicos da sociedade propiciem a cada cidadão os meios efetivos para fazê-lo, incluindo um quinhão equitativo de oportunidades sociais, renda e riqueza (Vita, 2008, p. 9).

Com este espírito normativo, Rawls propunha uma teoria política para a qual era central a justiça distributiva, sem a qual liberdades civis e políticas eram consideradas desprovidas de efetividade e de “valor equitativo” para os diversos cidadãos. Assim, *Uma teoria da justiça* pareceu, para muitos, uma justificativa filosófica para o Estado de Bem-Estar Social², isto é, um Estado liberal e democrático que garante condições mínimas de vida, exercício de direitos e igualdade de oportunidades, combatendo ativamente as desigualdades geradas pela posição social de nascimento e talentos naturais dos indivíduos.

² Ainda que o próprio Rawls tenha escrito explicitamente que não via a teoria da “justiça como equidade” desta maneira em *Justice as fairness – A restatement* (Rawls, 2002).

Alguns críticos de *Uma teoria da justiça* acusaram Rawls de ter se limitado ao âmbito da teoria moral, aquela que investiga as justificações para as escolhas que fazemos, sem nunca chegar propriamente a uma teoria política, aquela que reflete acerca da maneira como as instituições políticas (executivo, legislativo, judiciário, partidos etc.) e a vida coletiva são ou devem ser arranjadas. No entanto, devemos lembrar que o objeto dos princípios normativos da “justiça como equidade” – denominação da teoria rawlsiana da justiça – são as principais instituições políticas, jurídicas, econômicas e sociais das “sociedades democráticas”, o que faz com que tal concepção de justiça seja, nas palavras do próprio Rawls, uma concepção de “justiça institucional” e que, portanto, exige reflexões que visem à intervenção sobre instituições políticas e reformas institucionais em direção da construção de “efetividade” para as “liberdades políticas”, efetividade esta que é minada pela inexistência real de “valor equitativo das liberdades políticas” nas sociedades contemporâneas.³

Podemos considerar que a resposta de Rawls aos críticos que clamavam por um liberalismo mais democrático e socialmente enraizado veio no livro *O liberalismo político* (Rawls, 1993), publicado mais de duas décadas após seu primeiro tratado. É nesse livro que o autor trata em detalhe do assunto que ora nos interessa.

Em *Uma teoria da justiça*, Rawls havia definido dois princípios de justiça, que aparecem reformulados em *O liberalismo político* da seguinte maneira:

Cada pessoa tem um direito igual a um sistema plenamente adequado de direitos e liberdades iguais, sistema esse que deve ser compatível com um sistema similar para todos. E, neste sistema, as liberdades políticas, e somente estas liberdades, devem ter seu valor equitativo garantido.

As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas exigências: em primeiro lugar, devem estar vinculadas a posições e cargos abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; em segundo lugar, devem se

³ Essa efetividade e o valor equitativo dependem de uma conexão profunda entre igualdade e liberdade, para que a liberdade de alguns não se converta em opressão de outros, ou seja, para que a liberdade de alguns não seja a privação de liberdade daqueles que são “moralmente iguais”, mas por toda parte se encontram “acorrentados” (numa corruptela da famosa frase de Rousseau).

estabelecer para o maior benefício possível dos membros menos privilegiados da sociedade (Rawls, 2011, p. 6).

Segundo Rawls, esse esquema de justiça, composto de dois princípios, deve funcionar de maneira hierárquica, na qual o primeiro princípio tem precedência sobre o segundo. Ou seja, primeiro observa-se a distribuição de liberdades básicas para depois lidar com as desigualdades sociais e de *status*. Nesse livro, não há, contudo, uma exploração mais exaustiva dos potenciais conflitos que podem surgir do exercício das liberdades básicas. Mas é exatamente quando o autor trata desses conflitos em *O liberalismo político* que surge a questão que nos interessa aqui, ou seja, já colocando em termos rawlsianos, a da influência da riqueza sobre direitos políticos, liberdades básicas e o valor equitativo das liberdades, questão sem a qual o conceito liberal igualitário de “liberdade efetiva” perde sentido, posto que as liberdades são efetivas apenas quando possuem valor equitativo para as pessoas nas diversas posições sociais, havendo oportunidade equitativa de acesso à influência política. Há uma relação mútua entre efetividade das liberdades políticas e justiça distributiva, bem como entre a efetividade das liberdades políticas e a igualdade equitativa de acesso a canais que permitam voz política em uma democracia.

Segundo Rawls, as liberdades básicas, aquelas contidas no primeiro princípio, têm prioridade no esquema de justiça, mas essa prioridade se aplica ao seu conjunto, e não a cada uma delas. Nas palavras do próprio autor:

Uma vez que as liberdades geram conflitos, e nenhuma é absoluta com respeito às outras, precisamos saber se o escopo central de cada liberdade pode ser simultaneamente realizado numa estrutura básica que seja funcional (Rawls, 1993, p. 418).

O autor acrescenta que as liberdades básicas não somente limitam umas às outras, mas também são autolimitantes (Rawls, 1993, p. 340). Voltaremos a esse tópico mais adiante no texto.

Ao tomar como tema de reflexão as liberdades políticas, Rawls de pronto defende a tese de que “o financiamento público de campanhas políticas, gastos com eleições, vários limites impostos a contribuições de campanha, assim como outras regras, são essenciais para manter o justo valor das liberdades políticas” (Rawls, 1993, p. 357). É importante notar que a relação entre riqueza

e poder político, ou melhor, o problema da influência do dinheiro na política via eleições, é tratado pelo filósofo não diretamente, mas por meio do conflito entre liberdades políticas de um lado e liberdade de expressão e liberdade de imprensa de outro. Antes de discutir a influência do dinheiro como fonte de corrupção direta do mundo político (contratos superfaturados em troca de dinheiro de campanha, por exemplo), Rawls prefere explorar o tópico muito mais relevante do acesso diferencial que o financiamento, quando não regulado, propicia à comunicação política.

Segundo o autor, o financiamento público e a regulação dos recursos de campanha são compatíveis com o papel central da liberdade do discurso político e da liberdade de imprensa. Ambas são liberdades básicas, uma vez que se observam três condições: a primeira é que não haja qualquer restrição ao conteúdo do discurso; a segunda, que os arranjos institucionais de regulação afetem igualmente todos os grupos políticos e, portanto, não coloque uma obrigação indevida sobre grupos políticos particulares; e, terceira, que as várias normas que incidem sobre o discurso político sejam racionalmente desenhadas para atingir o valor justo das liberdades políticas (Rawls, 1993, p. 357-358).

Ao comentar a segunda condição, Rawls de pronto acrescenta que o estabelecimento de limites para contribuições, que na prática proíbem generosas doações de pessoas privadas e empresas, não deve ser encarado como uma penalização indevida dos ricos, empresas e corporações, pois essa proibição pode ser necessária para que os cidadãos, com capacidades similares, tenham chances similares de influenciar as políticas de governo, assim como de conquistar posições de *status* e autoridade, a despeito de sua condição econômica ou pertencimento de classe (Rawls, 1993, p. 358). Segundo o autor, a liberdade do discurso político é uma subespécie da liberdade básica de pensamento e necessita ser regulada para garantir o justo valor das liberdades políticas.

Rawls, então, toma como exemplo alguns casos julgados pela Suprema Corte dos Estados Unidos acerca da regulamentação do financiamento de campanha. Em *Buckley v. Valeo* (424 U.S. 1, 1976), a Corte declarou inconstitucional a regulamentação do financiamento de campanha estabelecida pela Emenda do Ato Eleitoral de 1974, que limitava as doações feitas a candidatos individuais, gastos com campanhas provenientes de recursos do próprio candidato e o total de gastos de campanha. Segundo o autor, a Corte se declarou

contrária ao esforço do Congresso de determinar o justo valor das liberdades políticas, segundo os autos do processo:

O conceito de que o governo deve restringir a voz de alguns elementos de nossa sociedade com a finalidade de, relativamente, amplificar a voz de outros é completamente estranho à Primeira Emenda (Rawls, 1993, p. 360).

De acordo com Rawls, a Corte falha ao não reconhecer o justo valor das liberdades políticas, pois sem esse valor não há processo político justo, e para que isso seja feito é preciso limitar a influência do dinheiro. Ironicamente, a Corte justifica sua decisão, entre outras coisas, no interesse precípua do governo de evitar a corrupção. Rawls corretamente rebate esse argumento, não mostrando que a influência diferencial do dinheiro geraria mais corrupção, o que de fato ocorre, mas simplesmente argumentando que o problema principal não é a corrupção, mas a consequente desigualdade de direitos políticos que o financiamento não regulado acarreta. Em outras palavras, o problema é corromper a igualdade equitativa das liberdades políticas e oportunidades políticas, sem a qual não há processo político justo, “igualdade democrática” e “sociedade democrática”.

Para Rawls, a Corte acaba endossando a visão de que a representação justa é aquela que espelha o poder de influência real de cada grupo na sociedade. De acordo com essa visão, a democracia seria nada mais do que a tradução para o palco da política do conflito de classes, marcado na sociedade por extrema desigualdade de condições e recursos (Rawls, 1993, p. 361). Mas a Corte nem sempre teve essa posição. Em decisões anteriores a Buckley, ela afirmou o princípio de “uma cabeça, um voto”, apelando para o Artigo I da Constituição ou para a Décima-quarta Emenda. Em *Wesberry v. Sanders* (376 U.S. 1, 1964), a decisão declara que o direito de voto é “a garantia de todos os direitos” e que “os outros direitos, mesmo os mais básicos, tornam-se ilusórios se o direito de voto é violado”. Em *Reynolds v. Sims* (377 U.S. 533, 1964), lemos no texto da decisão que:

a participação plena e efetiva de todos os cidadãos no governo do Estado requer [...] que cada cidadão tenha uma voz igualmente efetiva na eleição dos membros da legislatura estadual [...] concluímos que a Cláusula de Igual Proteção garante oportunidades iguais de participação aos eleitores nas eleições para a legislatura estadual.

Rawls argumenta que somente a regulação do discurso político nas eleições, por meio da regulação do financiamento de campanha, pode garantir as oportunidades iguais para os cidadãos e, assim, a justiça do resultado do processo eleitoral, que é a representação política. Segundo Rawls, não existe uma fórmula mágica para se regular essa matéria e não é papel da Corte fazer essa regulação, mas somente vigiar a constitucionalidade das regras adotadas.

Uma das intenções de Rawls em *O liberalismo político* é prover uma teoria política para ancorar sua teoria da justiça como equidade. Mais especificamente, o problema encarado pelo autor foi o de como as instituições políticas de uma democracia liberal podem ser legitimadas em um contexto de pluralismo social, ou seja, em uma sociedade em que diferentes grupos têm diferentes pontos de vista, religiões, ideologias, filosofias de vida etc. Essa legitimação só pode advir, segundo ele, do exercício público da razão, que ocorre quando atores políticos e institucionais deliberam acerca das normas que regem a interação social dando, uns aos outros, justificações públicas razoáveis, sendo a razoabilidade a capacidade de apresentação de argumentos aceitáveis pelas pessoas em outras posições sociais e portadoras de outras doutrinas abrangentes de bem, em um contexto de pluralismo moral razoável e de escassez moderada de recursos. Em síntese, princípios de justiça e normas públicas de cooperação social cujo objeto são as instituições que regem a vida em sociedade e devem ser capazes de passar pelo princípio de legitimidade liberal, segundo o qual o poder político só é plenamente justificado quando exercido em consonância com princípios que se pode esperar razoavelmente que fossem aceitos por todas as pessoas que vivem sob eles, inclusive aquelas situadas nas piores posições sociais. Ao propor essa teoria, Rawls, paralelamente com Jürgen Habermas e sua teoria da ação comunicativa (Habermas, 1989, 1990), lançou bases para teorias democráticas deliberativas. Fica claro, no que foi exposto até aqui que a comunicação política e a liberdade de discurso político têm papel fundamental nessa teoria. Tanto é que o tema do financiamento de campanha, assim como a questão mais geral da influência da riqueza e das desigualdades sociais na política, é avaliado a partir da maneira como ele incide sobre a liberdade de discurso político, por seu turno um componente principal da liberdade política básica. Não podemos esquecer que o gozo de um sistema de liberdades básicas iguais constitui o primeiro princípio da jus-

tiça para Rawls, isto é, trata-se da base de sua construção teórica. Assim, em uma sociedade justa, a influência do poder econômico sobre a capacidade de circulação do discurso político, ou seja, sua capacidade de se tornar público, deve ser limitada para que a igualdade de liberdade política não seja violada.

O exame da contribuição de Rawls para o debate acerca da questão do financiamento de campanha não poderia ser mais oportuno, pois, além de tratar do tema em si, ele mostra sua conexão com outro assunto crítico na democracia brasileira atual: a comunicação política, ou melhor, o acesso que diferentes atores sociais têm aos meios de comunicação. É importante notar que nos Estados Unidos esses dois assuntos estão ligados não somente na teoria de Rawls mas também nas decisões e interpretações da Suprema Corte, enquanto no Brasil eles são tratados como duas esferas completamente diferentes e estanques.

Voltemos para a questão da limitação interna e externa de cada liberdade básica, mencionada no começo do texto, no que toca particularmente à liberdade de discurso político, pois ela não é só básica, ou fundamental, mas está intimamente ligada à liberdade de expressão e à liberdade de imprensa, tópicos de suma relevância para o debate político atual da democracia em nosso país.

Como dissemos anteriormente, Rawls afirma que as liberdades básicas não somente limitam umas às outras, mas também devem ser autolimitantes (Rawls, 1993, p. 340). Esse postulado deriva da necessidade de que a liberdade franqueada pelas leis seja igual para todos, isto é, podemos aumentar nosso grau de liberdade somente se esse aumento também for permitido igualmente aos outros cidadãos. Tal enunciado é uma versão do imperativo categórico de Kant (1964), que por seu turno é a formalização da ideia da reciprocidade, provavelmente o princípio de justiça mais antigo da humanidade.

Rawls foca primeiro na questão da autolimitação das liberdades básicas, dando o seguinte exemplo:

Podemos desejar que nossa liberdade de discurso político inclua acesso irrestrito a lugares públicos e ao uso de recursos ilimitados para expressar nossas opiniões políticas, mas essa ampliação de nossa liberdade, quando conferidas a todas as pessoas, seriam tão impraticáveis e socialmente divisivas que na prática iriam reduzir drasticamente o escopo de nossa liberdade de discurso (Rawls, 1993, 341).

A fim de mostrar como tal autolimitação opera, Rawls cita os delegados de uma hipotética assembleia constituinte, que aceitam normas de limitação de tempo e local para o exercício do discurso político. Tal exemplo poderia ser expandido para praticamente todas as assembleias e reuniões em que deliberações públicas são feitas. Isto é, se todos, muitos ou mesmo somente alguns falarem ininterruptamente e ao mesmo tempo nenhuma deliberação seria possível, a linguagem e a razão pública seriam inúteis, e a vida humana não iria além do estado de natureza hobbesiano.

Mas ao tratar do tópico mais específico das liberdades de expressão e de imprensa, Rawls prefere discutir casos da Suprema Corte dos Estados Unidos ao invés de lidar no plano da teoria abstrata. Para tanto, ele escolhe um *hard case*, ou seja, um exemplo extremo em que o exercício dessas liberdades possa supostamente conflitar com o de outras: o discurso sedicioso, aquele que incita a ruptura institucional, a revolução. O autor, contudo, adianta o resultado de sua investigação constitucional: essas liberdades nunca devem ser limitadas. O raciocínio não é complexo. A liberdade de expressão, na concepção de “sociedade democrática” de Rawls, pode ser defendida como o fulcro da liberdade política, e essa, por seu turno, como a liberdade mais fundamental, pois sobre seu exercício se sustentam as instituições democráticas. Assim, Rawls conclui que mesmo o discurso sedicioso deve ser permitido, pois não é claro que ele de fato ameace as instituições e, mesmo quando assim o faça, as instituições democráticas são, na maioria das vezes, fortes o suficiente para resisti-lo, não pela força, mas por meio da interlocução e do diálogo. Os regimes democráticos, ao contrário dos autoritários, permitem que sérias desavenças e diferenças de opinião venham a público e, assim, sejam objeto de debates racionais e de compromissos.

O maior risco para a democracia, argumenta o autor, seria permitir a proibição do discurso sedicioso, pois as forças políticas no governo podem passar a atribuir esse rótulo a seus opositores, sacrificando assim a liberdade política. Rawls critica casos passados, como *Gitlow v. New York* (268 U.S. 652), em que a Corte usou a suposta ameaça às instituições por parte do discurso sedicioso para justificar a limitação da liberdade de expressão.

Contudo, o autor não rejeita totalmente a possibilidade de limitação da liberdade de expressão, pois, como ele mesmo disse anteriormente, mesmo essa liberdade deve ser limitada pelo exercício das outras e também autolimitada.

Quando então seria justificado limitá-la? Rawls se apoia na famosa opinião do ministro da Suprema Corte Louis Brandeis no caso *Whitney v. California* (274 U.S. 357, 1927). Antes dessa opinião, a doutrina que regulava a liberdade de expressão, garantida nos Estados Unidos pela Primeira Emenda à Constituição, era chamada de “perigo claro e presente”. Segundo ela, a liberdade de expressão só pode ser limitada quando o discurso é feito em um contexto no qual representa uma ameaça “clara e presente” à nação. Ela foi esboçada a primeira vez no caso *Schenck v. United States* (249 U.S. 47, 1919), que julgou ativistas políticos que distribuíram panfletos incitando as pessoas a não se alistarem no exército durante a Primeira Guerra Mundial. Como podemos notar, não é somente o conteúdo do discurso que era tomado em separado, mas a sua aplicação a uma determinada circunstância. Rawls, contudo, considera a alusão a “perigo” muito vaga e, portanto, passível de ser usada pelas autoridades para suprimir os opositores do governo.

Brandeis já apresenta em sua opinião o germe de uma concepção deliberativa da democracia. Segundo ele, há uma conexão forte entre a liberdade de expressão e o processo democrático. Os cidadãos têm obrigação de tomar parte no governo, e essa obrigação só pode ser cumprida se eles puderem discutir e criticar os atos de decisão desse governo, sem receio. De maneira muito semelhante à Rawls, Brandeis admite que liberdade de expressão, ainda que seja um direito fundamental, não é absoluto e seu exercício está sujeito a restrições “se a restrição particular proposta é necessária para proteger o Estado da destruição ou de séria ameaça política, econômica ou moral”. O juiz ainda acrescenta:

O fato de o discurso resultar em alguma violência ou na destruição de propriedade não é suficiente para justificar sua supressão. É preciso haver um ataque sério ao Estado. Entre homens livres, os instrumentos ordinariamente utilizados para prevenir o crime são a educação e a punição das violações à lei, e não a restrição aos direitos de liberdade de expressão e assembleia.⁴ (Brandeis, 1927)

Rawls considera a fórmula adotada por Brandeis, “proteger o Estado da destruição ou de séria ameaça política, econômica ou moral”, ainda muito

⁴ *Schenck v. United States* (249 U.S. 47, 1919).

vaga e, portanto, carente de elaboração. Sua solução é colocar a ameaça em termos claramente institucionais, ou, ainda melhor, constitucionais.

Portanto, do ponto de vista da doutrina constitucional, a prioridade da liberdade implica que a liberdade do discurso político não pode ser restrita a não ser que se possa razoavelmente arguir a partir da natureza da situação presente, em que existe uma crise constitucional na qual as instituições democráticas não podem operar efetivamente e seus procedimentos para lidar com emergências também falham. (Rawls, 1993, p. 354).

Nossa reconstrução dos argumentos de Rawls acerca das liberdades básicas, política e de expressão, e o problema do financiamento de campanha, ou mais geralmente, da influência do capital sobre a política, expõe algumas tensões importantes contidas no pensamento do autor. Rawls afirma a necessidade de reconhecermos os limites internos e externos de qualquer liberdade básica, pois elas formam um sistema, mas ao tratar da liberdade de expressão defende uma concepção mínima de limitação, ou seja, ela somente seria desejável no caso extremo de ruptura constitucional. Ao mesmo tempo, contudo, ele interpreta a tradução do poder econômico em poder político, via financiamento desregulado de campanhas políticas como uma séria ameaça às liberdades políticas, família das liberdades básicas a qual pertence a liberdade de expressão. Há, portanto, um paradoxo aqui, pois se o financiamento de campanha desregulado se traduz em poder de expressão de algumas vozes em detrimento de outras e, assim, viola a igualdade do direito político, então Rawls oferece razões para que a liberdade de expressão seja regulada para além do caso extremo de ameaça de ruptura constitucional, pelo menos se tomarmos a interpretação da Suprema Corte acerca da conexão entre financiamento e liberdade de expressão no caso Buckley.

Dentro do espírito da interpretação rawlsiana do ideal de igualdade humana fundamental, as liberdades políticas devem ser liberdades efetivas e devem ter seu valor equitativo assegurado, de modo que exista igualdade equitativa de oportunidades políticas. Isso exige que o poder político, o poder econômico e a relação entre poder econômico e poder político sejam submetidos aos critérios da justiça como equidade. A distribuição de encargos e benefícios da cooperação social deve ser equitativa tanto política quanto economicamente.

Essa posição não é exclusiva de Rawls. Traduzindo para a linguagem de outra autora, mas mantendo a afirmação do ideal de igualdade humana fundamental, podemos afirmar com Martha Nussbaum que a igualdade humana e justiça requerem que a todas as pessoas, de todas as posições sociais, sejam asseguradas capacidades de autodeterminação e influência sobre o ambiente político e sobre o ambiente material em que se vive (Nussbaum, 2001, pp. 78-80). Esta autodeterminação política e material é impossibilitada quando alguns possuem tanto poder econômico que este se converte em capacidade desigual de determinação sobre os rumos políticos de uma sociedade.

Ainda dentro do mesmo espírito liberal igualitário de afirmação da igualdade humana, Thomas Scanlon afirma que sociedades tolerantes são aquelas em que a igualdade de direitos e liberdades legais e políticos são tais que “todos os membros da sociedade são igualmente levados em conta na definição daquilo que nossa sociedade é, e igualmente capazes de participar na determinação do que ela se tornará no futuro” (Scanlon, 2006, p. 190)⁵.

O modo como o poder econômico impossibilita a igual liberdade política efetiva, o acesso equitativo à expressão de vontade política e a equidade de influência sobre a determinação dos rumos políticos do Brasil torna a democracia brasileira demasiado distante de um processo político justo. Isso pode ser visto cabalmente no problema do financiamento de campanha e da comunicação social de massa, que articulam poder econômico e poder político de maneira que impede a equalização da capacidade dos cidadãos influenciarem a formação da vontade coletiva.

Para além de Rawls

Não é nosso propósito aqui resolver esse paradoxo e limite da teoria formulada por Rawls, mas somente identificá-lo. Fato é que Rawls trabalha em grande medida no nível mais abstrato do que ele chama de teoria ideal, na qual os arranjos institucionais são racionalmente justificados, a partir de um modelo ideal de “razão pública” e de “condição de legitimidade” que atualizam o imperativo categórico kantiano e o contratualismo liberal, e regulam uma

⁵ Tradução nossa.

sociedade “bem ordenada”. Mas ele também faz incursões à sociedade real, especificamente aos Estados Unidos, que ele sugere ter um “regime democrático razoavelmente bem governado”, geralmente para buscar exemplos que demonstrem a aplicabilidade de sua teoria como ideal normativo⁶.

Ainda que não sirva para explicar o paradoxo e limite, é interessante notar que os exemplos de discurso sedicioso elencados pelo autor para ilustrar a limitação da liberdade de expressão são a militância socialista e campanhas contra o alistamento militar. Rawls foi um expoente da esquerda americana, que amadureceu intelectualmente na década de 1960, onde a pauta da esquerda foi marcada pelo Movimento dos Direitos Civis e pelos protestos contra a Guerra do Vietnã, ambos movimentos altamente críticos das instituições da sociedade norte-americana e que incluíam em seu repertório de ação a incitação à desobediência civil. Parece compreensível que o autor tenha escolhido o discurso sedicioso para examinar o problema dos limites da liberdade de expressão, e tenha chegado a uma conclusão de que ele é justificável somente *in extremis*, pois a repressão ao discurso sedicioso naquele contexto histórico significava calar as forças mais progressistas da sociedade norte-americana.

Estamos conscientes de que a contextualização histórica não pode ser usada para explicar a teoria de Rawls, ainda que ela possa contribuir para compreendê-la. Mas o uso de exemplos como ferramenta heurística, ou seja, de investigação, como faz Rawls com o caso do discurso sedicioso, não é método banal, sem consequências. Pois se em vez desse discurso o autor tivesse tomado como exemplo o oligopólio da grande mídia e sua concentração em uma fatia estreita do espectro ideológico, ele provavelmente seria forçado a chegar a conclusões bem diferentes. Deixemos em aberto a avaliação acerca do estado de oligopolização da grande mídia norte-americana no tempo de Rawls, e seus

⁶ Além de afirmar explicita e indubitavelmente que seus princípios de justiça têm como objeto as principais instituições políticas, jurídicas, econômicas e sociais que compõem o que chama de “estrutura básica da sociedade” e que conformam as possibilidades de vida acessíveis às diversas posições sociais, possibilitando ou impedindo o “valor equitativo das liberdades políticas” e a “efetividade” das liberdades, incidindo sobre as possibilidades de construção do que Scanlon defende como sendo uma sociedade tolerante ou sobre as chances de existência das capacidades de participar da determinação do ambiente político e econômico em que se vive nos termos de Nussbaum.

efeitos sobre o regime democrático. Fato é que a literatura acadêmica acerca do viés da grande mídia naquele país só faz crescer (D'Alessio, 2012; DellaVigna, National Bureau of Economic Research., and Kaplan, 2006; Carlson, 2003; Young, 1999). Alguns autores argumentam que a oligopolização do setor já se faz sentir na virada do século XX (Sheppard, 2008).

O importante é notar que no Brasil o recente processo de democratização não se estendeu ao setor da comunicação. A sociedade brasileira hoje é informada por um pequeno grupo de grandes empresas de mídia, todas ativas no contexto do regime militar, que apoiaram de maneira mais ou menos explícita. Se no contexto da democratização houve certa dispersão, com alguns grupos aderindo ao movimento pela abertura decididamente, enquanto outros mantinham simpatias claras com o regime de exceção, com as repetidas vitórias de candidatos do PT nos últimos quatro pleitos presidenciais, a grande mídia assumiu coletivamente o papel de oposição ao governo em exercício. Isso se reflete, entre outras coisas, em um tremendo viés antigoverno, antiesquerda e anti-PT, já fartamente detectado pela literatura acadêmica especializada (Miguel, 1999; Aldé, 2003; Aldé, Mendes and Figueiredo, 2007), viés esse que recrudescer em períodos eleitorais, como mostram repetidos estudos sobre o tema e, mais recentemente, as análises do Manchetômetro⁷.

Para se ter uma ideia, tomando o período eleitoral de 2014, enquanto Dilma (PT), Aécio Neves (PSDB) e Marina Silva (PSB) foram objeto de um número similar de chamadas e manchetes neutras nas capas dos jornais *O Globo*, *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo*, em torno de 250 cada, Dilma recebeu cinco vezes mais contrárias (212/44/59, respectivamente). No mesmo período, Aécio Neves recebeu quatro vezes mais chamadas e manchetes favoráveis que Dilma (41/10). Proporção similar se nota quando comparamos as contrárias para partidos políticos. O PT foi alvo no mesmo período de 137 chamadas negativas, enquanto o PSDB de apenas 39 e o PSB, 20. As análises do “Manchetômetro” mostram que na eleição de 2010 o viés também foi tremendo e no mesmo sentido. Dilma teve o dobro de contrárias recebidas por José Serra (PSDB). Por fim, a análise da eleição de 1998, quando Fernando Henrique Cardoso (PSDB) concorria à reeleição contra Lula (PT) revela que o

⁷ <www.manchetometro.com.br/>.

viés da grande mídia não é contra o partido no governo, mas contra o PT, pois mesmo não tendo sido governo, Lula e seu partido foram alvo de cobertura muito mais negativa do que Fernando Henrique e o PSDB. Na verdade, Fernando Henrique foi agraciado com quase o dobro de notícias favoráveis em relação a contrárias, coisa única nos estudos do “Manchetômetro” em qualquer eleição, e isso em um contexto de indicadores econômicos muito ruins.

Frente à realidade da democracia brasileira do presente, para que nos serve a contribuição de Rawls? A nosso ver, ela pode ser encarada de duas maneiras: ou sua teoria ideal não se aplica ao caso do Brasil, ou seja, nossa democracia está tão longe da teoria rawlsiana que esta não faz sentido como guia normativo; ou ela faz sentido, mas precisamos reinterpretá-la à luz das condições e da situação histórica próprias de nossa democracia. Deve ser transparente para o leitor nossa adesão à segunda tese, caso contrário o presente exercício seria fútil. Mas se esse é o caso, precisamos então investigar quais as consequências de um tremendo viés midiático sobre o sistema de liberdades básicas, mais especificamente para a liberdade e igualdade políticas, em sua conexão com a liberdade de expressão e a questão do financiamento de campanhas.

A seguinte analogia nos parece plenamente apropriada: se o financiamento de campanha sem regulação viola o igual valor da liberdade política, o tremendo viés do oligopólio midiático também o faz, e de maneira muito similar. A publicação nas capas e miolo dos jornais e nas revistas semanais de artigos e manchetes desproporcionalmente desfavoráveis aos candidatos da esquerda, *vis-à-vis* seus concorrentes de centro, direita e centro-direita, durante o período eleitoral, é análogo ao financiamento de uma máquina de propaganda política. Mais potente ainda como instrumento de comunicação política são telejornais como o Jornal Nacional⁸, que apresenta um viés em tudo similar a seus pares impressos. Isso sem falar nas revistas semanais, como *Veja*, *Isto É* e *Época*, que são ainda mais militantes e enviesadas que os referidos jornais impressos e televisionados. No mínimo, toda essa propaganda oposicionista é equivalente a um polpudo financiamento de campanha não contabilizado pelo Tribunal Superior Eleitoral. Manchetes enviesadas, *spots* de rádio anunciando a capa da revista semanal, escândalos fabricados que atingem somente

⁸ <www.manchetometro.com.br/jornal-nacional-2014/>.

um lado da disputa etc., essas ações de mídia funcionam como panfletos, comícios e carreatas, ou seja, como propaganda eleitoral.

Devemos somar a esse argumento o fato de as empresas de mídia serem grandes conglomerados privados. Sua propensão para tentar influenciar resultados eleitorais, por que não dizer militância, redundam sim em interferência de interesses empresariais, e não somente de pessoas físicas, na política. A violação do valor igual das liberdades políticas é, assim, amplificada pelo poder econômico das grandes empresas, quando a regulação eleitoral permite que elas financiem campanhas. E não adianta limitarmos sua participação no financiamento direto de campanha se não regularmos, ao mesmo tempo, os meios de comunicação, particularmente seu regime de propriedade.

A grande mídia no Brasil, portanto, atenta diretamente contra as liberdades políticas dos cidadãos, pois funciona como instrumento de amplificação da comunicação política de um setor específico do espectro político-ideológico, instrumento esse que sequer é contabilizado legalmente como contribuição de campanha. Ao contrário, e aí entramos em uma seara teórica que Rawls não explora satisfatoriamente, o discurso midiático se apresenta como livre de vieses, objetivo e equilibrado, e ao proceder dessa maneira viola os pressupostos da ação comunicativa que, segundo Jürgen Habermas, são fundamentais para a legitimação das instituições nas democracias contemporâneas (Habermas, 1989, 1990). Como os cidadãos nas sociedades de massa dependem cotidianamente dos meios de comunicação para se informar e, portanto, formar opinião acerca dos assuntos que dizem respeito à sua vida comum, o viés e a distorção sistemáticos produzem a corrupção da esfera pública. Mas deixaremos essa perspectiva para ser explorada em outra oportunidade.

Voltando ao tema da corrupção, com o qual começamos esse artigo, o financiamento desregulado de campanha está frequentemente ligado à prática da corrupção. Empresas e indivíduos afluentes transacionam com políticos eleitos e seus agentes no aparelho estatal verbas para financiamento de campanha em troca de vantagens ilegais em concorrências públicas e em outros atos ilícitos. Há evidências de mecanismo similar no que toca a relação com as grandes empresas de mídia, mas aqui a moeda de troca são os anúncios de órgãos públicos e a compra de assinaturas em massa para escolas públicas e outros órgãos de governo.

Conclusão

Recapitulando, mostramos aqui que o problema da interação entre poder econômico e poder político é tão antigo quanto a reflexão sistemática sobre a política. No entanto, ele se torna particularmente agudo na democracia, pois esse regime é fundamentado na ideia da igualdade política. John Rawls é um dos autores da justiça liberal que mais refletiram sobre esse problema da democracia liberal.

É importante atentarmos para o argumento de Rawls de que as liberdades básicas devem ser pensadas em conjunto e não separadamente, como fazem as grandes empresas de comunicação e seus defensores quando absolutizam a liberdade de expressão. Na democracia, a liberdade de expressão está diretamente ligada à liberdade política, e a abordagem que Rawls dá ao assunto combina de maneira virtuosa os aspectos deliberativo e representativo da democracia contemporânea, pois identifica o financiamento de campanha, por seu efeito sobre a comunicação política, como fonte de violação do igual valor da liberdade política dos cidadãos.

Na verdade, é bem razoável supor, pelo menos em uma concepção republicana e igualitária de democracia, que a liberdade política é mais básica do que a liberdade de expressão, ou melhor, que a liberdade de expressão seja de fato uma subespécie de liberdade política, partilhando dessa situação com outras liberdades políticas como o direito/liberdade para votar e ser votado, a liberdade de associação etc.

Somente dentro de uma concepção liberal formalista de democracia é que podemos pensar a liberdade de expressão como sendo tão ou mais básica do que liberdade política. Mas para conceber tal esquema precisamos tomar os direitos e liberdades como algo dado, como um tipo de maná que cai do céu, ou como se fossem diretamente derivados de uma constituição (conjunto de normas básicas) cujas fontes de estabilidade e legitimidade são dadas como garantidas por uma força extra-histórica e extrapolítica.

Sim, tal concepção liberal formalista de democracia é uma secularização mal ajambrada da ideia de que é Deus, uma força extra-humana, que nos dá essas liberdades e direitos, e que cumpre aos homens somente respeitá-los. Não é coincidência o fato de que muitas pessoas que esposam tal concepção

sejam, ao mesmo tempo, fervorosos adeptos do princípio do livre mercado e do estado mínimo. Há um elemento religioso transcendente nessas crenças: a ideia de que a solução para a vida coletiva dos homens não advém do seu próprio esforço, mas de uma força externa. O positivismo jurídico talvez seja a forma mais secularizada dessa ideia, ou seja, a que esconde melhor seu fulcro transcendental, pois pretende erigir as normas básicas da vida coletiva como um edifício, com lógica interna própria e, assim, completamente apartado das forças vivas da sociedade, da política.

Ironicamente, positivistas jurídicos e libertários cultuam a imagem de Kant como patrono de suas escolas de pensamento. Kant, no entanto, é claro acerca da importância da autonomia na constituição do sujeito moral. Se essa autonomia pode ser exercitada pelo indivíduo como mero exercício deontológico, por meio do qual deduzimos nossas obrigações, na vida coletiva ela só se resolve quando somos autores das leis as quais estamos submetidos. Assim, Rawls nos parece ser um intérprete bem mais competente da teoria de Kant do que seus competidores libertários e positivistas. Sem o primado do direito político não há liberdade possível.

Mas se a liberdade política é a mais fundamental, e a liberdade de expressão sua subespécie, então sua limitação é na verdade, interna, o que Rawls chama de autolimitação. O raciocínio aqui é cristalino, se não submetemos o financiamento de campanha à regulação estamos na verdade expondo a liberdade política ao efeito corrosivo das desigualdades sociais, inclusive à competição imensamente desigual entre pessoas físicas e os interesses corporativos de pessoas jurídicas.

Mostramos também como, a despeito de não ser tratado por Rawls, o problema do comportamento da grande mídia é inteiramente análogo ao do financiamento de campanha. Se nos negamos a fazer uma regulação republicana e igualitária da mídia, estaremos pondo em risco o igual valor da liberdade política de nossos cidadãos.

A conexão dos temas do financiamento de campanha e do viés da grande mídia com o da igualdade de acesso ao discurso político mostra como o problema da corrupção vai bem além do tráfico de dinheiro entre agentes econômicos e políticos com vistas a auferir ganho pecuniário e vantagens eleitorais. Ao contrário do que creem alguns, a solução para esses problemas fundamen-

tais de nossa democracia só pode advir da prática da própria democracia, das ações dos cidadãos. Ninguém vai resolver isso por nós!

Referências bibliográficas

- ALDÉ, Alessandra. 2003. “As eleições presidenciais de 2002 nos jornais.” *ALCEU* n. 3 (6):93-121.
- ALDÉ, Alessandra, Gabriel Mendes, and Marcus Figueiredo. 2007. “Tomando partido: imprensa e eleições presidenciais em 2006.” *Política e Sociedade* (10).
- ARENDT, Hannah. 1958. *The human condition*. Chicago: University of Chicago Press.
- ARISTOTLE. 1958. *The Politics of Aristotle*. Translated by Ernest Barker. New York: Oxford University Press.
- CARLSON, Paul R. 2003. *Media bias and the Middle East*. Philadelphia: Xlibris. “Cúpula da CPI recebeu doações de empreiteiras sob investigação.” 2015. *Folha de S.Paulo*, 25/02/2015.
- D’ALESSIO, Dave. 2012. *Media bias in presidential election coverage, 1948-2008 : evaluation via formal measurement, Lexington studies in political communication*. Lanham, Md.: Lexington Books.
- DELLAVIGNA, Stefano, National Bureau of Economic Research., and Ethan Kaplan. 2006. “The fox news effect media bias and voting.” In *NBER working paper series working paper 12169*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- HABERMAS, Jürgen. 1989. *The theory of communicative action*. Boston: Beacon Press.
- . 1990. *Moral consciousness and communicative action*. Cambridge: The MIT Press.
- HAMILTON, Alexander, James Madison, John Jay, and Terence Ball. 2003. *The Federalist, Cambridge texts in the history of political thought*. Cambridge, U.K. ; New York: Cambridge University Press.
- KANT, Immanuel. 1964. *Fundamentação da metafísica dos costumes, Biblioteca Universitaria. Serie 1. Filosofia, 7*. Sao Paulo: Cia. Ed. Nacional.
- MANIN, Bernard. 1997. *The principles of representative government, Themes in the social sciences*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- MIGUEL, Luis Felipe. 1999. “Mídia e manipulação política no Brasil: a Rede Globo e as eleições presidenciais de 1989 a 1998.” *Comunicação & Política* no. VI (2-3):119-138.
- NUSSBAUM, Martha. 2001. *Women and human development. The capabilities approach*. Cambridge, Cambridge University Press.
- OBER, Josiah. 1998. *Political dissent in democratic Athens : intellectual critics of popular rule, Martin classical lectures New series*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- PLATO, and Benjamin Jowett. 2000. *The republic, Dover thrift editions*. Mineola, N.Y.: Dover Publications.
- RAWLS, John. 1971. *A theory of justice*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- . 1993. *Political liberalism, John Dewey essays in philosophy ;*. New York: Columbia University Press.

- _____. 2002. *Justice as fairness: a restatement*. Org. Erin Kelly. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- _____. 2008. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes.
- _____. 2011. *O liberalismo político*. São Paulo: Martins Fontes.
- SCANLON, Thomas. 2006. *The difficulty of tolerance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SEN, Amartya. 1992. *Inequality reexamined*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- SHEPPARD, Si. 2008. *The partisan press : a history of media bias in the United States*. Jefferson, N.C.: McFarland & Co.
- VITA, Álvaro de. 2008. *O Liberalismo Igualitário. Sociedade democrática e justiça internacional*. São Paulo: Martins Fontes.
- YOUNG, Frank M. 1999. *Media bias : how political prejudice distorts the news*. 1st ed. Lompoc, Calif.: Information Products.

A reforma política e o financiamento das campanhas eleitorais

Wagner Pralon Mancuso

Escândalos de corrupção povoam diariamente o noticiário político no Brasil. Muitos desses escândalos estão ligados ao financiamento de campanhas eleitorais. A contribuição que a reforma política pode oferecer para a luta contra a corrupção passa pela mudança do modelo nacional de financiamento de campanhas.

Para tratar do assunto, este capítulo foi dividido em quatro seções, além desta introdução. A próxima seção mostra que as campanhas eleitorais em nosso país recebem recursos públicos e privados. No entanto, é enorme a predominância dos recursos privados, concentrados por um pequeno grupo de grandes doadores, sobretudo por empresas gigantescas, mas também por indivíduos ricos, sejam eles candidatos ou não.

A segunda seção argumenta que este modelo de financiamento eleitoral coloca em risco valores democráticos fundamentais, tais como a igualdade política entre os cidadãos, a competição política entre os candidatos e o comportamento republicano dos representantes. Em decorrência disso, os interesses particulares de grandes doadores podem vir a ser privilegiados em detrimento do interesse público; candidatos dispostos a desafiar os interesses particulares podem ter muita dificuldade para encarar a disputa eleitoral de modo competitivo; e a atuação dos representantes eleitos pode sucumbir à flagrante ilegitimidade.

A terceira seção mapeia as principais propostas de mudança do modelo brasileiro de financiamento eleitoral que estão em debate. É dada atenção especial às propostas que combatem a preponderância dos grandes doadores de recursos privados, tais como a ideia do financiamento eleitoral exclusivamente com recursos públicos, e a ideia de proibir o financiamento empresarial, ampliar o financiamento público e estabelecer tetos baixos para doações individuais. Discutem-se também os desafios que tais propostas precisam enfrentar para que não haja simplesmente a substituição dos problemas atuais por problemas novos.

A última seção apresenta as considerações finais. Defende-se que a mudança no financiamento das campanhas é um passo importante para o combate à corrupção, mas não deve ser encarada como a panaceia para este fim. O enfrentamento da corrupção envolve avanço determinado e simultâneo em várias frentes.

O modelo brasileiro de financiamento de campanhas

Quanto à origem das receitas, o modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais é misto, ou seja, admite recursos públicos e privados. Duas são as fontes de recursos públicos: o Fundo Partidário e a propaganda eleitoral gratuita. Entre as fontes de recursos privados, destacam-se as doações de pessoas jurídicas, isto é, de empresas, e de pessoas físicas (inclusive as autoações dos candidatos), ao lado de fontes residuais como doações pela internet, rendimentos de aplicações financeiras e comercialização de bens/realização de eventos.

Recursos públicos

Fundo Partidário

Regido pela lei 9.096 de 1995 – a Lei dos Partidos Políticos – o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, mais conhecido como Fundo Partidário, é formado por diversos recursos.

A fonte principal de recursos do Fundo Partidário é uma dotação anual do orçamento da União, em valor nunca inferior ao produto da seguinte operação: o número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao

da proposta orçamentária multiplicado por 35 centavos de reais, em valores de agosto de 1995, corrigidos pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV). Em agosto de 2014, este valor corrigido corresponderia a 1,57 centavos – com um reajuste de 347,19% em relação a agosto de 1995.¹

Além desta dotação orçamentária anual, o Fundo Partidário também pode receber outros recursos financeiros destinados por lei em caráter permanente ou eventual, doações de pessoas físicas e jurídicas, e multas e penalidades eleitorais.

Os recursos do Fundo Partidário são repassados ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que por sua vez os distribui mensalmente aos órgãos nacionais dos partidos políticos, obedecendo aos seguintes critérios: (i) 5% em partes iguais a todos os partidos com estatutos registrados no TSE; e (ii) 95% na proporção dos votos obtidos pelos partidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. Posteriormente, parte desses recursos é redistribuída pelos órgãos partidários nacionais para órgãos partidários estaduais e municipais.

Os recursos do Fundo podem ser aplicados parcialmente em campanhas eleitorais. Eles também podem ser aplicados para outros fins, tais como manutenção dos partidos (inclusive pagamento de pessoal, até o máximo de 50% do total recebido); propaganda doutrinária e política; criação e manutenção de institutos partidários de pesquisa, doutrinação e educação política (no mínimo, 20% do total recebido); e criação e manutenção de programas de promoção da participação política de mulheres (no mínimo, 5% do total recebido).

A tabela 1 mostra os valores do Fundo Partidário que foram repassados pelo TSE a cada partido político brasileiro em 2014. A segunda coluna aponta o montante repassado a partir da dotação orçamentária e de outras fontes. A terceira coluna indica o montante repassado a partir de multas e penalidades eleitorais. A quarta coluna registra o total de repasses, enquanto a última apresenta a proporção dos repasses para cada partido.

¹ O cálculo foi feito com a Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>. Acesso em fev. 2015.

Tabela 1 – Valores do Fundo Partidário repassados aos partidos pelo TSE em 2014 (em R\$)

PARTIDO	DUODÉCIMOS	MULTAS	TOTAL	%
PT	50.314.999,19	9.388.024,51	59.703.023,70	16,33
PMDB	35.935.894,67	6.705.122,53	42.641.017,20	11,66
PSDB	33.996.754,15	6.343.311,11	40.340.065,26	11,03
PR	20.468.060,41	3.819.081,66	24.287.142,07	6,64
PP	20.301.561,46	3.788.015,73	24.089.577,19	6,59
PSB	18.693.888,52	3.488.050,68	22.181.939,20	6,07
PSD	18.578.099,24	3.466.446,31	22.044.545,55	6,03
DEM	14.883.665,58	2.777.126,39	17.660.791,97	4,83
PDT	12.232.228,44	2.284.748,46	14.516.976,90	3,97
PTB	11.961.753,56	2.231.946,14	14.193.699,70	3,88
PV	9.750.907,75	1.788.310,41	11.539.218,16	3,16
PC do B	8.630.718,64	1.610.430,39	10.241.149,03	2,80
PSC	8.478.243,67	1.581.981,08	10.060.224,75	2,75
SDD	7.092.439,70	1.323.413,08	8.415.852,78	2,30
PPS	6.878.883,71	1.283.567,09	8.162.450,80	2,23
PRB	5.671.383,18	1.058.267,57	6.729.650,75	1,84
PSOL	3.967.874,46	740.421,14	4.708.295,60	1,29
PHS	2.611.521,17	487.348,15	3.098.869,32	0,85
PMN	2.538.942,17	473.806,13	3.012.748,30	0,82
PT do B	2.418.285,96	451.293,68	2.869.579,64	0,78
PTC	2.254.243,29	420.686,05	2.674.929,34	0,73
PSL	1.894.615,42	353.585,47	2.248.200,89	0,61
PRP	1.387.889,69	259.038,85	1.646.928,54	0,45
PRTB	1.320.815,21	246.523,87	1.567.339,08	0,43
PSDC	1.056.801,52	197.263,31	1.254.064,83	0,34
PTN	1.048.613,09	195.735,48	1.244.348,57	0,34
PEN	906.782,72	169.272,28	1.076.055,00	0,29
PSTU	803.924,45	150.080,63	954.005,08	0,26
PPL	559.860,97	102.206,29	662.067,26	0,18
PCB	553.396,10	99.635,82	653.031,92	0,18
PCO	514.094,44	96.003,17	610.097,61	0,17
PROS	493.873,68	92.230,34	586.104,02	0,16
TOTAL	308.201.016,21	57.472.973,80	365.673.990,01	100,00

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

O Fundo Partidário é muito importante para a sobrevivência cotidiana dos partidos, mas, como veremos adiante, sua relevância para as eleições é relativamente pequena. Na prestação de contas das eleições de 2014, os diretórios partidários de todas as agremiações políticas declararam ter recebido, em conjunto, uma receita de 72.434.780,86 reais, vinda da parcela do Fundo Partidário a que tinham direito. Como veremos adiante, este valor corresponde a apenas 5,4% da receita recebida diretamente de empresas pelos diretórios partidários. Por sua vez, os candidatos e os comitês de todos os partidos declararam em conjunto, respectivamente, receitas de 60.958.575,57 reais e 24.124.397,75 reais, tendo como fonte de recursos o repasse de Fundo Partidário por diretórios das agremiações políticas. Esses valores significam somente 4,7% do dinheiro doado por empresas diretamente a candidaturas e 6,0% das doações empresariais diretas destinadas aos comitês. Pressionados, de um lado, pela necessidade de manter a estrutura partidária em funcionamento e, de outro lado, pela necessidade de destinar uma parte do Fundo Partidário para atividades definidas pela lei (por exemplo: institutos partidários e promoção da participação feminina), os partidos políticos brasileiros recorrem principalmente a outras fontes de recursos para encarar o desafio eleitoral.

Propaganda eleitoral gratuita

A propaganda eleitoral gratuita é outro meio de destinar recursos públicos para campanhas eleitorais. A lei 9.504/1997 – a Lei das Eleições – proíbe a propaganda eleitoral paga no rádio e na televisão e determina que as emissoras reservem horários para a divulgação de propaganda eleitoral gratuita. A cessão desses horários pelas emissoras lhes dá direito a compensações fiscais, como será explicado a seguir. O valor milionário da renúncia tributária decorrente dessas compensações fiscais corresponde a um significativo investimento indireto de recursos públicos nas campanhas eleitorais.

O primeiro período destinado à propaganda eleitoral gratuita abrange os 45 dias anteriores à antevéspera do primeiro turno. Neste período, as emissoras devem reservar horários, tanto para a propaganda em bloco, quanto para inserções a serem veiculadas ao longo da programação.

Quanto à propaganda em bloco neste período, as emissoras de rádio e de TV devem reservar, de segunda a sábado, duas sessões de 50 minutos, nos

anos em que ocorrem eleições nacionais e estaduais-distritais (isto é, para a Presidência da República, para a Câmara dos Deputados, para o Senado Federal, para o governo dos Estados e do Distrito Federal, para as Assembleias Legislativas e para a Câmara Legislativa do Distrito Federal). No rádio, a propaganda em bloco vai ao ar das 7 horas às 7h50min e das 12 horas às 12h50min. Na TV, o horário de transmissão é das 13 horas às 13h50min e das 20h30min às 21h20min².

Nos anos em que ocorrem eleições municipais (isto é, para prefeito e para vereador), as emissoras devem reservar para a propaganda em bloco, de segunda a sábado, duas sessões de 30 minutos, que vão ao ar no rádio das 7 horas às 7h30min e das 12 horas às 12h30min; e, na TV, das 13 horas às 13h30min e das 20h30min às 21 horas³.

No período que antecede o primeiro turno, tanto nas eleições nacionais quanto nas eleições estaduais-distritais e municipais, as emissoras de rádio e TV devem reservar 30 minutos diários adicionais para propaganda eleitoral gratuita em inserções de até 60 segundos, veiculadas ao longo da programação entre 8 horas e 24 horas⁴.

Nesse primeiro período, o tempo da propaganda eleitoral gratuita – em bloco e em inserções – é dividido entre os partidos conforme os seguintes critérios: (i) dois terços são distribuídos proporcionalmente ao número de representantes dos partidos na Câmara dos Deputados; (ii) do um terço restante, um terço é distribuído igualmente entre os partidos e dois terços proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados. Em caso de coligação, sempre é considerada a soma do número de representantes na Câmara dos Deputados de todos os partidos que a integram.

² A propaganda para a Presidência da República e para a Câmara dos Deputados é transmitida às terças, quintas e sábados. Às segundas, quartas e sextas é transmitida a propaganda para o Senado Federal, para o governo dos Estados, para as Assembleias Legislativas e para a Câmara Legislativa do Distrito Federal.

³ A propaganda para o governo municipal é transmitida às segundas, quartas e sextas, e para a Câmara de Vereadores às terças, quintas e sábados.

⁴ No ano de eleições nacionais e estaduais/distritais, o tempo é dividido em partes iguais para as campanhas majoritárias e proporcionais. No ano de eleições municipais, esse tempo é destinado exclusivamente à campanha dos candidatos a prefeito.

No segundo turno das eleições para o Poder Executivo, as emissoras devem novamente reservar horários para a propaganda eleitoral gratuita, em bloco e em inserções. Este segundo período de propaganda vai de 48 horas após a proclamação dos resultados do primeiro turno até a antevéspera do segundo turno.

Neste período, para a propaganda em bloco, as emissoras devem reservar, diariamente, duas sessões de 20 minutos: no rádio, das 7 horas às 7h20min e das 12 horas às 12h20min; e, na TV, das 13 horas às 13h20min e das 20h30min às 20h50min. Se há segundo turno, tanto para presidente quanto para governador, então as emissoras de rádio e de TV devem reservar, diariamente, duas sessões adicionais de 20 minutos para a propaganda em bloco para governador, que se inicia imediatamente após a propaganda para presidente.

Neste mesmo período, as emissoras de rádio e TV também devem reservar 30 minutos diários adicionais para a propaganda eleitoral gratuita em inserções de até 60 segundos, veiculadas ao longo da programação entre 8 horas e 24 horas. Se há segundo turno para presidente e governador, cada disputa recebe 15 minutos. Se há segundo turno apenas para um desses cargos, todo o tempo disponível fica para esta disputa.

Na propaganda eleitoral gratuita do segundo turno, tanto em bloco quanto em inserções, o tempo é dividido igualmente entre os dois candidatos.

As emissoras de rádio e TV têm direito a compensações fiscais em decorrência da cessão de horários para a propaganda eleitoral gratuita nos seguintes termos:

- primeiro, apura-se o valor correspondente a oito décimos do resultado da multiplicação de 100%, do tempo das inserções, e de 25%, do tempo das transmissões em bloco, pelo preço do espaço comercializável comprovadamente vigente, divulgado pelas emissoras por tabela pública de preços de veiculação de publicidade;
- o valor apurado pode ser deduzido do lucro líquido para determinação do lucro real na apuração do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica – IRPJ (inclusive da base de cálculo dos recolhimentos mensais previstos na legislação fiscal), bem como da base de cálculo do IRPJ incidente sobre o lucro presumido.

- no caso de empresas que optam pelo Simples Nacional, o valor integral da compensação fiscal pode ser deduzido da base de cálculo de imposto e contribuições devidos pela emissora, conforme critérios definidos pelo Comitê Gestor do Simples Nacional.

Para as eleições de 2014, a Receita Federal estimou em 839.534.999,00 de reais o valor da renúncia tributária decorrente deste benefício fiscal. Trata-se, sem dúvida, de um valor significativo, mas corresponde a apenas 27,8% do investimento total feito por empresas nas eleições de 2014, como mostraremos em seguida. Seria interessante se a Receita Federal também calculasse e divulgasse os valores que realmente deixou de arrecadar em função da propaganda eleitoral gratuita. O cálculo da renúncia tributária efetiva permitiria avaliar em que medida é realista a estimativa de renúncia divulgada pela Receita no começo dos anos eleitorais.

Recursos privados

Doações de pessoas jurídicas

Não há exagero em dizer que hoje, no Brasil, as campanhas eleitorais são, em grande medida, uma dívida das empresas. A lei 9.504/1997 permite que empresas façam doações eleitorais até o limite de 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição – o que representa um valor muito significativo para empresas de grande porte⁵. As doações empresariais podem ser feitas em dinheiro ou então em recursos estimáveis em dinheiro, o que ocorre quando uma empresa cede bens ou serviços e os recebedores declaram à justiça eleitoral o valor monetário estimado desses itens.

As empresas podem doar para partidos, candidatos ou comitês, que são órgãos criados especificamente para arrecadar e aplicar recursos eleitorais. Partidos, candidatos e comitês podem aplicar as doações empresariais diretamente nas

⁵ A Lei das Eleições veda doações eleitorais das seguintes fontes: entidade ou governo estrangeiro; órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; concessionário ou permissionário de serviço público; entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; entidade de utilidade pública; entidade de classe ou sindical; pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; entidades beneficentes e religiosas; entidades esportivas; organizações não governamentais que recebam recursos públicos; e organizações da sociedade civil de interesse público.

campanhas eleitorais, ou então repassá-las entre si. Quando algum desses agentes repassa doações empresariais a outro agente, deve declarar à justiça eleitoral a identidade do doador originário. Aqui o foco está posto exclusivamente sobre as doações empresariais oficiais, efetivamente declaradas à justiça eleitoral. Não é possível mensurar o eventual “caixa dois”, isto é, o volume de recursos eleitorais que fluiriam ilicitamente de empresas para partidos, candidatos e comitês.

Sobre as doações eleitorais empresariais no Brasil, pode-se dizer que: (i) em volume, são vultosas e crescentes; (ii) na origem, são concentradas por poucas empresas de grande porte; e (iii) no destino, são concentradas em poucos partidos políticos.

Quanto ao primeiro ponto, o total de doações empresariais declaradas à justiça eleitoral nas eleições de 2010 foi de 2.212.077.033,99 de reais, ao passo que nas eleições de 2014 este valor subiu a 3.022.572.092,04 de reais – um aumento de 36,6%, para uma inflação acumulada de 28,8% entre outubro de 2010 e outubro de 2014, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – Amplo (IPC-A), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁶. Em 2014, as empresas dividiram seus investimentos eleitorais aproximadamente na mesma proporção entre partidos (1.332.049.543,69 de reais ou 44,1% do total) e candidaturas individuais (1.288.101.660,41 de reais ou 42,6% do total). Por sua vez, os comitês receberam 402.420.887,94 de reais, o que corresponde a 13,3% dos recursos empresariais investidos em campanhas.

Em relação ao segundo ponto, a tabela 2 mostra que algumas grandes empresas se destacam como as principais doadoras eleitorais no país.

Ao todo, 16.252 CNPJs empresariais fizeram doações eleitorais em 2014⁷. No entanto, somente os dez maiores CNPJs foram responsáveis por nada menos que 28,1% do total de doações. A tabela 2 considera apenas o CNPJ do doador empresarial. Se as doações fossem agregadas por grupos empresariais, a concentração observada seria ainda maior, pois vários grupos dispersam suas doações por mais de um CNPJ. Entre os CNPJs campeões de doações eleito-

⁶ Os valores referentes às eleições de 2010 foram apurados em meados de 2011. Os valores das eleições de 2014 foram apurados em fevereiro de 2015. Em ambos os casos, as fontes utilizadas foram as prestações de contas de partidos, candidatos e comitês à justiça eleitoral.

⁷ CNPJ significa Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica. É um número que identifica cada pessoa jurídica junto à Receita Federal.

Tabela 2 – 10 maiores CNPJs empresariais doadores na eleição de 2014

DOADOR	R\$	% DOAÇÕES EMPRESARIAIS
JBS	365.666.324,50	12,1%
Construtora Andrade Gutierrez	83.243.000,00	2,8%
Construtora OAS	68.743.630,00	2,3%
Cervejaria Petrópolis	57.378.000,00	1,9%
Construtora Queiroz Galvão	55.840.921,00	1,8%
UTC Engenharia	52.787.066,00	1,7%
Construtora Norberto Odebrecht	48.328.100,00	1,6%
CRBS	39.940.000,00	1,3%
Bradesco Vida e Previdência	39.689.866,82	1,3%
Banco BTG Pactual	37.300.275,00	1,2%
Subtotal 10 maiores doadores	848.917.183,32	28,1%
Demais grupos e empresas	2.209.600.908,72	71,9%
TOTAL	3.022.572.092,04	100,0%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

rais encontram-se uma indústria de alimentos (JBS), cinco construtoras (Andrade Gutierrez, OAS, Queiroz Galvão, UTC e Odebrecht), duas indústrias de bebidas (Cervejaria Petrópolis e CRBS) e duas empresas do setor financeiro (Bradesco Vida e Previdência e BTG Pactual).

No que se refere ao terceiro ponto, a tabela 3 indica que a maior parte do financiamento eleitoral empresarial no Brasil é fortemente concentrada em poucos partidos políticos, seus candidatos e comitês.

Tabela 3 – Partidos que mais receberam doações empresariais na eleição de 2014

PARTIDO	R\$	% DOAÇÕES EMPRESARIAIS
PT	729.167.518,39	24,1%
PSDB	600.058.638,52	19,9%
PMDB	535.964.859,54	17,7%
Subtotal 3 partidos	1.865.191.016,45	61,7%
Demais partidos	1.157.381.075,59	38,3%
TOTAL	3.022.572.092,04	100,0%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Em 2014, a justiça eleitoral recebeu prestações de contas de diretórios, candidatos e comitês ligados a 31 partidos diferentes. Todavia, de cada 100 reais em doações empresariais nas eleições daquele ano, 61,70 reais foram arrecadados por diretórios, candidatos e comitês de apenas três partidos políticos – o Partido dos Trabalhadores (PT, com 24,1% das doações), o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB, 19,9%) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, 17,7%).

Doações de pessoas físicas (inclusive dos próprios candidatos)

A lei 9.504, de 1997, admite doações eleitorais de pessoas físicas para partidos, candidatos ou comitês – em dinheiro ou estimáveis em dinheiro – até o limite de 10% dos rendimentos brutos do ano anterior à eleição⁸. Assim como ocorre com as doações de empresas, os agentes recebedores podem aplicar as doações de pessoas físicas diretamente nas campanhas eleitorais ou então repassá-las entre si. A Lei das Eleições admite também o uso de recursos próprios dos candidatos em suas campanhas eleitorais até o valor máximo de gastos estabelecido por seus partidos para o cargo em disputa.

Nas eleições de 2014, 136.589 CPFs fizeram doações eleitorais que totalizaram 552.537.506,29 de reais, o que corresponde a 18,3% do total de doações feitas por empresas. As pessoas físicas preferiram destinar suas doações para candidaturas individuais, que receberam 488.944.123,81 de reais – isto é, 88,5% deste tipo de receita. O restante foi dividido em doações a partidos políticos (37.499.782,21 reais, ou 6,8% do total) e a comitês (R\$ 26.093.600,27 reais ou 4,7% do total).

As contribuições eleitorais de pessoas físicas também foram concentradas por alguns grandes doadores. Verificamos que 5.246 CPFs (apenas 3,8% do total de CPF doadores) realizaram contribuições iguais ou superiores a 14.260 reais, sendo responsáveis por 50% do total doado por pessoas físicas. Dentre estes, 465 CPFs (0,3% dos CPFs doadores) fizeram doações iguais ou superiores a 100 mil reais, perfazendo 26,7% das doações. Um grupo ainda mais

⁸ Este limite não se aplica a doações estimáveis em dinheiro que não ultrapassem 50 mil reais, referentes à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador (lei 9.504, artigo 23, parágrafo 7º).

seleto de 30 CPFs contribuiu com valores iguais ou superiores a 1 milhão de reais, sendo responsável por 8,9% do total doado por pessoas físicas.

Os três partidos políticos cujos diretórios, candidatos e comitês mais receberam contribuições eleitorais de pessoas físicas foram, respectivamente, o PT (78.843.288,76 reais ou 14,3% das doações), o PSDB (78.079.128,42 reais ou 14,1% das doações) e o PMDB (75.466.823,07 reais ou 13,7% das doações).

Por sua vez, as autodoações realizadas por 9.710 candidatos somaram 374.778.151,96 reais em 2014, o que representa 12,4% das doações eleitorais empresariais realizadas no mesmo ano. Novamente observou-se o fenômeno da concentração de recursos eleitorais: 279 candidatos (isto é, apenas 2,9% dos candidatos autodoadores) investiram quantias iguais ou superiores a 233.554,02 reais em suas próprias campanhas, totalizando 50% das doações com recursos próprios; 106 candidatos (1,1% dos autodoadores) investiram mais de 500 mil reais, sendo assim responsáveis por 34,6% dos recursos deste tipo; e 38 candidatos (0,4% dos autodoadores) aportaram montantes iguais ou superiores a 1 milhão de reais, perfazendo 22,3% das autodoações.

Os partidos cujos candidatos mais investiram recursos próprios em suas campanhas eleitorais foram, respectivamente, o PMDB (60.146.083,74 reais; 16% do total), o PSDB (37.959.218,51 reais; ou 10,1%) e o PT (30.744.998,30 reais; ou 8,2%).

Fontes residuais

Por fim, algumas fontes de receita têm importância residual para as campanhas eleitorais. Partidos, candidatos e comitês declararam ter recebido 1.657.066,42 reais de doações pela internet, 47.316,81 reais em rendimentos de aplicações financeiras dos recursos eleitorais arrecadados e 2.230,00 reais em comercialização de bens ou realização de eventos.

Alguns problemas causados pelo modelo brasileiro de financiamento de campanhas

Em linhas gerais, a seção anterior pode ser resumida em quatro pontos. Os três primeiros dizem respeito à origem das receitas eleitorais. O quarto se refere à divisão dessas receitas.

- i O modelo brasileiro de financiamento de campanhas é marcado pela preponderância incontestável das doações empresariais.
- ii Não obstante, há outras fontes significativas de recursos eleitorais, tanto privadas (doações de pessoas físicas e autodoações de candidatos) quanto públicas (propaganda eleitoral gratuita e Fundo Partidário).
- iii Um grupo relativamente pequeno de doadores concentra uma parte desproporcionalmente grande das doações privadas, tanto de empresas quanto de pessoas físicas, bem como de autodoações de candidatos.
- iv Em maior ou menor medida, a distribuição de todos os tipos relevantes de recursos eleitorais, tanto privados quanto públicos, favorece os maiores partidos políticos.

O modelo brasileiro de financiamento de campanhas é muito criticado. A principal crítica é que a grande dependência em relação a recursos privados, e a concentração desses recursos privados por grandes doadores, colocam em risco valores cruciais para uma democracia, tais como a igualdade política entre os cidadãos, distorcendo-a em favor dos maiores financiadores; a competição política entre os candidatos, desnivelando-a em favor dos mais financiados; e o comportamento republicano dos eleitos, possibilitando que, em suas decisões, os interesses particulares de grandes financiadores se sobreponham aos interesses particulares dos demais cidadãos, bem como ao interesse público. Em decorrência disso, os cidadãos comuns podem ficar desconfiados da política, e desencantar-se com ela; potenciais candidatos com propostas divergentes dos interesses dos grandes financiadores podem ter graves dificuldades para enfrentar a disputa eleitoral de forma competitiva ou simplesmente desistir de enfrentá-la; e a atuação dos representantes eleitos pode tornar-se flagrantemente ilegítima.

Pensem, inicialmente, no caso dos grandes doadores empresariais. Por que, afinal, algumas empresas de grande porte fazem contribuições eleitorais tão vultosas? As motivações em jogo podem ser diversas e, muitas vezes, estão misturadas. A doação pode ser impulsionada, por exemplo, por laços sociais, de amizade ou de parentesco entre empresário e candidato. A contribuição também pode atender afinidades ideológicas, exprimindo a preferência do empresário pela visão de mundo, ou pela plataforma política, dos

partidos ou candidatos contemplados. Por outro lado, doações empresariais podem ser pragmáticas, sendo distribuídas entre candidatos e partidos com chance de vitória, conforme as pesquisas eleitorais, independentemente do perfil ideológico, mas com o propósito de obter acesso aos vencedores, sejam eles quais forem. Contribuições empresariais podem ser recompensas em retribuição de benefícios passados, ou investimentos com vistas a benefícios futuros, tais como contratos com o Poder Público, incentivos fiscais, créditos subsidiados, criação de programas que gerem oportunidades de negócios para as empresas, realização de obras públicas que as favoreçam, aprovação de leis, regulações e decisões favoráveis aos seus interesses etc. Extorsão, intimidação e chantagem de políticos em relação a empresários são outros fatores que não devem ser negligenciados.

Independentemente da motivação que efetivamente estimula cada doação empresarial, os candidatos e partidos que dispõem de mais recursos eleitorais têm condições de realizar melhores campanhas, o que aumenta sua chance de vitória. Assim, causas diferentes podem resultar em efeitos iguais: a igualdade política entre os cidadãos se perde, a competição política entre os candidatos torna-se enviesada, e o comportamento republicano dos eleitos fica comprometido. Todos esses efeitos não são meramente hipotéticos. Eles são bastante reais. De fato, muitos escândalos políticos em nosso país têm origem justamente na relação entre agentes privados, que doam recursos eleitorais para obter influência, e agentes políticos que vendem influência para obter recursos eleitorais. Efeitos idênticos podem vir a ser observados quando grandes doações eleitorais são feitas por pessoas físicas. O mesmo pode ocorrer também quando candidatos ricos investem muitos recursos próprios em suas candidaturas. Uma vez eleitos, podem tentar recuperar os recursos investidos e talvez bem mais que isso.

Propostas de mudança do modelo brasileiro de financiamento de campanhas

A mudança do modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais tornou-se um dos principais pontos discutidos no âmbito da reforma política, por causa das características do modelo sintetizadas no início da seção

anterior, e dos riscos e perigos a elas associados. Assim, diante do quadro atual, marcado pela grande dependência das campanhas eleitorais em relação a recursos privados, e pela intensa concentração da oferta desses recursos nas mãos de grandes doadores, sobretudo empresariais, o debate sobre o modelo de financiamento de campanhas eleitorais tem mobilizado os três poderes do Estado em nível nacional.

No que se refere ao Poder Judiciário, encontra-se no Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.650, proposta em setembro de 2011 pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Esta ADI questiona trechos da Lei dos Partidos Políticos e da Lei das Eleições que tratam do financiamento de campanhas eleitorais. As solicitações da OAB são as seguintes: (i) proibição imediata e declaração de inconstitucionalidade das doações de empresas; (ii) declaração de inconstitucionalidade das regras relativas à doação de pessoas físicas e à doação de recursos próprios dos candidatos, permitindo-se, todavia, que as regras atuais mantenham sua eficácia por até 24 meses, para evitar a criação de “lacuna jurídica”; e (iii) recomendação ao Congresso Nacional de adoção, em 18 meses, de legislação que limite, de modo uniforme e em patamar suficientemente baixo, as doações de pessoas físicas e o uso de recursos próprios pelos candidatos em campanhas eleitorais. Em caso de não adoção de nova legislação neste prazo, então o TSE receberia a incumbência de regulamentar a questão de forma provisória.

Mais de dois anos depois, em dezembro de 2013, o ministro-relator Luiz Fux proferiu seu voto no plenário do STF atendendo às solicitações da OAB. Três ministros acompanharam imediatamente o voto do relator: Joaquim Barbosa, Dias Toffoli e Roberto Barroso. Outro ministro, Teori Zavascki, apresentou pedido de vista e o julgamento ficou suspenso até abril de 2014, quando Zavascki votou contra a ADI, e outros dois ministros – Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski – votaram a favor dela. Nesta oportunidade, o ministro Gilmar Mendes apresentou novo pedido de vista e, desde então até agora (março de 2015), o julgamento da matéria encontra-se suspenso, embora a maioria absoluta dos ministros do STF já tenha votado pela aprovação da ADI da OAB.

Quanto ao poder executivo, a Presidência da República tem assumido uma posição ambígua no debate. Por um lado, instada pelo STF a se pronunciar sobre a ADI da OAB, a Presidência da República encaminhou parecer da

Advocacia Geral da União contrário à Ação, argumentando que o financiamento eleitoral por empresas deveria ser admitido, porque as empresas, como segmento social, não devem ser alijadas da representação política; porque o financiamento eleitoral empresarial é uma forma de participação política e de expressão ideológica; porque tal financiamento não gera desequilíbrio se as leis existentes forem respeitadas; porque este financiamento garante o pluralismo partidário, podendo evitar o predomínio dos partidos maiores sobre os menores; e porque, a seu ver, os melhores remédios contra a influência eleitoral do poder econômico seriam o controle e a transparência na relação entre os empresários e a classe política⁹.

Por outro lado, em julho de 2013, em resposta aos protestos que haviam se espalhado pelo país desde o mês anterior, a presidenta da República enviou uma mensagem aos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal propondo a realização de um plebiscito sobre a reforma política, inclusive sobre o modelo nacional de financiamento de campanhas eleitorais. A ideia foi retomada frequentemente durante a campanha eleitoral de 2014, como pode ser visto, por exemplo, na seguinte declaração da presidenta Dilma Rousseff, então candidata à reeleição:

Eu não acredito que a gente consiga aprovar as propostas mais importantes, como é o caso do fim do financiamento empresarial de campanha, sem que isso seja votado num plebiscito. Não basta convocar Assembleia, não basta Constituinte, tem de votar em plebiscito. Se não votar em plebiscito não tem força suficiente¹⁰.

No âmbito do Poder Legislativo, encontram-se em tramitação dezenas de projetos, apresentados por deputados federais e senadores de diferentes partidos políticos, que sugerem as mais diversas modificações no modelo de financiamento das campanhas eleitorais. Quanto à origem das receitas para as campanhas, pode-se dizer que a discussão sobre o tema no Congresso Nacional tem girado, essencialmente, em torno de três questões: (i) As campanhas eleitorais devem ser financiadas exclusivamente com recursos públicos ou recursos

⁹ Mensagem n. 404, de 26 de setembro de 2011, encaminhada pela presidenta da República ao presidente do Supremo Tribunal Federal.

¹⁰ Disponível em: <www.saladeimprensa.dilma.com.br/2014/10/13/dilma-volta-a-defender-a-reforma-politica-com-participacao-popular/>. Acesso em mar. 2015.

privados devem ser admitidos? (ii) Caso recursos privados sejam admitidos, que fontes devem ser permitidas? (iii) Caso recursos privados sejam admitidos, deve-se estabelecer algum teto para as doações das fontes permitidas?

Neste momento, uma proposição legislativa que tem recebido muita atenção é a Proposta de Emenda à Constituição 352, de 2013. Esta PEC é fruto de um grupo de trabalho multipartidário, instituído pela Câmara dos Deputados em julho de 2013, em resposta à mensagem da Presidência da República mencionada anteriormente. Coordenado pelo deputado federal Cândido Vaccarezza (PT-SP), o grupo de trabalho foi criado para estudar e apresentar propostas sobre a reforma política e a consulta popular referente ao tema. Depois de quatro meses de reuniões, audiências e debates, o grupo apresentou a PEC 352/2013 como resultado de seu trabalho. Essa PEC é uma das principais proposições legislativas sob análise na comissão especial da reforma política, formada na Câmara dos Deputados em fevereiro de 2015. No que se refere às fontes de financiamento de campanhas, esta PEC é bastante permissiva, pois autoriza na Carta Magna as doações eleitorais de pessoas físicas e de empresas a partidos políticos (contrariando frontalmente a tendência do STF de declarar as doações empresariais como inconstitucionais) e repassa para a lei infraconstitucional o dever de fixar limites para essas doações, em valores absolutos e percentuais. Portanto, da forma como está, a PEC 352/2013 não dá nenhuma solução para o problema da dependência de recursos eleitorais privados, concentrados em grandes doadores, sobretudo empresariais.

Outra proposição legislativa importante é o Projeto de Lei 6.316, de 2013, subscrito por dezenas de deputados federais. Esse projeto de reforma política foi elaborado pela Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas, integrada por dezenas de organizações e movimentos da sociedade civil, e cuja executiva é liderada pela Comissão Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), pelo Conselho Federal da OAB, pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e pela Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político. Na parte que trata das fontes de financiamento de campanhas, este projeto é bem menos permissivo que a PEC 352. Em primeiro lugar, veda totalmente o financiamento eleitoral empresarial. Em segundo lugar, cria o Fundo Democrático de Campanhas, formado por recursos do orçamento da União, em valores a serem propostos pelo Tribunal Superior

Eleitoral (TSE), e também por outros recursos, tais como multas administrativas e penalidades eleitorais. Em terceiro lugar, admite doações eleitorais de pessoas físicas a partidos políticos, dentro de um teto de 700 reais por pessoa, até o limite de 40% da cota do Fundo Democrático de Campanhas destinadas ao maior partido. Se aprovado, o PL 6.316/2013 não excluiria os recursos privados das campanhas eleitorais, mas reduziria sensivelmente a sua importância e eliminaria a figura dos grandes doadores.

Dentre as ideias que circulam no Congresso Nacional, o financiamento de campanhas eleitorais exclusivamente com recursos públicos é a proposta mais radical para erradicar a dependência em relação aos recursos privados e, conseqüentemente, a predominância de grandes doadores. Em levantamento realizado em fevereiro de 2015 nos *sites* da Câmara e do Senado na internet, foram encontrados em tramitação quatro projetos na primeira Casa e dois projetos na segunda Casa que defendem essa bandeira¹¹. Todos os projetos vedam doações privadas (de empresas e de pessoas físicas, inclusive dos candidatos) e estabelecem que recursos públicos sejam a única fonte admissível de financiamento eleitoral.

No contexto de uma reforma política, a reorientação do modelo nacional de financiamento de campanhas numa direção que favoreça valores democráticos, como a igualdade política, a competição política e o comportamento republicano dos eleitos, envolve a aprovação de proposições legislativas que combatam a atual preponderância dos grandes doadores de recursos privados. Proposições como o PL 6.316/2013, ou os projetos que instituem o financiamento público exclusivo, cumprem a contento esse papel.

No entanto, proposições como essas, que aumentam a importância dos recursos públicos vis-à-vis os recursos privados no financiamento eleitoral, precisam equacionar com cuidado algumas questões a fim de não substituir problemas antigos por problemas novos. A primeira questão a ser enfrentada é a definição do montante de recursos públicos que será destinado ao fi-

¹¹ Não estão incluídos na contagem os projetos que admitem doações de pessoas físicas e jurídicas para os fundos públicos de financiamento eleitoral. Os quatro projetos que tramitam na Câmara são o PL 1.210, de 2007 (Régis Oliveira, PSC/SP), o PL 4.634, de 2009 (Poder Executivo), o PL 5.277, de 2009 (Ibsen Pinheiro, PMDB/RS) e o PL 5.177, de 2013 (Marcus Pestana, PSDB/MG). Os dois projetos que tramitam no Senado são o PLS 268, de 2011 (Comissão de Reforma Política) e o PLS 36, de 2015 (Reguffe, PDT/DF).

nanciamento eleitoral. Afinal, quanto se deve investir no financiamento da competição política? Não existe fórmula mágica para responder tal pergunta. Trata-se de uma decisão política. O desafio aqui é definir um valor que viabilize a competição, mas ao mesmo tempo não onere excessivamente os cofres públicos. Medidas que barateiem as campanhas eleitorais ajudariam a evitar o ônus excessivo. Passos nessa direção foram dados por leis recentes, tais como a lei 11.300, de 2006, que proibiu *outdoors*, espetáculos, showmícios, apresentação de artistas em comícios e distribuição de brindes; e a lei 12.891, de 2013, que estabeleceu um teto para gastos eleitorais com veículos automotores e com a alimentação do pessoal de campanha, e definiu dimensões máximas para adesivos. Outro exemplo: a adoção do voto em lista fechada (ou flexível) nas eleições proporcionais poderia não apenas baratear as campanhas, mas também fazê-las girar mais em torno de plataformas partidárias do que de figuras individuais como acontece hoje. Este exemplo deixa claro que, embora os capítulos deste livro discutam separadamente os grandes temas da reforma política, na prática eles estão profundamente interligados.

Até este ponto, o foco do capítulo esteve posto sobre o lado da oferta de recursos eleitorais. É importante focalizar também o lado da demanda por esses recursos. Sendo assim, a segunda questão a ser tratada são os critérios de distribuição dos recursos públicos que substituiriam os recursos privados no financiamento eleitoral. Este trabalho já mostrou que, no modelo atual, os maiores partidos políticos (principalmente o PT, o PSDB e o PMDB) são favorecidos na distribuição de todos os tipos de recursos eleitorais, tanto privados quanto públicos. Se, por um lado, essa distribuição assimétrica acompanha as preferências do eleitorado brasileiro, por outro lado pode prejudicar a competição política, em detrimento dos partidos menores. Sabe-se porém, que, no modelo vigente, a indústria de criação de partidos políticos é estimulada pela garantia constitucional de acesso de todos os partidos a recursos públicos, tais como o Fundo Partidário e o horário gratuito no rádio e na TV. Muitas vezes, o horário gratuito é usado por partidos pequenos como moeda de troca na formação de coligações com os partidos maiores, com vistas ao alcance de cargos públicos e espaços de poder. Portanto, o segundo desafio é estabelecer critérios de distribuição dos recursos eleitorais públicos que, ao mesmo tempo, respeitem as preferências do eleitorado, mas não desnivelem

excessivamente a competição política, nem favoreçam a fragmentação artificial do sistema partidário. Mais uma vez o problema do financiamento eleitoral tangencia outros problemas a serem enfrentados na reforma política.

Um dos traços mais marcantes no perfil da classe política brasileira é a histórica sub-representação de determinados segmentos sociais, tais como as mulheres, os negros e as pessoas com necessidades especiais, dentre outros. Então, o terceiro desafio que se coloca é usar o financiamento eleitoral público para estimular os partidos políticos a apresentarem mais candidaturas de segmentos sociais sub-representados. Os partidos que o fizessem poderiam ser premiados com mais recursos, e os partidos que não o fizessem poderiam ser punidos com perda de recursos.

Não adianta banir formalmente a figura dos grandes doadores de recursos eleitorais privados se eles puderem, de forma ilegal e impune, continuar oferecendo tais recursos a partidos e candidatos, e estes, da mesma forma, puderem continuar a demandá-los e recebê-los. Portanto, o quarto desafio é imprimir total transparência ao processo de recebimento, uso e prestação de contas dos recursos eleitorais, bem como fiscalizar e punir a doação e o recebimento de financiamento ilícito.

Em síntese, a mudança do modelo atual de financiamento de campanhas eleitorais tem se mostrado uma das tarefas mais controvertidas e difíceis da reforma política, seja pela morosidade do Poder Judiciário, pela ambiguidade do Poder Executivo ou pela indefinição do Poder Legislativo. Todavia, é uma tarefa da maior importância. Vale a pena enfrentá-la.

Considerações finais

O combate à corrupção envolve a destruição da simbiose entre agentes privados que querem comprar influência e agentes políticos que estão dispostos a vendê-la. Para esse fim, é importante uma reforma política que transforme o modelo vigente de financiamento de campanhas eleitorais no sentido de erradicar a atual predominância dos grandes doadores de recursos privados.

Os outros capítulos deste livro mostram que a reforma política é um desafio abrangente e complexo. O mesmo se pode dizer sobre o combate à corrupção. A mudança no financiamento das campanhas é um passo importante nes-

ta direção, mas não deve ser vista como uma panaceia. Antes, integra um rol de medidas que também abrange a transparência absoluta no uso dos recursos públicos, a promoção do controle social sobre o uso desses recursos, a aprovação e a aplicação de leis inteligentes e eficazes, o fortalecimento dos órgãos de controle interno (por exemplo, controladorias e corregedorias) e externo (por exemplo, tribunais de contas), bem como de outras instituições cruciais, tais como o Ministério Público, a Polícia Federal e o Poder Judiciário. O combate à corrupção exige avanços determinados e simultâneos em todas essas frentes.

Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil

Jairo Nicolau

Até o século XIX as eleições para o legislativo de todos os países eram feitas utilizando algum modelo de representação majoritária. No fim daquele século, alguns matemáticos europeus propuseram um novo modelo de distribuição de cadeiras baseado no total de votos que cada partido obtivesse nas eleições. Este modelo é o que nós conhecemos hoje como proporcional de lista.¹ A ideia seria logo incorporada ao programa de diversos partidos, mundo afora, particularmente pelos partidos socialistas e religiosos ao perceberem que o novo modelo aumentava as chances de eleger seus candidatos.

Segundo a representação proporcional, cada partido (alguns países permitem que os partidos concorram coligados) apresenta uma lista de candidatos aos eleitores. Para eleger um representante, é necessário que o partido ultrapasse uma quota de votos. O sistema procura garantir que a proporção de cadeiras de um partido seja próxima à proporção de votos que este obteve nas urnas. Muitos fatores afetam o “grau de proporcionalidade” de um sistema proporcional, o principal deles é o número de cadeiras que são disputadas:

¹ Existe um modelo diferente de representação proporcional, o voto único transferível, utilizado na Irlanda, que permite que o eleitor ordene os candidatos segundo as suas preferências. Para detalhes, ver: NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012. Neste texto, uso a representação proporcional para me referir exclusivamente ao modelo proporcional de lista.

um partido com 10% dos votos elegerá cerca de dez deputados (10%) em um distrito com 100 representantes, mas não elegerá nenhum candidato em um distrito de cinco representantes.

Existem diferentes regras para distribuir as cadeiras conquistadas por um partido entre os nomes que concorrem. Na lista fechada, os partidos estabelecem a ordem dos nomes antes das eleições e os eleitores votam apenas na legenda. Os candidatos dispostos na parte superior da lista são eleitos; por exemplo, se um partido elege três deputados, são os três primeiros nomes que serão escolhidos. A lista fechada é utilizada, entre outros países, na Espanha, Portugal, Argentina, Itália e África do Sul. Na lista aberta, os partidos apresentam uma lista de nomes e o ordenamento final depende exclusivamente da votação obtida nas eleições. A lista aberta é utilizada, por exemplo, no Brasil, Finlândia, Peru e Polônia. Outros países, tais como Bélgica, Holanda, Dinamarca e Indonésia, utilizam a lista flexível, que permite que os eleitores alterem a lista preordenada pelo partido. Se um candidato disposto na parte de baixo da lista obtiver uma votação expressiva, ele pode “ultrapassar” os nomes mais bem posicionados e se eleger.

Atualmente, a representação proporcional é o sistema eleitoral mais utilizado nas eleições dos representantes de legislativos nacionais. Entre os 95 países que realizaram eleições democráticas no começo da década de 2010, 58% utilizaram o sistema proporcional para a escolha de seus representantes; 28% empregaram sistemas majoritários; e 14, algum modelo de sistema misto².

O Brasil utiliza a representação proporcional de lista aberta para eleger deputados e vereadores desde 1945. Este sistema resistiu a duas Assembleias Constituintes (1946 e 1987-1988), passou incólume às constantes mudanças eleitorais promovidas pelo Regime Militar e hoje faz parte do texto constitucional, que em seu art. 45 define: “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”.

A meu juízo, a representação proporcional foi fundamental para a democratização do país, pois deu espaço no legislativo às vozes emergentes (do PT

² Para a classificação dos sistemas eleitorais dos 95 países democráticos ver: NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012.

às novas lideranças pentecostais); serviu para renovar a elite política brasileira; garantiu um razoável respeito às preferências eleitorais quando estas se transformam em representação política; e contribuiu para atrair para o processo eleitoral forças políticas radicais, que teriam pouco incentivo para fazê-lo na vigência de um sistema eleitoral mais restritivo.

Apesar dessas virtudes, o sistema representativo brasileiro tem sido marcado por duas características negativas e que se aprofundaram nos últimos anos: a hiperfragmentação partidária e as campanhas centradas em candidatos, com reduzida importância dos partidos nas disputas para o legislativo. Este texto discute como o sistema eleitoral brasileiro colaborou para isso e sugere algumas reformas, razoavelmente simples de serem implementadas, que podem contribuir para minorar os efeitos negativos. Minhas sugestões pressupõem a manutenção da representação proporcional e o reconhecimento de que ela é a melhor opção para escolha de representantes no Brasil.

Representação proporcional no Brasil: o que não funciona?

Começemos por um truísmo: a premissa que orienta qualquer reforma é que algo precisa ser mudado, pois não está funcionando bem. Por isso, toda boa reforma sempre deveria começar com um bom diagnóstico. Seguindo a premissa, cabe perguntar: afinal, o que não está funcionando bem com o modelo de representação proporcional em vigor no Brasil? Para responder, vamos separar as críticas em dois grupos. O primeiro contempla as críticas feitas à representação proporcional em geral; o segundo envolve as críticas endereçadas especificamente ao modelo de lista aberta. A falta de clareza a respeito desta diferença tem trazido uma razoável confusão ao debate da reforma eleitoral no Brasil.

Antes, porém, vale a pena tratar de um tema que é tradicionalmente apontado como o principal defeito da representação política no Brasil. Muitos eleitores não entendem como alguns candidatos recebem excelente votação e não se elegem; enquanto outros, com votações menores podem se beneficiar dos votos de candidatos que conseguiram sozinhos ultrapassar o quociente eleitoral. Na eleição de 2010, tivemos alguns exemplos na disputa para deputado federal. A candidata Luciana Genro (PSOL-RS) obteve 129 mil votos e foi a quinta indi-

vidualmente mais votada em seu estado, mas não se elegeu. No outro extremo, o candidato Tiririca (PR-SP) recebeu 1,35 milhões de votos; o que significa dizer que a sua votação ultrapassou o quociente eleitoral (315 mil votos) quatro vezes. Ou seja, além de se eleger, ele garantiu a eleição de mais três nomes da sua coligação, alguns com votações inferiores às de outros candidatos que não se elegeram por outras legendas. Talvez, esta seja a característica do sistema eleitoral mais incompreendida pela população (e por muitos jornalistas e políticos)³.

Na versão de lista aberta, tal como usada no Brasil, o fato de os eleitores poderem votar em um nome acaba dando a impressão de que o critério majoritário é empregado para preencher todas as cadeiras em uma eleição para deputado. Já fiz uma consulta informal em diversos ambientes, e a maioria das pessoas acredita que a regra em vigor assegura a eleição dos nomes mais votados do estado até que as cadeiras sejam preenchidas, independentemente dos partidos dos candidatos. O processo de votação na urna eletrônica acaba reforçando esta crença: se o eleitor vota para presidente, governador e senador e o mais votado é eleito, porque ao votar em um nome para deputado federal não seriam eleitos os mais votados do estado?

Na realidade, os eleitores brasileiros desconhecem o fato de que, o que conta para a divisão de cadeiras nas eleições para deputado, é o agregado de votos conquistados por uma legenda (ou coligação), e não o voto dado a um nome individualmente. Esta dificuldade, provavelmente é menor para um eleitor da Finlândia, país que também utiliza a representação proporcional de lista aberta, mas que usa uma cédula com o nome de todos os candidatos de cada partido. Para um finlandês, não resta muita dúvida que se trata de um sistema em que as listas concorrem entre si. Em que pouco importa que um nome de um partido foi eleito com poucos votos enquanto outro foi eleito com muitos.

Uma das fragilidades desta crítica ao sistema eleitoral é que ela usa um princípio majoritário (os mais votados independentes do partido a que pertençam devem ser eleitos) para avaliar um sistema que é baseado em outra métrica (a cada partido segundo a sua votação).

³ A proposta do “distritão” simplesmente sugere transformar este equívoco interpretativo sobre a natureza da representação proporcional em razão de ser do sistema eleitoral. A ideia é eleger deputados segundo o sistema majoritário, desconsiderando a distribuição de votos de cada partido.

Problemas da representação proporcional: A hiperfragmentação e as coligações

As evidências de que a fragmentação partidária brasileira atingiu níveis muito acentuados são inquestionáveis. A Câmara dos Deputados eleita em 2014 é composta por 28 partidos, um recorde na história brasileira. Além do número de partidos representados, é grande a dispersão de poder. O PT, o maior partido, elegeu apenas 69 deputados (14% do total). Entre os parlamentos de países democráticos, não há atualmente nenhum caso de dispersão de poder partidário tão acentuado como o que observamos na atual Câmara dos Deputados brasileira. O quadro de alta fragmentação partidária é encontrado também nas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais das grandes cidades.

A rigor, os estudos comparativos feitos por cientistas políticos não conseguiram demonstrar que o maior ou menor número de partidos representados no Legislativo tenha efeitos negativos sobre a qualidade das políticas públicas ou sobre a estabilidade da ordem democrática. Portanto, pode-se argumentar que a hiperfragmentação é uma característica da democracia brasileira sem graves implicações sobre o funcionamento da instituições.

Ainda que este argumento seja plausível e não tenhamos como saber em que medida um quadro menos fragmentado seria melhor para a democracia no Brasil, podemos observar que a alta fragmentação partidária tem incorrido em altos custos políticos para o chefe do Poder Executivo, particularmente o presidente, no momento de organizar a sua base de sustentação no Legislativo. Em um quadro de alta dispersão de poder parlamentar, partidos com bancadas reduzidas acabam aumentando desproporcionalmente sua capacidade de barganha para participar do governo ou para vetar iniciativas governamentais. Se excluirmos os quatro principais partidos de oposição em âmbito nacional (PSDB, DEM, PSB e PPS), o governo Dilma Rousseff precisa somar as cadeiras de seis partidos para obter a maioria das cadeiras na Câmara dos Deputados: PT (69), PMDB (65), PP (38), PSD (36), PR (34) e PTB (25).

A alta fragmentação tem trazido ainda dificuldades para a organização do trabalho parlamentar, já que cada partido necessita de gabinetes, assessores e acesso a outros recursos. O mesmo acontecendo nas campanhas eleitorais, em que o Fundo Partidário e o tempo do horário de propaganda eleitoral acabam se dispersando excessivamente entre as legendas.

A hiperfragmentação partidária brasileira não deriva exclusivamente do sistema proporcional, mas um dos seus componentes – a possibilidade de os partidos coligarem-se nas eleições para deputados e vereadores – tem contribuído fortemente para isso.

No Brasil, para eleger um deputado, um partido necessita ultrapassar o quociente eleitoral (total de votos dados aos partidos, dividido pelo número de cadeiras em disputa). Caso um partido não atinja o quociente eleitoral, seus votos são desprezados e ele não pode participar da distribuição das cadeiras. Assim, o quociente eleitoral funciona como uma cláusula de barreira nos Estados. Para ultrapassar esta barreira, os pequenos partidos têm forte incentivo para juntar seus votos por intermédio das coligações. Quanto mais disputada as eleições, mais inseguros os partidos ficam e mais incentivos têm para coligarem-se. Um caso extremo aconteceu nas eleições de 2014 em Alagoas, onde os nove deputados federais do estado foram eleitos por coligações e pertencem a partidos diferentes.

Sabemos que os maiores partidos coligados também podem se beneficiar da transferência dos votos dos menores. Mas na prática, ao permitir que pequenos partidos possam eleger deputados com votação inferior ao quociente eleitoral, as coligações tendem a favorecer os pequenos e, conseqüentemente, a aumentar a fragmentação partidária.

Problemas da lista aberta: campanhas centradas em candidatos e a indefinição das bases territoriais

Entre os tipos de representação proporcional, o modelo de lista aberta é o que mais estimula a competição entre os candidatos durante a campanha e menos incentiva a propaganda partidária. Diferentemente da lista fechada, em que os eleitores só votam no partido, ou da lista flexível, que direciona os votos de legenda para os primeiros nomes da lista, no modelo em vigor no Brasil o voto de legenda serve apenas para definir quantas cadeiras cada partido (ou coligação) receberá. Os candidatos de cada lista sabem que o número de cadeiras que o partido elegerá será menor do que o de nomes apresentados; por isso, eles são estimulados a pedir votos para si, com o propósito de chegar à frente de seus colegas. Nas campanhas, é frequente ouvirmos candidatos a de-

putados e vereadores relataram conflitos com outros nomes da lista por conta de disputas por determinadas “bases eleitorais”. O mesmo fenômeno acontece em países que utilizam a lista aberta (Finlândia e Polônia) ou a utilizaram no passado (Itália e Chile).

Os dirigentes partidários têm alguns instrumentos para influenciar as disputas intralista, os principais deles são: concentrar tempo do horário eleitoral e recursos financeiros em alguns nomes e fazer uma campanha partidária complementar às dos candidatos. Mas estes instrumentos têm sido insuficientes para minorar a tendência a campanhas eleitorais fortemente centradas nos candidatos e seus atributos individuais. É sintomático que a legislação obrigue os candidatos a apresentar o seu partido no material durante o horário de propaganda eleitoral.

Um tema fundamental em todo sistema representativo está associado ao tipo de relação que os deputados cultivam com suas bases eleitorais durante o mandato. Os eleitores procuram seus representantes ao longo do mandato? Os deputados têm mais incentivo para prestar conta aos seus eleitores ou aos membros dos partidos aos quais estão filiados?

Os “estilos de representação” dependem de uma série de fatores. Entre eles, o sistema eleitoral é um dos mais importantes. Em um sistema de distritos de um representante, todas as regiões do país estão formalmente representadas no Legislativo e é mais fácil para o eleitor saber quem é o representante do seu distrito. Já em um modelo de lista fechada, como os eleitores votam apenas na legenda, e não em nomes específicos, faz pouco sentido esperar que os deputados representem territórios do país; deles é esperado que representem o programa partidário.

Uma das características da lista aberta é que ela permite que convivam simultaneamente diferentes estilos de representação. Basta observar os tipos de apelos que os candidatos fazem durante as campanhas eleitorais no Brasil. Alguns pretendem representar territórios específicos do estado; outros os grandes temas nacionais. Alguns se dirigem a segmentos específicos do eleitorado (religiões, minorias, segmentos profissionais e esportivos); outros identificam-se com questões de natureza ideológica e doutrinária.

Apesar desta diversidade, a versão de que o deputado deve representar determinadas regiões do estado e “fazer coisas” por aquela região é preponderan-

te, particularmente no interior do país. O problema é que a lista aberta não garante que todas as áreas de um estado terão representantes no Legislativo. Por exemplo, é comum que um município eleja um (ou mais) representante (s), enquanto outros, de população semelhante, não eleja nenhum. O fenômeno de sub e sobre-representação territorial tem sido comum nas regiões metropolitanas e nas capitais. Ainda que exista uma tendência para que os deputados procurem estrategicamente ocupar os territórios “sem representação”, a ausência de um deputado nativo é vista como um problema pelos moradores de cidades do interior e de bairros das grandes cidades.

Propostas para aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil

As propostas apresentadas a seguir são direcionadas a corrigir os dois principais problemas do sistema representativo brasileiro: a hiperfragmentação partidária e a reduzida importância dos partidos na arena eleitoral. A ideia é manter o modelo proporcional de lista, sem alterar a forma como os eleitores votam. Com relação ao terceiro aspecto, a indefinição das bases territoriais, reconheço que o sistema de lista não garante uma solução permanente. De qualquer modo, considero este terceiro ponto bem menos importante do que os dois primeiros.

Para reduzir a hiperfragmentação partidária

Entre as diversas opções possíveis para reduzir a fragmentação partidária, existem duas que têm sido usadas em reformas eleitorais de outras democracias: a alteração da fórmula matemática empregada para distribuir as cadeiras entre os partidos; adoção de um patamar mínimo de votos nacionais para que um partido possa eleger deputados (cláusula de barreira). Ambas poderiam ser implementadas no Brasil por intermédio de pequenas mudanças na legislação eleitoral.

Para fins meramente exploratórios, fiz uma série de simulações com o intuito de avaliar os efeitos que a mudança da fórmula eleitoral e a adoção de uma cláusula de barreira nacional teriam na composição da bancada da Câmara dos Deputados eleita em 2014 (Ver a tabela 1). A ideia é observar os efeitos produzidos por três diferentes regras: proibição de coligações, emprego de um

sistema de divisores e utilização de um sistema de divisores com cláusula de barreira nacional de 1.5%.

Estou atento para o limite destas simulações. Sabemos que na vigência de qualquer uma destas regras a distribuição de cadeiras não seria precisamente igual à projetada, já que tanto eleitores como dirigentes partidários provavelmente se comportariam de outra maneira. A adoção, por exemplo, de uma cláusula de barreira nacional provavelmente incentivaria a fusão de pequenos partidos e desestimularia o voto em legendas com poucas chances de ultrapassá-la. De qualquer modo, as simulações nos ajudam a observar os efeitos gerais produzidos pelas fórmulas eleitorais.

Vimos que uma das principais razões para que os partidos celebrem coligações nas eleições para o Legislativo é tentar fugir do quociente eleitoral. É justamente a existência desta regra que impede que os partidos sintam os efeitos da cláusula de barreira, particularmente em unidades que elegem poucos representantes; por exemplo, uma legenda necessita obter pelo menos 12.5% dos votos válidos para eleger um deputado em estados menores, como Acre ou Sergipe. Por isso, a proposta de simples proibição das coligações provavelmente deixaria de fora da Câmara os partidos com votação expressiva em alguns estados. Os resultados da coluna 2 da Tabela 1, que simula como ficaria a bancada da Câmara caso as coligações fossem proibidas, mostra que os três maiores partidos (PT, PMDB e PSDB) se beneficiariam, ficando com bancadas muito superiores aos seus votos.

Uma segunda opção seria proibir as coligações e simultaneamente permitir que os partidos que não atingissem o quociente eleitoral disputassem as cadeiras nos Estados. Em seu lugar, seria utilizado um sistema de divisores, regra em vigor em praticamente todos os países que utilizam a representação proporcional. O cálculo é relativamente simples: os votos de cada partido são divididos por números em sequência (1, 2, 3, 4, 5...), de modo que os partidos que obtiverem as maiores médias ficam com as cadeiras em disputa (um exemplo do funcionamento desta regra é apresentado no Anexo 1)⁴.

A vantagem do sistema de divisores é que tanto os efeitos aleatórios produzidos pelas coligações, bem como os efeitos da cláusula de barreira estadual

⁴ Este sistema é conhecido na literatura especializada como fórmula D'Hont.

Tabela 1 – Distribuição das cadeiras da Câmara dos Deputados segundo diferentes fórmulas, eleições de 2014.

Partido	% de votos nas eleições de 2014*	(1) cadeiras nas eleições de 2014	(2) Cadeiras com a proibição de coligação	(3) Cadeiras com o sistema de divisores	(4) Cadeiras com o sistema de divisores + cláusula de barreira nacional de 1.5%
PT	14,0	69	102	88	87
PMDB	11,1	65	101	73	82
PSDB	11,1	54	71	64	63
PP	6,4	38	32	36	38
PSD	6,2	36	29	33	37
PR	5,8	34	24	23	31
PSB	6,5	34	40	39	40
PTB	4,0	25	20	21	21
DEM	4,2	21	13	20	20
PRB	4,6	21	15	17	18
PDT	3,6	20	12	19	19
SDD	2,7	15	8	11	10
PSC	2,5	13	10	10	9
PROS	2,0	11	6	10	10
PCdoB	2,0	10	5	8	7
PPS	2,0	10	5	7	7
PV	2,1	8	7	8	8
PSOL	1,8	5	6	5	6
PHS	1,0	5	1	3	0
PTN	0,7	4	1	1	0
PRP	0,8	3	0	0	0
PMN	0,5	3	0	0	0
PEN	0,7	2	0	2	0
PSDC	0,5	2	0	3	0
PTC	0,4	2	0	0	0
PRTB	0,5	1	3	4	0
PSL	0,8	1	0	4	0
PTdoB	0,8	1	2	4	0
Total de partidos representados	-	28	22	25	18

* Os votos não fecham 100%, pois não estão listados os partidos que não elegeram candidatos.

seriam suprimidos, garantindo que os partidos realmente recebessem um percentual de cadeiras próximo ao percentual de seus votos. A simulação com os resultados da adoção da nova regra é apresentado na coluna 3 da Tabela 1. Observamos, que embora o sistema de divisores elimine as distorções mais graves, ele não foi suficiente para reduzir a fragmentação partidária.

Por isso, adicionalmente ao sistema de divisores, sugiro a utilização de uma cláusula de barreira nacional de 1.5%. Assim, para participar da distribuição das cadeiras em cada estado, um partido precisaria receber, pelo menos, este percentual de votos. Até recentemente, fui contra a adoção de uma cláusula de barreira nacional, mas diante do aprofundamento da fragmentação nas últimas eleições, creio que somente sua adoção possa ter algum efeito. A coluna 4 da Tabela 1 mostra os resultados da simulação da bancada da Câmara, caso a regra de divisores e a cláusula de barreira nacional de 1.5% estivessem em vigor em 2014. Dez partidos perderiam representação, com transferência de 24 cadeiras para outras legendas, particularmente, para os três maiores: PT, PMDB e PSDB.

Para fortalecer os partidos

O caminho mais óbvio para fortalecer os partidos seria o emprego da lista fechada. A opção apareceu no debate sobre a reforma eleitoral a partir da década passada e conquistou alguns defensores no meio político e intelectual. O fato de os eleitores passarem a votar somente na legenda, não mais em candidatos, seria um forte incentivo para que as campanhas se concentrassem mais em temas partidários. Obviamente, isso não significaria que a referência a nomes desapareceria (sobretudo daqueles que encabeçassem a lista), mas ela provavelmente seria bem menor do que é atualmente.

Apesar desta vantagem, a lista fechada tem um grande problema: ela gera poucos incentivos para que os representantes cultivem uma relação direta com o eleitorado. Em uma situação em que os estímulos para a atividade partidária são tão baixos como acontece no Brasil, pode parecer estranho pensar na situação oposta. Mas em países como Portugal, Espanha, Argentina e Israel, que utilizam a lista fechada por longo tempo, existe uma percepção de que os partidos se distanciaram em demasia da sociedade. O

incentivo que os representantes têm em cultivar o trabalho partidário acabou os afastando do contato com os eleitores. Por esta razão, o tema central das reformas eleitorais nestes países é como estabelecer um vínculo mais pessoal dos representantes com seus eleitores. Pela mesma razão, a Suécia abandonou a lista fechada, na década de 1990, por um sistema que permite os eleitores escolherem nomes da lista.

A minha sugestão é utilizar um modelo no qual os partidos ordenem a lista previamente às eleições, mas que permita ao eleitor votar em um nome da lista. Assim, caso o eleitor concorde com a ordem definida pelo seu partido, ele vota na legenda, caso não, ele teria a opção de votar em um candidato.

A ideia é usar o voto de legenda, que atualmente não tem utilidade para a eleição de nomes, para favorecer os primeiros candidatos listados. Os passos para alocação das cadeiras entre os nomes da lista seriam os seguintes:

- Cálculo de uma quota interna para cada partido (total de votos do partido dividido pelo número de cadeiras obtidas pelo partido);
- Transferência dos votos de legenda para o primeiro nome da lista; caso o somatório de seus votos nominais e os votos de legenda transferidos atinja a quota interna, lhe é assegurada a primeira cadeira;
- Transferência dos votos de legenda além da quota para o segundo nome da lista; caso este também atinja a quota interna, os votos que sobram são transferidos para o terceiro nome; e assim sucessivamente.
- As cadeiras restantes seriam ocupadas pelos nomes com maior votação.
- Caso o primeiro nome da lista não atinja a quota interna, os mais votados são eleitos.

Por este sistema, quanto maior o volume de votos de legenda, mais nomes “partidários” se elegem, e quanto mais votos nominais, maior a influência dos eleitores na ordem final da lista (Para mais detalhes, ver o exemplo apresentado no Anexo 2).

Esta mudança poderia dar mais vitalidade aos partidos em duas dimensões: a primeira se refere ao processo de escolha dos candidatos. Atualmente as convenções partidárias servem praticamente para homologar a lista de nomes que é organizada pelas lideranças partidárias. Uma mudança na lei poderia garantir que a ordem da lista fosse estabelecida de maneira mais democrática

possível; por exemplo, pelo voto secreto dos convencionais, cada um deles podendo votar em três nomes diferentes, ou alternativamente por primárias com os filiados do partido. A segunda se refere ao reforço à propaganda partidária durante as campanhas eleitorais. Os dirigentes teriam muito mais incentivo de pedir voto para legenda, já que esta seria a melhor opção para assegurar a eleição dos nomes apresentados no topo da lista.

Não imagino que estas mudanças alterem radicalmente a natureza das campanhas para deputados no Brasil num primeiro momento. Mas a expectativa é que, aos poucos, o novo sentido do voto de legenda, associado à exigência de que os partidos organizem previamente as listas, confira mais peso aos partidos. Sem contar que algumas legendas que defendem a lista fechada, tais como o PT, PCdoB e o PSOL, teriam um forte estímulo para promover campanhas partidárias.

Para garantir a representação territorial

Como vimos, o fundamento do sistema proporcional de lista é tomar o partido como unidade fundamental da representação. O esforço dos seus inventores foi garantir a melhor representação possível no Legislativo baseado na proporção de votos que cada partido obteve. Nos sistemas proporcionais, os partidos têm a possibilidade de organizar a lista de modo que favoreça certos aspectos que eles julguem decisivos. Na África dos Sul, por exemplo, existe uma preocupação de garantir que diferentes grupos étnicos sejam contemplados na lista. Na Argentina, a legislação exige que haja uma alternância de gênero na lista. Os partidos podem ainda levar em conta o critério territorial como decisivo na montagem da chapa, mas isso não assegura que todas as áreas de uma circunscrição eleitoral necessariamente elegerão representantes.

Até onde eu saiba, ainda não foi inventado um modelo de lista que garanta que representantes de todas as regiões de uma circunscrição eleitoral garantam a representação no Legislativo. Na lista fechada, os partidos podem ou não levar em conta critérios territoriais. No sistema de lista aberta, a representação proporcional territorial é contingente: áreas podem ser representadas ou não dependendo de uma série de fatores. Raciocínio semelhante se aplica à lista flexível.

Mesmo com estas limitações, acredito que a nova forma de organização das listas (preordenadas) sugerida neste trabalho poderia servir de estímulo para que os partidos contemplem de maneira mais formal os representantes das diversas regiões do estado. Seria razoável esperar que um partido procurasse alternar os nomes da lista de modo a não deixar determinadas regiões do estado sem representação.

Conclusões

O objetivo deste texto foi fazer um diagnóstico do funcionamento da representação proporcional no Brasil. Parti da premissa de que o modelo de escolha de deputados e vereadores em vigor há 70 anos contribui significativamente para a democratização do país e é o mais adequado para o Brasil. Apesar de ser um entusiasta da representação proporcional, reconheço que alguns de seus mecanismos podem ser aperfeiçoados. Após apresentar um inventário do que considero serem os principais problemas do funcionamento do sistema proporcional no Brasil, apresentei um conjunto de medidas para corrigir cada uma delas. Em resumo minhas sugestões são as seguintes.

- Proibição das coligações nas eleições proporcionais;
- Fim da regra que proíbe que partidos que não atingirem o quociente eleitoral participem da distribuição de cadeiras;
- Adoção do sistema de divisores para distribuição de cadeiras;
- Introdução de uma cláusula de barreira nacional de 1.5%;
- Adoção de listas preordenadas de candidatos nas eleições proporcionais;
- Garantia de que as listas serão elaboradas por processos democráticos: voto secreto dos convencionais do partido, com cada um deles votando em três nomes diferentes, ou alternativamente por primárias partidárias;
- Contabilização dos votos de legenda para eleição dos primeiros nomes da lista.

Neste artigo, procurei concentrar-me em aspectos exclusivos da reforma do sistema eleitoral utilizado para eleição de deputados e vereadores. Acredito que este conjunto de mudanças possa reduzir a hiperfragmentação partidária, dar mais vitalidade à organização dos partidos e maior peso à agenda par-

tidária nas campanhas. Outras mudanças na legislação eleitoral e partidária poderiam caminhar na mesma direção. Por exemplo, as mudanças no horário eleitoral podem contemplar um formato que dê mais peso à propaganda partidária; novas regras para acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de propaganda eleitoral provavelmente desestimulariam a criação de novas legendas.

Anexo 1: Exemplo de distribuição de cadeiras pelo método de divisores

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 com os maiores valores derivados desta divisão (maiores médias).

A tabela abaixo apresenta um exemplo do uso do sistema de divisores nas eleições para a Câmara dos Deputados no Espírito Santo, estado que elege dez representantes. Os votos dos partidos são divididos por uma tabela de números. Neste caso, foram necessários utilizar apenas três divisores (1, 2, 3).

O passo seguinte é identificar os maiores valores resultantes da divisão. As cadeiras em disputa são alocadas para os partidos que receberam os maiores valores. Os números entre parênteses indicam a ordem em que a cadeira foi conquistada; a primeira é ocupada pelo PSB, a segunda pelo PDT e a terceira pelo PMDB; o processo é repetido até que as dez cadeiras sejam ocupadas.

Distribuição das cadeiras segundo o método de divisores:

Partido	Votos	Votos ÷ 1	Votos ÷ 2	Votos ÷ 3
PSB	396.397	396.397 (1)	198.199 (4)	132.132 (9)
PDT	321.211	321.211 (2)	160.606 (6)	107.070
PMDB	309.306	309.306 (3)	154.653 (7)	103.102
PT	164.128	164.128 (5)	82.064	54.709
PR	136.724	136.724 (8)	68.362	45.575
PTB	113.805	113.805 (10)	56.903	37.935
PSDB	106.865	106.865	53.433	35.622
PSC	99.211	99.211	49.606	33.070

Partidos com votações muito reduzidas foram considerados.

Os números entre parênteses indicam a ordem na qual um partido obteve as cadeiras em disputa.

Anexo 2: Exemplo de alocação de cadeiras com transferência do voto de legenda

Imagine que um partido tenha apresentado uma lista preordenada com dez candidatos. Ao final da eleição, este partido obteve 120 mil votos (100 mil nominais e 20 mil de legenda) e conquistou quatro cadeiras.

A distribuição seria feita da seguinte maneira:

1. Calcula-se a quota interna: 120 mil (total de votos obtidos) dividido por quatro (número de cadeiras conquistadas) que é igual a 30 mil.
2. Os votos de legenda são transferidos para o primeiro nome da lista (candidato A) até que ele atinja a quota interna; os votos que sobram são transferidos para o segundo nome. No exemplo, o candidato A recebeu 17.500 votos e o candidato B recebeu 500 votos.
3. Caso o primeiro nome atinja a quota interna, ele é eleito; observe que o candidato A se elegeu por este critério.
4. As cadeiras seguintes são preenchidas pelos nomes mais votados. Ordenando, foram eleitos os candidatos G, D e E.

Candidato	Voto nominal	Votos de legenda transferidos	Total de votos	Ordem de eleição
A	10.500	19.500	30.000	Primeiro
B	7.500	2.500	10.000	
C	11.000		11.000	
D	14.000		14.000	Terceiro
E	6.800		6.800	
F	11.700		9.700	Quarto
G	27.000		27.000	Segundo
H	6.500		6.500	
I	3.000		5.000	
J	2.000		1.000	
Total	100.000	20.000	120.000	

Referências bibliográficas

NICOLAU, Jairo, *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012.

Desconcentrar o sistema, concentrando prerrogativas: a ordenação da lista e a democracia no Brasil

Bruno P. W. Reis

O que é?

A lista fechada (ou, mais precisamente, a lista preordenada) é a forma clássica da representação proporcional. É o formato em que se pensa mundo afora, quando se menciona, sem outros adjetivos, o sistema proporcional de representação política. Nele, cada partido aprova em convenção uma lista pública, com uma chapa preordenada para a casa legislativa sob disputa. Se o partido conseguir apenas uma cadeira, estará eleito o primeiro nome da lista; se conseguir duas, irão os dois primeiros, e assim por diante.

Em sua origem, os parlamentos europeus eram tipicamente constituídos a partir de uma base geográfica local, num sistema ainda hoje comumente chamado “distrital”, mas que consiste, de maneira mais fundamental, na constituição de um único representante por distrito. Em sistemas como esses, cada coletividade enviava, por assim dizer, o “seu” representante para falar por ela junto à coroa no parlamento. Era comum também certa composição estamental, que reservava frações da representação para grupos sociais específicos, tipicamente a nobreza, o clero, a plebe. Familiarizamo-nos com essa opção ainda na escola ao estudarmos a Revolução Francesa e lermos sobre a convocação dos “Estados Gerais” por Luís XVI, já em plena crise que levaria à Revolução. Mas essa compartimentalização estamental da assembleia é um traço hoje claramente obsoleto, tão característico do Antigo Regime quanto Versalhes e o

próprio absolutismo. Sobreviveu no mundo pós-revolucionário, puxado pelo exemplo britânico (bem como o norte-americano), o sistema distrital, com magnitude uninominal (um representante) ou, de todo modo, baixa (com dois ou três) por distrito.

Já em fins do século XIX, porém, esse sistema exibia seus vícios e – por que não dizê-lo? – começava a se mostrar obsoleto. Naturalmente, unidades territoriais, após a Revolução Industrial, não são mais o pequeno arrabalde onde uma comunidade se reúne na praça (ou, mais frequentemente, onde um potentado local manda em tudo, sem muito embaraço ou contestação), onde a ideia de um “representante do lugar” faz sentido intuitivo para os seus habitantes. O fato de viverem em um mesmo lugar, afinal, não dá a duas pessoas as mesmas opiniões ou interesses. Em termos mais técnicos e operacionais, ao eleger um candidato por distrito, a representação distrital uninominal impede o acesso de todo dissenso minoritário local ao sistema formal de representação, elevando, por assim dizer, as “barreiras à entrada” no sistema. Hoje é sensível o mal-estar com sua operação nos seus dois principais bastiões históricos. Na Grã-Bretanha, o Partido Liberal Demócrata segue confinado a menos de 5% das cadeiras do Parlamento, não obstante sua votação expressiva, frequentemente próxima aos 20%. Nos Estados Unidos, as elevadas barreiras que o sistema provê têm assegurado um duopólio inexpugnável entre os partidos que há 150 anos protagonizam a vida política americana, agravado pela manipulação, por maiorias eventuais, dos limites entre as circunscrições, no propósito de proteger, tanto quanto possível, a posição dessas maiorias.

Na Europa continental em fins do século XIX, nas várias monarquias constitucionais ainda em busca de estabilização política em contextos já urbanizados e em acelerada industrialização, o problema mais palpável era a legitimação do sistema político perante populações heterogêneas e com prioridades políticas distintas, senão antagônicas. Esse o caldo de cultura em que vicejou a ideia de representar mais fielmente a população em sua heterogeneidade junto aos parlamentos, e que levou Thomas Hare a conceber o sistema proporcional no início da década de 1860 (Carstairs, 1980). Naquele cenário, não era irrelevante o fato de que partidos socialistas ou trabalhistas já contassem com adesão significativa da população, mas, não

sendo majoritários localmente, eram severamente prejudicados pelo sistema distrital uninominal, com uma cadeira por distrito – tão frequentemente ocupada por alguém bem conectado à elite econômica local (Rokkan, 1970). Por isso, o sistema proporcional se tornou uma bandeira da esquerda e disseminou-se pelo continente europeu nas primeiras décadas do século XX. O papel exato dos socialistas no processo de transformação permanece controverso (Boix 1999; Blais, Dobrzynska, Indridason, 2004), mas é fato que a primeira adoção do sistema proporcional, na Bélgica, em 1899, foi celebrada como uma vitória da opinião pública sobre o *establishment* político. A tese defendida pelo movimento era de que o parlamento, ao constituir-se em instância de representação coletiva do corpo de uma nação, deveria exprimir, com toda fidelidade possível, a distribuição de crenças, opiniões e valores tal como existente na população. Assim, se um partido contasse com a adesão ou a simpatia de 20% do eleitorado, deveria dispor de 20% das cadeiras parlamentares em disputa. A sobrevivência do sistema majoritário em dois regimes já então bastante mais consolidados e referenciais para todo o mundo (Estados Unidos e Reino Unido) impediu que o voto proporcional passasse a integrar o receituário institucional elementar da democracia. Mas é inequívoco que ele produz uma representação mais fiel da vontade popular, com o centro de gravidade mais próximo ao chamado “eleitor mediano” (Powell, 2000). A premissa, sempre problemática, mas difícil de substituir por outra, era de que os partidos encarnavam – bem ou mal, mas pelo menos melhor do que a localidade – as opiniões e os interesses dos eleitores. Com a eventual disseminação do sistema proporcional, os partidos passaram a ser chamados a estipular suas listas e a fazer campanha com base nelas. Os eleitores iam às urnas e escolhiam o grupo que lhes aprouvesse.

Mesmo nos sistemas proporcionais, porém, quase sempre ainda há circunscrições eleitorais específicas (ou distritos) onde se dá cada disputa, mas nunca com um único representante por distrito. Um exemplo é a Câmara dos Deputados brasileira. Para a sua composição, são realizadas 26 eleições estaduais e mais uma no Distrito Federal (DF). Os Estados e o DF compõem nossos 27 “distritos”, com magnitude variável, que vai de um máximo de 70 deputados (caso único de São Paulo) a um mínimo de oito (caso de onze circunscrições: Roraima, Amapá, Acre, Tocantins, Rondônia, Mato Grosso do Sul, Distrito

Federal, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Amazonas)¹. Em cada um deles, faz-se eleição com representação proporcional das coligações formadas.

De fato, mais que qualquer outro parâmetro, é a magnitude do distrito eleitoral a principal responsável pela definição do tipo de sistema eleitoral. Se a magnitude é igual a um, temos um deputado por distrito, o número de distritos é igual ao de cadeiras no plenário, e estamos no sistema majoritário uninominal, mais conhecido como sistema “distrital” (casos da Câmara dos Representantes nos Estados Unidos e da Câmara dos Comuns no Reino Unido). Se, no outro extremo, a magnitude é igual ao número de cadeiras no plenário, então temos apenas um distrito, e a representação é mais estritamente proporcional (casos das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais brasileiras, assim como o parlamento holandês e o Knesset israelense).

O sistema brasileiro vigente e sua operação

À primeira vista, o sistema brasileiro tende a ser percebido como uma bem-vinda evolução do clássico sistema proporcional comum na Europa, com listas partidárias preordenadas. Afinal, no regime de lista aberta à maneira brasileira, a função de ordenar a lista de candidatos de uma dada coligação sai das mãos dos seus convencionais para as de seus eleitores – pois, dentro da fatia de cadeiras obtidas por cada coligação, passam a ser eleitos aqueles candidatos que conseguirem mais votos na eleição. Quem pode ser contra isso de boa fé? Veremos, porém, adiante, como a chamada “lista aberta” subtrai ao eleitor uma decisiva instância de responsabilização partidária – e de fato as cúpulas têm ótimas razões para ficarem felizes com isso. Mas vamos devagar.

Mais longo sistema eleitoral da história do Brasil, o sistema proporcional de lista aberta foi introduzido em 1935 e, devido à falta de eleições no inter-

¹ Esses deveriam ser, presumivelmente, os estados de menor população, já que a Constituição Federal determina que as bancadas devem ser proporcionais à população. Mas há distorções, já que por falta de legislação complementar específica os resultados do Censo de 2010 têm deixado de ser levados em conta. Assim, Amazonas e Rio Grande do Norte têm hoje populações superiores às de Alagoas, que tem nove deputados, e do Piauí, que tem dez. De modo análogo, Santa Catarina, com 16 deputados, tem população superior à de Goiás, com 17; e o Pará, também com 17, tem população maior que a do Maranhão, com 18 deputados (Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Câmara_dos_Deputados_do_Brasil>, acesso em mar. 2015).

regno, opera entre nós desde 1945, basicamente do mesmo modo, exceto por mudança relativamente recente (feita em 1997) no cálculo do quociente, que deixou de incluir os votos em branco no cômputo dos votos válidos. Embora jamais tenha sido particularmente popular no Brasil (nem mesmo entre os políticos), a cogitação da lista fechada tem estado sempre presente quando se pensa em reformar o sistema. Sua rejeição subordina-se invariavelmente ao mesmíssimo argumento, que já estava presente na fala de Pedro Aleixo, relator da comissão em 1935, ao rejeitar proposição da lista fechada então feita pelo deputado, por Mato Grosso, João Vilas Boas: “Meu receio é que fossemos instituir dentro dos partidos a possibilidade de abusos pelas direções partidárias. Preferi entregar aos eleitores do partido a escolha dos seus candidatos a deixar que a direção partidária fique discricionariamente dispondo da colaboração dos candidatos” (*Diário do Poder Legislativo*, 1935, p. 1.229, Apud Pires, 2009: 115).

Esta objeção intuitiva é a que ainda hoje invariavelmente se ouve ao cogitar lista fechada. Contudo, depois de 80 anos em vigor e de 70 em operação, todos nós, tanto observadores quanto os próprios políticos, já aprendemos bastante sobre a operação da lista aberta para problematizarmos essa conclusão. Afinal, se o Brasil há tantos anos se moveu de maneira tão decidida contra as direções partidárias, por que será que ainda hoje a posição de dirigente partidário é uma das mais seguras da política brasileira? Basta passar os olhos por nosso quadro partidário e veremos em posições de poder vários dos mesmos nomes que formavam nossa elite política nos anos 1980 na época da última transição democrática. O PSDB foi fundado em 1988, e nele tinham posição de destaque Fernando Henrique Cardoso, José Serra, Aécio Neves, José Richa (pai do atual governador do Paraná), Mário Covas (morto em 2000 durante seu segundo mandato no governo de São Paulo, sucedido pelo atual, seu vice, Geraldo Alckmin). O PFL mudou de nome, virou DEM. Ao fazê-lo, operou uma troca geracional, mas os sobrenomes continuaram a ocupar posições de mando: Magalhães, Bornhausen, Maia. O PMDB fraturou-se numa confederação de lideranças estaduais, mas mesmo assim a longevidade local dessas lideranças mantém seus sobrenomes em evidência ainda hoje: Barbalho, Calheiros, Sarney, Alves, Rezende, Cardoso, Simon, Requião. O controle de Roberto Jéferson sobre o PTB sobreviveu até mesmo a uma cassação e uma condenação criminal.

O inexpressivo José Luiz Penna controla o PV a ponto de poder forçar para fora do partido uma candidata plausível à Presidência da República, Marina Silva, destinatária de 20% dos votos na eleição anterior. Mesmo o PT, beneficiário de uma vitalidade organizacional e associativa incomparável na política brasileira recente, manteve-se tão tranquilamente subordinado a um núcleo de colaboradores próximos a Lula que, quando esse núcleo viu-se engolfado pelo vendaval do “mensalão” a partir de 2005, o partido resignou-se a buscar sua candidata, em 2010, numa colaboradora do presidente, integrante de seu ministério, que pertencia ao partido havia menos de dez anos e jamais disputara eleições.

A lista dos casos poderia estender-se longamente, e dificilmente semelhante estabilidade poderá ser encontrada nas “partidocracias” parlamentaristas europeias, mesmo com lista fechada. Talvez o sintoma mais próximo desta variedade de degenerescência democrática seja hoje exibido pelos Estados Unidos – que, desde 1988, exceto pela eleição de 2012, há sempre um Bush e/ou um Clinton em campanha pela presidência. E é bem possível que em 2016 tenhamos Bush *versus* Clinton, assim como em 1992. Claro que um fenômeno como este se dá por vários motivos, mas não é possível desprezar a circunstância de que tanto Brasil quanto Estados Unidos são dois dos raros países que permitem a um político arrecadar recursos e fazer campanha individualmente. Não por acaso, são países onde o financiamento de campanha tem levantado controvérsia e induzido mudanças na legislação. No caso do Brasil, pesquisa recente revelou também como a constituição ou não de diretórios regionais varia enormemente entre os partidos, sob complacência da legislação (Guarnieri, 2011), com efeitos presumíveis na capacidade das executivas de controlar os partidos. Cabe, porém, observar que esta estabilidade das direções partidárias no Brasil ocorre mesmo em partidos relativamente organizados, como o PT, e a despeito de uma renovação parlamentar comparativamente alta (como seria de se esperar com a lista aberta), girando em torno de 40% a cada legislatura. De fato, há motivos para crer que a lista aberta brasileira, sobretudo por seus efeitos sobre a dinâmica do financiamento das campanhas, favorece a posição dos dirigentes. Conforme detalhamento a seguir, isto se dá, sobretudo, por uma combinação perversa entre:

1. baixa responsividade eleitoral dos partidos enquanto tal, induzida exatamente pela lista aberta;

2. grande liberdade dos comitês financeiros (constituídos pelos partidos/coligações) na canalização de recursos para as várias campanhas; e
3. forte impacto do gasto eleitoral sobre a votação esperada de um candidato a deputado ou vereador.

Reformar?

Depois de certo tempo relativamente fora das cogitações, a lista fechada fez sua reentrada no debate brasileiro sobre a reforma política em 2003, como um dos dois pilares da proposta aprovada em comissão especial da Câmara dos Deputados. Relatada pelo então deputado Ronaldo Caiado (do PFL de Goiás), ficou conhecida como “proposta Caiado”. Instaurada no início do governo Lula com o propósito de consolidar num único projeto as várias propostas de reforma do sistema eleitoral que então tramitavam no Congresso, a comissão operou por dez meses, fez 26 reuniões, abrigou sete audiências públicas e propiciou o último acordo entre os grandes partidos que o Brasil assistiu nessa matéria. Com o trabalho pautado fundamentalmente pelo aprimoramento dos controles sobre o financiamento de campanhas, a comissão – respaldada pelo raro endosso simultâneo de PFL, PMDB, PSDB e PT – encaminhou projeto ancorado em duas propostas principais: (1) financiamento exclusivamente público das campanhas eleitorais; e (2) listas preordenadas. Outras propostas se agregavam a elas, como a criação das federações partidárias (mais duradouras, em lugar das efêmeras coligações), mas aquelas duas propostas constituíam o fulcro do projeto, em torno do qual tudo mais girava.

Por que uma comissão da Câmara, composta pelos vitoriosos da última eleição, estaria interessada em mudar o financiamento? Segundo a estimativa disponível sobre “caixa dois” à época, cerca de 80% dos recursos utilizados em campanhas eleitorais, em 2002, não chegavam a ser declarados nas prestações de contas (Samuels, 2003). É fácil imaginar as dificuldades, os riscos e o enviesamento da disputa em favor do poder econômico que tal estado de coisas propicia. E é compreensível que, dada a falta de massa crítica relativa a esse tema, a comissão tenha-se refugiado numa proposta simples, intuitiva, embora aparentemente sem paralelo entre democracias modernas: o financiamento exclusivamente público das campanhas eleitorais. Tomada essa decisão,

porém, impunha-se o preordenamento das listas: como os candidatos estariam impedidos de arrecadar recursos, os partidos teriam dificuldades em administrar, num ambiente internamente competitivo, o financiamento das dezenas de candidaturas individuais neles abrigadas.

A comissão especial de 2003 fez um bom trabalho. Tinha a prioridade certa (melhoria dos controles sobre o financiamento, uma real vulnerabilidade do sistema), ouviu muita gente, cuidou de evitar emendas constitucionais, esmerou-se num acordo transpartidário. Jamais conseguiu, porém, que a Mesa da Câmara enquadrasse institucionalmente, em público, o principal motivo da proposta, que era a melhoria do controle sobre financiamento de campanhas, de modo a pautar um debate público construtivo sobre o tema. O resultado, previsível, é que a “proposta Caiado” foi percebida como mero oportunismo de deputados que queriam garantir dinheiro para as suas campanhas e escapar à vigilância dos eleitores. Foi pessimamente maltratada na imprensa e ignorada pelos acadêmicos. Ruiu em 2007, às vésperas de ir à votação em plenário, quando a liderança do PSDB retirou seu apoio à lista fechada, avaliando que ela favoreceria o PT. Os jornais mal noticiaram, e quase ninguém percebeu. Ironicamente, tudo se deu em meio ao bombardeio midiático de um escândalo sobre o enriquecimento de Renan Calheiros. Desde então, com ou sem pressão externa, a Câmara tem continuado a pautar a reforma política a cada legislatura. Sinal de que, a despeito de percepção contrária pelo público, os deputados continuam interessados em alguma reforma. Partem, porém, sempre da estaca zero, pois nenhum acordo voltou a prosperar. A “proposta Caiado” foi um esforço sincero de se atacar um problema real e teria merecido pelo menos o destino de ser seriamente debatida.

Meu juízo pessoal sobre ela é que atiraram no que viram e acertaram no que não viram. A comissão estava em busca de uma solução que melhorasse os controles sobre o financiamento de campanha. Na falta de ideia alternativa, propuseram o financiamento público exclusivo. Apenas para viabilizá-lo é que resignaram-se a propor o fechamento das listas. No entanto, enquanto o financiamento público exclusivo é uma medida sem precedentes que pudessem nos orientar quanto a consequências esperadas (potencialmente muito problemáticas), a lista preordenada é o procedimento-padrão associado ao sistema proporcional de representação e muito provavelmente já produziria,

sozinha, benefícios no controle do financiamento das campanhas. A proibição de toda doação privada a campanhas padece do clássico vício de “jogar fora o bebê com a água do banho”: para coibir um traço indesejável do sistema (a influência excessiva do poder econômico privado sobre as campanhas eleitorais), a medida proíbe outro, perfeitamente desejável, e que gostaríamos de estimular, que é a participação civil disseminada nesse esforço de arrecadação, na forma de pequenas doações feitas por um grande número de cidadãos. *Crowdsourcing*, como chamam hoje em dia, e Barack Obama fez com tanta eficácia em 2008. O preço que se pagaria pela proibição de toda doação não tende a ser baixo. De saída, um indesejável insulamento do sistema partidário, que tenderia a acelerar ainda mais a transformação progressiva dos partidos em apêndices da burocracia do Estado, mais que representantes de interesses e opiniões na sociedade (Katz & Mair, 1995). Mais fundamentalmente, porém, a necessidade de definir o rateio dos recursos pelo desempenho passado erige uma indesejável “barreira à entrada” de novos atores, já que será impossível a toda dissidência ou novo partido contar com financiamento competitivo. Isso aumenta o que poderíamos chamar a “inércia” do sistema (Abranches, 2013), favorecendo, no longo prazo, um esclerosamento da representação por seu monopólio nas mãos de organizações de baixo apelo junto à população. Seria uma pena corrermos para esta solução drástica, com tantos riscos, sem sequer experimentarmos antes soluções mais simples e promissoras, como a estipulação de tetos nominais para os doadores – válidos também para o uso de recursos próprios, é claro.

Já a lista preordenada, por si somente, simplificaria enormemente a tarefa dos TREs no controle das prestações de contas, pois em vez das centenas de candidaturas individuais a terem suas contas julgadas e aprovadas, apenas umas poucas chapas partidárias prestarão contas coletivamente. A simplificação do trabalho favorece, naturalmente, sua qualidade. Esta razão administrativa nem seria suficiente para uma mudança nas regras eleitorais, se houvesse razões para crer que, politicamente, a mudança fosse subtrair poder ao eleitorado em favor de dirigentes partidários. Mas não é o caso. Do modo como opera a política brasileira hoje, partidos e seus dirigentes vivem num ambiente de sonhos. Já são protagonistas centrais do sistema, controlando uma miríade de decisões relevantes, que vão desde indicações ministeriais, pautas parlamen-

tares, encaminhamentos de votações e orientações de bancadas até vultosos recursos financeiros, que englobam tanto o fundo partidário quanto – muito decisivamente naquilo que nos toca – dinheiro arrecadado como contribuições para campanhas eleitorais. Mas eles exercem esse protagonismo apenas nos bastidores. Eles não têm de ser (e não são) protagonistas nas campanhas eleitorais. Basta ver a dificuldade para se identificar o partido no material de tantas campanhas. Isso resulta em que a atuação dos partidos não está saliente na cabeça do eleitor quando ele sai de casa para votar. O eleitor pensa votar num candidato individual com o qual – com sorte – se terá identificado durante a campanha. Mas de fato está, antes de qualquer outra coisa, votando numa coligação partidária e, assim, ajudando a definir o número de cadeiras que cada uma terá. Depois, se por acaso tiver escolhido alguém que de fato compete para se eleger (o que de maneira nenhuma é garantido, mas nunca sabemos antes do dia seguinte), ele exercerá sua influência na ordem da lista, mas apenas para eleger um representante que, no dia em que toma posse, torna-se – como é inevitável – membro de uma bancada e tem de subordinar-se à agenda de seu líder, e não mais àquela que ele fez imprimir no seu material, individual, de campanha.

Lista aberta, lista fechada e oligarquização

Talvez nada disso chegasse a ser um problema realmente relevante se pelo menos toda essa incerteza a que está submetido o eleitor envolvesse também os quadros dirigentes partidários. Todos submergidos na penumbra, o resultado seria um compósito mais ou menos imprevisível, subordinado, contudo, aos humores difusos do eleitorado. Infelizmente, tampouco aqui é o caso. Perguntem a um cabo eleitoral, perguntem (por que não?) a um dirigente partidário quantos votos determinado candidato vai ter na próxima eleição, e eles tipicamente acertam com considerável precisão. Podem não saber, a rigor, a ordem da lista inteira, do primeiro ao último, mas sabem muitíssimo bem quem “está eleito”, quem “está fora” e quem está “disputando”. O que já é uma informação que o eleitorado não tem, a não ser como fofoca especulativa. E mais: os dirigentes partidários não apenas dispõem de um conhecimento aproximado das perspectivas eleitorais dos candidatos bem superior àquele de que nós,

eleitores, dispomos, mas também têm condições de influenciar decisivamente a ordem das candidaturas no interior da lista, simplesmente canalizando recursos para aquelas que eles querem favorecer.

A vasta maioria das candidaturas a vereador e a deputado arrecada, por meios próprios, menos do que gasta. Umhas poucas são superavitárias, tipicamente candidaturas bem situadas nas redes de poder (inclusive econômico), e que estarão assim em condições de exercer patronagem em relação às demais, saldando suas dívidas ou simplesmente promovendo aliados. Há ainda os próprios partidos, que também recebem doações e, por meio de seus comitês financeiros, desfrutam de irrestrita liberdade para dispor do dinheiro arrecadado como bem lhes aprouver. E de fato dele dispõem – como mostram Horochovski & Junckes (2014) e Horochovski, Junckes, Camargo, Silva & Silva (2014). Nas eleições de 2010, dos quase 3 bilhões de reais que os partidos e candidatos declararam como receita (10% de recursos próprios, quase 90% doações de pessoas físicas e jurídicas), pouco mais da metade (cerca de 1,6 bilhão) “circulou” dentro do sistema, ou seja, foi gasto por entidade distinta daquela que recebeu o dinheiro, seja comitê partidário ou campanha individual (Speck & Mancuso, 2011). Como as pesquisas disponíveis apontam uma forte correlação entre gastos declarados e a votação do candidato a deputado (Samuels, 2001; Heiler, 2011), é difícil escapar à conclusão de que as direções partidárias estão, de fato, operando com uma lista oculta, cuja composição elas controlam em boa medida (e com liberdade ainda maior que numa convenção), mas sobre a qual (diferentemente da lista preordenada) elas jamais prestam contas – já que, formalmente, foi “o povo” quem decidiu. Dada a pulverização dos votos induzida pela lista aberta, a eventual rejeição da maioria do eleitorado a algum oligarca desgastado é irrelevante. Tudo o que ele precisa obter para si é cerca de 1% dos votos, que já lhe garantem um lugar entre os mais votados de sua coligação – e a livre canalização de recursos entre as campanhas praticamente assegura uma votação como essa. E cabe observar que o grande número de candidaturas, somadas à liberdade dos comitês financeiros ao dispor do dinheiro doado, resolve – pelo menos no caso das eleições brasileiras de vereadores e deputados – o problema da direção causal na correlação entre arrecadação e voto. Pois não é plausível que os doadores saibam quem vai ganhar entre centenas de candidaturas, e menos ainda que

as direções partidárias simplesmente resolvessem reforçar o caixa daqueles que já iriam ganhar mesmo sem o dinheiro. A essa altura começa a ficar claro porque um sistema tão exótico chega a durar tanto tempo, foi quase sempre entre 1935 e 1994, num país tão instável como o Brasil. É difícil imaginar um arranjo melhor e mais seguro para o integrante do *petit-comité* da elite política. No jargão do cinema, é o “crime perfeito”: plena segurança para quem ocupa as posições de mando, sob a aparência de perfeita democracia.

Comparadas a isso, por piores que sejam nossas expectativas quanto à manipulabilidade das convenções partidárias, as listas preordenadas teriam pelo menos o efeito de forçar as cúpulas partidárias a saírem a campo como tais. Junto ao eleitorado, a lista que saísse da convenção, pública desde o início, seria escrutinada pelas chapas adversárias e teria de ser defendida durante a campanha. Os partidos teriam de se expor como organização coletiva, e seus membros teriam de fazer campanha na primeira pessoa do plural (“vote em nós”). Bem ou mal, eles seriam obrigados a improvisar algum esboço de plataforma coletiva, favorecendo assim as perspectivas de controle dos mandatos a partir da atuação subsequente da bancada. Sim, da bancada, porque nos plenários são irrelevantes os parlamentares individuais. Não se trata de fantasiar a conversão dos partidos em organismos primariamente “ideológicos” (isso praticamente não existe entre os que de fato disputam o poder – e seria, no limite, indesejável), mas apenas adotar um mecanismo que os induzisse a apresentarem-se como grupamentos políticos coletivos e, portanto, vocalizadores de alguma plataforma. Nesse contexto, a decisão de manter no topo da lista sempre os mesmos “caciques”, décadas a fio, passa a ter custo eleitoral relevante, já que a eventual rejeição ao nome que encabeça a chapa irá subtrair votos da lista como um todo – o que se dá apenas residualmente com a lista aberta.

Quanto à vida dos partidos, a adoção da lista preordenada iria, com toda plausibilidade, intensificar os conflitos internos. As lideranças partidárias teriam de comparecer à convenção, comprometidas com certo ordenamento da chapa, negociar e acomodar interesses, aceitar o eventual desafio e a disputa interna e, caso estivessem insatisfeitas, deveriam abandonar a legenda e formar outro partido. Bastaria tornar secreto o voto nas convenções (como previa o projeto de 2003), e seu resultado se tornaria precariamente controlável. Tudo passível de escrutínio pela imprensa. Hoje, as lideranças ficam muito felizes

em carimbar dezenas de candidaturas, como se fossem um cartório, desejar boa sorte aos correligionários e depois delegar (na aparência) a decisão ao eleitorado, enquanto se encarregam, nos bastidores, de canalizar recursos decisivos para as candidaturas que querem eleger. Assim é fácil eternizar-se. Ao contrário da oligarquização tão propalada, o risco associado à lista preordenada seria o colapso de seções partidárias estaduais, incapazes de presidir pacificamente essa disputa. Elas certamente eram incapazes de fazê-lo em 1935, o que pode ajudar a explicar a lista aberta. Como me disse um colega, haveria mortes nas convenções. É certamente um risco indesejável, mas de todo modo é o oposto do que normalmente se alega.

Nessas condições, um bom lugar na lista requereria trabalho partidário prévio, talvez ao longo de anos, desde a militância em idade estudantil, para estabelecer os laços de confiança na rede interna ao partido que irão favorecer um nome nas convenções. À primeira vista, pode parecer que o apelo “ao povo” contido na lista aberta seria mais desejável. Como esse apelo, porém, requer uma inevitável mediação publicitária que custa muito caro, na prática a lista aberta requer, fundamentalmente, o apoio e o endosso de bons financiadores. Nas condições brasileiras, isso envolve cair nas graças de grandes empresas ou de setores econômicos muito concentrados – ou então ser apadrinhado pelos poderosos do seu partido, de modo a assegurar os favores do comitê financeiro. Dinheiro poderá ser influente numa convenção também, claro. Usualmente se presume, a propósito, que deve ser mais barato “comprar” quinhentos convencionais que quinhentos mil eleitores. Mas o cálculo não é tão simples. Uma convenção é um ambiente competitivo, onde todos têm muito a perder ou a ganhar. Se alguém pretende chegar a uma convenção comprando o seu lugar na lista, expõe-se ao risco da contestação pública da facção que se julgar prejudicada com a manobra. Uma convenção contestada judicialmente, ou escandalosa em qualquer sentido, é um custo político que o partido inteiro carregará para a campanha. Pode até funcionar, mas o risco político é bem mais alto do que no sistema atual, em que uma provisão financeira “adequada” praticamente assegura a eleição – e os lugares, portanto, são de fato legalmente comprados, na surdina.

Poder, dinheiro e “celebridades”

A candidatura viável no Brasil de hoje, em vez de requerer militância e trabalho político junto a um partido (que por sua vez será eleitoralmente examinado a cada ciclo), requer algum atributo que lhe dê visibilidade (positiva ou negativa, pouco importa) em meio ao oceano de quase mil candidaturas concorrentes, de modo a tornar-se *top of mind* com uma proporção suficiente do eleitorado na hora de dedilhar a maquininha. Isso usualmente significa uma de três alternativas. A primeira é que ela disponha de um “reduto” (geográfico, profissional, religioso etc.) que irá descarregar nela seus votos de maneira amplamente dominante, de modo a assegurar um lugar entre os mais votados de sua coligação. Ex-prefeitos, pastores, sindicalistas, dirigentes da OAB, policiais, médicos podem ser incluídos nessa categoria. A segunda alternativa é que eles tenham muito dinheiro. Seja dinheiro próprio, no caso de milionários, ou o dinheiro de um grande financiador, ou – como visto – as graças da cúpula partidária. Aqui incidem os efeitos de duas aberrações da legislação brasileira sobre financiamento de campanhas: a ausência de limites para o uso de recursos próprios (que significa uma carta branca para milionários comprarem seus mandatos) e o teto para doadores que, em vez de um valor nominal, corresponde a um percentual de sua renda (o que torna o financiamento privado de campanhas no Brasil um assunto exclusivo de grandes doadores).

A terceira alternativa para uma candidatura viável no Brasil de hoje é que o candidato seja uma pessoa famosa – as chamadas “celebridades”. Como a familiaridade do público com elas é bem maior que com quase todos os seus concorrentes, isso lhes assegura uma saliência que frequentemente será suficiente não só para elegê-las, mas também para superar o quociente eleitoral e eleger consigo mais alguns companheiros de coligação. E isso nem requer que a celebridade em questão seja especialmente popular. Se ela for conhecida de 40% do eleitorado e for apreciada por um quinto daqueles que a conhecem, isso lhe dá uma votação potencial de 8%. Se obtiver um quarto desse “voto potencial”, já terá 2% dos votos e estará entre os mais votados principalmente nos distritos de maior magnitude. Nunca se sabe qual será o grande sucesso da próxima eleição, mas para as coligações faz todo sentido salpicar sua lista de celebridades. Elas trazem para a coligação, quase de graça, votos que de outra maneira lhes custaria uma fortuna obter.

Isto se transportaria para as listas preordenadas? Improvável. A celebridade de grande sucesso eleitoral costuma dar, no máximo, por volta de 5% dos votos. No contexto das centenas de candidaturas individuais da lista aberta, isso é muita coisa. Num distrito com mais de vinte cadeiras, já será mais do que o necessário para atingir o quociente eleitoral e poderá até mesmo eleger outros candidatos consigo. Já no contexto de uma disputa entre uma dúzia de chapas preordenadas, é mais difícil saber o que fazer com a tal celebridade. Se ela for para o topo da lista, a eventual rejeição ao recurso oportunista a uma pessoa famosa, até então desvinculada do partido, vai tirar votos da chapa; se ela for para o miolo, seu peso desaparece, a menos que ela se torne uma propagandista de sucesso da própria plataforma partidária, mostrando a seus simpatizantes que vale a pena eleger a turma que está antes dela na lista.

Em 2010, por exemplo, o comediante Tiririca ajudou a reeleger o *establishment* da Câmara, membros da sua coligação, enquanto dizia que “pior que tá não fica”. Esquizofrênico – e, sobretudo, explorável pelos adversários durante a campanha se a lista fosse preordenada. Isso é muito importante: a campanha é diferente, com lista fechada e lista aberta. Pode até ser interessante para um partido pequeno, sem eleitorado cativo, que vá festejar a obtenção de 2 ou 3% das cadeiras, mas frequentemente a rejeição produzida pela polêmica em torno da candidatura excêntrica pode também custar muitos votos, sobretudo, para um partido maior. Ou seja, diferente de hoje, sob a lista preordenada, a celebridade comportaria risco. De resto, a celebridade em si não é o problema: se um partido, em convenção, opta por alugar sua identidade a uma celebridade, esta celebridade atravessa o fogo cruzado durante a campanha e prevalece do outro lado, parabéns para ela, isso é apenas democracia. Mas nosso problema hoje é que o recurso a celebridades se converteu num truque eficaz, decorrente do aprendizado de nossas elites políticas ao longo de décadas de convivência com o nosso sistema eleitoral. E esse truque funciona por razões, digamos, “matemáticas”, independentemente da densidade política da candidatura.

E aqui, na diferença entre as campanhas sob lista aberta e as campanhas sob lista fechada, emerge uma razão pela qual a chamada “lista flexível” não é tão interessante quanto se tende a crer – especialmente no caso brasileiro, na eventualidade de abandonarmos um sistema que induz o voto no candidato

individual. Num sistema flexível (de fato chamado de “lista aberta” na Europa), a lista sai ordenada da convenção, mas o eleitor retém a opção de votar em um nome só, ou de mexer na ordem da lista. Assim, a ordem final pode mudar, dependendo do que acontecer na eleição. Onde ela existe, porém, o resultado quase sempre é a lista original, tal como fixada na convenção – principalmente em eleições nacionais. Isso decorre da fixação de critérios exigente para se mudar a ordem, sem dúvida, e sempre é possível trabalhar essa “calibragem”. O problema é que, se mudanças na lista se tornam “fáceis” demais, a dinâmica da campanha volta a ser aquela que observamos hoje no sistema brasileiro, já que todos os candidatos terão motivos para fazer campanha individual. Portanto, embora as “listas flexíveis” estejam em voga na Europa, pessoalmente me inclino por considerá-las perniciosas (quando funcionarem como a atual lista aberta), ou irrelevantes (quando funcionarem como a lista preordenadas). Certamente haverá o meio-termo possível, mas alcançá-lo é sempre um objetivo incerto. Mais importante é superarmos o “salve-se quem puder” entre centenas de candidatos individuais bancados por grandes financiadores ou comitês partidários que operam com uma lista oculta enquanto economizam dinheiro salpicando o rol de candidaturas com celebridades que também não são chamadas a responderem por seus alinhamentos partidários.

Listas, plenários, partidos

É lugar-comum a alegação de que brasileiro vota nas pessoas, e não nos partidos – e que, portanto, seria necessário dispor de partidos mais fortes para podermos passar a listas fechadas. Mas como fortalecer os partidos com a atual competição com listas abertas? Embora permita o voto em legendas, a regra eleitoral força os candidatos a fazerem campanhas para si, e assim induz também os eleitores nessa direção. Penso o contrário: dada a reduzida visibilidade dos partidos em nossas listas abertas, precisaríamos de um sistema partidário muito mais enraizado e sólido para podermos nos dar ao luxo de abrir as listas sem prejuízo grave para a vida partidária. É bem provável que os legisladores brasileiros, inclinados a adotar a representação proporcional no ambiente democratizante, pós-revolucionário, de 1935, tenham concebido a lista aberta a partir da premissa (realista naquele contexto) da natureza incipiente dos

partidos, que então se formavam, os primeiros de nossa história republicana a ambicionar abrangência nacional, bem como a patente fragilidade dos meios de comunicação de massa. Se postularmos, ao contrário, que os partidos brasileiros devem ser hoje organizacionalmente capazes de se apresentarem coletivamente aos eleitores de cada estado, por que não determinar que cada partido deva fixar e oferecer sua chapa? Isto os obrigaria a se apresentarem em campo como organizações políticas e a sustentarem em público, de modo coletivo, as razões pelas quais creem merecer, pelo nosso voto, o protagonismo que de fato exercem na política nacional. Cada partido que faça sua lista e depois responda eleitoralmente por ela. Hoje os partidos se escondem de bom grado atrás de candidaturas individuais, evitam tomar posições partidárias sobre temas controvertidos e depois manobram nos bastidores os cordéis dos plenários legislativos. Fechar a lista é fazê-los internalizar e explicitar conflitos que hoje eles manobram nos bastidores enquanto fingem deixar nas mãos do eleitor. Trata-se de obrigar os partidos a saírem em público, coletivamente, para o corpo a corpo eleitoral, apresentando sua chapa e se expondo, também coletivamente, ao ataque dos adversários.

É bastante seguro prever que a adoção das listas preordenadas traria para baixo o número de partidos relevantes nas casas legislativas brasileiras, independentemente de medidas mais draconianas (e manipuláveis) como as cláusulas de barreira apoiadas em percentuais arbitrários de votos. Estamos pagando um pedágio alto pela lista aberta, na forma de um dos maiores números de partidos efetivos em todo o mundo. A presença de mais de dez partidos efetivos na Câmara dos Deputados sugere ao observador externo um caos partidário que simplesmente não corresponde à realidade. Já dispomos de um sistema institucionalizado o bastante (como bem insistem Melo & Pereira 2013) para esperarmos um número bem mais “normal” de partidos relevantes na Câmara, mas nosso sistema eleitoral peculiar (nele incluindo as normas sobre financiamento) empurra a fragmentação para cima. Para esse problema, a fixação de uma cláusula de desempenho seria uma solução mais dura, mais “bruta” que a lista preordenada. Com a cláusula, o legislador teria de fixar uma barreira arbitrariamente alta ou baixa. Ao fazê-lo, teria uma noção bastante clara sobre quem será ou não capaz de superá-la, podendo legislar casuisticamente. Comparativamente, a lista preordenada se assemelharia mais a um

“experimento natural”, em que chamaríamos os cidadãos a se pronunciarem por preferências partidárias, e poderíamos ver onde é que o sistema se acomodaria mais “naturalmente”. Além do que, num plano mais formal, a cláusula de barreira reduz a proporcionalidade entre votos e cadeiras. Não vejo porque deveríamos nos apressar em adotar um mecanismo com esse efeito antes de experimentar alternativas.

Daqui para o futuro

Ao longo dos últimos 20 anos, aprendemos que nosso sistema político, bem ou mal, funciona. Tão criticado há poucas décadas como um sistema ingovernável que trazia uma penosa combinação entre presidencialismo, federalismo, multipartidarismo, bicameralismo simétrico e representação proporcional (Abranches, 1988), aprendemos afinal que o sistema podia funcionar com uma estabilidade política e econômica sem precedentes em nossa história e conquistas sociais relevantes. Mas a viabilização dessa estabilidade cobrou alguns preços, e o mais notório deles é a concentração de prerrogativas legislativas na própria Presidência da República (vejam-se, como exemplos mais claros, as medidas provisórias e a tramitação preferencial dos projetos de lei oriundos do Poder Executivo), além de uma considerável concentração de prerrogativas regimentais nas mesas das casas legislativas e, no caso da Câmara dos Deputados, no informal “colégio de líderes”. Tudo isso para compensar a formidável dispersão do plenário, amplificada na redundância entre as duas casas legislativas federais.

Mesmo reconhecendo o bom funcionamento do sistema político brasileiro no último quarto de século, isso não precisa nos impedir de cogitar por onde o sistema poderia ou não evoluir de forma positiva. Em política, se há uma coisa que a história ensina é que sistema algum se congela ou cristaliza numa dada forma, por mais bem-sucedido que seja, e por mais que as pessoas o queiram congelar. E, no caso brasileiro, cabe atenção a algumas tendências com prazo de maturação mais longo. Essa compensação da dispersão do Congresso com a concentração de poderes na Presidência da República nos trouxe até aqui, nesta que tem sido a mais estável e duradoura constituição democrática de nossa História. Mas a solução tem amesquinhado o Congresso, que é feito refém de

duas forças muito mais poderosas: a Presidência de um lado, e os financiadores das campanhas do outro. Continua a funcionar, mas sob um quadro de preocupante e crescente desmoralização pública. Habitando o plenário de uma casa que é tocada com rédea curta por mesa e colégio de líderes que se articulam com o Planalto, e comissões que são colonizadas pelos financiadores, só resta ao chão do plenário o varejão das emendas orçamentárias.

Nesse quadro, porém, quem vai querer ser parlamentar? Campanhas caras, individuais, dependentes, portanto, de levantamento pessoal de fundos (a propósito, como controlar a movimentação de recursos feita permanentemente por 513 parlamentares que passam o mandato pensando na viabilização pessoal da próxima campanha?); renovação de uns 40% a cada legislatura; viagem a Brasília toda semana, num país com as dimensões do Brasil; exposição pequena (e tipicamente negativa) na mídia; pouco poder de fato. Quem vai querer fazer carreira parlamentar no Brasil? Afora um ou outro abnegado, talvez envaidecido pelo simples fato de estar lá, é mais plausível imaginar que a função será perseguida por alguém que ambicione imunidades, queira lavar dinheiro em campanhas ou, simplesmente, seja o testa-de-ferro de interesses poderosos. O resultado é que, já há alguns anos, a elite parlamentar no Brasil é composta por quadros que não têm o respeito da imprensa e da dita “opinião pública”. E isso é um problema – não necessariamente agudo, mas crônico. Não é por acaso que em toda eleição há deputados de considerável visibilidade anunciando desistência, invariavelmente se queixando de financiamento, e tratando de prosseguir a carreira em outras paragens. No devido tempo, o plenário vai ser colonizado pelo crime organizado. Se é que já não foi.

É claro que não se trata de mudar o regime, reinventar o sistema. Isso não seria viável, sequer desejável. Mas, sim, cabe cultivarmos sensibilidade suficiente para ir apertando parafusos, antes que a casa caia – ou que o TSE reinvente o sistema todo, segundo critérios próprios. Acredito que um horizonte positivo seria uma paulatina e cautelosa desconcentração das prerrogativas presidenciais em favor do Congresso Nacional. Mas isso requererá, digamos, uma melhoria na coordenação partidária e na articulação interna dos sistemas de poder e representação no Congresso. A lista preordenada, com o protagonismo que ela confere a instâncias partidárias num momento decisivo de constituição da representação política, favoreceria esse objetivo.

Cabe sempre lembrar a recomendação de Max Weber (1978): se o Parlamento deixa a desejar, é preciso dar poder ao Parlamento. Mas seria certamente um desastre tentar fazê-lo por mero *fiat* institucional, como se não tivesse havido razões concretas para as prerrogativas correntes do Poder Executivo. Seria preciso, numa palavra, “endurecer” a estrutura interna da Câmara, e isso não se alcança sem atuar sobre a chamada “conexão eleitoral”. Se cada deputado deve seu mandato não ao chafariz da praça ou a alguma outra emenda orçamentária de natureza distributiva (ou, muito pior, ao seu financiador individual), mas a uma convenção partidária estadual, o jogo com o governo no plenário é mais duro, porque a negociação vai incidir sobre plataformas coletivas e mobilizar bancadas com maior intensidade que agora. Reforçam-se a posição organizacional e o poder de barganha do Congresso. Governo e financiadores seriam levados a lidar com níveis mais altos de organização política no lado dos partidos, em vez de descer ao varejo de lidar com cada deputado individual, desesperado por visibilidade e dinheiro para a sua próxima campanha.

Ao longo dos últimos 80 anos, é natural que tenhamos aprendido sobre a operação da lista aberta mais do que a geração de seus inventores, como Assis Brasil, Pedro Aleixo e Agamenon Magalhães, teria podido imaginar. Voltar a girar a roda dessa história é a melhor homenagem que lhes podemos prestar.

Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, 31 (1): 5-34. Rio de Janeiro, 1988.
- _____. “As oligarquias e a inércia política”. *Ecopolítica*, 26 abr. 2013. Disponível em: <www.ecopolitica.com.br/2013/04/26/a-tentativa-de-golpe-das-oligarquias-e-a-inercia-politica/>, acesso em mar. 2015.
- BLAIS, André; DOBRZYNSKA, Agnieszka; INDRIDASON, Indridi H. “To adopt or not to adopt proportional representation: the politics of institutional choice”. *British Journal of Political Science*, 35: 182-90, 2004.
- BOIX, Carles. “Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies”. *The American Political Science Review*, 93 (3): 609-24, set. 1999.
- CARSTAIRS, Andrew McLaren. *A short history of electoral systems in Western Europe*. Londres: George Allen & Unwin, 1980.
- GUARNIERI, Fernando. “A força dos partidos ‘fracos’”. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, 54 (1): 235-58. Rio de Janeiro, 2011.

- HEILER, Jeison Giovani. “Democracia: o jogo das incertezas x financiamento de campanhas. Uma análise das prestações de contas das campanhas de vereadores de Santa Catarina”. Trabalho apresentado no XXXV Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, out. 2011.
- HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; JUNCKES, Ivan Jairo. “As eleições de 2010 no Brasil na perspectiva da análise de redes sociais”. Trabalho apresentado no IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Brasília, ago. 2014.
- _____. CAMARGO, Neilor Fermino; SILVA, Edson Armando; SILVA, Joseli Maria. “O papel dos agentes partidários nas redes de financiamento eleitoral das eleições 2010 no Brasil”. Trabalho apresentado no XXXVIII Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, outubro de 2014.
- KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. “Changing models of Party Organisation and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”. *Party Politics*, 1 (1): 5-28, 1995.
- MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos. *Making Brazil work: checking the president in a multiparty system*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2013.
- PIRES, Juliano Machado. *A invenção da lista aberta: o processo de implantação da representação proporcional no Brasil*. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009.
- POWELL, G. Bingham. *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*. New Haven: Yale University Press, 2000.
- ROKKAN, Stein. *Citizens, elections, parties: approaches to the comparative studies of the processes of development*. Nova York: McKay, 1970.
- SAMUELS, David J. “Incumbents and challengers on a level playing field: assessing the impact of campaign finance in Brazil”. *The Journal of Politics*, 63 (2): 569-84, maio 2001.
- _____. “Financiamento de campanha e eleições no Brasil”. In: Maria Victória Benevides, Paulo Vannuchi e Fábio Kerche (orgs.), *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003.
- SPECK, Bruno Wilhelm; MANCUSO, Wagner Pralon. “O financiamento político nas eleições brasileiras de 2010: um panorama geral”. Trabalho apresentado no XXXV Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, outubro de 2011.
- WEBER, Max (1918). “Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída: uma contribuição à crítica Política do Funcionalismo e da Política Partidária”. In: Maurício Tragtenberg (org.), *Max Weber*. Coleção “Os Pensadores” (2ª ed.). São Paulo: Abril Cultural, 1980.

Listas eleitorais: problemas de oferta e demanda

Cláudio Gonçalves Couto

Em meio à avalanche de escândalos que têm assolado o país, o Congresso Nacional retoma (uma vez mais) as discussões em torno da sempre tão conclamada “reforma política”. É curioso, aliás, que ela seja tão alardeada, uma vez que “reforma política” é algo que pode assumir incontáveis formatos, de significados completamente díspares – e até mesmo antagônicos. O clamor em torno dela tem mais a ver com uma percepção mais ou menos generalizada de que o sistema político funciona mal do que com convicções precisas acerca de quais os remédios apropriados à cura dos males percebidos. É como um banquete no qual todos os comensais consideram a refeição intragável, mas desconhecendo a real causa do problema, exigem que sejam trocadas as receitas dos pratos.

Isto é ainda mais verdadeiro se o que se busca com uma “reforma política” é a concretização de consensos sobre os desenhos institucionais desejáveis; afinal, tais consensos simplesmente inexistem¹. Por isso, muitos dos que bradam na mídia pela “reforma política” sequer saberiam responder o que entendem concretamente por ela se fossem instados a fazê-lo. Ou ainda pior, seriam capazes

¹ Ver a este respeito RENNÓ, Lucio. “Reforma política: consensos necessários e improváveis”. In: MELO, Carlos Ranulfo & SÁEZ, Manuel Alcántara (orgs.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

de vociferar em prol de fórmulas prontas do tipo “voto distrital” (um lema caro aos setores mais conservadores) ou “financiamento público de campanhas” (mote preferido dos progressistas), sem medir exatamente as consequências que tais medidas poderiam ter sobre a disputa política e o funcionamento de nossas instituições. Deste modo, “reforma política” nada mais tem sido do que uma palavra de ordem, ou mesmo uma ilusória palavra-mágica – um abracadabra cuja enunciação serve apenas para vituperar contra a ordem política posta.

Mas o fato é que os verdadeiramente envolvidos com propostas de mudança institucional (legal ou constitucional), que podem, cada uma delas, ser consideradas uma pequena reforma do sistema político, estes efetivamente supõem quais sejam as prováveis implicações das mudanças. Digo aqui “supõem” e “prováveis”, porque antever os resultados de mudanças institucionais é uma aposta de alto risco: nunca é possível antecipar com acurácia todas as eventuais consequências que mudanças das regras de competição política poderiam ter sobre o sistema, pois não se controlam todas as variáveis e, muito menos, a inventividade dos atores dispostos a adaptar-se às novas condições para evitar incorrer em riscos e custos significativos que as mudanças potencialmente suscitariam.

Tomemos o exemplo da catastrófica (e ilegítima) decisão de reformar as regras eleitorais das eleições nacionais e estaduais que acabou denominada como “verticalização das coligações”. Ao legislar a partir dos tribunais (daí sua ilegitimidade) com vistas a reforçar o caráter nacional dos partidos nas eleições federais e estaduais, exigindo deles maior consistência programática, seus propositores conseguiram o contrário – os partidos médios e pequenos se estadualizaram como forma de manter a flexibilidade aliancionista que lhes viabilizou eleitoralmente.

Hoje, os aspectos mais debatidos de uma possível reforma política são os relacionados a um mesmo tipo de problema: a melhoria das regras eleitorais. O primeiro desses aspectos diz respeito à proposta de substituir o vigente sistema eleitoral, de listas abertas nas eleições proporcionais (para deputados e vereadores), por um de listas fechadas ou por alguma variante de voto majoritário (“distritão”, “voto distrital”, ou “distrital misto” – este não unicamente majoritário). O segundo aspecto concerne ao financiamento público de campanhas. Dedicar-me-ei aqui ao primeiro aspecto, fazendo apenas breves observações acerca do segundo, no final deste artigo.

No atual sistema, o eleitor pode votar tanto em um candidato qualquer como na legenda de um partido, definindo-se o percentual de cadeiras a que cada agremiação terá direito com base na soma do total de votos dados aos candidatos e à legenda – havendo coligação, consideram-se todos os votos dados a candidatos e legendas da aliança. No sistema alternativo, o eleitor passaria a votar exclusivamente na legenda de um partido, sendo a lista de candidatos definida pelo partido previamente à eleição, de forma ordenada; os partidos continuariam a ter direito a um número de cadeiras correspondente à proporção de votos recebidos – que desta feita não poderiam mais ser dados a pessoas.

Os defensores desse modelo alegam que ele reforça os partidos e facilita a escolha do eleitor, que em vez de ter de selecionar um nome entre os milhares de candidatos que lhe são apresentados, passaria a optar por uma dentre as mais de três dezenas de legendas existentes. Já os detratores deste modelo apontam que ele reforçaria as oligarquias partidárias, pois a definição da ordem dos candidatos nas listas seria estipulada pelos caciques dos partidos, a despeito das preferências dos eleitores. O sistema de lista aberta, alegam eles, seria mais democrático por permitir ao eleitorado definir a ordem dos eleitos. Deste modo, seria um antídoto contra as oligarquias.

Considerando-se a péssima qualidade de nossa classe parlamentar (o termo elite sequer é apropriado aqui), o ensimesmamento dos parlamentos (por meio das autoconcessões de benesses injustificáveis e da autoproteção corporativista diante de repetidos e disseminados escândalos) e o “presidencialismo de achaque” (como o definiu o ex-ministro Cid Gomes) a ideia de que o sistema atual previne contra oligarquias não parece ter muita sustentação.

O cientista político Fabiano Santos, em artigo publicado há alguns anos na *Folha de S.Paulo*, defendia o seguinte ponto de vista: “Fechar a lista é cassar um direito – o direito dos eleitores de escolher, além do partido de sua preferência, também o candidato que, aos seus próprios olhos, mais se aproxima do seu ideal de representante”². De fato, é inegável que, ao se fechar a lista, retira-se dos eleitores a possibilidade de oferecerem seu voto a

² “Fechar a lista é cassar os direitos dos eleitores de fazer escolhas”. *Folha de S.Paulo*, 02/04/2011. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po0204201115.htm>. Acesso em 29 mar. 2015.

uma pessoa específica, facultando-lhe apenas a escolha entre partidos, num pacote fechado. A questão que precisa ser levantada é se tal mudança é, por si só, ruim. Ou, posto de outra forma, cabe perguntar o que gera um resultado global melhor: um sistema no qual o eleitor tem a liberdade de votar no seu candidato preferido numa lista aberta, mas cujos resultados globais são-lhe insondáveis, ou outro, no qual é maior seu conhecimento prévio sobre os possíveis efeitos de seu voto para a composição da casa legislativa, pois vota num pacote de candidatos cuja chance de chegar ao parlamento é conhecida, pois a ordem é preestabelecida.

O problema do argumento brandido por Fabiano Santos é que ele superestima o lado da demanda no processo eleitoral, esquecendo-se dos efeitos que a demanda agregada dos eleitores pode ter sobre a composição das bancadas. Esse argumento também desconsidera o entendimento efetivo que o demandante (o eleitor) tem dos resultados líquidos de seu voto. Se o eleitor demanda uma coisa, mas o que lhe é oferecido é outra, sem que ele perceba, temos aí um sério defeito do atual sistema de representação. Demanda e oferta não se encontram e, claro, os menos informados e menos capazes de controlar o processo de intercâmbio são os que menos poder têm nessa relação. Eis aí, novamente, a oligarquia em ação.

Os problemas tornam-se mais claros quando consideramos os achados de outro cientista político, Jairo Nicolau, em trabalho publicado na revista *Dados* no ano de 2002 – mas que mantém toda sua atualidade para a discussão que ora se desenrola no país sobre o tema. O texto trazia o sugestivo título “Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil”³. Nele, Nicolau aponta que:

Não existem pesquisas acerca do que os cidadãos sabem dos mecanismos de apuração de votos, mas intui-se que há uma percepção por parte dos eleitores de que são eleitos os candidatos que obtêm mais votos, à maneira de um sistema majoritário que elege mais de um representante. Poucos eleitores têm informação sobre quão

³ NICOLAU, Jairo. “Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil”. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002, pp. 219 a 236. Disponível em: <www.academia.edu/3303643/Como_controlar_o_representante_Considera%C3%A7%C3%B5es_sobre_as_elei%C3%A7%C3%B5es_para_a_C%C3%A2mara_dos_Deputados_no_Brasil>. Acesso em 31 mar. 2015.

complexo é o sistema de agregação de votos e distribuição de cadeiras entre os partidos concorrentes (Nicolau, 2002, p. 224).

A dificuldade, contudo, não é apenas cognitiva. Além de não saberem como elegem seus representantes, os cidadãos talvez não os elejam de fato – ao menos da forma como provavelmente esperam eleger se considerarmos que é mais plausível que os eleitores em sua maioria esperem eleger pessoas, não partidos⁴. Num levantamento feito para as eleições entre 1986 e 1998, em média, 33,3% dos eleitores votavam em branco ou anulavam seu voto, 8,8% votavam na legenda e 22,2% escolhiam candidatos que acabavam derrotados. Desse modo, só 35,5% dos eleitores de fato conseguiam eleger alguém e, assim, teriam a quem monitorar durante o exercício do mandato. Como o sistema eleitoral não mudou desde então, é improvável que tais números tenham-se alterado significativamente de lá para cá.

Da mesma forma, são poucos os eleitores que se lembram de seus candidatos por ocasião do pleito seguinte. O mesmo artigo traz os dados de pesquisa feita em 1994 com eleitores cariocas: apenas 12,5% se recordavam de seus candidatos de quatro anos antes (Nicolau, 2002, p. 226). Uma pesquisa mais recente e mais abrangente, feita pelo instituto Expertise em setembro de 2014, mostrava dados similares: 44% dos eleitores brasileiros declaravam não se recordar de seus candidatos a deputado federal quatro anos antes⁵. E nem é preciso ir tão longe: pesquisa do Datafolha de 2010, feita apenas um mês e meio após as eleições, mostrava que 23% dos eleitores já não se lembravam de seus candidatos a deputado estadual, 22% não se recordavam dos candidatos a deputado federal e 21% não se lembravam dos candidatos a senador⁶.

⁴ Nicolau também aponta que 74% dos eleitores cariocas diziam, em 1994, votar no candidato independentemente do partido. Outros 14% observavam o partido primeiro. Apenas 7% optavam unicamente pela legenda (p. 224). Na atual onda de sentimento antipartidário que grassa pelo país, é de se esperar que tais números tenham declinado ainda mais.

⁵ “44% não se lembram em quem votaram para deputado federal em 2010”. Blog do Fernando Rodrigues, 30/09/2014. Disponível em: <<http://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2014/09/30/44-nao-se-lembram-em-quem-votaram-para-deputado-federal-em-2010/>>. Acesso em 28 mar. 2015.

⁶ “Pesquisa indica que parte dos eleitores já não lembra em quem votou nas eleições”. *Folha de S.Paulo*, 29/11/2010. Acesso em 28 mar. 2015.

Gostaria eu de dar ênfase a um dos dados de Nicolau: apenas 35,5% dos eleitores realmente elegem alguém. Embora esse um terço do eleitorado possa, ao final, ficar bastante satisfeito com o resultado de sua escolha, achando que seu voto surtiu efeito, o restante não interfere conscientemente no resultado da eleição. Os demais ou votam em candidatos que não se elegem, ou na legenda, ou votam em branco e nulo. Quem vota na legenda pode ajudar a eleger qualquer um, numa ordem que lhe é totalmente desconhecida de antemão; quem vota nos derrotados, ajuda os partidos a compor sua votação global e, portanto, contribui também para eleger outros candidatos. Quem vota branco ou nulo tem, paradoxalmente, maior conhecimento sobre os resultados prováveis de sua decisão: não interferirá na composição das casas legislativas naquilo que concerne à identidade dos eleitos, apenas influenciará passivamente na definição do quociente eleitoral – já que tais votos não são válidos.

Portanto, é ilusória essa capacidade do eleitor de influenciar decisivamente na composição individual das casas legislativas. Nos termos de Jairo Nicolau,

as evidências apresentadas [...] revelam que uma avaliação personalizada encontra dificuldades de ser implementada por duas razões. A primeira é que o número de eleitores que conseguem eleger os deputados nos quais votaram não é tão significativo; a segunda é que é reduzido o número de eleitores que se lembram em quem eles votaram para a Câmara dos Deputados na eleição anterior (Nicolau, 2002, p. 226-7).

Ainda assim, há quem suponha que o eleitor é mais poderoso quando escolhe seus candidatos de forma livre, independentemente de listas preordenadas impostas por supostas oligarquias partidárias. Isto seria verdadeiro se (e apenas se) o voto desse eleitor fosse de fato contabilizado da forma que ele imagina que é – ou seja, fosse única e exclusivamente para o candidato. Todavia, contamos com um sistema de “voto transferível”: os votos dados aos candidatos não eleitos (e às legendas) são transferidos àqueles que encabeçam a lista dos mais votados dentro do partido ou coligação, elegendo-os. O que os números de Nicolau indicam é que esses cabeças-de-lista foram votados por apenas um terço dos eleitores – num eleitorado que vota em pessoas, não em partidos, na proporção de três contra um. Portanto, num eleitorado que valoriza o voto personalista, dois terços são compostos de cidadãos sem repre-

sentação parlamentar – e isso num sistema que deveria ser proporcional. Que proporcionalidade é essa, baseada num critério de contagem incompreendido e não avalizado pelo eleitor? Temos aí mero formalismo, sem um lastro na compreensão dos cidadãos, o qual lhe daria legitimidade.

Noutras palavras, no atual sistema, o eleitorado compra gato por lebre. Pensa que seu voto vai para um candidato – quer este ganhe ou perca – sem saber que na realidade irá para outros – qualquer que seja a sorte de seu candidato preferido, escolhido e votado. É este notadamente o caso dos eleitores que, por exemplo, votaram em Tiririca, mas elegeram Protógenes Queiroz. E isto não vale apenas para quem vota nos “puxadores” de voto (os muitíssimo bem votados), mas também para quem vota nos “empurradores” de voto – os pouco votados individualmente que, no agregado, contribuem para o partido compor seu percentual de cadeiras, ou seja, os que não têm qualquer chance de ser eleitos, mas somados ajudam a eleger os mais bem votados que eles.

Isto é assim porque qualquer concorrente – eleito ou não – contribui para o coeficiente partidário e, logo, para eleger outros postulantes do mesmo partido ou coligação. Não haveria tanto problema aí se o eleitorado compreendesse claramente a regra do jogo, mas isto não ocorre hoje e dificilmente virá a ocorrer. Portanto, se os eleitores tivessem de optar apenas por legendas, ao menos teriam diante de si alternativas claras e efetivas: votariam em partidos e seus votos não seriam perdidos (exceto no caso da agremiação não alcançar sequer o coeficiente eleitoral – mínimo necessário para eleger alguém) e nem transferidos inadvertidamente a terceiros, que o eleitor ou desconhece ou não tem como determinar de antemão. Numa lista fechada, mesmo que constem nomes indesejados pelo eleitor, ele ao menos pode conhecê-los previamente, além de tomar consciência da colocação em que o postulante que não lhe agrada está posicionado – e, portanto, de suas maiores ou menores chances de ser eleito.

Em suma, a lista fechada solucionaria o problema pelo lado da oferta, pois permitiria aos partidos oferecerem aos eleitores alternativas realmente claras sobre as quais eles poderiam efetuar suas escolhas. Noutros termos, o eleitorado deixaria de comprar gato por lebre, pois mesmo que tivesse de optar por listas que embutissem algo de indesejável, o grau de indesejabilidade seria passível de antecipação. Sendo efetivamente conhecido de antemão

pelos cidadãos o risco de eleger candidatos indesejáveis, o eleitor teria condições de optar por outra lista partidária na qual as alternativas lhe fossem mais palatáveis – ou seja, teria mais escolha, e não menos, muito diferentemente do que ocorre hoje.

Por fim, vale observar alguns efeitos que o sistema de lista fechada poderia ter para a questão crucial do financiamento das campanhas. Um sistema de listas fechadas facilitaria muito o financiamento público de campanha, pois os recursos seriam carreados para a divulgação de listas, e não de um ou outro nome. Do jeito que é hoje, como seria possível definir a quem destinar o dinheiro público? Seria o caso de pulverizá-lo igualmente entre os vários candidatos, a despeito de sua real competitividade ou importância política? Ou seria o caso de privilegiar na distribuição de dinheiro os queridinhos da direção partidária em detrimento dos desafetos? Se na confecção de uma lista preordenada a oligarquia pode pesar, ao menos os resultados de sua decisão ficam muito claros para o público – bastaria observar a ordem dos candidatos. O mesmo certamente não ocorre na distribuição dos recursos de campanha entre diversos candidatos, pois é bem mais difícil para o eleitor escrutinar quem recebeu mais ou menos recursos para sua campanha.

Ademais, o atual sistema eleitoral eleva sobremaneira os custos de campanha se comparado a sistemas alternativos. É muito caro eleger-se deputado num sistema de lista aberta, concorrendo com um número avassalador de adversários (inclusive de sua própria agremiação) e tendo de percorrer todo um estado para assegurar a vitória. Se compararmos tal sistema tanto com o de “voto distrital” (em que se concorre dentro de um território bem mais delimitado contra um número também mais reduzido de candidatos), quanto com o de lista fechada (em que a campanha se dá “no atacado”, para o partido como um todo), o modelo adotado no Brasil é apropriado para eleger uma plutocracia – dos que obtêm boas verbas de campanha. E sabendo-se como tais verbas são obtidas, pode-se dizer que esta plutocracia tende a ser não só oligárquica como também corrupta. Podemos, portanto, escolher: ou continuamos com um grande número de oligarcas-plutocratas-corruptos ou nos arriscamos a ficar com os escolhidos por oligarcas partidários, como faz grande parte das democracias que adotam a representação proporcional mundo afora. Qual dessas formas oligárquicas será menos pior?

Há alguns anos, uma possível ressalva a este argumento foi ilustrada anedoticamente por Gaspari (2011) em sua conhecida coluna dominical. Ele lembrou de um relato de Aldo Rebelo, que, após tentar convencer Miguel Arraes das vantagens da lista fechada, teria dele ouvido o seguinte questionamento: “O senhor sabe me dizer quanto vai custar um bom lugar nessa lista?” A pergunta de Arraes é tão divertida quanto marota, pois caberia perguntar também: “O senhor sabe me dizer quando custa hoje uma campanha capaz de eleger um deputado no atual sistema?”

Ora, o sistema eleitoral de lista aberta obriga os candidatos que pretendem ser competitivos a obter votos não apenas em seu “reduto” eleitoral específico (seja o partido, seja um distrito), mas de forma espalhada por toda a circunscrição eleitoral, ou seja, o estado, no caso dos deputados, e o município, no caso dos vereadores. É o que comprova Silva (2009) em excelente tese de doutoramento, na qual ele mostra que dentre os 70 deputados paulistas eleitos, apenas um não optou por uma campanha espalhada por diversas circunscrições eleitorais. Um sistema desse tipo torna a campanha individual caríssima, de modo que só os muito endinheirados (com recursos próprios, de doadores de campanha ou do próprio partido) serão eleitos, com raríssimas exceções. É um claro convite ao domínio dos milionários, à corrupção e a formas ilegais de financiamento eleitoral.

O sistema de lista fechada permite uma campanha “no atacado” pelo partido, bem mais barata do que as milhares de candidaturas individuais. A mudança se dá do lado da oferta do processo eleitoral, gerando ganhos de escala e de transparência. Mesmo que haja o risco de compra de lugares na lista, o processo torna-se mais perscrutável, pois os partidos podem ser cobrados publicamente sobre suas escolhas relativas à ordem dos candidatos. No atual sistema, os caciques partidários distribuem recursos eleitorais de forma muito pouco compreensível ou fiscalizável, beneficiando desigualmente os candidatos de acordo com suas preferências e favoritismos. Há muito pouco que possa ser feito para identificar como se dá a distribuição do dinheiro e coibir tal prática. Ou seja, a oligarquização não seria causada pela lista fechada: ela já existe hoje e é traduzida na distribuição desigual e intransparente de dinheiro pelos caciques partidários aos diversos candidatos. Teme-se criar uma oligarquia, mas ela já está aí hoje, em sua pior forma: a plutocrática.

Referências bibliográficas

- GASPARI, Elio. “O PT quer aprovar a lista sem ter os votos”. *Folha de S.Paulo*, 03 abr. 2011. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po0304201118.htm>. Acesso em 28 mar. 2015.
- NICOLAU, Jairo. “Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil”. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002, pp. 219 a 236. Disponível em: <www.academia.edu/3303643/Como_controlar_o_representante_Considera%C3%A7%C3%B5es_sobre_as_elei%C3%A7%C3%B5es_para_a_C%C3%A2mara_dos_Deputados_no_Brasil>. Acesso em 31 mar. 2015.
- RENNÓ, Lucio. “Reforma política: consensos necessários e improváveis”. In: MELO, Carlos Ranulfo & SÁEZ, Manuel Alcántara (orgs.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- SANTOS, Fabiano. “Fechar a lista é cassar os direitos dos eleitores de fazer escolhas”. *Folha de S.Paulo*, 02/04/2011. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po0204201115.htm>. Acesso em 29 mar. 2015.
- SILVA, Glaucio Peres da. *Uma discussão acerca das regras eleitorais do sistema político brasileiro e dos incentivos ao comportamento parlamentar*. 2009. 198f. Tese (CDAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/4653>>. Acesso em 28 mar. 2015.

Que reforma política interessa às mulheres? Cotas, sistema eleitoral e financiamento de campanha¹

Teresa Sacchet

A reforma política é tema corrente e polêmico no Brasil por pelo menos duas décadas. As regras que organizam o sistema político e que, conseqüentemente, moldam os rumos das decisões tomadas no país são objeto constante de debate entre acadêmicos, setores da sociedade civil, governantes, partidos e representantes políticos que, por diferentes perspectivas ou interesses, apontam limites do atual sistema e apresentam um número amplo de alternativas.

As questões são múltiplas, com focos diversos e propostas plurais e divergentes; alguns temas, porém, predominam no debate e, dentre esses, podem ser destacados: o financiamento de campanha com foco nas doações de pessoa jurídica e no financiamento público, e a este tema relaciona-se, particularmente, a questão da corrupção; o sistema eleitoral com foco na discussão sobre voto distrital, misto e proporcional, e, se proporcional, considerações sobre qual o melhor tipo de lista, se aberta ou fechada, e a este vinculada a questão do fortalecimento ou enfraquecimento dos partidos; a ampliação e simplificação dos mecanismos de participação popular no processo político decisório como meio de incentivar maior influência e controle dos cidadãos

¹ Este artigo foi escrito no período de minha residência no Beatrice Bain Research Group, Departamento de Gênero e Estudos de Mulheres da Universidade da Califórnia – Berkeley, ao qual gostaria de agradecer pelo apoio.

nas decisões do governo, e a este tema relaciona-se a questão da confiança nas instituições políticas. Estes são apenas alguns dos muitos tópicos de um importante debate que idealmente deveria buscar alternativas para questões que têm obstaculizado a governabilidade e comprometido a representatividade do nosso sistema político.

A democracia, que pode significar coisas muito distintas a depender do interlocutor, possivelmente é o conceito mais aclamado, que perpassa todas essas discussões, e em nome do qual é embasada grande parte das defesas por reforma ou continuidade do sistema atual. O tópico da baixa presença de mulheres em posições representativas – embora diretamente relacionado ao conceito de democracia², às questões-chaves do debate sobre a reforma política enumeradas anteriormente, e propenso a sofrer perdas ainda mais substantivas se não incorporado como parte central deste debate – não figura com frequência em discussões sobre os limites do atual sistema político, seja do meio acadêmico ou político-institucional. No meio acadêmico, esse tema tem sido tratado quase que exclusivamente por feministas, no Congresso Nacional, pela Bancada Feminina, e nos partidos, pelos órgãos internos de mulheres como secretarias³. É este tópico e sua relação com o sistema político brasileiro que este capítulo focará.

O Brasil tem um dos menores índices de participação de mulheres em processos políticos decisórios do mundo e o mais baixo da América Latina. Com relação às Câmaras Baixas do mundo, de 138 posições, o Brasil ocupa a 117^a colocação, ou seja, está entre os 11 piores colocados. Em 2015, as mulheres no Brasil ocupam 9,9% das cadeiras da Câmara dos Deputados, 13,6% das do Senado Federal, 11,3% das cadeiras das Assembleias Legislativas estaduais e 12,5% das Câmaras de Vereadores municipais. Enquanto em outros países do

² Pelo limite de espaço, não apresentarei neste estudo uma discussão sobre a relação entre representação política das mulheres e democracia. Alguns estudos meus anteriores consideram em mais profundidade essa relação. Ver: Sacchet, 2013, 2012.

³ Importante destacar o empenho do PT nesse sentido, já que encabeçou um abaixo-assinado, em 2013, no qual um dos seus itens centrais é a representação política das mulheres. Porém, vale ressaltar também que, ainda assim, o partido não se destaca dos demais em termos de incentivo às candidaturas femininas. Basta comparar o número de homens e mulheres candidatados e eleitos pelos partidos para posições legislativas no país em anos consecutivos para se constatar que não há significativa diferença entre eles. Para outras informações sobre este tema ver: Sacchet, 2011.

mundo há um movimento crescente de aumento desses números, no Brasil, eles permanecem estáveis por décadas. A América Latina, nesse sentido, tem se destacado nos últimos dez anos, com seis dos 18 países atingindo média nacional superior a 30% e a maioria dos demais acima de 20%, como será visto neste capítulo.

Embora a lei eleitoral brasileira tenha se tornado efetiva para forçar os partidos a cumprirem os 30% das cotas nos últimos dois pleitos eleitorais (de 2012 e 2014), o número de eleitas para cargos proporcionais teve um aumento insignificante para as Câmaras de Deputados e de Vereadores e decresceu nas Assembleias Legislativas estaduais. Na verdade, se for levado em conta o número significativamente maior de mulheres que disputaram as eleições nessas duas eleições e compararmos com o aumento insignificante no número de eleitas (como será explicado neste estudo), é inevitável a constatação de que o desempenho eleitoral delas tem piorado com o passar dos anos⁴. O objetivo deste artigo é contribuir para o entendimento do porquê disso e quais mudanças na reforma política seriam efetivas para aumentar a presença de mulheres nesses espaços.

Se há um aspecto do sistema político brasileiro que deveria ser passível de concordância neste debate, dada a evidência dos dados, é que as regras de funcionamento do sistema eleitoral brasileiro impactam de forma particular a representação política das mulheres. Em nenhum outro país da América Latina há índices tão baixos de mulheres em posições legislativas nacionais como no Brasil. A Argentina e a Costa Rica têm sido apontadas como casos paradigmáticos de sucesso eleitoral das mulheres, graças à implementação de cotas em engenharias eleitorais apropriadas para o efetivo funcionamento dessa política. Por muitos anos, esses dois países tiveram a maior presença de mulheres em posições das Câmaras Baixas do continente. Assim como eles, outros países no mundo com sistemas eleitorais similares elegem mais mulheres que os demais. Portanto, a literatura latino-americana, bem como mais geral, tem sido quase que unânime em afirmar que o melhor sistema eleitoral para as mulheres é o de Representação Proporcional (PR).

⁴ Sobre isso ver: Sacchet, 2013.

Recentemente, porém, esse quadro se alterou e houve um aumento significativo na presença de mulheres em outros países do continente com sistemas eleitorais diferentes, desestabilizando, aparentemente, a análise. A região das Américas (que inclui os EUA e o Caribe) passou a ter média de 26,6% de mulheres em suas Câmaras Baixas, o que equivale à segunda maior média mundial, ficando atrás apenas dos social-democratas – e pró-igualdade de gênero – países Escandinavos, cuja média alcança os 42%. A Argentina e a Costa Rica perderam suas duradouras posições de vanguarda para quatro outros países: Bolívia, Nicarágua, Equador e México, três dos quais têm índices superiores a 40% e todos os demais, incluindo a Argentina e a Costa Rica, maiores que 30%. Dentre esses, a Bolívia fez história nas eleições de outubro de 2014 ao eleger 53% de mulheres para a sua Câmara dos Deputados, tornando-se o segundo país no mundo com mais mulheres que homens em posições das Câmaras Baixas (o primeiro é Ruanda, com 63,8%)⁵. No Brasil, porém, este percentual não chega a 10%. Isso nos leva a indagar por que os vizinhos, com cultura política similares à brasileira, têm índices tão mais elevados de representação política de mulheres. Quais fatores seriam centrais para explicar o baixo desempenho eleitoral das mulheres no Brasil? Isso é questão que importa para a reforma política? Se sim, que reforma política interessa às mulheres?

Cotas e representação política das mulheres

Um dos grandes déficits das teorias democráticas e dos sistemas representativos do mundo é com as mulheres. Ainda que a presença desigual de homens e mulheres em processos políticos decisórios não seja mais explicada como um fator de ordem natural – justificada na sua inata falta de habilidade para a abstração e racionalização que as tornaria impróprias para o exercício da vida pública – como feito por teóricos antigos e modernos⁶ para argumentar em favor da exclusão das mulheres do governo, o reduzido percentual de mulheres que tomam parte nas

⁵ Todos os dados sobre representação das mulheres em parlamentos do mundo vêm do Inter-parliamentary Union, 2015.

⁶ Para uma discussão sobre este tema ver: Okin, 1979.

decisões políticas de governos no mundo é indicativo de obstáculos intencionais ou involuntários e requerem ações afirmativas para que ocorram mudanças.

O percentual médio de mulheres em posições parlamentares no mundo é de 21,9% (Câmaras Altas: 20,2% e Câmaras Baixas: 22,2%). Embora baixo, esse número vem crescendo de forma constante, e 42 países têm hoje percentuais superiores a 30% de mulheres em suas câmaras legislativas. Esse número de países é significativo se comparado com o de 18 anos atrás, quando as cotas passaram a ser implementadas em ritmo acelerado⁷. Então, apenas cinco países (os escandinavos) no mundo tinham média superior a 30%, e o percentual mundial de mulheres nos parlamentos era de 11,7%. Esse aumento em menos de 20 anos não representa uma evolução natural, mas é consequência de desenhos eleitorais e mecanismos específicos implementados em diferentes países.

A política de cotas é um dos principais instrumentos recentemente utilizados no mundo para elevar o número de mulheres em posições de tomada de decisão política. Elas são normalmente adotadas nos seguintes contextos: a) preenchimento das listas eleitorais dos partidos ou coligações com um percentual mínimo e máximo de candidaturas de cada sexo; b) reserva de assentos em posições parlamentares; e c) reserva voluntária de vagas pelos partidos nas suas listas eleitorais (às vezes também como preenchimento de um percentual determinado de vagas nas suas estruturas de lideranças internas). Os dois primeiros modelos são efetivados a partir de iniciativas constitucionais ou legislativas que regulamentam o comportamento eleitoral de todos os partidos, enquanto o último é voluntariamente adotado pelos partidos políticos por meio de seus estatutos. Dado o objetivo deste trabalho, o foco aqui recairá nas cotas legislativas⁸.

Atualmente, mais de 100 países no mundo implementam cotas para posições legislativas (Krook et al, 2009), e na América Latina somente três países não as utilizam, sendo que todos os demais têm cotas de 20% a 50%⁹. As cotas para posições legislativas começaram a ser empregadas na América Latina no início dos anos 1990, quando em 1993 o parlamento argentino deliberou que

⁷ Os dados para a posição de mulheres em parlamentos do mundo no *site* do IPU são disponibilizados para legislaturas a partir de 1997.

⁸ Para mais detalhe sobre os outros tipos de cotas, ver: Sacchet, 2013, 2008.

⁹ Enquanto nos anos 1990 e início dos anos 2000 a tendência era pela implementação de cotas de 30%, vários países no período recente têm optado por uma política de paridade.

30% das candidaturas à sua Câmara dos Deputados deveriam ser preenchidas por mulheres. Embora no início fossem medidas polêmicas e enfrentassem oposição tanto da esquerda quanto da direita política, com o passar dos anos e a mobilização das mulheres em esferas políticas e sociais apoiadas por organizações internacionais, as cotas se tornaram a principal estratégia utilizada no continente para aumentar o número de mulheres eleitas¹⁰.

As cotas de gênero para posições legislativas foram adotadas no Brasil em 1995 por meio da lei 9.100/95 como uma iniciativa provisória, limitada às eleições municipais de 1996. A lei estabelecia que no mínimo 20% das posições das listas partidárias deveriam ser reservadas para mulheres. Em 1997, foi sancionada a lei 9.504/97, que estipulou que cada partido ou coligação deveria “reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.” A partir daí, as cotas se tornaram uma medida permanente da lei eleitoral a ser empregada em todas as disputas por posições legislativas, do nível municipal ao nacional.

De 1995 até 2009, as cotas não foram preenchidas pela maioria dos partidos. A palavra “reservar”, ao invés de “preencher” contida nos termos da lei, permitiu o descumprimento dessa política. Em 2009, foi aprovada a lei 12.034, conhecida como “minirreforma política, que modificou a Lei dos Partidos Políticos, o Código Eleitoral de 1965 e a lei 9.504/97. Sobre essa última, houve uma alteração no seu parágrafo terceiro do Artigo 10, que dispõe sobre a reserva de vagas de candidaturas para cada sexo nos partidos, passando a vigorar o dispositivo com a seguinte redação: “Do número de vagas resultante das regras previstas neste capítulo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo”¹¹. A mudança da palavra reservar para preencher e a impossibilidade de registro das listas sem o cumprimento das cotas resultaram finalmente no seu preen-

¹⁰ Para uma discussão abrangente sobre os principais argumentos em favor desta política ver: Phillips, 1995.

¹¹ Esta lei também estabelece que os partidos destinem 5% do fundo partidário a atividades voltadas para a promoção política das mulheres. Aqueles partidos que não cumprirem essa determinação da lei deverão no pleito seguinte adicionar mais 2,5% do fundo partidário para esta atividade. Estabelece ainda que, do tempo de propaganda partidária, pelo menos 10% seja utilizado para promover a participação política das mulheres.

chimento nas eleições de 2012¹², ou seja, após 15 anos de sua aprovação. A implementação correta das cotas ocasionou um significativo aumento no número de candidaturas femininas, porém, alterou minimamente o percentual de eleitas como pode ser verificado na tabela abaixo.

Tabela 1

Ano	Deputado Estadual % candidatas	% eleitas	Deputado Federal % candidatas	% eleitas
2006	14,5	11,9	12,9	8,8
2010	21,0	12,9	19,3	8,8
2014	31,0	11,3	29,9	9,9

Fonte: Dados Brutos: Repositório de dados eleitorais do TSE.

Cálculos e sumarizações: Elaboração própria.

Tabela 2

Ano	Vereadores % candidatas	% eleitas
2004	22,6	12,6
2008	21,9	12,5
2012	31,9	13,3

Fonte: Dados Brutos: Repositório de dados eleitorais do TSE.

Cálculos e sumarizações: Elaboração própria.

Os dados das tabelas 1 e 2 evidenciam que nos pleitos proporcionais de 2012 e 2014 houve uma grande diferença entre os números de mulheres candidatas e o de eleitas. Em 2012, para a posição de vereador, 31,9% dos candidatos eram mulheres, mas elas ficaram com apenas 13,3% das cadeiras. Em 2014, elas eram 31% dos candidatos à posição de deputado estadual e 29,3% às vagas de deputado federal. Entre os eleitos, no entanto, elas ficaram com apenas 11,3% e 9,9% dessas cadeiras respectivamente. A tabela 1 também

¹² A nova lei já estava em vigor nas eleições de 2010 e houve grande expectativa de cumprimento das cotas pelos partidos. Porém, apesar de ter havido um aumento substantivo nas candidaturas comparado com as eleições de 2006, as cotas não foram preenchidas e os partidos não foram penalizados por isso.

evidencia uma diminuição no número de mulheres eleitas para a posição de deputado estadual em 2014 com relação a 2010.

Mas, se forem analisados os números significativamente maiores de mulheres candidatas nas eleições de 2012 e 2014 e o de eleitas e comparados com anos anteriores, é inevitável a constatação de que as chances de sucesso eleitoral das mulheres têm piorado com o passar dos anos¹³. Esses dados evidenciam que o principal problema não está nas candidaturas – pois, ainda que não haja paridade com os homens, o percentual de mulheres entre os candidatos é significativamente superior ao percentual de mulheres entre os eleitos – mas sim nos obstáculos relacionados ao processo eleitoral em si. Isso conduz à conclusão de que para aumentar a representação das mulheres é necessário não somente garantir o cumprimento das cotas, mas também haver regras eleitorais que nivelem as condições de disputa pelo voto.

Uma questão comum, posta por pessoas pouco familiares com o funcionamento da engenharia eleitoral e seus impactos, é por que, tendo uma cota de 30%, a presença de mulheres em posições legislativas no Brasil não aumenta na mesma proporção. Como será visto aqui, embora com variações bem menores que no Brasil, a performance eleitoral das mulheres em países da América Latina que adotam cotas difere internamente do percentual de candidaturas e varia de país para país com igual percentual de cotas. Isto se deve aos fatores relacionados à engenharia eleitoral, descritos e explicados a seguir.

Vários autores que estudam o impacto das cotas no aumento de cadeiras legislativas para as mulheres na América Latina têm afirmado que um retorno mais próximo do seu percentual é observado nas seguintes condições: a) quando o sistema eleitoral é Representação Proporcional (RP) com lista fechada; b) quando há mandato de posição, isto é, regras que regulamentam a posição dos candidatos de cada sexo nas listas de acordo com o percentual das cotas; c) e quando há mecanismos de controle efetivos para impossibilitar o descumprimento das cotas e das regras de sua aplicação pelos partidos (Htun e Jones, 2002; Jones, 2008;

¹³ A taxa de sucesso eleitoral das mulheres (ou razão de chances – uma medida estatística que compara o número de candidaturas em relação ao de eleitas) tem diminuído de eleição para eleição. Na verdade, ela era significativamente superior antes da implementação das cotas, dado que o percentual de mulheres entre os eleitos era maior que o de mulheres entre os candidatos. Para uma análise sobre esta questão, ver: Sacchet, 2011.

Sacchet, 2013, 2008). Este conjunto de variáveis tem sido utilizado para explicar os dois casos mais duradouros e até recentemente mais bem-sucedidos de implementação de cotas na região, ou seja, a Argentina e a Costa Rica, em comparação com casos de fracasso dessa política como o do Brasil.

O sistema eleitoral é considerado central para explicar o desempenho político das mulheres independentemente da existência ou não de cotas. Estudos comparativos indicam que mais mulheres são eleitas em sistemas eleitorais de Representação Proporcional do que em sistemas majoritários ou mistos (Mansbridge, 1999; Matland, 1998; Matland and Studlar, 1996; Moser, 2001; Norris, 2006, 2004; Reynolds, 1999;). Segundo Norris (2006) em 2005, a diferença no resultado entre sistemas proporcionais e majoritários no mundo era de quase o dobro: as mulheres representavam 10,5% dos parlamentares de países com sistemas majoritários e 19,6% daqueles com representação proporcional. Nos sistemas mistos, elas eram 13,6%.

O sistema de RP tem múltiplas vagas legislativas e, conseqüentemente, um número maior de candidaturas do que os majoritários e mistos. Quando as vagas são escassas, como no sistema majoritário, os partidos tenderão a selecionar homens para concorrê-las, pois, via de regra, eles têm mais capital político (muitos ocupam ou já ocuparam cargos eleitorais), são mais bem articulados nos partidos, têm apoio de financiadores de campanha e tendem a ser considerados pelos partidos como melhores candidatos natos. Um número maior de vagas, característico da RP, potencializa a seleção pelos partidos de candidatos com perfis distintos dos tradicionais e pertencentes a diferentes grupos sociais, como forma de atrair votos dos mais amplos setores. Conseqüentemente, há mais candidaturas de mulheres, afrodescendentes, indígenas etc., aumentando as chances de sucesso nas urnas de representantes destes grupos. Portanto, o sistema eleitoral em si é uma variável chave para explicar o desempenho eleitoral de mulheres.

Estudos na América Latina têm confirmado a preponderância da RP em eleger mais mulheres, mas destacam que outro fator importante é o tipo de lista de candidatura utilizada pelo sistema RP e a existência ou não de cotas. Na América Latina, países com cotas e sistema RP com listas fechadas elegem mais mulheres do que países que têm cotas mas o sistema é RP com listas abertas (Htun e Jones, 2002; Htun e Piscopo, 2010; Jones, 2008; Sacchet, 2008).

Além do sistema RP com lista fechada e das cotas, outro fator destacado é a existência de mandato de posição. O mandato de posição estipula a alocação dos candidatos homens e mulheres nas listas de forma a obedecer o percentual das cotas. No caso brasileiro, que tem cota de 30%, das primeiras três posições das listas de cada partido, no mínimo uma delas seria ocupada por mulher, e assim sucessivamente até o fim da lista. Este mecanismo força os partidos a colocar mulheres nas primeiras posições da lista, que são as mais propensas a darem retorno em termos de assentos legislativos. Sem mandato de posição, como observado no caso da Argentina no início da implementação das cotas, a tendência é que os partidos aloquem mais homens no topo e mais mulheres no final de suas listas, em qual elas terão menos chances de serem eleitas.

Por fim, o controle efetivo da justiça eleitoral sobre partidos e coligações é essencial para garantir o cumprimento das cotas e das regras de sua aplicação. A experiência de implementação das cotas no Brasil é um bom exemplo disso. Embora o Brasil tenha cotas há quase 20 anos, somente nas eleições de 2012 e 2014 elas foram cumpridas. Antes disso, a ausência de penalização aos partidos infratores da regra conduziu ao descumprimento generalizado dela.

As três variáveis discutidas anteriormente são consideradas por pesquisadores da representação política das mulheres como centrais para o efetivo funcionamento das cotas e para assegurar um melhor retorno eleitoral das candidaturas femininas. Porém, resultados eleitorais recentes na América Latina sugerem, à primeira vista, uma desestabilização dessa teoria.

Sistemas eleitorais e representação das mulheres na América Latina e no Brasil

A tabela a seguir apresenta os 18 países da América Latina, com as seguintes informações: número de mulheres presentes em suas casas legislativas (Câmaras Baixas e Alta – quando houver), o tipo de sistema eleitoral e percentual de cotas (quando houver). Embora sejam oferecidas também informações sobre as Câmaras Altas, como nem todos os países possuem essa casa legislativa, a análise dos dados se deterá nas posições de mulheres nas Câmaras Baixas e Unicameriais. A partir destes dados, é possível fazer algumas leituras e inferências acerca da

representação parlamentar das mulheres em diferentes países da América Latina em relação às suas regras eleitorais e ajudarão a interpretar o caso brasileiro.

Tabela 3

País	Percentual de mulheres representadas no parlamento	Sistema Eleitoral	Quotas
Bolívia	Câmara Alta: 47.2% Câmara Baixa: 53.1%	Misto: distritos uninominais + RP lista fechada	Câmara Alta: 50% Câmara Baixa: 50%
Nicarágua	Unicameral: 42.4%	RP lista fechada	50%
Equador	Unicameral: 41.6%	RP lista aberta	50%
México	Câmara Alta: 34.4% Câmara Baixa: 37.4%	Misto: distritos uninominais + RP lista fechada	Câmara Baixa: 40%
Argentina	Câmara Alta: 38.9% Câmara Baixa: 36.6%	RP lista fechada	Câmara Alta: 30% Câmara Baixa: 30%
Costa Rica	Unicameral: 33.3%	RP lista fechada	40%
El Salvador	Unicameral: 27.4%	RP lista fechada	30%
Honduras	Unicameral: 25.8%	RP lista fechada	40%
Peru	Unicameral: 22.3%	RP lista aberta	30%
República Dominicana	Câmara Alta: 9.4% Câmara Baixa: 20.8%	RP lista fechada	Câmara Baixa: 33%
Colômbia	Câmara Alta: 22.5% Câmara Baixa: 19.9%	RP lista aberta	Câmara Alta: 30% Câmara Baixa: 30%
Panamá	Unicameral: 19.3%	Misto: distritos uninominais + RP lista fechada	50%
Venezuela	Unicameral: 17%	Misto: distritos uninominais + RP lista fechada	Não
Uruguai	Câmara Alta: 29% Câmara Baixa: 16.2%	RP lista fechada	Câmara Alta: 33% Câmara Baixa: 33%
Chile	Câmara Alta: 18.4% Câmara Baixa: 15.8%	RP lista aberta	Não*
Paraguai	Câmara Alta: 20% Câmara Baixa: 15%	RP lista fechada	Câmara Alta: 20% Câmara Baixa: 20%
Guatemala	Unicameral: 13.3%	RP lista fechada	Não
Brasil	Câmara Alta: 13.6% Câmara Baixa: 9.9%	RP lista aberta	Câmara Baixa: 30%

Fontes de dados: ipu.org; quotaproject.org; Elaboração própria.

*Em janeiro de 2015, o parlamento chileno aprovou uma lei de cotas de representação mínima de 40% e máxima de 60% para cada sexo, que será implementada no país de 2017 a 2029, quando deverá ser extinta.

A tabela 3 apresenta alguns dados importantes para a análise. Uma leitura simples dos dados sugere algumas conclusões que confirmam ou não as interpretações discutidas na seção anterior. Primeiro, dos 18 países latino-americanos listados, nove utilizam RP com listas fechadas, cinco RP com listas abertas e quatro possuem sistemas mistos. Dentre eles, os países com sistemas mistos têm representação média de mulheres de 31,7%, os de RP com lista fechada têm 25,64% e os de RP com lista aberta, uma média de 21,9%. É importante destacar aqui que o Equador eleva significativamente o percentual dos países com RP e listas abertas. Sem este país, o percentual médio dos países com RP e listas abertas seria de apenas 16,9% – mais a frente será apresentada uma análise sobre por que este país difere dos demais. Dos seis países com médias superiores a 30%, dois deles (Bolívia e México) têm sistemas eleitorais mistos, três têm RP com listas fechadas (Argentina, Costa Rica e Nicarágua), e um deles (Equador) tem RP com lista aberta.

Alguns aspectos se destacam por confirmarem ou refutarem as interpretações de autores apresentadas na parte anterior deste capítulo. O primeiro deles é a relevância das cotas. Todos os seis países com percentuais acima de 30% de mulheres em suas Câmaras Baixas possuem cotas. O segundo é o melhor desempenho eleitoral das mulheres em países com sistemas eleitorais mistos. O terceiro é o percentual alto de mulheres na Câmara Baixa do Equador, onde o sistema eleitoral é RP com listas abertas. Portanto, enquanto o primeiro item desta leitura dos dados confirma as teorias de especialistas na temática, os dois últimos sugerem interpretações distintas. Porém, uma análise mais atenta desses casos demonstra que nem sempre as coisas são como aparentam à primeira vista.

Primeiro, em termos de médias percentuais, países com sistemas mistos têm sido mais favoráveis às mulheres. Porém, o melhor desempenho das mulheres em países com sistemas eleitorais mistos, particularmente o destaque boliviano, é facilmente explicado com relação às interpretações anteriores. Como já visto, sistemas mistos elegem parte de seus candidatos por meio de eleições majoritárias e parte por RP. Normalmente, a parte majoritária desses tipos de sistemas favorece candidaturas de homens, pelos motivos já expressos, particularmente em se tratando de distritos uninominais em que a disputa por candidaturas é mais acirrada. No entanto, contrariando a norma, na Bolívia e no México, as cotas são empregadas também na parte majoritária; e, na parte

que é RP, as listas são fechadas e há mandato de posição para as candidaturas de homens e mulheres. Consequentemente, na Bolívia, que tem cota de 50%, e no México, que tem cota de 40%, o número de eleitas em suas Câmaras dos Deputados é próximo a esses percentuais. Ou seja, o sistema eleitoral misto favorece as mulheres contanto que haja cotas e que essas sejam implementadas também na sua parte majoritária em vagas uninominais.

O exemplo da Venezuela e do Panamá é ilustrativo nesse sentido. Embora esses países também tenham sistemas mistos, a situação deles é distinta. No primeiro, onde não há cotas, o percentual de mulheres eleitas é de 17%; e no segundo, apesar de oficialmente ter uma legislação de cotas de 50%, essa não é adequadamente imposta pela justiça eleitoral, e assim a representação das mulheres é de 19,3%, ou seja, distante do percentual das cotas (Quotaproject, 2015). Portanto, a análise sobre o desempenho eleitoral das mulheres nos sistemas mistos confirma a centralidade das cotas, do mandato de posição e de mecanismos de controle legais para o sucesso eleitoral das mulheres.

Seria o sistema misto ou majoritário (distrital como tem sido chamado no Brasil) uma opção viável para aumentar a representação política das mulheres no Brasil? Pouco provável. Se os partidos políticos brasileiros relutaram por quase duas décadas para implementar as cotas, em um sistema eleitoral em que as mulheres têm grandes dificuldades de competir em pé de igualdade com os homens, como será discutido na próxima seção, dificilmente eles concordariam em implementá-las em um sistema com cadeiras uninominais.

Um caso que chama a atenção é o do Equador, por ter um elevado percentual de mulheres em sua legislatura nacional (41,6%), mesmo utilizando um sistema eleitoral de RP com lista aberta, que é considerado pela literatura como um dos menos favoráveis à eleição de mulheres. No entanto, uma análise mais detida do sistema e do comportamento eleitoral neste país também confirma as teorias anteriores. No Equador, a Assembleia da República (como é chamado o seu parlamento unicameral) tem 137 assentos, que são ocupados de acordo com as regras de um sistema de RP com listas abertas (ou livres)¹⁴, com características singulares em relação às demais no continente,

¹⁴ O sistema PR de lista aberta do Equador também é chamado por alguns autores de lista livre ou *free list*, para destacar suas características particulares em relação a outros países com esse tipo de lista.

particularmente às do Brasil. Os eleitores têm duas opções: a) votar em candidatos individualmente em números proporcionais aos de assentos do distrito, distribuindo seus votos entre candidatos do mesmo partido, de diferentes partidos (conhecido como *pabachage*), ou ainda votar várias vezes para um mesmo candidato; b) votar apenas no partido, ou seja, na lista partidária. Se eles optarem pela segunda alternativa, eles estarão automaticamente elegendo 50% de mulheres, pois as listas dos partidos são compostas com paridade de candidaturas de cada sexo em posições alternadas. Esta segunda opção de voto tem sido majoritariamente preferida pelo eleitor equatoriano¹⁵, o que faz com que, na prática, o sistema eleitoral do Equador funcione como se fosse de RP com lista fechada¹⁶.

A forma como o sistema eleitoral funciona no Equador é, portanto, diferente da do Brasil, no qual as cadeiras conquistadas por partidos ou coligações são proporcionais ao total de votos que eles obtêm nas urnas e os candidatos eleitos são aqueles que individualmente conquistarem o maior número de votos entre esses. Por conseguinte, há uma independência grande dos candidatos com relação a seus partidos, e as eleições se constituem efetivamente em disputas entre candidatos. Isso, além de encarecer o pleito, transforma-o em uma competição desigual entre candidatos com mais e com menos recursos de campanha, desfavorecendo as mulheres, como será argumentado mais à frente.

¹⁵ Quero agradecer a Mala Htun e John Polga-Hecimovich por me ajudarem a encontrar uma explicação para a aparente excepcionalidade do caso equatoriano entre os países com RP e listas abertas.

¹⁶ Não é objetivo deste artigo analisar o comportamento do eleitor equatoriano, o que requereria análise além do escopo deste estudo, mas algumas hipóteses podem ser levantadas. Uma delas é a simplificação do voto em lista frente à opção de votar para muitos candidatos individualmente; outra é o costume do eleitor com este tipo de voto, já que a lista fechada era utilizada no Equador antes da sua reforma política; uma última é que o voto em lista se deve a um apoio massivo do eleitor ao governo do presidente Rafael Correa. Neste caso, na verdade, trata-se de voto na lista do Alianza PAIS, partido do presidente. Nas últimas eleições, este partido conquistou 100 cadeiras parlamentares, das quais 48 foram ocupadas por mulheres. A oposição, porém, conquistou 37 vagas, das quais apenas 9 foram para as mulheres. Ou seja, as mulheres eleitas na Assembleia da República do Equador são predominantemente do Alianza PAIS. Devo esta última análise e informação sobre a representação das mulheres na Assembleia da República do Equador a John Polga-Hecimovich. Para uma análise sobre a influência do presidente Rafael Correa no resultado eleitoral do Equador, ver: Polga-Hecimovich, 2014.

Sistema eleitoral e financiamento de campanhas

Uma questão que pode ser levantada é por que outros países que também utilizam RP com listas abertas, como o Chile (15,8%), a Colômbia (19,9%), o Peru (22,3%) e o Equador (41,6%) possuem índices significativamente mais altos de representação de mulheres que o Brasil. Embora esses países, com exceção do Equador, que, como já explicado, tem um sistema de RP com lista aberta que funciona como se fosse fechada, estejam entre os países com menores índices de representação feminina nas Câmaras Baixas, o Peru tem mais que o dobro e a Colômbia tem o dobro do percentual do Brasil. O Chile e a Venezuela não implementam cotas e, por consequência, têm índices mais baixos que os dois primeiros, mas, ainda assim, mais elevados que o do Brasil. Um fator central que faz do Brasil uma excepcionalidade, mesmo entre os países com RP com listas abertas, é a sua política de financiamento eleitoral.

O financiamento de campanha é um elemento central para o processo político eleitoral. Ele possibilita o contato do candidato com a população para divulgar e (idealmente) discutir suas ideias e projetos por intermédio de diferentes meios, oferecendo assim oportunidade para o eleitor conhecer seus potenciais representantes e optar por aqueles que, em tese, teriam mais intenção e melhores condições de defender seus interesses e ideias. Conhecer os candidatos é um direito do eleitor, e divulgar seus projetos é um direito do candidato. Neste sentido, o financiamento eleitoral é um elemento central para a democracia, tanto do ponto de vista do eleitor como do candidato, e um equilíbrio nos montantes utilizados nas campanhas seria um dos primeiros requisitos para a igualdade política.

Porém, no Brasil, as campanhas dos candidatos têm financiamentos extremamente desnivelados. Há total liberdade de arrecadação, ausência de teto para os gastos, e a iniciativa privada pode doar enormes quantias tanto para os candidatos como para os partidos. As regras que existem sobre doações, ao invés de contribuírem para equalizar a disputa, fazem com que elas sejam ainda mais desiguais. Hoje o único teto que existe para as doações é um percentual estabelecido sobre a renda do doador (pessoa física) ou lucro da empresa (pessoa jurídica), que estabelece que as doações individuais não podem exceder 10% da renda bruta anual do doador e 2% do lucro bruto anual da empresa.

Ou seja, as regras que existem asseguram o predomínio dos grandes doadores, sejam eles pessoa física ou jurídica.

Essas características da política de financiamento combinada com um sistema de RP com listas abertas, nas quais campanhas e arrecadações são individualizadas, faz com que as receitas de campanha sejam um dos elementos mais importantes para definir as chances de sucesso dos candidatos nas urnas (Britto, 2009; Peixoto, 2004; Samuels, 2001; Sacchet e Speck 2012a, 2012b; Speck, 2005), criando uma situação de grande desigualdade política entre eles. Portanto, não surpreende que o financiamento eleitoral seja um dos tópicos mais controversos no debate sobre reforma política no Brasil. Um teto máximo e uma regulação efetiva dos gastos de campanha democratizariam o processo político, mas muitos daqueles que se beneficiam do atual sistema perderiam com isso.

Diferentemente do Brasil, dos países com RP com listas abertas abordados anteriormente, apenas no Chile os candidatos podem individualmente receber dinheiro da iniciativa privada, e em todos eles, incluindo o Chile, há tetos impostos por lei que limitam os gastos das campanhas dos candidatos e partidos (IDEA, 2015). Esses mecanismos utilizados para limitar a influência do capital financeiro no processo eleitoral podem ajudar a entender porque o Brasil tem o índice mais baixo de mulheres em cadeiras legislativas do continente, mesmo em comparação com países que não implementam cotas.

A individualização das campanhas típicas de sistemas de RP com as características do brasileiro, somado a suas regras de financiamento de campanha, impacta de forma particular as chances de sucesso eleitoral das mulheres. Em estudos anteriores sobre diferentes pleitos eleitorais e níveis de disputas para cadeiras legislativas (do local ao nacional), foi constatado que as mulheres têm arrecadação média de campanha substancialmente inferior a dos homens (Sacchet, 2013, 2011; Sacchet e Speck, 2012a, 2012b). Elas recebem significativamente menos apoio financeiro da iniciativa privada, dos partidos e tendem a investir menos recursos próprios em suas campanhas.

A tabela a seguir apresenta uma amostra das diferenças em financiamento eleitoral de mulheres e homens vista também em outros pleitos legislativos. Nela são retratadas grandes diferenças no financiamento eleitoral de homens e mulheres nas eleições proporcionais de 2006 e 2010. Não houve possibilidade

de se efetuar uma análise dos dados das eleições de 2014 para este estudo, porém, dado que as campanhas têm ficado mais caras a cada eleição, há indicação de que a diferença entre as arrecadações de homens e mulheres tenha sido ainda maior.

Tabela 4

Ano		Financiamento das mulheres em relação ao financiamento dos homens
2006	Deputado Estadual	85%
	Deputado Federal	55%
2010	Deputado Estadual	63%
	Deputado Federal	47%

Fonte: Dados do TSE. Elaboração própria.

Os dados da tabela 4 demonstram que o percentual médio das receitas de campanha das candidatas tem sido significativamente inferior ao dos candidatos, tanto para a posição das Assembleias Legislativas estaduais quanto para a da Câmara dos Deputados. Outra constatação é que as diferenças vêm se acentuando a cada pleito com o aumento crescente nas quantias que são gastas nas campanhas (Sacchet e Speck, 2012a). A tabela demonstra que, enquanto em 2006 o montante médio gasto pelas candidatas à posição da Câmara de Deputados foi de 55% do valor gasto pelos candidatos, em 2010 ele representou 47%. Para a posição de deputado estadual, a situação foi similar: em 2006, a receita média delas representou 85% do valor da receita deles e, em 2010, caiu para 63%. Ou seja, a proporção média de gastos das campanhas das mulheres em relação à dos homens tem diminuído a cada eleição.

Estudos anteriores demonstram que as diferenças entre financiamento de homens e mulheres são também expressivas nas eleições para posições das Câmaras de Vereadores. A análise dos dados das eleições de 2012 evidencia que as mulheres que concorreram à posição de vereador receberam quantias significativamente menores de recursos que os homens em todos os municípios brasileiros, mas particularmente naqueles de maior porte, onde o financiamento eleitoral é um fator ainda mais determinante (Sacchet, 2013). Consequentemente,

mente, mais mulheres foram eleitas vereadoras em municípios menores, onde a diferença entre a arrecadação de homens e mulheres foi menor¹⁷.

Devido à alta correlação existente entre financiamento e sucesso eleitoral no Brasil (Sacchet, 2011; Sacchet e Speck, 2012a, 2012b) e ao fato de as mulheres arrecadarem quantias significativamente inferiores às dos homens, a propensão é que menos mulheres sejam eleitas em todos os distritos eleitorais. Nos distritos maiores, porém, onde há maior volume de arrecadação e o financiamento é ainda mais importante para que o candidato se faça conhecer pelo eleitor, as chances de eleição delas são ainda menores.

Outra constatação de alguns estudos é que, para se elegerem, as mulheres precisam de um financiamento maior que o dos homens (Sacchet e Speck 2012a; Speck e Mancuso, 2014). As mulheres que se elegem têm financiamento eleitoral médio superior ao dos homens em todos os distritos independentemente do tamanho (Sacchet, 2013). Isso indica que a arrecadação de campanha é uma variável ainda mais importante para as mulheres do que para os homens, o que pode significar um meio de compensar tanto o preconceito de parte dos eleitores em votarem numa mulher para um cargo representativo como o fato de elas terem menos acúmulo de capital político (os homens candidatos tendem a vir de carreiras políticas mais longas ou mesmo estarem concorrendo à reeleição o que os tornam mais conhecidos do eleitor e, portanto, se supõe que precisem de menos financiamento eleitoral).

Portanto, o financiamento eleitoral é uma variável central para explicar por que alguns candidatos são eleitos e outros não. Com relação às mulheres, no atual sistema político, a correta implementação é medida importante, porém não suficiente para que ocorra um aumento substantivo no percentual de mulheres eleitas. Para isso, serão necessárias mudanças nas regras que organizam e regulam o financiamento de campanha.

¹⁷ Para uma análise detalhada do desempenho eleitoral das mulheres que concorreram ao cargo de vereador nas eleições de 2012, por tamanho de municípios e diferenças em arrecadação de homens e mulheres, ver: Sacchet, 2013.

Conclusões: que reforma política interessa às mulheres?

Este capítulo apresentou uma análise sobre a representação política das mulheres no Brasil destacando os elementos do seu sistema político que são centrais para explicar por que o Brasil tem um dos índices mais baixos de presença de mulheres em posições legislativas nacionais do mundo e o mais baixo da América Latina. Dois fatores foram apontados como centrais: o sistema eleitoral de representação proporcional com listas abertas e a política de financiamento de campanha.

O sistema eleitoral de representação proporcional favorece a representação de visões e interesses plurais de grupos sociais e políticos no processo legislativo, na medida em que a proporção de voto recebido por cada partido ou coligação é considerada na composição do corpo legislativo. O sistema de representação proporcional com listas abertas, no entanto, em particular com as características do modelo brasileiro explicado neste capítulo, exacerbava a influência do financiamento de campanha, tornando-se um dos fatores principais de constrangimento a um aumento no número de mulheres eleitas. A lista aberta aparenta democratizar o voto, uma vez que a ausência de um ordenamento dos candidatos nas listas partidárias permite ao eleitor, em última instância, decidir quem irá se eleger. No entanto, ela cria uma situação de desigualdade política entre candidatos com diferentes montantes de financiamento de campanha e faz com que seja válida, afinal, a quantia gasta por eles.

O financiamento eleitoral possibilita o desenvolvimento das campanhas e a divulgação dos candidatos para o eleitor. Sem financiamento adequado, esses terão menos capacidade de se tornarem conhecidos e de divulgarem seus projetos para os eleitores, particularmente em distritos eleitorais maiores, que requerem mais recursos para essas atividades. Porém, a ausência de um teto para as arrecadações e a possibilidade de grandes doações por indivíduos e, particularmente, empresas para candidatos e partidos fazem com que o montante gasto no processo eleitoral seja extremamente desnivelado e que alguns interesses e propostas recebam mais divulgação do que outras. O desequilíbrio no financiamento eleitoral, como visto neste capítulo, impacta, de forma particular, a representação de membros de grupos menos articulados com doadores de campanha, como as mulheres. Portanto, a individualização das campa-

nhas eleitorais típicas do sistema eleitoral brasileiro, associada à liberdade de arrecadação que conduz a grandes diferenças entre os montantes de recursos de campanha utilizados pelos candidatos, cria uma configuração eleitoral que dificulta o sucesso de candidatos com menos arrecadação, como as mulheres.

O voto político majoritário (ou distrital como tem sido chamado no Brasil) vem sendo apresentado por alguns partidos no Congresso como uma forma de solucionar limites do atual sistema, particularmente para aproximar representantes e representados. Do ponto de vista da representação política das mulheres porém, esse tipo de sistema eleitoral pioraria uma situação já pouco promissora. A análise apresentada neste capítulo demonstra que o percentual de mulheres em países da América Latina com sistema misto (parte majoritária e parte proporcional) somente é elevado naqueles que utilizam cotas na parte majoritária desse sistema. Se os partidos brasileiros não cumpriram a lei de cotas por quase duas décadas, mesmo na vigência de um sistema eleitoral em que as candidaturas de mulheres praticamente não interferem nas candidaturas e chance de sucesso dos homens, é improvável que eles concordem em empregar cotas em um sistema majoritário com vagas uninominais.

Por este motivo, a proposta principal apresentada por aqueles que advogam em favor da urgência no aumento do número de mulheres eleitas é pela permanência do sistema de representação proporcional, mas com o fechamento das listas. Pois, além de baratear as campanhas, combater a corrupção e fortalecer os partidos, seria também uma opção para assegurar um aumento no percentual de mulheres eleitas. A aplicação das cotas, com mandato de posição em listas fechadas dos partidos, ampliaria o percentual de mulheres eleitas no Brasil para algo em torno de 30%. Ou seja, um índice significativamente superior aos 9,9% atuais.

Por fim, uma outra questão central do debate é a política de financiamento de campanha. Com base na constatação da preponderância do financiamento de campanha sobre as chances de eleição dos candidatos, três propostas inter-relacionadas têm sido apresentadas como alternativa ao modelo atual. Uma delas é pelo financiamento público exclusivo de campanha; a outra é pela proibição das doações de pessoas jurídicas (empresas); e a última é pela estipulação de um teto nominal para os gastos e doações de campanha. Seriam essas propostas/soluções para aumentar a representação política das mulheres?

O financiamento público exclusivo de campanha cria incentivos para a participação de diferentes grupos sociais no processo político e democratiza a disputa pelo voto. Ele possibilita que candidatos com menos poder econômico, ou com menos suporte financeiro de redes tradicionais de financiadores, possam também disputar o apoio do eleitor. Porém, ele também tem deficiências, por exemplo, se o acesso ao financiamento for embasado na performance eleitoral dos partidos no período prévio, ele dificulta a entrada de novos partidos no cenário político. Além disso, e diretamente relacionado à questão central deste artigo, para que o financiamento público possa ser um meio de equalizar as condições de disputa, faz-se necessária a existência de mecanismos efetivos de controle que possam prevenir que alguns candidatos utilizem exclusivamente esse tipo de financiamento, enquanto outros contam também com doações de outras fontes, particularmente da iniciativa privada, na forma de caixa dois.

Com base na discussão e nos dados apresentados, conclui-se que caso a situação de baixa presença de mulheres em posições representativas seja tomada como uma questão política em si, para a qual sejam buscadas soluções no processo de reforma política, pode-se vislumbrar mudanças no quadro atual de extremo desequilíbrio de influência entre homens e mulheres sobre as decisões políticas adotadas no país.

Se as propostas aqui discutidas são viáveis no presente contexto político é, no entanto, uma questão a parte. Como os membros do Congresso de alguma forma se beneficiam do atual sistema eleitoral e das regras de financiamento de campanha, nem todos terão interesse em tais reformas. Por outro lado, a articulação política e social das mulheres no Brasil tem sido um instrumento importante para assegurar a conquista de políticas de defesa dos direitos das mulheres e isso é um fator importante nesta equação. Em outras palavras, ainda que as estruturas políticas atuais não sejam favoráveis, o resultado também depende do processo político, ou seja, da correlação de forças estabelecida e da habilidade dos atores pró-equidade de gênero para negociar e pressionar por tais mudanças.

Referências bibliográficas

BRITTO, D. *O elo corporativo? Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2009.

- HTUN, M.; JONES, M. Engendering the right to participate in decision-making: Electoral quotas and women's leadership in Latin America. In: CRASKE, N. e MOLYNEUX, M. (Eds.) *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America*. London: Palgrave, 2002
- HTUN, M.; PISCOPO, J. Presence without empowerment? Women in Politics in Latin America and the Caribbean. Global Institute for Gender Research. 2010.
- IDEA, INTERNATIONAL. Political finance database. Disponível em: <www.idea.int/political-finance/country>. Acesso em 24 fev. 2015.
- INTER-PARLIAMENTARY UNION. Women in national parliaments. Disponível em: <www.ipu.org>. Acesso em 25 fev. 2015.
- JONES, M. P. Gender quotas, electoral laws, and the election of women: Evidence from the Latin American vanguard. *Comparative Political Studies*, 42 (1), p.56- 81, 2008.
- KROOK, M.L.; LOVENDUSKI, J.; SQUIRES, J. Gender quotas and models of political Citizenship. *British Journal of Political Science* 39 (4), p. 781-803, 2009.
- MANSBRIDGE, J. Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent yes. *The Journal of Politics*, 61(3), p. 628-657, 1999.
- MATLAND, R. Women's representation in national legislatures: developed and developing countries. *Legislative Studies Quarterly*, 23 (1), p.109-125, 1998.
- _____. STUDLAR, D.T. The contagion of women candidates in single- Member district and proportional representation electoral systems: Canada and Norway. *The Journal of Politics*, v. 58, n. 3, p. 707-33, 1996.
- MOSER, R. G. The effects of electoral systems on women's representation in post-communist states. *Electoral Studies*, 20 (3), p. 353-369, 2001.
- NORRIS, P. *The impact of electoral reform on women's representation*. Acta Política. Palgrave: Macmillan, v. 41, n. 2, p. 197-213, 2006.
- _____. *Electoral engineering. Voting rules and political behaviour*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- OKIN, S. M. *Women in western political thought*. Princeton: Princeton University Press, 1979.
- PEIXOTO, V. M. "Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada". *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v. 35, 2009.
- PHILLIPS, A. *The politics of presence*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- POLGA-HECIMOVIICH, J. ¿Hacia uma superación de Cleavage regional? La nacionalización de los partidos políticos Ecuatorianos desde el retorno a la democracia. *América Latina Hoy*, vol. 67. p. 91-118, 2015.
- QUOTAPROJECT. Global Database. Disponível em: <www.quotaproject.org>. Acesso em 24 fev. de 2015.
- REYNOLDS, A. Women in the legislatures and executives of the world: knocking at the highest glass ceiling. *World Politics*, 51(4), p. 547-572, 1999.
- SACCHET, T. Democracia pela metade: candidaturas e desempenho eleitoral das mulheres. *Cadernos Adenauer* XIV, n.2, p. 85-107.
- _____. Representação política, representação de grupos e a política de cotas. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 20 (2): 256, maio-agosto, 2012, p. 399-431

- _____. Partidos Políticos e a (Sub)Representação Feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas. In: PAIVA, Denise (Org.). *Mulheres, política e poder*. Goiânia: Cãnone, 2011, p. 161-188.
- _____. Beyond Numbers: The impact of gender cotas in Latin America. *International Feminist Journal of Politics*, v. 10, p. 369-386, 2008.
- _____; SPECK, B. Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha e Desempenho eleitoral das mulheres em cargos legislativos, 2012a.
- _____; SPECK, B. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n.1, junho, p.177-197, 2012b.
- SAMUELS, D. Money, elections, and democracy in Brazil. *Latin American Politics and Society*, v. 43, Issue 2, p. 27-48, 2001.
- SPECK, Bruno Wilhelm and MANCUSO, Wagner Pralon. A study on the impact of campaign finance, political capital and gender on electoral performance. *Brasilian Political Science Review* [online]. vol.8, n.1, p. 34-57. 2014.
- _____. “Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil”. *Cadernos Adenauer*, Ano 6, n. 2, p. 123-159, 2005.

Para além das fronteiras do patriarcado: reflexões sobre a reforma do sistema político e a refundação do Estado

Clarisse Paradis e Sarah de Roure

Introdução

A transformação do sistema político e de sua relação com o sistema econômico faz parte de uma crítica feminista global sobre o modo de organização da produção e reprodução da vida no sistema capitalista. Mais que a inclusão de contingentes de mulheres no sistema, reforça-se a tarefa de desmontar o caráter racista e patriarcal do Estado calcado na divisão sexual do trabalho. A partir da divisão e hierarquia entre o que é trabalho de homem e o que é trabalho de mulher e da invisibilidade e marginalidade da tarefa de sustentabilidade da vida humana, exercida quase exclusivamente pelas mulheres, o sistema econômico apropria-se do trabalho gratuito das mulheres, e o sistema político organiza a subordinação e exclusão das mulheres de modo a sustentar essa divisão.

Nesse sentido, é fundamental reconhecer que a divisão sexual do trabalho é um problema para a democracia, tanto do ponto de vista de seu marco ético e político como de seu funcionamento. Afinal esse tipo de divisão do trabalho, ao longo da história, contribuiu fortemente para a exclusão das mulheres dos espaços públicos/políticos, bem como para a desigualdade que as mulheres vivem ao se inserirem nesse âmbito.

A reforma do sistema político brasileiro consiste em alterar as regras do sistema, dentro dos marcos da democracia. Existe uma variedade de propostas de

alteração e é importante lembrar que, para muitos atores políticos, o sistema atual proporciona benefícios consideráveis, o que torna o empreendimento feminista de reformar o Estado uma proposta que abala a correlação de forças, movendo as regras em prol daqueles que hoje têm pouquíssimo acesso ao poder político.

O objetivo do artigo é contribuir para a reflexão cada vez mais frutífera das mulheres brasileiras e latino-americanas organizadas em torno da luta política feminista para despatriarcalizar o Estado e reforçar as concepções e marcos de luta da igualdade entre homens e mulheres. Na primeira seção, apresentamos uma breve reflexão em torno de quais entendimentos relativos ao Estado organizam a análise aqui proposta. A segunda seção buscará traçar, também brevemente, a trajetória do movimento de mulheres no Brasil em relação ao Estado e à esquerda. Na terceira seção, oferecemos uma análise da ideia de representação política e das questões que estão subjacentes às propostas da reforma em questão. Por fim, refletiremos sobre os limites da reforma política no Brasil.

As mulheres no Estado e o Estado na vida das mulheres

O pensamento socialista, principalmente em sua concepção marxista, fez crítica às concepções liberais de Estado e sua subordinação aos interesses predominantes na sociedade na esfera da produção, bem como a crítica de que a igualdade do Estado de Direito não ultrapassa a igualdade jurídica do cidadão tentando encobrir a real desigualdade social existente na sociedade (Pont, 2002).

A partir de uma análise feminista, a primeira questão que se levanta acerca do Estado e das dinâmicas de representação e participação parece óbvia: onde estão as mulheres? Frente a essa pergunta, se desenvolveu uma vasta literatura feminista dedicada a analisar as complexas relações entre o Estado e as mulheres como grupo social. A primeira noção importante que incorporaram é de que o Estado não é neutro frente ao gênero, à raça ou classe, nem em suas ações nem em suas bases fundantes.

Partindo daí, as feministas ao longo dos anos se debruçaram sobre as formas como o Estado e outros espaços de participação política interagem com as mulheres. Quem são os sujeitos políticos no Estado? Em que termos se pode pensar na cidadania como algo estendido também às mulheres? Como

o Estado reconhece as mulheres, tanto em suas políticas como nos espaços de decisão e representação?

Embora nos Estados ocidentais houvesse um caminho gradual em direção a uma igualdade jurídica, Virginia Ferreira (2004) alerta que esse enquadramento jurídico de igualdade contrasta com uma sociedade fundada em bases desiguais. A cientista social e feminista Tatau Godinho afirma que, estando organizado a partir do pressuposto da dicotomia entre o público e o privado, o Estado incorpora em suas bases a desigualdade entre os sexos. Esse antagonismo com a esfera privada é o que, segundo Godinho, permite nomear o caráter patriarcal: por ser capitalista e classista, reflete as estruturas de desigualdade de raça e sexo (2007).

Carole Pateman (1996), ao fazer uma revisão do pensamento feminista acerca da dicotomia público e privado, retoma a crítica da separação entre público e privado como uma extensão das características naturais dos sexos. A ordem liberal, que supostamente separa as esferas doméstica/privada da sociedade civil/pública, inevitavelmente as inter-relaciona. Em outras palavras, que o binômio público-privado é parte de um mesmo sistema, o patriarcado liberal.

Exemplos desse antagonismo no Estado são: o reconhecimento tardio de que a violência sexista deve ser objeto de legislação e de políticas públicas, e o trabalho doméstico, de cuidados, que permanecem sendo vistos como tema privado, com poucas implicações do Poder Público (e dos homens) em compartilhá-lo. Embora a fronteira entre essas duas esferas não seja estática, e sim mutante.

Woodward alerta que a cidadania política é assumida como antítese da diferença sexual, sendo assim, o referente da cidadania permanece sendo masculino, e o que significa a cidadania para as mulheres, em aberto (1998). A autora prossegue: “Os homens recebem a consideração de representantes gerais da humanidade, como se essa fosse uma subjetividade universal e desprovida de gênero” (Woodward, 1998, p. 47). As mulheres são, portanto, consideradas as Outras e constituídas em relação ao sujeito supostamente universal.

Godinho apresenta a noção de cidadania cindida das mulheres e considera

[...] indispensável uma alteração na forma como o Poder Público interfere nas relações sociais de sexo. Em primeiro lugar, a restrição da cidadania das mulheres, uma vez que são excluídas do espaço público, esfera por excelência para a cons-

tuição de cidadãos. Em segundo lugar, a identidade feminina com a natureza, justificadora da presença das mulheres exclusivamente em uma esfera considerada fora das relações sociais. (Godinho, 2007, p.18)

Para ela, o objeto da disputa é, portanto, o alargamento, ampliação da cidadania, que pressupõe que as mulheres estariam no universo privado e familiar. Portanto, uma cidadania majoritariamente pensada para os homens, mas que contrasta com a maior presença das mulheres nas atividades remuneradas e no mundo público (2007).

Luta das mulheres e participação política na trajetória da esquerda brasileira

Nos anos 1960, as organizações da esquerda brasileira, empenhadas na luta pelo socialismo e contra a ditadura, trataram o questionamento a valores e comportamentos machistas e patriarcais como um tema menor diante das grandes questões da revolução. Assim como em outros lugares do mundo, aqui a maioria da esquerda acreditou que a opressão das mulheres era um reflexo da exploração de classe da sociedade capitalista e que, portanto, deixaria de existir no socialismo. Identificavam que a desigualdade residia no acesso diferenciado de homens e mulheres ao mercado de trabalho remunerado, de forma que o caminho para a igualdade consistia em integrar as mulheres ao mercado de trabalho e a partir disso estimular sua participação política. (Souza-Lobo, 1982)

Elaboraões destoantes foram além quando, por exemplo, em 1906 a anarquista Emma Goldman afirmou que nem o voto nem a igualdade no trabalho remunerado seriam suficientes para mudar a situação das mulheres na sociedade se não houvesse ruptura, a partir das próprias mulheres com as relações de opressão, submissão e com as relações sociais de sexo. Essa visão permaneceu marginalizada na trajetória da esquerda e na sua relação com a pauta política das mulheres.

Desde meados dos anos 1970, o movimento de mulheres organizado em clubes de mães, sindicatos, associações de donas de casa e empregadas domésticas, entre tantos outros, atuou em direção às reivindicações específicas e outras ligadas ao cotidiano das comunidades, como creches, postos de saúde, saneamento etc. A atuação política das mulheres também era parte essencial

das organizações da sociedade civil e dos partidos. A participação feminina nos sindicatos, mesmo que numericamente baixa se comparada com o aumento das mulheres na PEA, cresceu de forma significativa nos anos 1970. Entre 1970 e 1978, a sindicalização das mulheres aumentou 176%, enquanto sua presença na PEA havia crescido 123%. Muitas autoras argumentam que essa ampliação foi o que levou às direções sindicais a inevitavelmente ter iniciativas dirigidas para esse grupo. (Sarti, 1988)

A pesar dessa dinâmica política importante, a maioria das entidades mistas e sindicatos permaneceu sem assumir a importância da organização autônoma das mulheres como parte de um processo de emancipação coletiva. Em 1979, quando o general João Batista Figueiredo assumiu a presidência e deu início à “transição democrática”, o tom pouco crítico marcou os debates públicos, impactando também os discursos sobre as mulheres e sua participação política. A ditadura passou a ser chamada de “governo de transição”, até mesmo por parte da intelectualidade de esquerda que estava no país.

A expectativa com a redemocratização era de que as reivindicações políticas das mulheres recebessem um maior apoio em função do importante papel que tiveram na oposição à ditadura nos anos 1970. A cientista política Sonia Alvarez afirma que o processo gradual de redemocratização tanto reforçou quanto foi fortalecido por um processo igualmente gradual do que ela chama de politização de gênero (1988). Isso significa que questões que anteriormente foram consideradas privadas ou pessoais passaram a ser levantadas como parte da política e, portanto, da agenda dos partidos e do Estado.

Entretanto, a ideia radical de participação política e social foi substituída pela noção clássica de representação. Estabeleceu-se quase um consenso de que havia um processo gradual de abertura e, conseqüentemente, a reivindicação por democracia deixou de ser suficiente para unificar as mulheres, como no momento anterior.

A força política dos movimentos organizados de mulheres durante a abertura, especialmente durante as conjunturas eleitorais de 1982 e 1984, diminuiu na medida em que o Brasil se estabilizou em um acordo democrático no pós-ditadura (Alvarez, 1988). Em documento histórico sob o título “Mulher: ganha menos, trabalha mais, é a primeira a perder o emprego e a última a ser eleita para uma constituinte”, em 1987, Eduardo Suplicy afirma:

O desafio de criarmos instituições e de desenvolvermos valores e atitudes que garantam efetiva igualdade de direitos entre homens e mulheres é na verdade de todos nós. O PT, por seu turno, ainda está longe de dar o exemplo devido nessa questão; em que pese termos eleito algumas parlamentares, as duas federais já citadas e seis deputadas estaduais [...] Não temos uma mulher sequer atualmente na executiva nacional de vinte componentes e há apenas quatro mulheres entre os 83 membros do diretório. (Suplicy, 2011, p. 130)

Na história da esquerda, a participação política das mulheres nas organizações e conseqüentemente na política institucional nunca foi um tema resolvido. Imperaram visões em que a desigualdade gerada pelo patriarcado era algo menor, que se resolveria com a revolução. A opressão primordial era a de classe e que, portanto, a tarefa dos revolucionários era incluir as mulheres na classe. Em outras palavras, para serem consideradas como atrizes da política, deveriam ser consideradas trabalhadoras. A classe é visível e reconhecida, mas o sexo e o patriarcado, que organiza as relações, não.

A partir do momento em que a luta pelo socialismo foi gradualmente descreditada durante os anos 1990 – momento em que a linguagem neoliberal foi reforçada como respostas aos conflitos sociais e políticos –, a bandeira da igualdade entre homens e mulheres e seu teor transformador e articulador de um modelo civilizacional alternativo, em que a vida das mulheres fosse considerada de maneira integral e calcada na autonomia, foram substituídas por uma agenda de luta pela inserção das mulheres nas instituições tal como constituídas.

Segundo Nancy Fraser (2013), o projeto político neoliberal desorganizou e combateu a ideia de redistribuição igualitária, fazendo com que se enfraquecessem a legitimidade e a viabilidade do uso do Poder Público de controlar as forças do mercado. Nesse contexto, os movimentos feministas, que anteriormente clamavam pela extensão da igualdade de classe para o gênero, “não conseguiram mais assumir a base social-democrática para radicalização, gravitando então por novas gramáticas de reivindicação políticas” marcadas pelo reconhecimento (Fraser, 2013, p.4).

Nesse sentido, redefiniram a justiça de gênero, não mais “generificando” um imaginário socialista, mas a partir de um projeto que buscava reconhecer as diferenças. Para a autora, o resultado é, de um lado, a continuação da ex-

pansão da agenda política feminista para além da redistribuição de classe, de outro, a luta pelo reconhecimento acabou por desviar mais do que aprofundar o imaginário socialista. O efeito foi, portanto, o de “subordinação das lutas sociais por lutas culturais” (Fraser, 2013, p. 4).

Fraser nos ajuda a compreender como o projeto político do neoliberalismo criou desafios para a luta feminista e como a agenda da representação política das mulheres, ao carregar teor transformador, deve ser articulada com as demandas materiais e simbólicas – que reconhecem que classe, gênero e raça são traços fundamentais para a cidadania das mulheres brasileiras.

Os desafios da reforma política e da despatriarcalização do Estado

Até aqui, exploramos as concepções feministas em relação ao Estado e a luta política das mulheres para alterar seu caráter racista e patriarcal. Também examinamos a trajetória das mulheres organizadas no Brasil e sua relação com a esquerda e com as instituições estatais. Na presente seção, analisaremos desafios e potencialidades envolvidos no debate e nas propostas sobre a reforma política no Brasil.

Antes de desenvolver reflexões sobre a maneira como uma reforma impactaria a representação política das mulheres, algumas considerações sobre a noção de representação podem ajudar a aprofundar a discussão. Iris Young (2006), uma importante filósofa política, traz a ideia de representação como uma dinâmica que oscila entre autorização e prestação de contas, isto é, um misto de ser autorizado a atuar nas instituições oficiais pelos cidadãos e de ser responsável diante dos representados.

A inovação de Young está na refutação da noção de representação como substituição, isto é, os representantes como espelhos dos representados, agiriam a partir de um compartilhamento de identidades fixas e imutáveis. Como alternativa ao paradoxo da representação, a autora propõe a ideia de perspectiva social como “o ponto de vista que os membros de um grupo mantêm sobre os processos sociais em função das posições que neles ocupam” (p.164). Nesse sentido, “pessoas diferentemente posicionadas têm diferentes experiências, histórias e compreensões sociais” derivadas do seu posicionamento na estrutura dos grupos sociais (p.162).

Lauren Weldon (2002) avança nessa abordagem de Young ao problematizar a representação como um processo centrado no indivíduo. Nesse sentido, ela caracteriza a perspectiva de grupo como “o produto coletivo de grupos sociais, desenvolvido por interações intragrupos” (Weldon, 2002, p. 1.153). Assim, as mulheres formam um grupo social porque compartilham uma posição na estrutura social, e não porque compartilham, a priori, interesses e valores únicos. Como afirma Weldon, “as mulheres não compartilham uma lista de propostas políticas, mas elas compartilham uma lista de questões de mulheres” (p. 1.157).

Nesse sentido, as mulheres produzem uma perspectiva de grupo quando interagem, trazendo bagagem de experiências e visões e formam posições do grupo que subsidiam seus interesses. O processo de representação delas, sendo elas um grupo extremamente heterogêneo, só pode se dar a partir de espaços de construção de perspectivas coletivas, em que as várias realidades, anseios, experiências e diferenças possam ser compartilhadas, e ações coletivas e bandeiras de luta produzidas conjuntamente.

Apesar de serem maioria da população brasileira e maioria dentre os componentes das organizações da sociedade civil e de espaços representativos não eleitorais, como Conselhos, Orçamento Participativo, entre outros, as mulheres não passam de um pouco mais de 9% na Câmara Federal. As cotas de gênero não tiveram sucesso no Brasil, ao contrário de outros países, uma vez que ela esbarra nas regras do sistema eleitoral – lista aberta, altos financiamentos privados de campanha, pouca identificação partidária, grande fragmentação, forte interferência do poder econômico etc.

Se pensarmos a experiência das poucas mulheres que conseguem se eleger no Brasil, podemos perceber que o peso de algum parentesco com políticos que exercem ou exerceram mandatos é maior entre as mulheres do que entre os homens (SPM, 2014). Isso demonstra que um projeto de reforma política que reponha o papel dos partidos e seus projetos políticos e diminua a soberania do poder econômico sobre as eleições, ao limitar ou extinguir o financiamento privado de campanha, tem potencial de beneficiar o aumento da representação política das mulheres. Nesse cenário, haveria uma oportunidade maior para que as mulheres sejam eleitas a partir de projetos políticos que tenham identificação na sociedade, uma vez que o peso do poder econômico sobre o voto seria menor, incentivando candidaturas populares.

Como afirma Matos (2013), as barreiras à eleição de mulheres vão além do sistema político. Elas existem desde o momento anterior à candidatura, na falta de investimento dos partidos políticos, no cálculo estratégico que as mulheres fazem sobre as reais chances de se eleger, até as barreiras que perduram, mesmo quando são eleitas, no momento da reeleição. Segundo a Secretaria de Política para as Mulheres, em relatório sobre desempenho das mulheres nas eleições de 2014, “O percentual de reeleição de parlamentares (Câmara dos Deputados e Senado Federal) do sexo masculino foi de mais de 54%, enquanto entre as mulheres não chegou a 40%”. (SPM, 2014, p.16).

Nesse sentido, a elaboração de uma proposta de reforma política que contribua para eliminar as barreiras impostas às mulheres para representação nos espaços de poder deve estar alinhada com propostas que visem à eliminação de todas as barreiras que produzem as desigualdades vividas pelas mulheres. Uma jornada dupla de trabalho torna muito difícil a tarefa de sua organização política. A falta de creches e as longas jornadas de trabalho, que compreendem o trabalho remunerado e aquele exercido em casa, produzem uma situação em que o tempo das mulheres é tratado como inesgotável e, obviamente, o tempo da política é incompatível com esse tempo.

Kergoat (2003) sistematiza o conceito de Divisão Sexual do trabalho que ajuda a entender essa dinâmica:

A divisão sexual do trabalho é a forma de divisão do trabalho social decorrente das relações sociais de sexo; essa forma é adaptada historicamente e a cada sociedade. Ela tem por características a destinação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a apreensão pelos homens das funções de forte valor social agregado (políticas, religiosas, militares etc). (Kergoat, 2003)

Se olharmos brevemente a experiência do governo de Zapatero no Estado Espanhol em 2008¹, quando o governo do PSOE nomeou o mesmo número de ministros e ministras, vemos uma situação ilustrativa. Nesse momento, foi garantida a presença de mulheres também para outros postos importantes e

¹ Ver documento La apuesta por la Paridad. Disponível em: <www.oas.org/en/CIM/docs/ApuestaPorLaParidad-Final.pdf>. Acesso em 15 fev. 2015.

estabeleceu-se um conjunto de políticas chamadas de promoção da igualdade. Entretanto, informações além dos números da participação levantadas pela psicóloga Anna Freixas Farré registram que entre os ministros homens, todos, menos um, eram casados. Entre as ministras 37.5% eram casadas, o mesmo número de mulheres eram solteiras e 25% separadas ou divorciadas. Ainda entre os ministros do sexo masculino, a média de filhos/as era de 2,75 contrastando com os 0,62 por ministra.

Ou seja, os homens permanecem liberados para exercer funções no espaço público e ocupar espaços de poder porque dispõem de uma estrutura familiar, em que o trabalho reprodutivo e de cuidados é viabilizado por outra pessoa. Eles estão autorizados a dedicar toda sua energia, tempo e capacidades à sua empresa, partido, organização ou sindicato. O mesmo não acontece com as mulheres.

A experiência boliviana também merece atenção. De acordo com *ranking* organizado pela Inter-Parliamentary Union², a partir das eleições nacionais de 2014, a Bolívia é segundo país no *ranking* mundial de maior representação política das mulheres no parlamento, atingindo paridade ao somar o número de cadeiras ocupadas por elas no Senado e na Assembleia Legislativa Plurinacional.

Não seria possível discorrer detalhadamente sobre as causas desse feito, no entanto, faz-se evidente que esse processo é parte da reforma da legislação eleitoral, que obriga alternância de gênero nas listas de candidaturas, de uma atuação importante das organizações de mulheres em fiscalizar o cumprimento da lei e construir uma plataforma conjunta de luta na sociedade, bem como se insere em um processo mais profundo de reforma do Estado, a partir de um projeto político concreto e compartilhado de descolonização e despatriarcalização das instituições públicas e da sociedade.

Apesar do enorme avanço vivido no país, em maio de 2013, foi promulgada a lei contra o Assédio e Violência Política contra as Mulheres³. Isso significa que muitas lideranças, principalmente indígenas eleitas nas instituições locais

² Ver documento Women in National Parliaments. Disponível em: <www.ipu.org/wmn-e/world-arc.htm>, acesso em 10 jan. 2015.

³ Lei 10.778, de 24 de novembro de 2003. Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados.

de representação política, lidam cotidianamente com perseguições masculinas, advindas dos próprios políticos opositores desses avanços. Há relatos de violência, assassinatos, deposições arbitrárias, entre outros. Esse exemplo demonstra como os desafios estão além da reforma política e como o patriarcado pressiona contra o avanço político das mulheres.

Os partidos políticos também podem ser um desafio para a organização política das mulheres. A vivência nesses espaços é dominada por práticas androcêntricas, que não reconhecem a contribuição das mulheres para a política, conectando as diversas esferas da vida com as análises produzidas no seu interior. A prática no Partido dos Trabalhadores é reconhecida por muitas militantes como a lógica de construção das secretarias de mulheres, muitas vezes organizadas por mulheres que têm experiência de construções mais coletivas e horizontais nos movimentos de mulheres, é desalinhada com as práticas mais gerais do partido, muitas vezes hierárquicas, dominada por homens, que desconectam o pessoal como político e não respeitam os tempos de vida das mulheres.

Toda essa situação acaba por desencorajar uma participação maior das mulheres no partido, bem como a própria incorporação dessa experiência singular na sua prática cotidiana. É evidente que essa situação perpassar as conjunturas políticas e é reconhecida a contribuição das mulheres do PT na luta contra o machismo no interior da esquerda. No entanto, mesmo com a aprovação de paridade nas direções partidárias, a lógica de organização não se alterou e essa é uma agenda importante de luta interna das mulheres.

Todos os exemplos e questões aqui levantadas remetem à ideia de que a luta feminista por mais mulheres no poder, ainda que politize a distância das instituições políticas democráticas dos anseios e traços da sociedade e alerte para a enorme exclusão das mulheres dos espaços de decisão como uma profunda inconsistência da democracia, não pode ser deslocada da retomada de uma crítica integral das mulheres ao sistema político, à lógica patriarcal e classista do Estado e de uma luta feminista que articule a representação, com demandas redistributivas e de reconhecimento.

Reformar o Sistema Político? Despatriarcalizar o Estado

A burocratização das administrações e parlamentos, a distorção da representação popular, a diluição programática dos representantes públicos e a falta de controle social sobre eles colocam o país frente à crise de legitimidade dos sistemas de representação política baseados na democracia liberal (Pont, 2002, p. 88).

A necessidade de uma reforma do sistema político se apresenta como uma resposta aos limites desse modelo para promoção de relações sociais e econômicas igualitárias. Nesse sentido, o que significa um sistema político de gestão do Estado em que mulheres estejam contempladas?

A retomada de uma agenda de luta por igualdade pelo movimento de mulheres e esquerda brasileira, que vincula a luta antipatriarcal e anticapitalista, exige uma formulação mais profunda sobre o tema da reforma política e seu potencial de desmontar as estruturas cristalizadas do Estado, como o racismo e o patriarcado. Nesse sentido, o questionamento da exclusão e subordinação das mulheres no espaço público deve se conectar com a crítica ao modelo de produção e de igualdade meramente jurídica.

Uma agenda emancipatória que demanda mudanças do sistema político e que tenha por objetivo o aprofundamento da democracia é um dos instrumentos que deve ter como princípio a despatriarcalização da política. Assim, o tema da representação política das mulheres é apenas uma parte diante das bases materiais da exclusão das mulheres da política. De 2013 a 2014, se organizou no Brasil um importante processo de luta social em curso pela convocação da Assembleia Constituinte exclusiva. Uma diversidade de organizações sociais e políticas se mobilizaram para realizar um plebiscito popular que tratou como norte a realização de uma reforma do sistema político. O Plebiscito teve o enorme mérito de reunir quase 8 milhões de votos de norte a sul do Brasil, como resultado do trabalho de diversos comitês locais e do compromisso de mulheres e homens. Passado o plebiscito, o que é importante ser feito?

Os movimentos de mulheres foram parte ativa desse processo e há anos têm atuado para alargar as fronteiras da arena política. Assim, do ponto de vista do feminismo, se faz necessário que os atores e atrizes reunidos em torno das mudanças no sistema político se aliem com as lutas das mulheres que apontam para a despatriarcalização do Estado.

Para isso, é preciso:

- Reafirmar a não neutralidade de raça, classe e gênero da cidadania;
- Questionar a constituição do Estado-nação e como os direitos foram constituídos de maneira excludente;
- Superar o patriarcado e o racismo como bases do sistema político; considerar as experiências em curso em outros países latino-americanos;
- Fortalecer as mulheres como sujeito político coletivo, em movimentos próprios e espaços auto-organizados;
- Reivindicar a reforma do sistema político que acabe com predominância do poder econômico e as barreiras para participação direta das mulheres;
- Trazer as questões relativas ao cuidado e à reprodução da vida humana como objeto da política;
- Atuar para a ampliação dos direitos sociais universais.

A noção de despatriarcalizar o Estado apresentada nesse artigo sintetiza uma agenda política feminista que aponta para as raízes profundas da desigualdade dando dimensão da urgência de sua superação. Assim, refundar o Estado brasileiro sob novas bases é parte imprescindível da luta daquelas e daqueles radicalmente comprometidos com a ideia de transformação. O horizonte da igualdade entre mulheres e homens é possível e está além das fronteiras colocadas pelo patriarcado à política.

Referências bibliográficas

- ALVAREZ, Sonia. Politizando as relações de gênero e engendrando a democracia. In: STEPAN, Alfred. *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- ERGAS, Yasmine. O sujeito mulher: o feminismo dos anos 1960-1980. In: DUBY e PERROT. *Historia das mulheres no ocidente*. Porto: Ed. Afrontamento, 1991.
- FERREIRA, Virginia. A globalização das políticas de igualdade entre os sexos. Do reformismo social ao reformismo estatal. In: GODINHO, Tatau e SILVEIRA, Maria Lucia (Orgs.). *Políticas públicas e igualdade de gênero*. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2004.
- FRASER, Nancy. *Fortunes of feminism: from state-managed capitalism to neoliberal crisis*. Londres, Nova York: Verso, 2013.
- GODINHO, Tatau. *Estrutura de governo e ação política feminista: a experiência do PT na prefeitura de São Paulo*. 2007, 238 f. Tese (doutorado Ciências Sociais) – Programa de Estudos

- Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.
- GODINHO, Didice. Sindicalismo y género: Experiencias y desafíos de la Central Unica de los Trabajadores de Brasil. In: Transformaciones en el mundo Sindical. Buenos Aires, *Rev. Nueva Sociedad* v. 211, 2007.
- KERGOAT, D. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: EMÍLIO, M.; GODINHO, T.; NOBRE, M.; TEIXEIRA, M. (Orgs.). *Trabalho e cidadania ativa para as mulheres: desafios para as Políticas Públicas*. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2003.
- MATOS, Marlise. Mulheres em busca de cidadania política: paradoxos de uma incompletude. In: GODINHO, Tatau, VENTURINI, Gustavo (Orgs.) *Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado: uma década de mudanças na opinião pública*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, Edições Sesc SP, 2013.
- MORAES, Maria Lygia Quartim. Mulheres em movimento. In: *Vinte anos de feminismo*. São Paulo: Nobel, 1985.
- PATEMAN, Carole. Criticas feministas a la dicotomía Publico/Privado. In: CASTELLS, Carmen (Org.). *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós, 1996.
- PONT, Raul. *A estrela necessária*. Porto Alegre: Veras, 2002.
- SARTI, Cíntia. Feminismo no Brasil: uma trajetória particular. In: *Cadernos de Pesquisa* n. 64. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1988.
- SECRETARIA DE POLÍTICA PARA AS MULHERES. As mulheres nas eleições de 2014. Dez, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/usuario/Desktop/as-mulheres-nas-eleicoes-2014-livro.pdf>. Acesso 10 fev. 2015
- SOUZA-LOBO, Elizabeth. Operárias, sindicalização e reivindicações (1970-80), São Paulo: *Revista de Cultura e Política*, 1982.
- SUPLICY, Eduardo. Mulher: Ganha menos, trabalha mais, é a primeira a perder o emprego e a última a ser eleita para uma constituinte. Boletim Nacional, n. 26, 1987. In: *Dossiê Mulheres: Esquerdas, Política e trabalho*. Perseu: história, memória e política nº 7, ano 5. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2011.
- YOUNG, Iris. *Representação política, identidade e minorias*. São Paulo: Lua Nova, n.67, 2006, p. 139-190
- WELDON, Laurel. Beyond bodies: institutional sources of representation for women in democratic policymaking. *The Journal of Politics*, v. 64, n. 4, nov. 2002, p.1153-1174.
- WOODWARD, Alison E., El Estado y la ciudadanía ¿Quien constituye el Estado? ¿Que lugar ocupa la mujer? In: *Las mujeres y ciudadanía en el umbral sel siglo XXI*. Madrid: Editorial Complutense, 1998.

Parte 2
Outros temas de Reforma
Política

Representatividade e governabilidade no Legislativo: o controle da fragmentação partidária

Otávio Soares Dulci

Entre os temas em pauta na discussão da reforma política, destaca-se a questão do número de partidos. É comum a afirmação de que há partidos em excesso no Brasil, com prejuízo para o bom funcionamento do sistema democrático. E não é rara a opinião de que alguns poucos partidos bastariam para representar adequadamente os interesses e as posições ideológicas dos diversos segmentos da sociedade.

Essa talvez não seja a preocupação principal que norteia o debate da reforma política, mas ganhou relevo com o resultado da última eleição para o Legislativo, em 2014, quando 28 partidos obtiveram cadeiras na Câmara dos Deputados. A expectativa de que isso iria dificultar o cenário de governabilidade é mais do que fundada.

Nesse quadro, surgem propostas para regular de alguma forma a fragmentação partidária, de modo a dar maior consistência à representação popular. Uma das propostas mais conhecidas é a cláusula de desempenho ou cláusula de barreira, que será examinada adiante.

Para melhor entender o que está em jogo, convém situar essa questão no contexto mais geral da agenda da reforma política. Por esse nome se designa uma série de propostas de mudança da Constituição e das leis brasileiras para aperfeiçoar as instituições políticas, particularmente no tocante aos partidos

e às eleições. A reforma teria dois alvos essenciais: a) aprofundar a representatividade democrática, bem como a qualidade da democracia (transparência, participação); b) ampliar a eficiência e a estabilidade das instituições.

Tais objetivos não são facilmente conciliáveis. Fábio Wanderley Reis ressaltou esse ponto ao mostrar, no debate brasileiro contemporâneo, a tensão entre a finalidade de aprofundar a representatividade democrática e a finalidade de ampliar a eficiência e a estabilidade das instituições. O importante, a seu ver, é garantir o equilíbrio entre as duas perspectivas levando em conta as condições concretas do país. O problema político-administrativo não se reduz à eficiência ou à boa governança, como se fosse matéria meramente técnica. Nem a defesa do aprofundamento da democracia pode ignorar o critério da eficiência, sob pena de comprometer a própria democracia. (Reis, 2003, p. 15-17).

O Brasil já atravessou vários ciclos de reformas políticas. Esses ciclos penderam alternadamente para o lado da democratização e para o lado da eficiência/estabilidade. Com relação ao número de partidos, a reconstitucionalização de 1945-1946 favoreceu um sistema partidário relativamente amplo. Havia 13 partidos em 1964, quando se iniciou um novo ciclo, em sentido contrário, que resultou na fórmula do bipartidarismo com sublegendas para acomodar correntes internas.

Em 1979, o pêndulo se moveu novamente, com a abertura controlada do regime ditatorial, que deu espaço para o funcionamento de cinco partidos. Esse ciclo se acelerou em 1985 até chegar à Constituição de 1988. A democratização ampla era a meta; o lema era “remover o entulho autoritário”. Então, foram adotadas regras políticas bastante liberais quanto aos partidos e às eleições.

A partir da Constituição de 1988, a discussão tem convergido em direção a regras limitadoras. O ciclo atual começou com a anunciada revisão da Constituição em 1993. A revisão constitucional não chegou a acontecer, mas desde então foi construída toda uma agenda de reformas que visa primordialmente a dotar as instituições políticas brasileiras de maior consistência e eficácia, o que significa em boa medida apertar controles que o ciclo anterior de democratização deixou deliberadamente frouxos. É nesse contexto que se observa a frequente circulação de opiniões, na imprensa e em redes sociais, favoráveis à redução do número de partidos. Um movimento de opinião parecido com o do pós-1964.

Há mesmo um número excessivo e indesejável de partidos no Brasil? A resposta a essa indagação não é simples e requer algumas qualificações.

A crítica à proliferação de partidos deriva da preocupação com a instabilidade que esse processo supostamente acarreta para a dinâmica do regime. Ademais, enfatiza-se o propósito meramente eleitoreiro que inspira a multiplicação de siglas, resultando em partidos “de aluguel” ou na captura de agremiações por facções e indivíduos oportunistas.

O incômodo com a existência de muitos partidos talvez reflita uma imagem idealizada da democracia partidária como jogo de poucos competidores, portanto mais previsível. Ora, em todos os países de democracia consolidada, a liberdade de competição propicia a apresentação de partidos efêmeros e candidaturas folclóricas sem com isso pôr em xeque a estabilidade do sistema. O debate político e o voto dos eleitores é o que decide, e geralmente decide por poucos partidos de maior relevância.

No vocabulário da ciência política, se encontra a noção de “partidos efetivos” para designar aqueles que realmente contam, no jogo parlamentar, pelo número de membros que conseguem eleger. Os partidos representados podem ser muitos, mas seu grau de efetividade varia com o tamanho de suas respectivas bancadas.

De todo modo, a legislação brasileira é mais rígida do que se alega. Para a criação e registro de partidos, há exigências que demandam esforço em escala nacional, o que é demorado. A dificuldade de cumprir as exigências foi evidenciada no caso da Rede Sustentabilidade, que não conseguiu registro a tempo de lançar Marina Silva, sua principal dirigente, na disputa presidencial de 2014.

Outro obstáculo é o quociente eleitoral, que tem servido de barreira à fragmentação partidária nos órgãos legislativos. Se um partido ou coligação não atingir o quociente em determinada eleição, seus votos serão distribuídos entre os que superarem o quociente, os quais receberão cadeiras adicionais conforme sua ordem de votação. Tais “sobras”, como são chamadas, ajudam a concentrar a representação em menos partidos.

Em 1945, quando o sistema proporcional foi adotado no Brasil, havia um critério ainda mais rígido: todas as sobras eram destinadas ao partido mais votado. Era um casuísmo da época, com endereço certo – o Partido Social De-

mocrático (PSD). Este partido reunia os chefes políticos estaduais ligados ao Estado Novo, o regime ditatorial que promovia sua própria abertura naquele ano. A fórmula deu certo, pois o PSD, com pouco mais de 40% dos votos líquidos para a Câmara dos Deputados, elegeu 151 deputados entre 286.

Essa regra leonina ampliava a maioria parlamentar, na linha da eficiência governativa. A desigualdade que produzia foi atenuada pelo Código Eleitoral de 1950, o qual adotou o critério até hoje utilizado: as sobras são distribuídas de modo mais proporcional à votação de cada partido. (Costa, 1964)

Alguns países introduziram mecanismos que têm a mesma lógica do nosso em 1945, de sacrificar a proporcionalidade de modo a obter maiorias parlamentares amplas o bastante para garantir o funcionamento do governo. Na Grécia, por exemplo, cujo Parlamento tem 300 membros, o partido mais votado ganha 50 cadeiras a mais. Na Itália, há uma vantagem ainda maior, pois o partido mais votado – ou coligação mais votada – fica com 55% das cadeiras na Câmara dos Deputados (340 cadeiras em 650), desde que tenha alcançado ao menos 37% dos votos populares. Como são países parlamentaristas, isso oferece aos seus governos um cenário de relativa tranquilidade política para assumir e introduzir seus programas de trabalho, sem as complicadas negociações exigidas para formar governos em sistemas multipartidários.

Em países presidencialistas com muitos partidos, a separação de poderes reduz o problema, mas não o elimina. O governo é formado a partir de eleição direta, independente do resultado da votação para o Legislativo. Mas não consegue governar eficazmente sem base parlamentar suficiente. Ora, a organização da base de apoio é dificultada pela fragmentação partidária, segundo enfatizam os diagnósticos favoráveis à reforma política.

Na agenda brasileira atual, discutem-se dois caminhos para reduzir a fragmentação de bancadas parlamentares: um é a proibição de coligações em eleições proporcionais; outro, a introdução de cláusula de desempenho mínimo. Note-se que não se trata de reduzir o número de partidos em si, mas de controlar o acesso a cadeiras parlamentares.

No Brasil, é permitida a coligação de partidos tanto para eleições majoritárias quanto para proporcionais. A coligação para eleições majoritárias – de presidentes, governadores, prefeitos e senadores – não está em debate. Já a coligação para eleições proporcionais é muito questionada.

Em contexto pluripartidário, coligações são naturais para pleitos majoritários. O dispositivo do segundo turno, por exemplo, ajuda a compor governos fortalecidos pela aliança de partidos afins na reta final. A coligação, seja feita já no primeiro turno ou por acordo posterior, não se esgota na eleição e prossegue no governo constituído com seus votos.

Em eleições proporcionais, porém, as coligações não são naturais. Nesse caso, a finalidade da representação proporcional é violada. Se tal finalidade é a de alcançar elevada proporcionalidade entre os votos dos eleitores e a representação eleita, a prática da coligação distorce a composição das bancadas. Nem sequer existe, no Brasil, algum critério de distribuição proporcional das cadeiras entre os partidos que fazem parte da chapa; isso poderia melhorar a situação, mas nunca foi seriamente cogitado no país.

Além disso, a coligação geralmente se esgota na eleição. É combinação transitória, que não se desdobra em atuação conjunta dos coligados nos órgãos legislativos – o que, afinal, seria uma atenuante. Há exceções, é claro, como havia no regime de 1946, relativas a partidos ideologicamente próximos. De todo modo, o fundamento da representação proporcional é o da competição entre partidos, cada um por si, pois, de outro modo, não se alcançará a proporcionalidade que justifica esta fórmula eleitoral.

A proibição de tais coligações é um dos pontos que encontram ampla aceitação na atual agenda brasileira de reforma do sistema eleitoral. Há muito tempo está em pauta, e há projetos de lei para concretizá-la, mas vai sendo protelada pela dificuldade de se promover uma modificação mais ampla no sistema. Se fosse votada em separado, como primeiro ponto de uma futura reforma, ela já produziria efeitos nas próximas eleições. E assim se poderia avaliar sua eventual contribuição para os objetivos pretendidos.

Uma solução mais firme, no sentido de conciliar a disputa democrática com a eficiência governativa, é a da cláusula de desempenho mínimo, também conhecida como cláusula de exclusão ou de barreira. Como o nome indica, ela requer um patamar mínimo de votos para que um partido tenha acesso a cadeiras parlamentares. O requisito pode ser aplicado aos diversos níveis de representação: nacional, estadual e municipal.

Trata-se de regra característica da Alemanha, adotada após a Segunda Guerra Mundial. O sistema eleitoral alemão é misto (proporcional e distrital)

e estipula como mínimo 5% dos votos nas eleições proporcionais nacionais e a eleição de candidatos em três distritos. O partido que não atingir esses patamares fica de fora do Parlamento na respectiva legislatura.

Boa parte dos países europeus também utiliza esse tipo de restrição, variando a margem da barreira, conforme o estudo de Villas Boas (2013). Na Espanha, que adota a modalidade de voto em lista fechada (no Brasil chamado de voto na legenda), a lista partidária deverá atingir pelo menos 3% dos votos da circunscrição; já nas eleições municipais, esse requisito sobe para 5%. Na Suécia, o piso é de 4% para o Parlamento nacional. Na República Tcheca, na Hungria e na Polônia, é de 5% para partidos que concorram isolados, aumentando o percentual para coligações. Na Grécia, é de 3%. Na Holanda, há uma barreira simbólica, de 0,67%. Em compensação, na Turquia, ela é de 10%, a maior de todas. Em outros continentes, o mecanismo da exclusão é igualmente adotado, como nos casos da Nova Zelândia, do México e da Argentina.

Ainda segundo o mesmo autor, no Brasil essa fórmula apareceu praticamente junto com a adoção do sistema proporcional. Um decreto-lei de 1946 determinou a cassação do registro das siglas partidárias que, ao disputar eleições, obtivessem número de votos inferior à quantidade de eleitores com que haviam adquirido o registro definitivo. Por sua vez, o Código Eleitoral de 1950 previu uma cláusula de desempenho segundo a qual teria o registro cancelado o partido que não elegeisse pelo menos um representante para o Congresso Nacional ou não obtivesse a adesão de, pelo menos, 50 mil votos.

Durante o período autoritário de 1964-1985, cláusulas de barreira foram estabelecidas para dificultar a fundação de novos partidos. A Constituição de 1967 exigia 10% do eleitorado, distribuídos em dois terços dos estados, e também 10% de deputados e de senadores para que um partido funcionasse. A emenda constitucional de 1969, promulgada pela Junta Militar, reduziu o piso para 5% do eleitorado. Em 1985, outra emenda rebaixou a exigência para 3% do eleitorado, distribuídos em cinco estados (com pelo menos 2% dos respectivos eleitores). Já se vivia então a fase de superação da ditadura.

Por fim, a Assembleia Constituinte de 1987-1988 descartou a exigência de desempenho mínimo, consagrando a plena liberdade partidária em seu artigo 17: “é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos”. Mas acrescentou que se deveriam observar alguns preceitos, entre eles

o “funcionamento parlamentar de acordo com a lei”. Previa, assim, uma lei complementar sobre o assunto.

O referido preceito abriu uma brecha para restabelecer a cláusula de exclusão. Essa se concretizou pela lei 9.096, aprovada pelo Congresso em 1995. Definia que só teriam direito à representação parlamentar os partidos que alcançassem o patamar de 5% dos votos para a Câmara dos Deputados, votos esses que deviam provir de pelo menos um terço dos Estados com o piso de 2% em cada um. A lei entraria em vigor dez anos mais tarde; aplicar-se-ia, portanto, às eleições de 2006. Os legisladores foram cautelosos nesse prazo de carência e também na preocupação de preservar o resultado das urnas, pois os deputados de partidos excluídos poderiam se congregarem em blocos (maiores do que a barreira estipulada) para exercerem seus mandatos.

Juridicamente, essa lei tratava de regulamentar o artigo 17 da Constituição Federal quanto ao “funcionamento parlamentar” dos partidos políticos. E o fazia enrijecendo o critério liberal adotado pela Carta nessa matéria. Politicamente, ela significava um reforço ao movimento pendular, indicado no início deste artigo, de limitação à plena liberdade de representação.

Em análise prospectiva do impacto da lei 9.096, Dirceu e Ianoni (1999) previam que ela não mudaria muito a arena parlamentar, em que os partidos fadados à exclusão já eram bastante periféricos. Mas produziria uma transformação profunda do sistema partidário. De fato, o partido que não tivesse funcionamento parlamentar perderia também a maior parte dos seus horários gratuitos de rádio e televisão e ficaria com uma parcela diminuta dos recursos do Fundo Partidário.

Calculava-se que sete partidos atingiriam o patamar de 5%. Previsivelmente, os pequenos partidos se sentiram prejudicados e recorreram ao Poder Judiciário quando se aproximava a data de vigência da lei. A judicialização do tema resultou na anulação da decisão do Poder Legislativo – aliás, das poucas medidas de reforma política que chegaram a ser aprovadas no atual regime brasileiro. O Supremo Tribunal Federal acatou por unanimidade, em fins de 2006, duas ações diretas de inconstitucionalidade, promovidas pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e pelo Partido Social Cristão (PSC), com o apoio de seis outros partidos (PDT, PSB, PV, PSOL, PRB e PPS).

O relator, Marco Aurélio Melo, insistiu na garantia dada aos partidos pela Constituição Federal. Para ele, a lei 9.096 asfixiaria os partidos “a ponto de alijá-

-los do campo político, com isso ferindo de morte, sob o ângulo político-ideológico, certos segmentos, certa parcela de brasileiros” (STF, 2006, p. 54). Na discussão da Corte, foi considerado que os partidos excluídos da vida parlamentar estariam condenados à morte por inanição. Como ficariam seus eleitores?

Esse é o ponto nevrálgico da crítica à cláusula de barreira. Wanderley Guilherme dos Santos havia argumentado nessa direção mesmo antes da aprovação da lei de 1995:

Em filosofia política, é difícilimo justificar qualquer legislação extinguindo partidos ou impondo barreiras à representação. [...] Direitos políticos fundamentais transcendem maiorias e unanimidades e o direito à representação, conforme a escolha de cada um, é um direito fundamental. [...] Mesmo em seu caso extremo, partidos que possuem somente um representante no Congresso têm direito à mesma tolerância e respeitabilidade reservadas a partidos maiores. (Santos, 1994, p. 13-16).

A ideia de que cabe somente aos eleitores determinar, pelo voto, a existência dos partidos e de suas perspectivas de crescimento foi reiterada pela Plataforma de Movimentos Sociais para a Reforma do Sistema Político no Brasil, iniciativa que surgiu em 2007, reunindo um amplo leque de organizações da sociedade civil. Aqui surge outro ponto importante: cláusulas de desempenho dificultam a renovação da vida política, ao podar partidos nascentes, que podem eventualmente ganhar importância histórica. Seria o caso do Partido dos Trabalhadores (PT) em 1982, quando disputou sua primeira eleição. Não teria suplantado a barreira dos 5% e ficaria à margem da vida parlamentar em seus primeiros tempos.

Por outro lado, a Plataforma se postou a favor da proibição de coligações para pleitos proporcionais, pela deturpação que provoca na aferição da vontade dos eleitores, conforme a análise que apresentamos anteriormente.

Diante dessa exposição, o que se pode concluir? Tendo em vista o pronunciamento do Supremo Tribunal em defesa da plena liberdade partidária, não parece conveniente voltar ao tema da cláusula de barreira. Nesse caso, mudanças em outros pontos ajudariam a resolver o problema da fragmentação excessiva do Legislativo. A proibição de coligações em pleitos proporcionais é uma medida viável e eficiente: cada partido por si, limitado apenas pelo quociente eleitoral.

Além do mais, não se deve limitar em demasia para não engessar a vida política. A possibilidade de renovação – novos movimentos, novas ideias, novas pessoas – precisa ser sustentada para que o regime democrático floresça e se desenvolva.

Referências bibliográficas

- COSTA, Edgard. *A legislação eleitoral brasileira*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1964.
- DIRCEU, José e IANONI, Marcus. *Reforma política: instituições e democracia no Brasil atual*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- REIS, Fábio Wanderley. “Engenharia e Decantação”. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Regresso: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico*. Rio de Janeiro: Opera Nostra Editora, 1994.
- STF/Supremo Tribunal Federal. ADI 1.351/DF. 7 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://stf.jus.br>>.
- VILLAS BOAS, Marco Anthony S. A Cláusula de Barreira no Direito Brasileiro. *Revista do Instituto de Direito Brasileiro* (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa), ano 2, n. 8, 2013.

Reforma política e coligações eleitorais

Maria do Socorro Sousa Braga

Desde a redemocratização, o Brasil vem passando por intenso debate sobre a viabilidade de uma reforma política. A agenda de reformas passou por muitas mudanças. No início dos anos 1990, as discussões estavam mais voltadas para a forma e o sistema de governo. E o plebiscito ocorrido em 1993 decidiu que o Brasil continuaria sendo uma República Presidencialista. Em fins da década de 1990, essa agenda voltou-se para diferentes aspectos relacionados às regras para as competições eleitorais periódicas e à organização dos partidos políticos. Tivemos, a partir de então, alterações pontuais nas regras do sistema político-eleitoral e na forma de financiamento de campanha, bem como na criação de novas instituições visando aumentar a participação popular no processo eleitoral e decisório.

As manifestações populares que aconteceram no Brasil em junho de 2013 colocaram a reforma política de volta ao centro dos debates. Mudanças nas práticas políticas, nas formas de representação e nas regras que regem os governos e as eleições voltaram a ser discutidas. Entre os pontos incluídos nessa mais recente proposta de reforma política, destacam-se: a duração dos mandatos, a possibilidade ou não de reeleição, o sistema eleitoral para eleição dos deputados, as formas de financiamento de campanha, a obrigatoriedade ou não do voto, a possibilidade de candidaturas desvinculadas de partidos, a revo-

gação de mandatos por meio do voto, a suplência de parlamentares, o fim das coligações partidárias e o voto secreto parlamentar no Congresso Nacional.

Mas quais são os possíveis efeitos e consequências, as críticas e as propostas envolvendo as coligações eleitorais que poderão voltar ao debate pelo recente Congresso eleito nas eleições gerais de 2014? Responder essa questão é o objetivo deste artigo. Para isso, a discussão foi estruturada da seguinte forma: na próxima seção, apresento o quadro geral de funcionamento das coligações; na terceira seção, discuto seus efeitos e críticas recorrentes; na quarta seção, foco as propostas alternativas e suas consequências para a dinâmica do sistema partidário. Na última seção, teço as considerações finais.

Coligações eleitorais: quadro geral

Introduzidas na década de 1940, as coligações nas eleições legislativas foram permitidas nos pleitos entre 1946 e 1964 e proibidas durante o regime autoritário. Somente a partir da lei 7.454, de dezembro de 1985, os partidos puderam novamente coligar-se para a disputa de cadeiras parlamentares. A legislação eleitoral, nos anos 1990 e 2000, fez breves e pontuais modificações nesse dispositivo¹, mas manteve a essência do propósito das coligações na arena eleitoral, qual seja, permitir a união entre partidos que decidem cooperar entre si, formando um “time” para compor chapa de candidatos para concorrer às eleições contra seus adversários. Como em quase todos os jogos, no político-eleitoral também concorrem amigos contra inimigos e o dispositivo da coligação tem permitido, ao menos até às últimas eleições gerais de 2014, um dinamismo no comportamento estratégico dos atores partidários num cenário complexo como o brasileiro. Isso porque nosso sistema político-representativo, presidencialista, proporcionalista e multipartidário federativo é marcado por lógicas cruzadas de competição majoritárias (governos estaduais

¹ As alterações ocorreram a partir de 1994, quando, por legislação do Congresso, estabeleceu-se a obrigatoriedade da vinculação das alianças partidárias entre a eleição para o executivo estadual e para os cargos legislativos. Também em 2002, mas agora por regulamentação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), foi instituída a chamada “verticalização das alianças”, determinando que as coligações, realizadas na eleição presidencial, deveriam se repetir nos contextos estaduais. Essa regra valeu para os pleitos realizados em 2002 e 2006, tendo sido revogada posteriormente pelo Congresso Nacional para os pleitos seguintes.

e Senado) e proporcionais (assembleias e Câmara dos Deputados) nos estados e nacional (Presidência da República), bem como pela gama de recursos que cada partido agrega à coligação, fortalecendo cada equipe à medida que aumenta o número de contendores com mais incentivos. Entre outros recursos, os partidos podem agregar seu tempo no horário eleitoral gratuito na TV, usar parte do Fundo Partidário, contar com candidatos puxadores de voto às listas partidárias, indicar nomes para cargos majoritários e seus vices.

Conforme as informações da tabela 1, podemos observar que, no contexto brasileiro, poucos foram os partidos que não realizaram coligações nos pleitos analisados. Mesmo os partidos grandes, em nível nacional, recorrem a esse dispositivo, o que é explicado pelo fato de apresentarem diferentes forças nos estados brasileiros. Os subsistemas partidários estaduais reproduzem diferenças regionais tão significativas que seria possível identificarmos a existência de 27 lógicas distintas no relacionamento entre os partidos políticos, cujas dinâmicas de coordenação foram possíveis com a existência do mecanismo das coligações.

Tabela 1 – Número de coligações por partidos e estados para a Câmara dos Deputados: 2002 e 2006

Partidos	2002				2006			
	Participou de coligação	%	Não participou de coligação	%	Participou de coligação	%	Não participou de coligação	%
DEM	27	96,4	1	3,6	25	89,3	3	10,7
PPB/PP	26	92,9	2	7,1	23	82,1	5	17,9
PT	25	89,3	3	10,7	26	92,9	2	7,1
PCdoB	24	85,7	4	14,3	26	92,9	2	7,1
PL	22	78,6	6	21,4	23	82,1	5	17,9
PMN	22	78,6	6	21,4	21	75	7	25
PPS	22	78,6	6	21,4	24	85,7	4	14,3
PHS	21	75	7	25	21	75	7	25
PTB	21	75	7	25	24	85,7	4	14,3
PSB	20	71,4	8	28,6	24	85,7	4	14,3
PDT	19	67,9	9	32,1	18	64,3	10	35,7
PSDB	19	67,9	9	32,1	22	78,6	6	21,4
PV	19	67,9	9	32,1	21	75	7	25
PSC	18	64,3	10	35,7	20	71,4	8	28,6

Partidos	2002				2006			
	Participou de coligação	%	Não participou de coligação	%	Participou de coligação	%	Não participou de coligação	%
PMDB	17	60,7	11	39,3	22	78,6	6	21,4
PAN	16	57,1	12	42,9	14	50	14	50
PRP	16	57,1	12	42,9	13	46,4	15	53,6
PTdoB	16	57,1	12	42,9	18	64,3	10	35,7
PRTB	15	53,6	13	46,4	16	57,1	12	42,9
PST	15	53,6	13	46,4	0	0	27	100
PSDC	14	50	14	50	4	14,3	24	85,7
PTN	14	50	14	50	18	64,3	10	35,7
PGT	13	46,4	15	53,6	0	0	27	100
PDC	13	46,4	15	53,6	18	64,3	10	35,7
PSL	12	42,9	16	57,1	6	21,4	22	78,6
PSD	8	28,6	20	71,4	0	0	27	100
PRONA	5	17,9	23	82,1	15	53,6	13	46,3
PCB	4	14,3	24	85,7	4	14,3	24	85,7
PRB	0	0	28	100	8	28,6	20	71,4
PSOL	0	0	28	100	8	28,6	20	71,4
PSTU	0	0	28	100	5	17,9	23	82,1

Fonte: Dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Dos 30 partidos que participaram do pleito de 2002, apenas três – PRB, PSTU e PSOL – não formalizaram coligações para a disputa pela Câmara dos Deputados. Já na eleição de 2006, das 29 agremiações que voltaram a disputar aquelas cadeiras, apenas o PGT, PSD e PST participaram sem formar alianças. Outra informação importante em relação à tabela 1: os partidos que mais realizaram coligações, tanto em 2002 quanto em 2006 nos estados, foram praticamente os mesmos: DEM (27/25), PP (26/23), PT (25/26) e PCdoB (24/26). Além de maior presença na formação de coligações, esses os partidos tiveram mais diversidade de parceiros. Entre os maiores partidos, o PSDB (19/22) e o PMDB (17/22) ocupam faixa intermediária em suas estratégias coligacionistas nos estados.

A maior parte dos partidos pequenos e nanicos, seja de direita ou de esquerda, apresenta número bem mais reduzido de coligações estaduais. Esse comportamento é explicado por questões bastante distintas. Enquanto os

primeiros fazem menos coligação, por não terem conseguido ampliar sua estrutura organizacional pelo território nacional, os segundos, justamente por contarem com estrutura mais ampla e efetiva no sentido de estimular maior participação de seus filiados em processos decisórios, elaboram cálculos visando ganhos políticos nas campanhas eleitorais, respeitando, na medida do possível, seus princípios e programas ideológicos.

Esses diversos padrões de comportamento dos atores partidários é revelador das diferentes estratégias de coordenação eleitoral implementadas pelos partidos visando superar as dificuldades estaduais que enfrentam em cada contexto.

Diagnósticos dos efeitos das coligações: melhor com ou sem elas?

Desde os anos 1990, a possibilidade de formação de coligações para a disputa de eleições proporcionais é um dos mecanismos mais criticados do nosso sistema representativo. O argumento principal é o de que as coligações eleitorais seriam incoerentes com a própria lógica da representação proporcional, já que esse dispositivo comprometeria a correspondência entre a força eleitoral do partido e a sua quantidade de cadeiras nas Casas Legislativas. Isso ocorreria porque as coligações facilitariam o acesso a cadeiras legislativas dos partidos que não atingiram o quociente eleitoral nos estados. É fato que alguns desses partidos, os denominados partidos de anônimos ou partidos de aluguel, apresentam apoio eleitoral bem inexpressivo em muitos estados, resultando desconfiguração do princípio representativo. Essa distorção também ocorre porque no Brasil, diferente da maior parte dos países que permitem coligações², não existe mecanismo de cálculo intracoligação, de acordo com a votação obtida por cada partido. Isto é, as cadeiras conquistadas pela coligação não são distribuídas proporcionalmente pela contribuição de cada legenda para a votação final da coligação. Um partido elege um deputado caso consiga votos suficientes para posicionar seu candidato entre os primeiros da lista.

² Entre esses países estão Bélgica, Bulgária, Chile, Dinamarca, Grécia, Israel, Polônia e Suécia, citados por NICOLAU, J. *Sistemas Eleitorais*. FGV, RJ 1999, p. 56, apud COX, G. *Making votes count: strategic coordination in world's electoral systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997:279-302.

Ao contribuir para a sobrevivência dos partidos pequenos e nanicos, as coligações eleitorais também são criticadas por fomentar e aumentar a fragmentação partidário-parlamentar. Consequentemente, a suposição é a de que quanto maior o número de partidos efetivos na arena parlamentar, maior a divisão do Poder Legislativo, tornando as relações com o Poder Executivo e a governabilidade do país mais complexas e instáveis.

Não obstante, dado o contexto federativo presidencialista de atuação dos partidos, o qual produz dinâmicas de competição ao mesmo tempo estadual e nacional, aproximando dois sistemas eleitorais, o recurso às coligações continua sendo fundamental para os partidos políticos – sejam grandes, sejam pequenos – organizarem estratégias de sobrevivência em cada um desses níveis de disputas. Ao ser bem-sucedida nesses complexos jogos de coordenação eleitoral, a maioria dos partidos continua se beneficiando das coligações, quer expandido representação parlamentar pelo território nacional, o que, por sua vez, tem sido crucial para o grau de nacionalização alcançado pelos maiores partidos; quer, sobretudo, garantindo vantagens competitivas nas disputas majoritárias a um número reduzido de legendas. Nesse sentido, reafirmo que, se o caráter pluralista e competitivo do sistema partidário é, certamente, um aspecto positivo da democracia representativa brasileira, as coligações têm sido um recurso imprescindível.

Para dar conta da distorção resultante da baixa representatividade partidária, um remédio já foi sugerido por alguns analistas: a adoção de procedimento matemático que possibilite a distribuição de cadeiras entre os partidos que as compõe, segundo a proporção de votos obtida por cada um. Como hoje todos os votos obtidos por cada partido da coligação são somados para calcular o número de cadeiras que caberá à coligação, para somente então distribuírem esses assentos entre os candidatos mais votados na chapa, acabam sendo eleitos candidatos de partidos com fraca representação. Ao mesmo tempo, existem partidos com altas votações que elegem menos representantes porque seus candidatos individualmente foram menos votados na lista partidária.

Enfim, as coligações são criticadas também por constranger a inteligibilidade do eleitor sobre o processo eleitoral, o que dificultaria a construção de identidades partidárias razoavelmente definidas. Esse problema seria o resultado da realização de coligações na arena eleitoral inconsistentes programaticamente.

mente e ideologicamente. Com coligações conformadas por partidos de diferentes colorações ideológicas, o eleitor não teria condições de diferenciar uma agremiação da outra quanto ao seu programa/projeto político para governar o país, afetando o fortalecimento de vínculos entre o eleitorado e os partidos. Daí decorreria, ao menos em parte, o suposto sentimento de descrédito e de desconfiança dos partidos que setores do eleitorado vêm apresentando nas pesquisas de opinião, reforçando os argumentos que defendem que os partidos políticos brasileiros são subdesenvolvidos.

Propostas alternativas

Diante dos diagnósticos avaliados na seção anterior e do amplo debate sobre a necessidade de reforma política, que voltou com força nesse início da 55ª Legislatura (2015-2018), visando ao fortalecimento dos nossos partidos, há aqueles que defendem a permanência das coligações apenas nas eleições majoritárias, ou seja, acabariam as coligações para as eleições proporcionais. Outros propõem a eliminação das coligações do processo político. Como vimos, o impedimento das coligações seria o fim da maioria dos pequenos e micropartidos. Por outro lado, apenas os sete ou oito partidos maiores sobreviveriam nesse novo ordenamento institucional.

Para preservar os pequenos partidos e, ao mesmo tempo, evitar as migrações partidárias, foi apresentada na Câmara, desde 2003, a proposta alternativa de transformar as atuais coligações em “federações”³. De acordo com essa proposta, a federação de partidos seria conformada por duas ou mais agremiações, tendo que manter-se assim durante ao menos três anos após a eleição. Ao longo desse período, os deputados dos respectivos partidos não poderiam migrar para outros fora da federação que os elegeu, instituindo-se assim a fidelidade partidária. Um dos efeitos dessa medida seria a “quase” fusão dos partidos que resolvessem compor uma federação, redundando, a médio prazo, na concentração do sistema partidário em menor número efetivo de partidos.

³ Essa proposta foi formalizada no Projeto de Lei 2.679/03 aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados em 3 de dezembro de 2003. Esse PL também previa a adoção da lista fechada para as eleições proporcionais. Mas esse PL não entrou na pauta de votação da Câmara dos Deputados por conta das pressões oriundas de três partidos médios (PP, PTB e PL).

Considerações finais

O atual governo Dilma Rousseff (PT) inicia seu segundo mandato colocando entre suas prioridades a reforma política e o ajuste fiscal. Aparentemente existe certo consenso por parte dos três poderes da República quanto à necessidade da realização de uma reforma política voltada para a reorganização ampla das regras do sistema de representação política e da forma de financiamento das campanhas eleitorais. Contudo, há muito dissenso entre os principais partidos quanto aos modelos a serem adotados para cada tema em discussão, o que pode dificultar ou até impedir, mais uma vez, a implementação de mudanças mais robustas no ordenamento institucional brasileiro. Para que ocorra alguma mudança naqueles aspectos imprescindíveis ao incremento da qualidade da democracia brasileira – refiro-me especificamente ao financiamento político das campanhas e dos partidos políticos –, a participação da população será crucial. Sem a pressão popular, nossa classe política dificilmente chegará ao consenso necessário para que se viabilizem novos mecanismos que tornem a competição partidária mais igualitária, ao menos do ponto de vista da dependência do grande capital.

Quanto às coligações, objeto deste artigo, me parece que o mais indicado é permanecer com elas, mantendo-se assim incentivos para os partidos continuarem seus jogos de coordenação necessários à mobilidade num contexto marcado por duas lógicas de disputa (majoritária e proporcional). Contudo, para darmos conta de forma efetiva do princípio da representação, corroboro com os demais analistas que sugerem a criação de mecanismo para a distribuição de cadeiras intracoligações, segundo a votação de cada partido.

Voto facultativo: muito barulho por pouco

André Marenco

Periodicamente, o tema do “voto facultativo” retorna à agenda de reformas políticas a serem promovidas no Brasil: pesquisas interativas são publicadas, repetindo as imagens sobre a desconfiança em relação aos políticos e o desejo expresso por eleitores em não comparecer à seção eleitoral, debates são promovidos, referências ao número de democracias sem a obrigatoriedade do voto são lembradas.

Os argumentos favoráveis ao voto facultativo podem ser resumidos a três conjuntos de alegações: [i] a maioria das democracias ou países que realizam eleições não adotam mais o voto obrigatório; [ii] sendo um direito, não deveria haver obrigatoriedade no voto, permitindo a cada indivíduo decidir se deseja ou não exercê-lo; [iii] com o voto facultativo, apenas os cidadãos mais atentos ou interessados nas decisões políticas compareceriam às urnas, conferindo maior qualidade na escolha da representação, potencial de responsabilização dos eleitos, e reduzindo patologias, como compra de votos, clientelismo e corrupção.

De fato, entre nações que apresentam elevados escores de liberdades civis e direitos políticos¹, cerca de 85% não possuem constrangimentos legais ao exercício do voto. Em contraste, existem ainda 26 países que possuem voto obrigatório:

¹ Ver classificação promovida pela Freedom House em: <www.freedomhouse.org>.

Argentina	Austrália	Bélgica	Bolívia	Brasil
Congo (RD)	Costa Rica	Chipre	Equador	Egito
França (Senado)	Gabão	Grécia	Honduras	Líbano
Liechtenstein	Luxemburgo	México	Nauru	Panamá
Paraguai	Peru	República Dominicana	Singapura	Tailândia
Turquia	Uruguai	Geórgia-EUA	Schaffhausen – Cantão da Suíça	

Embora com obrigatoriedade legal, em alguns casos a legislação não prevê nenhum tipo de penalização para o não comparecimento eleitoral. É o caso, entre outros, da Costa Rica, Grécia, México, eleições para o Senado francês e no estado norte-americano da Geórgia. Na mesma direção, quando examinam-se os mecanismos de coerção ao exercício mandatário do voto, observa-se que a maioria dos casos emprega sanções leves, como a necessidade de apresentação de alguma justificativa ou o pagamento de sanções monetárias. Convertendo os valores dessas multas em reais, elas equivaleriam a até R\$ 6,60 (Argentina), R\$ 8,90 (Suíça) ou R\$ 18,9 (Peru). Alguns casos (Argentina, Bélgica, Peru, Singapura, Uruguai) preveem a perda de direitos políticos após sucessivas abstenções. Entre os casos de penas mais severas pelo não comparecimento eleitoral, encontra-se a Bélgica, que interdita o acesso a empregos públicos para aqueles que se ausentarem múltiplas vezes da seção eleitoral. Em apenas um caso entre países com voto obrigatório (Egito), a legislação estabelece a possibilidade de prisão do eleitor.

O argumento de maior apelo em favor do voto facultativo é o de que “sendo direito, não pode ser obrigatório”. Sim, o voto é um direito, talvez o mais significativo na arquitetura das instituições poliárquicas contemporâneas. Contudo, direitos não caem do céu, não são produto de geração espontânea, nem o resultado de custos de transação zero. Ao menos neste ponto, Rousseau parece ter razão quanto percebe que o cidadão moderno é, ao mesmo tempo, “soberano e súdito”. Para que possa ser o portador de prerrogativas de soberania e deliberação políticas, tem de ser, simultaneamente, o súdito de si mesmo, contribuindo com a provisão dos insumos necessários para o exercício desse *sibi princeps*. Obediência às leis, pagamento de impostos e participação cívica são alguns destes insumos, sem os quais, não existem direitos. Não há como

pensar em direitos, como segurança pública, bem-estar, saúde ou educação, sem impostos (alguém ousaria propor impostos facultativos?). Democracias são um tipo de bem público, traduzido em liberdades civis (de opinião, crença religiosa, de ir e vir) e direitos políticos (escolher ou remover autoridades governamentais). Mas, como qualquer bem, possui custos necessários para sua provisão, sejam materiais, sejam simbólicos. Democracias são entidades relacionais, que se fortalecem quanto mais exercidas e, inversamente, definham quando negligenciadas. Como equacionar os incentivos para comportamentos *free-rider* presentes nesta situação, ou seja, a tentação individual para beneficiar-se dos resultados da ação coletiva (liberdades, direitos, bem-estar), sem contribuir na sua provisão?

Nesse ponto, não se deve ignorar a presença de externalidades negativas ou o impacto de decisões e escolhas individuais sobre a vida de todos os demais. Se alguém decide fumar três cartelas de cigarros por dia, poder-se-ia dizer que se trata de um direito individual, como também o de trafegar sem cinto de segurança. “A vida é minha e faço dela o que eu quiser”. Mas não somente o pulmão do vizinho sofrerá as consequências, como também a ocupação de ambulâncias de emergência ou leitos hospitalares, retirando vagas de outros cidadãos, como consequências do “direito individual”. O mesmo se passa em relação à vida das democracias. Não votar é um comportamento cujas consequências não se encerram no portão de residências individuais, não afetando a vida dos demais. Altas taxas de abstenção eleitoral têm alcance sobre a estabilidade de instituições democráticas, portanto afetam a vida de todos.

A comparação antes/depois da introdução do voto facultativo pode ser importante para a identificação de seus efeitos. A Venezuela atravessou os anos 1960 e 1970 sem ruptura em suas instituições representativas e taxas de comparecimento eleitoral entre 80% e 90%. A partir da não obrigatoriedade do voto, nas eleições de 1998, as taxas de participação eleitoral caem para um patamar em torno aos 50% nas eleições legislativas, chegando a apenas 25% em 2005. No Chile, a introdução do voto facultativo foi acompanhado por uma redução de 87% para 49% nas eleições legislativas, e 42%, nas presidenciais realizadas em 2013².

² IDEA Voter Turnout Database, acesso em 24 fev. 2015.

Há um segundo tipo de consequência, mais sutil provocado pelo “direito individual” de abster-se. Alienação eleitoral não é um fenômeno randomicamente distribuído no eleitorado de países com voto facultativo. Nos Estados Unidos, país com elevadas taxas de abstenção, já se observou que o não comparecimento é maior entre os mais pobres, negros e minorias. Talvez aqui resida uma pista para compreender-se a dimensão residual de políticas sociais naquele país. Se os pobres não votam e o eleitor mediano é um *wasp* (branco, anglo-saxão e protestante), quais os incentivos para governos e legisladores em propor legislação que introduza redistribuição de renda? A relação negativa entre desigualdade e participação eleitoral sob voto facultativo fica ainda clara quando deslocamos nossa atenção para os países escandinavos. Aqui, em contextos de baixa desigualdade social, a série de abstenção eleitoral mostra taxas que não ultrapassam 10% do eleitorado.

Há mais um efeito perverso gerado pelo voto facultativo, que pode ser identificado em casos recentes da política norte-americana, francesa ou israelense. Como a parcela do eleitorado disposta a comparecer à seção eleitoral corresponde a indivíduos mais radicalizados, candidatos têm incentivos para apelos intransigentes e extremados. O episódio do impasse orçamentário, quando a maioria republicana não aceitou nenhuma negociação, ameaçando paralisar a administração federal norte-americana, remete em última instância ao voto facultativo. Os eleitores responsáveis por eleger os deputados republicanos eram uma minoria radicalizada de ultraconservadores que, não podendo eliminar fisicamente o presidente Obama, não apoiariam nada menos do que seu extermínio político. Sabendo que, aos olhos de suas bases intransigentes, qualquer negociação seria vista como capitulação, deputados republicanos esforçaram-se para ser mais radicais que seus próprios eleitores, em uma espiral de retroalimentação. O deslocamento do centro gravitacional para a direita, a partir de um eleitorado xenófobo, na França, ou de imigrantes e colonos, em Israel, pode ser interpretado a partir dessa mesma chave.

Não deve passar despercebido ao leitor a presença de genes ultraliberais no DNA do argumento em favor do voto facultativo. O sonho de uma comunidade política restrita aos “diligentes e racionais” sempre povoou a imaginação do liberalismo aristocrático. Mesmo após a introdução do sufrágio universal (masculino em 1918 e feminino em 1928), somente em 1945 a

Inglaterra aboliu o voto plural, que premiava com um voto de maior valor aos portadores de diploma universitário. Como seria inimaginável no século XXI, alguém propor o retorno do sufrágio censitário pode defender o voto facultativo, que os resultados práticos serão semelhantes.

Referências bibliográficas

- GRATSCHEW, Maria. Compulsory voting in Western Europe. In: IDEA. Voter turnout since 1945: A global report and voter turnout in Western Europe since 1945. *A Regional Report*, 2004.
- IDEA. Voter turnout since 1945: A global report and voter turnout. In: Western Europe since 1945: *A Regional Report*, 2004.
- PINTOR, Rafael López and GRATSCHEW, Maria. Voter turnout since 1945: *A Regional Report*, 2002.

Reforma política e participação popular

*Luciana Tatagiba e
Ana Claudia Chaves Teixeira*

O pensamento de esquerda [...] redefiniu a democracia recusando considerá-la apenas um regime político, afirmando, então, a ideia de uma sociedade democrática. [...] Na concepção de esquerda, a ênfase recai sobre a ideia e a prática da participação, ora entendida como intervenção direta nas ações políticas, ora como interlocução social que determina, orienta e controla a ação dos representantes. (Marilena Chauí, 2005)

Desde a Constituição Federal de 1988, a participação do cidadão comum na política foi afirmada como um direito. Um direito que se realiza não apenas através do voto que autoriza o exercício do poder dos representantes, mas também a partir de outros mecanismos que buscam assegurar um envolvimento mais direto da população com os assuntos públicos, como o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular, os conselhos e as conferências.

A representação e a participação, desde então, se afirmaram como as duas faces de um mesmo processo de consolidação e aprofundamento da democracia brasileira. A garantia legal do direito à participação foi resultado de uma intensa e frutífera articulação entre sociedade civil e sociedade política, ainda no contexto da luta contra o regime autoritário. O que unia esses setores era a convicção de que a construção de uma sociedade mais justa passava necessariamente pela ampliação dos espaços de influência dos setores populares no Estado.

O esforço para implementar as novas estruturas participativas criadas pela Constituição Federal de 1988 e pelas regulamentações posteriores, caso dos conselhos de políticas públicas, exigiu uma grande capacidade de organização e articulação dos movimentos sociais e seus aliados. Por exemplo, os conselhos deveriam ser criados por legislação específica e deveriam possuir regimento interno, atividades que muitas vezes poderiam ser comprometidas pelas desiguais capacidades de resposta do Estado no conjunto dos municípios brasileiros. Para superar esses problemas, houve um grande investimento de organizações não governamentais (ONGs), movimentos, partidos de esquerda, governos, universidades, no sentido de produzir e divulgar cartilhas e manuais que ensinavam o caminho das pedras.

De lá para cá, muito se avançou na criação de novos espaços de participação e inserção dos grupos desprivilegiados na arena de formulação das políticas públicas. Os números são eloquentes.

Em 2014, foram registrados 50 conselhos¹ nacionais em funcionamento, em diversas áreas, como saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, segurança alimentar, idoso, cultura, igualdade racial, juventude, dentre várias outras. Além de comitês e comissões, também formalmente instituídos, como o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População de Rua. Todos esses espaços contam com representação de setores do Estado e da sociedade e têm como objetivo auxiliar na formulação, controle e implementação das políticas públicas. Destaca-se também o avanço dos conselhos municipais: segundo dados do Munic/IBGE (2013), existem atualmente 62.611 conselhos municipais de diversas temáticas em todo o Brasil. Em algumas áreas, os dados sobre cobertura são impressionantes, como nos casos dos conselhos de assistência social, saúde, conselhos tutelar, acompanha-

¹ Os conselhos de políticas públicas são instituições permanentes, voltadas ao diálogo entre governo, sociedade organizada e mercado para debate, deliberação e controle sobre as políticas setoriais. Os conselhos são criados por legislação específica e funcionam com base em regimento interno. Em algumas áreas, a criação dos conselhos é considerada condição para o repasse de recursos federais para Estados e municípios. Em outras áreas, surgem como resultado da iniciativa dos governos locais. Para participar dos conselhos, o cidadão precisa estar organizado em uma entidade ou movimento social, e é esse vínculo que lhe confere a legitimidade para o exercício de sua função como representante no interior do conselho.

mento e controle do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e conselhos da criança e adolescente, todos com taxa de cobertura acima de 90%.

Destaca-se ainda a participação da sociedade nas conferências de políticas públicas² realizadas nos níveis municipal, estadual e nacional. Entre 1989 e 2014, mais de 40 temas de políticas públicas foram objeto de debate nas conferências realizadas nos vários âmbitos da federação, envolvendo um enorme contingente de pessoas. Durante o governo Lula, as conferências tiveram significativa expansão. Ocorreram 75 conferências nacionais, sendo que, “em muitos casos, a realização das conferências atendeu a antigas reivindicações de movimentos e atores sociais e representou o resgate de dívidas históricas com determinados setores da sociedade” (SG/PR, 2014: 72).

Diversos pesquisadores têm chamado a atenção para a forma como essas instituições têm impactado o funcionamento do sistema político brasileiro, com implicações no debate sobre a democracia aqui e alhures. Leonardo Avritzer calcula que nas etapas municipais, estaduais e nacionais, as conferências mobilizaram 6,5% da população brasileira (Avritzer, 2012), enquanto Thamy Pogrebinski destaca a influência das conferências sobre a agenda dos poderes Executivo e Legislativo no plano federal (2010). Nessa mesma direção, Adrian Gurza Lavalle constata os avanços e a institucionalização das instituições participativas no Brasil ao longo dos últimos 30 anos e afirma que, dada suas características e nível de institucionalização, a participação hoje se configura como uma “feição institucional do Estado no Brasil”. Analisa o pesquisador: “[a participação] tornou-se progressivamente, nos anos da pós-transição, parte da linguagem jurídica do Estado e atingiu patamares de institucionalização ímpares não apenas na história do país, mas em outras democracias” (2011, p. 13).

² As conferências são instâncias participativas de caráter periódico que têm como função incidir sobre o processo de formulação da agenda em uma área específica de política setorial. No geral, as conferências implicam a realização de etapas nacional, estadual, distrital e municipal, de tal forma que todos os cidadãos interessados possam ter sua voz no processo de discussão da política pública. As conferências produzem relatórios finais que devem orientar a ação dos governos, nas temáticas abordadas, nos diferentes níveis da federação. As conferências são convocadas pelo Poder Executivo em estrita articulação com os conselhos de políticas públicas.

Reformas e ampliação de espaço

Enfim, em termos gerais, é possível avaliar que a luta dos setores progressistas, na sociedade, nos partidos e no parlamento, no ciclo de mobilizações pela democracia, resultou em reformas institucionais que ampliaram de forma significativa o espaço para a influência dos cidadãos nos assuntos públicos. Em articulação com os aliados do campo político, os movimentos sociais conquistaram o direito de intervir nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, resultando ao final do ciclo em uma densa malha participativa que se estende sobre o Estado brasileiro.

Contudo, os estudos também apontam que há diversos problemas no funcionamento das instituições participativas, seja no que se refere à questão do acesso dos setores mais pobres, a efetividade da participação sobre as políticas públicas, ou seu nível de conhecimento no interior da sociedade (Dagnino, 2002; Almeida e Tatagiba, 2012).

Fora das comunidades de políticas, é baixo o nível de conhecimento das instituições participativas. É possível dizer que há uma inadequada apropriação/conhecimento tanto por parte da sociedade como da mídia, e também por parte do próprio Estado (Judiciário, Congresso Nacional, setores dentro do Executivo, funcionários públicos) dos canais participativos existentes.

Também é preciso discutir a questão da efetividade da participação. Uma participação que não gera mudanças, que não se traduz em estratégia efetiva para conquista e manutenção de direitos necessariamente leva ao descrédito e fortalece a apatia. Tão ruim quanto não ter espaço para expressar a própria voz é sentir-se manipulado em processos participativos “de fachada”. A participação só fortalece a democracia quando é “para valer”.

Em termos numéricos, cresceram os canais de participação, entretanto, eles têm um caráter hoje muito mais consultivo ou de “escuta” ou diálogo (Teixeira, 2013) com poucas consequências concretas para a transformação política brasileira. É sem dúvida uma participação que inclui, no sentido de trazer novas vozes e perspectivas para o debate político (Young, 2006), mas os arranjos institucionais existentes propiciam mais a formação de um público fraco, nos termos de Fraser (1992), do que de um público forte. Tem havido debate, mas pouca deliberação. E se não há canais para onde canalizar o conflito, ele transborda

por todas as partes, gerando insatisfações tanto nos setores mais conservadores (já tradicionalmente refratários a qualquer processo mais participativo) quanto nos setores mais progressistas. E esses são aspectos que limitam o potencial da participação como processo de formação para a cidadania.

Em parte, podemos entender a polissemia das ruas de junho de 2013 em diante – com setores à esquerda e direita disputando o espaço, e variadas expressões de violência – como associada a esta participação de baixa intensidade.

Além de abrir um debate mais amplo sobre a arquitetura participativa existente e seus avanços e limites para garantia e acesso aos direitos, é fundamental abrir-se à experimentação de novos modelos participativos.

Conselhos e conferências foram experiências iniciadas na saúde e que se espalharam como modelos para outras áreas. Mas outras possibilidades de envolvimento do cidadão comum com a política se enraizaram pouco na sociedade. É o caso dos referendos, plebiscitos e iniciativas populares de lei. Ao longo do tempo, algumas concepções em torno da democracia participativa foram mais “vitoriosas” do que outras (Teixeira, 2013) e tiveram como resultado instituições participativas concretas. Pouco se investiu em plebiscitos, referendos e iniciativas populares de lei. Muito se investiu em conselhos e conferências de políticas públicas. Comparando com as trajetórias de outros países que procuraram também incorporar a soberania popular para além do voto, nosso investimento foi baixo em termos de democracia direta, com os plebiscitos ou referendos.

As instituições participativas atingiram a maioria e hoje precisam enfrentar o desafio de se reinventar, adequando suas regras de funcionamento e suas dinâmicas políticas às exigências de um associativismo mais complexo e plural, bem como às exigências de quem quer participar, mas não está organizado (nem se identifica com isso) sob a forma de associações, partidos, entidades ou movimentos. A crise do sistema representativo que explodiu nas ruas em junho de 2013 explicitou que há uma juventude desejosa por participar, mas que não se sente comprometida com a história de criação dos arranjos participativos existentes, ao mesmo tempo em que mantém uma profunda resistência a qualquer ideia de representação. Eles querem se expressar, mas querem fazer isso em seus próprios termos. É preciso aliar criatividade e coragem para mudar, para que seja possível facultar a essa juventude novos canais de acesso à política. Sem esse esforço, o que sobra é o niilismo e a violência.

Aos problemas rapidamente alinhados aqui, e que se referem à própria trajetória de institucionalização da participação no Brasil, soma-se uma conjuntura política que tem se traduzido em novos vetos ao avanço da prática e do discurso da participação como forma de conquista e garantia de direitos dos grupos menos favorecidos.

Dada uma correlação de forças bastante desfavorável, o que temos assistido hoje é uma espécie de impasse ou de congelamento do debate sobre a democracia participativa, entendida aqui como o exercício da democracia para além do voto.

Por um lado, se destaca o avanço dos setores conservadores e de direita, tradicionalmente avessos à presença dos pobres e minorias sexuais e raciais na política. Essa disposição antiparticipativa ficou evidente, no contexto das disputas presidenciais, no conflito envolvendo o decreto que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) em 2014. Setores da mídia hegemônica e parlamentares simplesmente ignoraram décadas dessa longa e paciente história de inovação institucional democrática e em um misto de desinformação e má-fé associaram as instituições participativas brasileiras ao modo de funcionamento do sistema político venezuelano ou a uma tentativa de usurpar dos congressistas suas prerrogativas legais. Ao contrário, a PNPS buscava unicamente valorizar as instituições participativas já existentes, reiterando o direito à participação já inscrito na Constituição. Ela não criava novos conselhos, não alterava a forma de relação entre os poderes ou diminuía o poder do Congresso. Ela simplesmente definia que órgãos da administração pública direta e indireta deveriam considerar as instâncias e mecanismos de participação social no processo de formulação, implementação e avaliação de seus programas e políticas públicas. Em defesa da PNPS, manifesto de juristas e acadêmicos afirmava:

Entendemos que o decreto traduz o espírito republicano da Constituição Federal Brasileira ao reconhecer mecanismos e espaços de participação direta da sociedade na gestão pública federal. [...] A participação popular é uma conquista de toda a sociedade brasileira, consagrada na Constituição Federal. Quanto mais participação, mais qualificadas e próximas dos anseios da população serão as políticas públicas. Não há democracia sem povo. (Manifesto, jun. 2014)

Depois de idas e vindas no Congresso, o decreto foi finalmente revogado pela Câmara em 29 de outubro de 2014. Com o adensamento da onda conservadora e o fortalecimento do que parece ser uma nova direita partidária, a trajetória da participação tende a sofrer novas derrotas no plano político-institucional.

Por outro lado, os desafios à participação popular estão relacionados ao seu (não) lugar como estratégia política do nosso principal partido de esquerda, o Partido dos Trabalhadores (PT). Modelos e propostas participativas que não estejam ancoradas em um projeto político partidário resultarão inevitavelmente em fracasso. Não adianta criar canais de participação, construir uma diversificada estrutura participativa sem que essa inovação democrática esteja claramente associada a uma disputa pelo poder político, no sentido amplo do termo. E o distanciamento do partido dos movimentos sociais organizados e da pauta da radicalização da democracia como forma de inclusão política dos setores empobrecidos e discriminados é notório, como várias lideranças do partido têm reconhecido em entrevistas recentes. É preciso reconhecer que o debate sobre os sentidos da participação popular e seu lugar nos processos de luta pela hegemonia na sociedade brasileira é um debate que parece hoje estagnado no interior do PT. É preciso reativar esse debate e entendermos que o contexto da reforma política é uma ótima oportunidade para isso.

Reforma política com participação popular: as propostas na mesa

Uma parte significativa dos debates que estão na mesa sobre reforma política não prevê a participação popular. Na verdade, há uma concepção sobre a reforma política bastante restrita, que pressupõe que a democracia é feita por meio apenas do voto em eleições, na estreita relação entre Executivo e Legislativo.

Como mencionamos, quando o decreto da Política Nacional de Participação Social foi instituído pela presidenta Dilma Rousseff, setores mais conversadores da mídia e juristas viram nele uma forma de confrontar o poder do Congresso Nacional e dar mais poder aos movimentos sociais, o que foi interpretado como “bolivarianismo”. Dizia o ex-presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Carlos Velloso: “Esse decreto diz respeito à participação popular no processo legislativo e administrativo, mas a Constituição, quando

fala de participação popular, é expressa ao prever como método de soberania o voto direto e secreto. É o princípio do ‘um homem, um voto’. Mesmo os casos de referendo, plebiscito e projeto de iniciativa popular têm de passar pelo Congresso, que é, sem dúvida, a representação máxima da população na nossa ordem constitucional”. Gilmar Mendes, ministro do STF, também afirmava que a criação dos conselhos populares abria espaço para dúvidas sobre a representatividade daqueles que seriam responsáveis por discutir políticas públicas.

À medida em que essas pessoas vão ter acesso a órgãos de deliberação, surge a dúvida de como vão ser cooptados, como vão ser selecionados. Se falamos de movimentos sociais, o que é isso? Como a sociedade civil vai se organizar? O grande afetado em termos de legitimidade de imediato é o Congresso. Tudo que vem desse eixo de inspiração bolivariano não faz bem para a democracia.³

Não deixa de ser impressionante e sinal do caráter conservador do debate como juristas desconhecem os mecanismos institucionais participativos, tais como conselhos e conferências existentes, regulamentados em decretos, portarias e leis. Por isso, parte do debate sobre reforma política, condensado hoje na PEC 352/2013, nem considera a ampliação dos canais participativos e valorização de mecanismos de democracia direta. Concentra-se, quando muito, em aprimorar o sistema eleitoral, além de defender e tornar constitucional o financiamento privado de campanhas. Interessante perceber como, na visão de certos setores, o sistema político pode ser diretamente influenciado pelo poder econômico sem que isso afete a democracia, mas a permeabilidade do Estado aos movimentos sociais é considerada um sinal de debilidade das instituições democráticas.

Nas frentes de esquerda, há setores na sociedade que estão buscando ampliar a democracia, através da reforma política, de duas formas. De um lado, demandando que o processo da reforma política seja feito de forma participativa. E, de outro, lutando para que a reforma política tome decisões que aprofundem a participação política dos cidadãos.

Sobre o processo participativo para discussão da reforma política, destacamos aqui duas iniciativas. Um conjunto de entidades, entre elas CUT e MST,

³ Ver <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/para-juristas-decreto-de-dilma-colo-ca-o-pais-na-rota-do-bolivarianismo/>>. Acesso em abr. 2015.

organizaram um plebiscito informal em setembro de 2014, quando recolheram quase oito milhões de assinaturas, nas quais 97% responderam “sim” à seguinte pergunta: Querem uma constituinte exclusiva e soberana para fazer a reforma política?

Como não esperamos que esse Congresso “abra seus ouvidos”, partimos para a ação, organizando um Plebiscito Popular que luta por uma Assembleia Constituinte, que será exclusivamente eleita e terá poder soberano para mudar o Sistema Político Brasileiro, pois somente através dessa mudança será possível alcançarmos a resolução de tantos outros problemas que afligem nosso povo.⁴

A ideia desse coletivo é pressionar por um plebiscito formal para que as pessoas se posicionem se querem ou não uma assembleia exclusiva para discutir a reforma política.

A segunda iniciativa é a da Coalizão Democrática pela Reforma Política, organizada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Organização dos Advogados do Brasil (OAB), Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) entre outras entidades, que elaborou um projeto de iniciativa popular e pretende coletar 1,5 milhão de assinaturas.

Em ambos os casos, a estratégia é, no processo de discussão e formulação da reforma política, utilizar mecanismos como plebiscito e iniciativa popular de lei, que envolverão a sociedade no debate, não a relegando ao papel de mera expectadora. Ou seja, no processo de debate da reforma política, pretende-se usar os mecanismos de democracia direta, pouco utilizados no Brasil, aplicando-os de forma prática.

A segunda direção para onde avança o debate da reforma política diz respeito aos seus conteúdos. Olhando retrospectivamente de forma específica para o debate sobre regulamentação dos mecanismos de democracia direta e ampliação da participação, duas iniciativas merecem destaque.

Em 2004, o jurista Fabio Konder Comparato lançava a Campanha Nacional em Defesa da República e da Democracia. Ela procurava regulamentar o artigo 14 da Constituição Federal, que versa sobre o plebiscito, o referendo e a participação popular. Suas propostas eram:

⁴ Ver <<http://www.reformapoliticademocratica.org.br/>>. Acesso em abr. 2015.

- Submeter toda e qualquer emenda constitucional ao referendo popular;
- Suprimir da competência exclusiva do Congresso Nacional o poder de autorizar referendo e convocar plebiscito (art. 49 – XV da Constituição Federal). A convocação de referendo ou plebiscito, nas três esferas da federação, deveria ser feita pela Justiça Eleitoral, mediante iniciativa popular, ou de parlamentares que representem a maioria absoluta da respectiva Casa Legislativa;
- Precisar que as leis oriundas de iniciativa popular somente poderão ser alteradas ou revogadas mediante iniciativa popular;
- Tornar obrigatória a participação popular na elaboração do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, na União e nos Estados. Nos Municípios e no Distrito Federal, essa participação ativa do povo deveria estender-se também ao orçamento anual.
- Instituir o poder de destituição, pelo voto popular, de chefes do Poder Executivo, bem como o poder de dissolução de Câmaras Legislativas, na segunda metade do mandato ou da legislatura, mediante iniciativa popular.

Em julho de 2004, um conjunto de organizações e movimentos realizou na cidade de São Paulo o seminário “Os sentidos da democracia e da participação”, com objetivo de avaliar, após 16 anos da Constituição Federal de 1988, todo o processo de construção dos instrumentos institucionais de participação, principalmente conselhos e conferências. O seminário foi marcado pela “ânsia” dos/as participantes em avaliar o que o governo Lula estava entendendo e propondo como participação e democracia. Outra marca do seminário foi o expressivo número de participantes vindo de todo o Brasil. Foram mais de 300 pessoas presentes, sendo que ele tinha sido pensado inicialmente para 50 pessoas. O seminário teve continuidade e se desdobrou em novos encontros até chegar a uma agenda com propostas em cinco eixos: democracia participativa, democracia direta, democratização dos meios de comunicação e democratização do Judiciário. Para o eixo de democracia direta, as organizações propunham:

- regulamentação e ampliação dos mecanismos de democracia direta (na mesma linha da campanha citada logo abaixo);
- obrigatoriedade de plebiscitos, referendos e iniciativas populares de lei nos municípios e estados;

- plebiscitos e referendos para acordos internacionais;
 - política de financiamento público e controle de doações privadas para campanhas de formação de opinião em referendos e plebiscitos;
 - política nacional de educação para a cidadania;
 - revogação popular de mandatos eletivos (*recall*);
 - referendo sobre a reforma política a ser aprovada no Congresso Nacional.
- E, para o eixo de democracia participativa:
- participação na definição de prioridades de pauta no Congresso Nacional e demais câmaras legislativas;
 - participação, deliberação e controle social das políticas econômicas e desenvolvimento;
 - participação e controle social do ciclo orçamentário;
 - reforma das regras de tramitação do orçamento no Poder Legislativo;
 - acesso universal às informações orçamentárias da União;
 - continuidade dos planos e programas das políticas públicas;
 - diálogo e interlocução dos diferentes espaços de participação e controle social (arquitetura da participação).

Mais recentemente, de 2013 para cá, estes grupos se reorganizaram e fortaleceram suas redes em duas grandes alianças: a Coalizão Democrática pela Reforma Política e Eleições Limpas e a Campanha pelo Plebiscito. Sem uma agenda específica, a Campanha pelo Plebiscito gira mais em torno do formato para se decidir quem participará e como será o debate sobre qual reforma política é importante a ser feita.

As redes e organizações da Plataforma se aliaram a outras entidades e movimentos, como a CNBB, OAB e MCCE, e formaram a Coalizão pela Reforma Política em 2013. Juntas, propõem três grandes conjuntos de propostas: acabar com o financiamento empresarial de campanhas e instituir um financiamento público; aprimorar as eleições proporcionais, e alterar a forma de inscrever eleitores e propor iniciativas populares (alterando a lei 9.709/1998).

A partir do seu acúmulo, este último conjunto de propostas foi elaborado pela Plataforma da Reforma Política e encampado pelos demais membros da Coalizão. Entre essas propostas, estão, por exemplo, que a sociedade civil fará parte dos

comitês de campanhas dos plebiscitos e referendos, bem como partidos e frentes parlamentares (com igualdade); que as campanhas de plebiscitos e referendos serão exclusivamente com dinheiro público; que o recolhimento de assinaturas da iniciativa popular poderá ser por meio de formulário impresso ou urnas eletrônicas vistoriadas pela Justiça eleitoral, bem como por assinatura digital.

Esta iniciativa tornou-se o projeto de lei 6.316/2013, apresentado por Luiza Erundina e outros deputados no Congresso Nacional. Mesmo assim, a Coalizão segue buscando 1,5 milhão de assinaturas para fortalecer a iniciativa popular de lei.

No debate atual, há ainda a coleta de assinaturas do PT que foca em quatro pontos centrais em 2013: financiamento exclusivo de campanha, voto em lista preordenada, aumento compulsório da participação feminina nas eleições, convocação de assembleia constituinte exclusiva para reforma política. Recentemente (26 de fevereiro de 2015), a executiva do partido lançou um documento que defende a reforma política e propõe seis bandeiras: a) rejeição da PEC 352; b) fim do financiamento empresarial de campanhas e partidos; c) defesa do voto proporcional para a composição dos Parlamentos em todos os níveis; d) defesa da democracia participativa e regulamentação dos mecanismos de participação social previstos na Constituição federal; e) fim das coligações partidárias para as eleições parlamentares, com a possibilidade de constituir federações interpartidárias; f) paridade de gênero na composição dos Parlamentos em todos os níveis.

Em termos de conteúdo, vale retomar também as propostas do Decreto da Participação Social, cujo objetivo geral era articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Seus objetivos específicos eram, entre outros: consolidar a participação social como método de governo e promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social. Interessante também que o Decreto pretendia instaurar um Sistema Nacional de Participação Social, e reconhecia e dava diretrizes para as seguintes instâncias de participação: I – conselho de políticas públicas; II – comissão de políticas públicas; III – conferência nacional; IV – ouvidoria pública federal; V – mesa de diálogo; VI – fórum interconselhos; VII – audiência pública; VIII – consulta pública; e IX – ambiente virtual de participação social.

Olhando para este conjunto de propostas, é possível chegar a algumas conclusões. Em primeiro lugar, boa parte delas quer aprofundar os mecanismos, como plebiscitos, referendos e iniciativas populares de lei, buscando ampliar a frequência com que a população é ouvida e convidada a se envolver com as questões políticas.

Em segundo lugar, parece que há poucas propostas concretas, com exceção do decreto revogado, que procuram enfrentar o desafio de aprofundar as instituições participativas existentes. Mais do que uma constatação, isso é um alerta sobre a necessidade do debate profícuo sobre este tema. O PT, em outros tempos, foi o principal responsável por uma experiência participativa que ganhou fama e projeção internacional, o Orçamento Participativo (OP). Qual seria, no século XXI, o “atual OP”? Que experiência participativa será capaz de construir e mobilizar os ideários por uma intervenção direta da sociedade sobre a ação política?

E por último, é perceptível como todas as iniciativas parecem chegar ao mesmo ponto: para aprofundar a democracia participativa é preciso aprofundar a democracia representativa, uma não existe sem a outra. Ao contrário do que o pensamento conservador vem afirmando, promover a democracia participativa é promover canais complementares, nem superiores nem inferiores, aos mecanismos representativos do sistema eleitoral. Isso leva a duas consequências importantes. Para que uma participação mais intensa ocorra, é preciso que a democracia representativa também se aprofunde, por isso, todas as propostas têm insistentemente reforçado a importância do fim do financiamento empresarial de campanhas. O Executivo não poderá dividir seu poder em mecanismos de democracia direta e instituições participativas se este poder for do econômico e financeiro. E é preciso que a complementaridade de fato ocorra, que haja um adequado fluxo entre democracia direta e instituições participativas com os mecanismos de representação pelo voto.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serv. Soc.*, São Paulo, n. 109, mar. 2012.
- AVRITZER, Leonardo. *Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. Brasília: Ipea, Textos para Discussão 1739, 2012.

- DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FRASER, Nancy. “Rethinking the Public Sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy”. In: CALHOUN, Craig (Ed.). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press, 1992, p. 109-142.
- IBGE, Pesquisa de informações básicas municipais, MUNIC. Perfil dos municípios brasileiros, 2013.
- LAVALLE, Adrian Gurza. *Após a participação*: nota introdutória. São Paulo: Lua Nova, n. 84, 2011.
- POGREBINSCHI, Thamy. *Conferências nacionais, participação social e processo legislativo*. In: Série Pensando o Direito, n. 27, Rio de Janeiro/Brasília, 2010.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves, (Org.) *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. *Para além do voto*: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010). Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Unicamp, 2013.
- YOUNG, Iris Marion. *Representação política, identidade e minorias*. São Paulo: Lua Nova, 67, 139-190, 2006.

Reeleição e unificação de mandatos

Wagner Iglecias

O modelo eleitoral legado ao país pela Constituição Federal de 1988 foi importante para que pudesse ser feita a transição da ditadura para a democracia. A bem da verdade, alguns elementos destinados àquele fim já vinham sendo implementados nos anos anteriores, como a promulgação da Lei da Anistia e o fim do bipartidarismo, ambos em 1979, e a realização de eleições gerais, em 1982 (com a exceção de presidente da República e prefeitos das capitais, mas com a reintrodução do voto direto para governadores de Estado). No próprio ano em que foi promulgada a Carta Magna, os eleitores das capitais puderam voltar a eleger diretamente os seus prefeitos. Finalmente, em 1989, foi reintroduzida a eleição direta para presidente da República, 28 anos após os brasileiros terem elegido, pela última vez até aquele momento, um presidente.

O constituinte fixou o mandato presidencial em cinco anos, sem direito à reeleição. Manteve, entretanto, os mandatos para os cargos de governador e prefeito pelo período de quatro anos. Também nestes casos, não havia previsão de reeleição. De fato, nenhuma das constituições anteriores que o país teve autorizava a reeleição de um mandatário para o período de governo subsequente ao seu. A Carta de 1988, em seu art. 14 § 5º, previa que eram inelegíveis para os mesmos cargos, no período subsequente, “o presidente da República, os governadores de Estado e do Distrito Federal, os prefeitos e quem os houvesse sucedido, ou substituído” nos seis meses anteriores ao pleito.

Em junho de 1994, durante o governo de Itamar Franco, foi promulgada pelo Congresso Nacional a emenda constitucional de revisão que reduziu de cinco para quatro anos o mandato presidencial. Algum tempo depois, em 1997, já no decorrer do governo de Fernando Henrique Cardoso, foi aprovada pelo mesmo Congresso, em meio às suspeitas de favorecimento financeiro a parlamentares, a emenda constitucional 16, que modificou o texto da Carta Magna, e o § 5º do Art. 14 passou a prever que “o presidente da República, os governadores de Estado e do Distrito Federal, os prefeitos e quem os houvesse sucedido, ou substituído no curso dos mandatos” poderiam ser reeleitos para um único período subsequente.

Uma prática reiterada desde que a reeleição foi introduzida no sistema político brasileiro é a permanência do mandatário no cargo, concorrendo à própria continuidade de seu mandato sem ter a necessidade de se afastar. Em alguns poucos casos, o governante formalizou seu afastamento, não apenas para poder dedicar-se com mais afinco à campanha eleitoral como para, ao menos do ponto de vista simbólico, tentar dissipar impressões de uso da máquina pública em seu favor. Em outros casos, o afastamento foi solicitado apenas por questão de conveniência, de modo a abrir mais espaço na agenda do governante para compromissos eleitorais. E na maioria das vezes, nossos mandatários não têm pedido o afastamento, acumulando a campanha à própria reeleição com as funções cotidianas à frente do Executivo.

A reeleição de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff demonstra que a maioria do eleitorado aprovou o instituto da reeleição, ao menos no que diz respeito à eleição presidencial. Mas, no caso dos governadores, a taxa de reeleição tem variado bastante: em 1994 foram dois; em 1998, 14; em 2002, oito; em 2006, novamente 14; em 2010, 13 e em 2014, 11.¹ Os casos dos tucanos Marconi Perillo, em Goiás, e Simão Jatene, no Pará, são os mais emblemáticos, já tendo ambos sido eleitos por três vezes para governar seus respectivos Estados. Já o Rio Grande do Sul jamais reelegeu um governador. O Acre, por sua vez, elege e reelege candidatos do Partido dos Trabalhadores para o comando do Estado desde 1998, enquanto o PSDB comanda o Estado de São Paulo desde 1994.

¹ Ver *site* do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <www.tse.jus.br>. Acesso em 12 fev. 2015.

Em muitos países presidencialistas, a reeleição é prática comum. Os EUA, por exemplo, passaram a adotá-la por apenas um mandato consecutivo somente na década de 1940. Presidentes recentes, como Ronald Reagan, Bill Clinton, George Bush e Barack Obama, por exemplo, foram reeleitos. Antes daquela proibição, a reeleição era ilimitada, e o ex-presidente Franklin Delano Roosevelt foi eleito e reeleito para quatro mandatos, tendo governado os EUA por 16 anos. Já em nações como Bolívia, Equador e Venezuela, a reeleição é ilimitada. Hugo Chávez, Rafael Correa e Evo Morales foram eleitos três vezes consecutivas para comandar seus respectivos países. Na Argentina e na Colômbia, por sua vez, a reeleição é permitida para apenas um mandato consecutivo, ao passo que no Chile e no Uruguai ela é proibida, não estando vedado, no entanto, que um ex-presidente, após o período de um mandato comandado por outra pessoa, possa reapresentar-se novamente nas urnas para pleitear o cargo. As recentes vitórias de Michele Bachelet, no Chile, e Tabaré Vázquez, no Uruguai, são exemplos disto.

Um senso comum relativo à reeleição diz que mandatários que buscam um segundo mandato seriam mais preocupados com a questão do equilíbrio das contas públicas do que outros, que não têm interesse em reeleger-se. Estudo realizado por Meneguim, Bugarin e Carvalho (2005) demonstra que “o incremento tanto na despesa de custeio quanto na despesa total diminui o percentual de votos válidos obtidos pelos prefeitos candidatos. Da mesma forma, a preferência do eleitorado diminui com o aumento dos tributos”. Esses autores ainda acrescentam o seguinte:

No geral, com relação à despesa agregada, as evidências mostram que o governante que pretende se reeleger tende a controlar os gastos públicos, pois suas chances de reeleição diminuem à medida que a despesa *per capita* aumenta. Quando se discrimina a despesa entre custeio (manutenção da máquina administrativa) e investimentos públicos (obras), nota-se que o eleitor apenas a primeira e premia a última, confirmando a intuição de que obras públicas cativam o eleitorado. Do lado da receita, o eleitor favorece o governante que consegue recursos para o município, em especial os que não são obtidos via política tributária.²

² MENEGUIM, Fernando; BUGARIN, Mauricio; CARVALHO, Alexandre. O que leva um governante à reeleição? Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Texto para Discussão nº. 1135, Rio de Janeiro, 2005.

Reeleição para mandatos parlamentares

A legislação eleitoral em vigor no nosso país permite a reeleição indefinida para mandatos parlamentares. São bastante comuns os exemplos de políticos que fazem carreira no legislativo, seja elegendo-se e reelegendo-se por anos para a mesma casa legislativa, seja galgando níveis ao longo dos anos, desde as câmaras municipais até o Congresso Nacional. Há também os casos de parlamentares que passam toda a vida política num vai e vem entre o mandato parlamentar obtido nas urnas e a aceitação de convites para ocupar cargos no Executivo, o que muitas vezes lhes permite direcionar recursos, programas e obras públicas para suas bases eleitorais e, desta forma, garantir novas vitórias nas eleições seguintes para o Legislativo. Brambor e Ceneviva (2012), citando estudos que abordam o caso do Congresso dos EUA, apontam a baixíssima taxa de renovação do Legislativo norte-americano: cerca de 90% dos parlamentares que lá se candidatam à reeleição conseguem ter sucesso. Segundo os autores, a explicação reside em diversos fatores: exposição na mídia; facilidades para obter recursos para o financiamento de campanhas; disponibilidade de recursos governamentais que podem ser utilizados para mobilizar e angariar o apoio do eleitorado e, finalmente, capacidade para dissuadir desafiantes competitivos de concorrer³.

O nível de renovação da Câmara dos Deputados, no caso do Brasil, embora crescente, ainda não é majoritário. Na eleição de 1998, segundo o Tribunal Superior Eleitoral, somente 35,7% dos parlamentares eleitos eram novos. Em 2006, atingiu 37,6%. E, em 2014, esse índice chegou a 43,5%, talvez impulsionado pelas manifestações de junho de 2013, que trouxeram grande desgaste à classe política. No entanto, o alto número de parlamentares que se reelegem talvez se deva ao fato de que é bastante alta a quantidade de deputados que se reapresentam ao eleitorado eleição após eleição. De acordo com dados do Departamento Intersindical de Análise Parlamentar (DIAP), na eleição para a Câmara de Deputados, em 2014, apenas 13 dos 70 parlamentares da bancada do Estado de São Paulo não tentaram a reeleição para aquela casa: um saiu a suplente de senador, outro a vice-governador do Estado e seis candidataram-

³ Brambor, Thomas; Ceneviva, Ricardo. Reeleição e continuísmo nos municípios brasileiros. *Novos Estudos Cebrap*, nº 93, São Paulo, jul. 2012.

-se à Assembleia Legislativa paulista. Apenas cinco não lançaram candidatura a qualquer cargo eletivo.

Pereira e Rennó (2007) especulam, por sua vez, uma hipótese diversa, através da análise das eleições gerais de 1998 (quando havia um candidato presidencial à reeleição) e 2002 (quando não havia), e concluem que “em 1998, a proximidade com o presidente teve impacto central no sucesso eleitoral de candidatos à reeleição. Quanto maior a execução orçamentária, bem como o fato de ser membro de um partido da base de sustentação do governo, tiveram impacto positivo e estatisticamente significativo nas chances de vitória eleitoral do deputado federal candidato à reeleição. Já em 2002, nenhuma dessas variáveis foi estatisticamente significativa”. Os autores também apontam, em sua pesquisa, para o fato de que quem gastou mais recursos financeiros na campanha eleitoral teve taxa mais alta de sucesso em relação à reeleição do que quem gastou menos⁴.

Em 2011, durante a realização de seu 4º Congresso, o Partido dos Trabalhadores aprovou mudança em seu estatuto que passou a prever a limitação do número de mandatos de seus parlamentares. Vereadores, deputados estaduais, distritais e federais poderão exercer, caso eleitos e reeleitos, seus mandatos por apenas três legislaturas consecutivas. Já senadores, caso eleitos e reeleitos, por duas. A decisão começou a valer a partir do pleito de 2014.⁵ Apesar de ter sido uma decisão tomada por um dos principais partidos políticos do país, não há nenhuma evidência de que aquela medida reverbere por todo o sistema partidário e venha a ser adotada de forma geral, seja por iniciativa própria de cada partido, seja por alguma mudança de natureza legal.

Unificação de mandatos

Propostas para a reforma política há muitas, tanto em discussão no Congresso Nacional quanto em debate nos círculos acadêmicos e entre entidades da sociedade civil. Uma ideia que volta e meia reaparece é a da unificação dos

⁴ PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Revista de Economia Política*, vol. 27, nº. 4, São Paulo, out.-dez., 2007.

⁵ Partido dos Trabalhadores. Resoluções do 4º Congresso do PT. Ver: <www.pt.org.br>, acesso em 12 fev. 2015.

mandatos de cargos executivos e parlamentares. De certa forma, já é assim quando se leva em conta os âmbitos federal e estadual. Mas há quem defenda que se unifiquem todas as esferas governamentais, com a eleição conjunta de presidente, governadores e prefeitos, bem como de senadores, deputados federais e estaduais e vereadores, tudo numa mesma data, a cada quatro anos.

A justificativa de quem defende a proposta é relativa à economia de recursos públicos para a realização de processos eleitorais que envolvem todo o país a cada dois anos. Argumenta-se também que as eleições municipais, realizadas bem na metade dos mandatos de presidente e governadores, leva à paralisa administrativa, na medida em que boa parte da classe política e dos gestores públicos eleitos envolve-se na disputa eleitoral, tentando ajudar na vitória de seus partidos e seus correligionários nas disputas pelo comando de cidades e de suas respectivas câmaras de vereadores. Sustentam ainda os defensores da tese da unificação do calendário eleitoral que eleições realizadas a cada dois anos, intercalando-se a escolha dos executivos e legislativos federais (Senado Federal e Câmara dos Deputados) e estaduais com os executivos e legislativos municipais, estimulam a infidelidade partidária e o troca-troca de legendas ao sabor das circunstâncias eleitorais. Mas o argumento mais importante daqueles que defendem a unificação do calendário eleitoral parte de prefeitos de todo o país: eventuais trocas de comando nos governos federal e estadual resultam na descontinuidade de programas feitos em parceria pelos diversos níveis de governo e na paralisação da transferência de recursos relativos a eles para as prefeituras.

A unificação do calendário eleitoral, no entanto, está longe de ser uma unanimidade entre políticos, gestores públicos, acadêmicos e lideranças da sociedade civil. Para muita gente, não é saudável a ocorrência de eleições apenas a cada quatro anos, período considerado muito longo para que o eleitorado possa manifestar suas preferências políticas por meio do voto. Além disso, temem-se dois riscos, um menor e outro maior. O menor diz respeito à eventual vitória arrebatadora de alguma candidatura presidencial que venha a influenciar as escolhas do eleitorado tanto para os governos estaduais quanto municipais. Digo menor porque, de fato, esse fenômeno tem sido pouco observado nos últimos pleitos, talvez tendo sido a última ocorrência na eleição para governos estaduais em 1986, no auge de popularidade do governo José

Sarney, que elegeu, na onda política do Plano Cruzado, correligionários em todos os estados brasileiros à exceção de Sergipe.

Mas o risco maior da unificação do calendário eleitoral, e este é recorrente conforme temos visto nas últimas eleições, é que o debate para a escolha de prefeitos e vereadores seja relegado a segundo plano diante de uma eleição muito mais estratégica como é a de presidente da República. Isso já ocorre no caso da eleição de muitos governos estaduais e assembleias legislativas e nada garante que não possa se replicar caso prefeitos e vereadores venham a ser escolhidos pelo eleitor na mesma data da eleição para presidente da República. De mais a mais, lembram os críticos à tese da unificação, embora a lógica municipal muitas vezes prevaleça na escolha de prefeitos e vereadores, a ocorrência das eleições municipais no meio dos mandatos de presidente e governadores pode servir como instrumento para que o eleitorado dê seu recado e demonstre sua opinião sobre as gestões federal e estadual, escolhendo os candidatos apoiados por presidente e governadores ou rejeitando-os e votando em nomes de oposição àqueles gestores.

Entre as propostas a serem analisadas pela Comissão da Reforma Política, instaurada em fevereiro de 2015 pela Câmara dos Deputados, está o fim da reeleição para presidente, governadores e prefeitos, e a extensão dos mandatos executivos para cinco anos. Segundo especulações da imprensa, há crescente concordância, entre diversas forças políticas, para que a medida seja aprovada. Já em relação à unificação de mandatos, não se observa tanta concordância, dadas não só as questões discutidas anteriormente como o fato de que, para se uniformizar mandatos de prefeitos com os de presidente e governadores teria de se adotar algum mecanismo visando estender o prazo de permanência dos atuais gestores municipais (ou dos próximos) por pelo menos um ano.

Referências bibliográficas

BRAMBOR, Thomas; CENEVIVA, Ricardo. Reeleição e continuidade nos municípios brasileiros. *Novos Estudos Cebrap*, n. 93, São Paulo, jul. 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:

<www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>, acesso em 10 fev. 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional 16/1997. Disponível em:

<www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc16.htm>, acesso em 10 dez. 2015.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ANÁLISE PARLAMENTAR (DIAP). Eleições 2014: apenas 13 deputados de São Paulo não disputam a reeleição. Disponível em: <www.diap.org.br>, acesso em 12 fev.2015.

MENEGUIM, Fernando; BUGARIN, Mauricio; CARVALHO, Alexandre. O que leva um governante à reeleição? Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Texto para Discussão n. 1.135, Rio de Janeiro, 2005.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Resoluções do 4º Congresso do PT. Disponível em: <www.pt.org.br>, acesso em 12 fev. 2015.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 27, n. 4, São Paulo, out./dez. 2007.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Disponível em: <www.tse.gov.br>, acesso em 12 fev. 2015.

Suplente de senadores: representatividade e governabilidade

Pedro Neiva

A importância do cargo de senador no Brasil

O cargo de senador é um dos mais confortáveis e prestigiados no Brasil. É o único que garante um mandato eletivo durante oito anos, sem impedir que o seu ocupante se candidate a outro cargo a cada dois anos. Os senadores contam com todas as vantagens que possuem os deputados federais e outras mais. São também detentores de grande visibilidade política, ao fazerem parte de uma das câmaras altas mais poderosas do mundo (Neiva, 2006). Não é à toa que por ela passaram muitas das maiores lideranças políticas da nossa história antiga e recente: nada menos do que 21 dos 27 presidentes eleitos na fase republicana já foram senadores, antes ou depois do mandato (Neiva & Soares, 2013). Número elevado de ex-governadores também é encontrado no Senado brasileiro. Segundo Miguel (2003), no período de 1982 a 1988, 31,4% dos senadores já haviam sido governadores; o mesmo número foi encontrado na legislatura que está se iniciando (2015-2018): 32% dos senadores titulares já foram governadores, sem contar aqueles que governaram interinamente.

No entanto, a despeito de todos os benefícios e do prestígio que tem um senador, nem sempre é necessário respaldo político para chegar lá. Basta que tenha sido escolhido como suplente por um senador eleito e que este se afaste

de suas funções no caso de falecimento, exercício de algum cargo no Poder Executivo (em níveis federal, estadual ou municipal) ou licença saúde superior a 120 dias.

Artigos publicados na imprensa e a parca literatura acadêmica a respeito sugerem que eles são escolhidos a partir de algumas motivações principais. Uma delas é a mesma adotada para a escolha de quase todos os vice-governadores, vice-prefeitos e vice-presidente da República: a acomodação dos partidos que fazem parte da aliança eleitoral. Outros critérios menos nobres também costumam ser seguidos: o afetivo (escolha de parentes); a retribuição aos financiadores de campanha; a mera casualidade¹ e até mesmo acordos para a divisão do mandato (Moraes, 2006; Oliveira, 2005; Pessanha & Backes, 2007; Rudy, 2004; Weffort, 2009).

O teste efetivo dessas hipóteses nem sempre é fácil, especialmente a que diz respeito ao financiamento de campanha dos titulares. Além da existência do chamado “caixa dois”, muitas doações são feitas por empresas, cujos proprietários não são facilmente perceptíveis. Muitas vezes, elas são direcionadas para os partidos e/ou para os comitês eleitorais, cujos repasses não é possível identificar. Acontece também de o suplente não fazer a doação diretamente no seu nome, mas através de outra pessoa, como forma de evitar a exposição do problema, que vem se tornando cada vez mais evidente. Não obstante, notícias veiculadas na imprensa revelam que a prática acontece. De acordo com o *site* “Congresso em Foco” (6 nov. 2010), um em cada três dos senadores eleitos em 2010 recebeu doações de seus suplentes. Segundo a revista *Veja*, de 22 de julho de 1998, 14% dos senadores eleitos para a 50ª legislatura (1995-1999) entregaram as suas suplências a financiadores de campanhas.

A frequência de empresários entre os senadores suplentes também é sugestiva no reforço dessa hipótese: segundo Neiva e Izumi (2012), a sua proporção ficou acima de um terço entre os suplentes do período de 1988 a 2008, contra menos de um quarto dos titulares. Na comparação com outras profissões, os

¹ Exemplo de escolha casual é a do ex-governador de Roraima, Hélio Campos (PMN). Às vésperas do prazo final para registro de candidaturas, e sem tempo para fazer uma composição política, ele colocou como seus suplentes o pedreiro João França e o marceneiro Claudomiro Pinheiro, que trabalhavam em uma obra em sua casa. Campos faleceu dois meses depois da posse, dando a João França o privilégio de ser senador por quase um mandato inteiro de oito anos (Rudy, 2004; Boaventura e Lima, 2004).

dois autores verificaram que os suplentes empresários chegavam a ser mais que o dobro do percentual de advogados, que é outra profissão bastante comum em parlamentos do mundo ocidental. Por outro lado, observaram também que a proporção de suplentes era baixa entre as profissões que favorecem uma grande exposição popular, tais como professores, comunicadores e funcionários públicos. A dimensão do patrimônio dos suplentes também sugere alguma coisa: segundo Burgarelli (2014), os suplentes candidatos ao Senado na última eleição tinham patrimônio médio quinze vezes maior do que a média de todos os outros candidatos a cargos eletivos.

No caso dos suplentes escolhidos pelo critério de parentesco, a frequência também parece expressiva. De acordo com a revista *Veja*, de 22 de julho de 1998, entre os 40 postulantes em condições de obter uma das 27 cadeiras em disputa em 1998, nove (22,5%) entregaram a suplência a um parente. Na legislatura passada (2010-2014), nove suplentes eram parentes dos senadores titulares.

Por que mudar?

A situação preocupa porque se trata de uma afronta à nossa democracia, já que os suplentes de senadores exercem o poder sem terem obtido um único voto. São os únicos “representantes” do povo que estão nessa situação. Ainda que a eleição não seja uma condição suficiente para a existência da democracia, ela é absolutamente necessária, conforme atesta ampla literatura na ciência política².

Segundo Schumpeter (1984, p. 250), “a democracia envolve um arranjo institucional, que permite chegar a decisões políticas pelas quais os indivíduos adquirem o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelo voto popular”. De acordo com Di Palma (1990, p. 16), ela “tem como premissa [...] o sufrágio livre e isento em um contexto de liberdades civis, partidos competitivos, opção entre candidaturas, e instituições políticas que regulam e

² A partir da resolução tomada pelo TSE nas eleições de 2010, a situação melhorou um pouco. A nova regra prevê que as urnas eletrônicas mostrem o nome e a foto dos suplentes, juntamente com a dos respectivos candidatos a senador. No entanto, a mudança ainda é insuficiente, pois eles continuam não aparecendo durante a campanha eleitoral e só se tornam conhecidos quando substituem o titular.

garantem os papéis do governo e da oposição”. Para O’Donnell (1999: 587), “em um regime democrático, as eleições são competitivas, livres, igualitárias, decisivas e includentes. Quando institucionalizadas, tornam-se componente principal, já que se trata do único meio de acesso às principais posições de governo”. Manin (1995) argumenta que a condição de governante não pode ser obtida como uma dádiva divina, a partir da riqueza, do saber ou de qualquer outra qualidade individual; ela deve ser conquistada, unicamente, a partir da vontade e do consentimento daqueles que serão governados. Na mesma linha, Cheibub e Przeworski (1999) usaram três informações principais para classificar um regime como democrático, a saber: se existe mais de um partido competindo nas eleições; se os partidos que estão no poder têm a possibilidade de perder a eleição; se os membros do legislativo são eleitos.

O fato de os suplentes não serem eleitos gera não apenas um *déficit* de representatividade, mas também de responsividade. Isso porque, em geral, eles não se candidatam para outro cargo eletivo no final do mandato, até mesmo por conta da sua inexperiência política e da falta de respaldo eleitoral. Segundo Neiva e Izumi (2012), nada menos do que 58% dos suplentes de senadores entre 1989 e 2006 não haviam exercido qualquer cargo eletivo anteriormente, contra 14% dos titulares. Entre os senadores do pleito de 2010, a situação se repete: 57% dos suplentes nunca haviam exercido cargo eletivo, contra 5,5% dos titulares³. Os poucos que o exerceram o fizeram em cargos menos importantes como os de vereador, prefeito e deputado estadual.

Entre os titulares, a situação é diferente. A experiência eleitoral é bem maior, especialmente no que se refere aos cargos mais importantes: de acordo com Neiva e Izumi (2012), mais da metade já foi deputado federal, 25% já foram senadores e 31,5% já foram governadores do seu estado; entre os suplentes, os números são bem mais baixos: 13%, 3% e 1%, respectivamente. Os dados referentes à eleição de 2010 apresentam uma situação semelhante: 63% dos titulares eleitos já foram deputados federais, 35% já haviam ocupado

³ No que se refere à ocupação de cargos não eletivos, a diferença entre titulares e suplentes é um pouco menor, mas cresce à medida que aumenta a sua importância. No relevante cargo de ministro de Estado, apenas 5% dos suplentes passaram por ele, contra 19% dos senadores titulares. Já no cargo menos importante de secretário municipal, a distância entre eles é pequena: 14% dos suplentes tiveram essa experiência, contra 17% dos titulares.

o cargo de senador e 35%, o de governador. Entre os suplentes, os números são: 15%, 1% e 0%, respectivamente.

Diante dessa situação, os suplentes não se conectam com o eleitor e não estão preocupados com a *accountability*, isto é, com a prestação de contas dos seus atos. Se não pretendem se candidatar, não têm interesse em conquistar o apoio do eleitor por meio de atitudes e decisões. Nesse contexto, a eleição ocupa uma posição crucial, apresentando-se como a referência orientadora entre representante e representado. Ela serve tanto para a escolha de novos membros como para o julgamento daqueles que exercem o poder. No caso dos suplentes, nem uma coisa, nem outra.

Além dos problemas de representatividade e responsividade, a figura dos suplentes preocupa por diversos outros motivos. Um deles deve-se ao fato de poderem participar de quaisquer discussões e decisões realizadas no âmbito do Congresso Nacional, bem como ocupar cargos importantes, nas mesmas condições dos senadores detentores do mandato. Eles podem assinar pedido de informação ao Executivo, apresentar projetos de lei e emendas, votar, participar de comissões, realizar discursos, presidir comissões parlamentares de inquérito, participar do Conselho de Ética. Enfim, os suplentes de senadores podem executar todas as atribuições que têm os senadores titulares. Isso não acontece na Câmara, embora os suplentes de deputados tenham sido eleitos com o respaldo das urnas: na câmara baixa, eles não podem ocupar cargos na mesa diretora, não podem ser presidente ou vice-presidente de comissão, não podem participar da procuradoria parlamentar, ser ouvidor-geral, corregedor substituto ou procurador da mulher .

Outro motivo de preocupação deve-se ao fato de o contingente de suplentes de senador não ser tão inexpressivo quanto parece. De acordo com Araújo (2012), no período de 1989 a 2006, cerca de 23% dos senadores eram suplentes. Weffort (2009) e Moraes (2006) encontraram número semelhante em anos anteriores: 20%. De acordo com Neiva e Izumi (2012), eles responderam por mais de 16% dos votos dados no plenário da Casa no período iniciado com a Constituição de 1988 até 2008, tendo chegado próximo a um quarto dos seus membros em alguns momentos.

Em dezembro de 2009, por exemplo, 23% das cadeiras estavam sendo ocupadas por suplentes. Enquanto isso, o número deles na Câmara dos Depu-

tados não chegava a 11%. No momento de finalização desse artigo (fevereiro de 2015), o percentual de suplentes nessa última era de apenas 4,3%, enquanto no Senado era de 13,6%. Uma possível explicação para a diferença é que a média de idade dos senadores é mais elevada do que a dos deputados (Neiva, 2010), o que faz com que haja mais afastamentos por motivo de doenças e de óbitos no Senado do que na Câmara. Outra explicação plausível é que, por estarem em um patamar superior da carreira política, muitos senadores são requisitados para ocupar cargos no Executivo Federal⁴.

A diferença se faz presente também na comparação com outros países. Nos Estados Unidos, por exemplo, apenas 184 senadores substitutos tomaram posse em um século de história (Neale, 2009). No Brasil, nada menos que 139 suplentes tomaram posse só no período de 1989 a 2008 (Neiva e Izumi, 2012). Já Ferreira (2008) calculou um número ainda maior (174), entre 1995 e 2008.⁵

Impactos dos suplentes de senadores sobre a política nacional

Uma análise efetiva sobre os senadores suplentes não pode se limitar ao seu número e às suas características. É necessário refletir sobre possíveis impactos que eles podem ter sobre o funcionamento do Legislativo e do sistema político como um todo.

Um aspecto a ser ressaltado tem a ver com a altíssima desproporcionalidade de representação existente no Senado brasileiro, que chega a ser uma das maiores do mundo (Samuels & Snyder, 2001; Stepan, 1999). Ela faz com que senadores eleitos com mais 10 milhões de votos tenham o mesmo peso daqueles que são eleitos com pouco mais de 200 mil. Pior, o seu voto vale o mesmo que o de um senador suplente, que não recebeu nenhum voto nas

⁴ De fato, conforme mostra D' Araújo (2007), uma proporção bem maior de senadores ocupou cargos de ministros vis-à-vis a proporção de deputados, no período de 1995 a 2006. Como o Senado é uma casa bem menor do que a Câmara, os 46 senadores que participaram dos gabinetes nesse período corresponderam a 9,5% da Casa; já na Câmara, os 103 deputados representaram apenas 3,3%.

⁵ Provavelmente, a diferença decorre do fato de que os primeiros consideraram apenas aqueles que chegaram a participar de alguma votação nominal.

urnas. Para citar um exemplo: na votação que propunha a prorrogação da cobrança da CPMF em 2009, os votos contrários dos suplentes Adelmir Santana, Flexa Ribeiro e João Tenório tiveram o mesmo peso dos votos favoráveis dos titulares Eduardo Suplicy e Aloizio Mercadante, cuja soma de votos nas urnas aproximou-se de 21 milhões. Os votos que serão dados em plenário pelo recém-eleito senador José Serra, com mais de 11 milhões de votos, terão o mesmo peso que os votos de Ataídes de Oliveira, suplente do senador João Ribeiro, que faleceu em dezembro de 2013. Oliveira é um empresário sem tradição política, que recebeu menos de 25 mil votos na eleição que disputou para governador em 2014.

Os suplentes parecem impactar também o contexto político ao serem utilizados para tarefas embaraçosas, que poderiam gerar impacto eleitoral negativo para os senadores titulares. Como eles não têm de prestar contas ao eleitor e raramente dão continuidade à carreira política, isso pode ser feito sem custos relevantes. Essa é, no entanto, uma hipótese ainda embrionária, que merece ser avaliada com maior rigor.

Outro ponto importante com relação aos suplentes, que cabe ser pensado dentro do contexto de reforma política, diz respeito à capacidade governativa. As perguntas que se colocam são: até que ponto eles pesam, ou não, na relação entre o Executivo e o Legislativo? Os suplentes exercem algum impacto na relação entre os dois poderes? Em outras palavras, existe diferença de comportamento, mormente na relação com o ator principal (o Executivo), entre titulares e suplentes de senador?

Ainda que a diferença não seja exorbitante, Neiva e Izumi (2012) verificaram que os suplentes proporcionam maior apoio ao governo nas votações em plenário: no período de 1989 a 2008, esse apoio foi dado em 88% das votações, contra 81,4% dos senadores titulares. De acordo com os dois autores, esse resultado se manteve mesmo depois de controlar os efeitos de outras variáveis importantes na decisão de voto dos legisladores, tais como filiação a um partido da coalizão governamental, a importância da matéria sob votação, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o grau de urbanização e de sobrerrepresentação do seu estado de origem. Uma explicação possível deve-se ao fato de que boa parte das vagas geradas para os suplentes vem da escolha dos titulares para ocuparem cargos no governo federal, especialmente

de ministros. Afinal, não era de se esperar que votassem contra a vontade dos respectivos titulares, os quais devem obediência à(ao) presidente da República.

Nesse contexto, caso venha a ser adotada a sugestão apresentada por grande parte dos parlamentares de que o suplente passe a ser o segundo mais votado, não se espera a mesma fidelidade, ainda que seja do mesmo partido do senador convocado para ser ministro. Consequentemente, deve-se reduzir também a quantidade de senadores escolhidos para compor o gabinete do presidente, promovendo, por sua vez, maior separação entre os os poderes Executivo e Legislativo.

Embora o contingente de suplentes seja bem menor do que o de titulares e a diferença de apoio não pareça ser tão grande, ela pode ser relevante. No presidencialismo de coalizão brasileiro, com sistema partidário altamente fragmentado, no qual grande parte das decisões importantes são tomadas por uma margem pequena de votos, abrir mão de aliados fiéis pode não ser uma boa estratégia. No momento em que o governo central encontra grandes dificuldades para defender seus interesses no Legislativo, ter um grupo de senadores menos vulneráveis à influência da opinião pública pode ser um recurso a mais no sentido de aprovar a sua agenda.

Enquanto não mudar, continuará havendo no Senado duas classes distintas de legisladores: um grupo de elite, respaldado pela escolha de parcela substantiva da população e composto por importantes lideranças regionais e nacionais, muitas delas ex-governadores, ex-ministros e até ex-presidentes da República. De outro lado, os suplentes, quase sempre ilustres desconhecidos dos eleitores, mas que podem fazer alguma diferença nos trabalhos da Casa.

Possibilidades de mudanças

As discussões e as possibilidades de mudança são diversas. Boa parte dessas ideias está contida nas propostas de emendas constitucionais que tramitaram a respeito do tema: PEC 37/2011; PEC 11/2003; PEC 18/2007. Uma delas diz respeito à substituição e à sucessão. Alguns defendem que o suplente deve apenas substituir o titular no caso de afastamento temporário, mas que nova eleição deve ser convocada no caso de afastamento definitivo. Outros acham que ele deve substituir em qualquer situação, mas existem diferentes propostas

nesse sentido. A mais frequente tem sido a de aproveitar o segundo e terceiro candidatos mais votados na eleição, a despeito de se tratar de uma eleição majoritária. Entre eles, há os que argumentam que deve ser preservado o interesse partidário, selecionando os candidatos mais votados do mesmo partido do titular. É o caso da Albânia, da Colômbia e do Chile, por exemplo. Há ainda quem defenda que o suplente deve ser o deputado federal mais votado, que seja do mesmo partido do senador titular.

Outra proposta frequente é a de convocação de nova eleição, no caso de aparecimento de uma vaga. Diversos países adotam esse procedimento, tais como: Índia, Kenya, Nigéria, Paquistão, Filipinas, Suíça, Libéria, Polônia, Eslovênia, entre outros.

Há propostas também de reduzir de dois para um o número de suplentes para cada senador. No caso de não haver mais suplente e existir um período razoável de mandato, poderia ser realizada nova eleição. A Constituição de 1946 estabelecia o prazo de nove meses, que foi mantido na Constituição de 1967. Atualmente, tem sido usado o prazo de 120 dias (ou quatro meses) como referência, estabelecendo-se o dia 1º de fevereiro do ano seguinte para a posse. Há um certo consenso de que restaria ao eleito o exercício do mandato pelo mesmo tempo que caberia ao senador foi substituído; essa era a fórmula estabelecida pela primeira Constituição Republicana de 1891.

É quase consensual também a ideia de que se deve vedar a escolha de cônjuge e parentes consanguíneos ou afins. A despeito de contrariar os interesses de vários senadores, a opinião pública tem exercido uma grande pressão para terminar com essa anomalia.

Ainda que estejam distantes da experiência brasileira, vale mencionar algumas outras práticas observadas na substituição de senadores ao redor do mundo. Na Austrália, por exemplo, os senadores substitutos são escolhidos por uma comissão formada no âmbito da assembleia estadual, entre os integrantes do mesmo partido do senador que está deixando o cargo. No Canadá, bem como em diversas ex-colônias inglesas no Caribe, os senadores são nomeados pelo chefe de Estado (o *governor general*), com recomendação do primeiro ministro. As vagas que aparecem são preenchidas pelo mesmo critério. Na Áustria, tanto os titulares quanto os suplentes da câmara alta (*Bundesrat*) são eleitos indiretamente pelas assembleias regionais, ao mesmo tempo, em núme-

ros de três a 12, obedecendo à proporção partidária existente nessas últimas. As vagas que aparecem entre as eleições são ocupadas por tais suplentes. Na Bélgica, os senadores são escolhidos pelas comunidades de línguas inglesa, francesa e alemã, bem como por parlamentos regionais. As vagas são preenchidas da mesma forma, por meio de novas designações.

Na França, utiliza-se um sistema misto para a substituição dos senadores, haja vista a forma dupla de sua escolha por um colégio eleitoral. Nos departamentos (estados) que elegem de um a três senadores, utiliza-se eleição majoritária (em dois turnos), sendo os suplentes escolhidos junto com os titulares; não obstante, no caso de renúncia, convocam-se novas eleições no prazo de três meses (exceto quando resta apenas um ano para a próxima renovação parcial). Nos departamentos que contam com quatro ou mais senadores, os titulares são eleitos por meio do sistema proporcional, em listas fechadas, e são substituídos pelos próximos da lista partidária.

No Japão, há também dois tipos de eleição para senadores: 73 deles são eleitos por maioria simples em distritos geográficos específicos; 48 são eleitos pelo sistema proporcional, tendo como distrito único todo o país. As vagas dos senadores eleitos por esse último são preenchidas pelos candidatos da lista partidária que mais tiveram votos. No caso da primeira (votação majoritária), a vaga é preenchida pelo senador que atingiu o número exigido de votos, mas não havia sido eleito. Caso haja vacância de várias cadeiras, convoca-se uma eleição extra.

Cabe mencionar ainda a experiência dos Estados Unidos, país que serviu de modelo para a configuração das nossas instituições políticas, com arranjo federativo, bicameral e presidencialista. Lá, não existe suplente. No caso de vacância do cargo, o governador do Estado deve convocar novas eleições ou indicar nomes, que deverão ser chancelados pela assembleia estadual. A constituição de alguns Estados exige que a substituição seja feita por um membro do mesmo partido do senador que está deixando a vaga. Trata-se, no entanto, de sistema federativo com características bem diferentes do que foi adotado no Brasil, onde os Estados têm autonomia bem menor.

Comentários finais

Nos últimos anos, a sociedade brasileira vem dando sinais muito claros de descontentamento com a atuação de seus representantes, exigindo melhor alocação dos recursos públicos e capacidade gerencial e administrativa. É evidente o questionamento às nossas instituições políticas, incluindo os partidos, que costumam ser condenadas como responsáveis por todos os nossos problemas e mazelas. No entanto, ainda não está claro o que pode ser feito e o que se deve colocar no lugar. Tampouco a ciência política tem uma resposta taxativa para resolver tais distorções. Se existe na opinião pública certa consensualidade quanto à necessidade de mudanças, entre os cientistas políticos, nem todos concordam que elas são tão necessárias assim. Há quem considere nossas instituições políticas boas e capazes de dar respostas adequadas para os problemas e crises que vivenciamos no período pós-autoritário.

Não é o caso dos senadores suplentes. Além deles, pouca gente está disposta a defendê-los. Nesse contexto, diante da falta de clareza e da incerteza sobre reformas mais substantivas (mormente nos sistemas eleitoral e partidário), os senadores suplentes parecem estar com os dias contados, pelo menos como os conhecemos hoje. Reformas como essas podem ser uma maneira de dar resposta para a pressão popular. Não resolve o problema maior, mas ajuda a melhorar a representatividade da classe política.

Mas a crise institucional no país não envolve apenas representatividade. Ela passa também pelo problema da governabilidade. Conforme sugerimos neste texto, os suplentes não atrapalham nesse sentido. Pelo contrário, até ajudam, na medida em que se tornaram um instrumento a mais nas mãos do Poder Executivo para facilitar a sua relação com o Legislativo e implementar a sua agenda. Esse é um aspecto que não parece estar sendo considerado nas discussões. Em um momento em que o Executivo encontra amplas dificuldades para negociar com o Congresso Nacional, aparece a pergunta: vale a pena mudar? Não estou sugerindo que não valha; não é esse o meu papel. Até por que o formato da suplência de senadores no Brasil tornou-se indefensável. Cabe à sociedade, por meio dos seus representantes, dizer. Aqui, como em outros pontos da reforma política, parece existir esse dilema constante: como conciliar representatividade e capacidade governativa? Com a palavra, os ilustres deputados e senadores, inclusive os suplentes.

Referências bibliográficas

- ARAÚJO, P. M. Recrutamento parlamentar para o Senado e o perfil dos senadores brasileiros, 1989-2006. *Política Hoje*, v. 20. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2012.
- BOAVENTURA, H. e LIMA, P. Senadores sem voto. *Jornal Correio Braziliense*, p. 2a-2d. Brasília, 08 fev. 2004.
- BURGARELLI, R. Suplentes dos candidatos ao Senado são os mais ricos e atuam como financiadores. *O Estado de S. Paulo*, Caderno de Política. São Paulo, 2 ago. 2014.
- CONGRESSO EM FOCO. Suplentes doaram R\$ 3 milhões para senadores. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/manchetes-anteriores/suplentes-doaram-r-3-milhoes-para-senadores/>>. Acesso em: 08 mar. 2015.
- CHEIBUB, J. A. & PRZEWORSKI, A. Democracy, elections, and accountability for economic outcomes. In: PRZEWORSKI, Stokes & MANIN. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- D'ARAUJO, M. *Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite do poder*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2007.
- DI PALMA, G. *To craft democracies: an essay on democratic transitions*. Berkeley: University of California Press, 1990.
- FERREIRA, J. *Suplência senatorial: uma análise de representatividade*. Brasília, 2008.
- IPU. Interparliamentary Union, 2011. Disponível em: <www.ipu.org>. Acesso em: 25 mai. 2011.
- MANIN, B. La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo. *Revista Sociedad* – Facultad de Ciencias Sociales (UBA), n. 6, p. 1-20, 1995.
- MIGUEL, L. F. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, s/l v, n. 20, p. 115-134. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2003.
- MORAES, E. *Reforma política no Brasil: análise das reformas propostas pelo Senado (1998) e pela Câmara dos Deputados (2003)*. [Dissertação (mestrado)] Ciência Política, UnB, 2006.
- NEALE, T. Filling US Senate vacancies: perspectives and contemporary developments. Washington: Congressional Research Service, 2009.
- NEIVA, P. Os determinantes da existência e dos poderes das câmaras altas: federalismo ou presidencialismo? *Dados*, v. 49, n. 2, p. 269-299. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2006.
- NEIVA, P. & SOARES, M. Senado brasileiro: Casa federativa ou partidária? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28. n. 81. São Paulo: Anpocs, 2013.
- NEIVA, P. Senado brasileiro: um conselho de anciãos? *Revista de Informação Legislativa*, v. 47, n. 187, 2010.
- NEIVA, P. & IZUMI, M. Os sem-voto do Legislativo brasileiro: quem são os senadores suplentes e quais os seus impactos sobre o processo legislativo. *Opinião Pública*, v. 18, p. 1-21, 2012.
- O'DONNELL, G. Teoria democrática e política comparada. *Dados*, v. 42, p. 577-654. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 1999.

- OLIVEIRA, J. Os institutos de controle da democracia brasileira ainda carentes de aperfeiçoamento. *Revista de Informação Legislativa*, v. 42, n. 166, p. 205-220, 2005.
- PESSANHA, C.; & BACKES, A. Suplentes de parlamentares. In: AVRITZER, L. & ANASTASIA, F. (Eds.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- RUDY, J. O Suplente de pedreiro. *Correio Braziliense*, p. 2, 2004.
- SAMUELS, D.; & SNYDER, R. The value of a vote: malapportionment in comparative perspective. *British Journal of Political Science*, v. 31, n. 4, p. 651-671, 2001.
- SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *dêmos*. *Dados*, v. 42, n. 2. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 1999.
- WEFFORT, F. Qual reforma política? *Estudos Avançados*. São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 23, n. 67, p. 37-45, 2009.

(Des)Proporcionalidade na Câmara de Deputados: dilemas, impasses e saídas

Francisco Fonseca

Muito se tem discutido sobre os efeitos negativos da desproporcionalidade da representação na Câmara de Deputados, que estabelece o mínimo de oito deputados por estado (para os de pequena população) e o máximo de 70 (para os estados populosos), segundo o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Concretamente, isso implica na eleição de um representante na Câmara de Deputados (deputado federal) de forma não igualitária quanto ao percentual necessário de votos. Em outras palavras, um candidato necessita, em estados pequenos – notadamente do Norte do país, boa parte deles recém-criados –, de cerca de até 20 vezes menos votos que um parlamentar em estados populosos, caso do Sudeste. Mas, mesmo em situações menos polares, o fato é que a regra eleitoral do país atenta contra o princípio da proporcionalidade, basilar da democracia. Deve-se ressaltar que os sistemas eleitorais majoritários, em que o vencedor do pleito por maioria simples passa a deter toda a representação – caso do sistema distrital inglês, por exemplo –, não significam o mesmo que a desproporcionalidade do caso brasileiro, em que, reitera-se, para se eleger deputado em determinadas regiões do país são necessários menos votos do que em outras regiões. Portanto, no Brasil, embora o sistema eleitoral seja oficialmente proporcional, na prática isso não se verifica.

Significa que o voto do eleitor de um estado com pequena população, como Rondônia, por exemplo, que possui aproximadamente 1,7 milhão de habitantes, em comparação com o estado de São Paulo, que tem cerca de 20 milhões de habitantes, “vale” muito mais do que este último. O sentido de injustiça e desigualdade é agravado pelo fato de o Senado, que representa os Estados da federação e o Distrito Federal, possuir três senadores, independentemente de sua população. Isso torna ainda mais drástico o cenário originado na desproporcionalidade.

Do ponto de vista jurídico, tal desproporção fere a Constituição, uma vez que o voto tem pesos distintos dependendo do estado da federação. Nos estados com o mínimo de oito parlamentares são necessários, proporcionalmente, muito menos votos para a eleição de um representante do que nos estados populosos, caso levado ao paroxismo do estado de São Paulo. Além disso, a Câmara dos Deputados representa, em tese, a figura do cidadão, diferentemente da representação das unidades federativas que se dá pelo Senado, como dissemos. Veja-se o argumento de Jairo Nicolau:

O principal efeito dessa não proporcionalidade é dar pesos distintos aos votos dos eleitores de diferentes circunscrições eleitorais, o que viola o princípio democrático de que todos os cidadãos tenham votos com valores iguais, evidenciado na máxima “um homem, um voto”¹ (Nicolau, 1997).

Como se observa, tal máxima é princípio constitucional garantido pela Constituição democrática de 1988, mas, na prática, não é respeitado. Pois bem, o conjunto de argumentos até aqui levantados tornaram-se clássicos na politologia brasileira e, mais ainda, no debate público. São argumentos fortes por invocarem tanto a legalidade como a legitimidade do processo democrático.

Em perspectiva histórica, o Brasil jamais teve plena proporcionalidade em sua representação, seja pelo fato de o sistema político representar, até a Primeira República, apenas as elites em suas lutas intestinas, seja pelo fato do regime militar pós-1964 ter, em sua tentativa de legitimar a ditadura, amplificado vigorosamente a desproporcionalidade com vistas a manter sob

¹ NICOLAU, J. “As distorções na representação dos Estados na Câmara dos Deputados brasileira”. In: *Revista Dados*, v. 40, n. 3. Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581997000300006&script=sci_arttext#2>, acesso em 20 abr. 2015.

controle estados mais dependentes da União, basicamente os menos sujeitos à contestação política.

Com a redemocratização no pós-1988, a desproporcionalidade foi mantida em nome da superação das desigualdades regionais, mas também em razão da dificuldade política de refazer o pacto federativo, notadamente na Constituinte (1987-88)².

Tudo somado, o país avança no século XXI com um sistema legalmente proporcional, mas cuja formalidade legal e política o contradita. Daí a retomada do tema em projetos de reforma política que, contudo, são vetados pela própria formatação do sistema político, que induz ao enraizamento da desproporcionalidade na sociedade e vice-versa.

De certa forma, os estados do Sul e principalmente do Sudeste parecem aceitar a desproporcionalidade, em termos valorativos, em razão da permanência de extremas desigualdades socioeconômicas regionais. Uma espécie de “recompensa” política parece estar por trás dessa aceitação.

Nesse sentido, pode-se comparar a desproporcionalidade política com a chamada “guerra fiscal”, em que estados e municípios de quase toda a federação – notadamente os mais pobres e/ou menos industrializados – reduzem ou mesmo isentam impostos visando atrair empresas, sejam industriais ou de serviços. Embora, como se sabe, os efeitos tributários sejam perversos, a intenção declarada desses estados e municípios é tornarem-se polos industriais e/ou comerciais. O argumento central é que, sem tais incentivos tributários, jamais haveria desenvolvimento econômico e social. Espera-se que esse caminho, mesmo não sendo adequado ou correto, do ponto de vista da lógica (que se pretenderia harmônica) da federação, seja aceitável, por representar solução possível em meio às desigualdades regionais. Acredita-se, portanto, que as desigualdades regionais sejam reconhecidas e compensadas, na medida em que somente dessa forma o país como um todo se desenvolveria, uma vez que priorizaria também as regiões menos desenvolvidas.

Pode-se dizer que há, no universo simbólico do debate público, uma espécie de discriminação positiva – no sentido dado às políticas sociais dirigidas a

² Deve-se apontar também os efeitos da desproporcionalidade em partidos políticos específicos, no esteio de vasta bibliografia sobre a questão da desproporcionalidade no sistema representativo brasileiro.

grupos vulneráveis específicos – que justificaria tanto a desproporcionalidade na Câmara Federal como a “guerra fiscal” entre estados e entre municípios.

Pois bem, do ponto de vista simultaneamente simbólico e prático (efeitos concretos de um modelo proporcional-desproporcional), há grande receio de que os grandes estados do Sul e do Sudeste, se garantida estrita proporcionalidade, esmagariam, com suas maiorias, não apenas os pequenos estados no Norte, mas também os estados do Nordeste e Centro-oeste. A imagem de uma locomotiva – tal como utilizada pelos separatistas paulistas em 1932 – que se desprende dos vagões, mas agora em sentido inverso, faz evocar a defesa da desproporcionalidade. Em outras palavras, não apoiar os “vagões” (isto é, os estados pobres) implicaria aprofundar as desigualdades e conseqüentemente estimular a sanha histórica do separatismo – não se deve esquecer as inúmeras revoltas e tentativas de separação havidas no país desde sua formação.

Assim, a “desproporcionalidade” da representação na Câmara Federal passaria a fazer sentido e, por isso, jamais ganharia prioridade em projetos de reforma política. Seria uma espécie de “fato dado”, inquestionável do ponto de vista do debate público e do quesito “legitimidade” de um país que se quer regionalmente igualitário.

Ora, a “desproporcionalidade” é uma variável importante no interior do sistema político, mas está longe de representar todos seus problemas. Afinal, de certa forma, os dois lados, o pró-proporcionalidade e o pró-desproporcionalidade, têm sua parcela de razão, na medida em que, respectivamente, “não é justa” a desigualdade da representação à luz da democracia, e “não é justa” a proporcionalidade dada à desigualdade regional histórica. É difícil saber qual lado tem total razão, uma vez que ambos parecem tê-la.

Nesse sentido, a saída desse impasse parecer advir de um olhar mais amplo sobre o sistema político brasileiro – e não do isolamento da variável desproporcionalidade, que pode ter papel maior ou menor, dependendo do arranjo institucional: por exemplo, estruturação do sistema eleitoral, prerrogativas da Câmara e do Senado etc. Da mesma forma, a estrita proporcionalidade – vista pela maioria dos estados como “injusta” em razão da formação de um “rolo compressor” das bancadas do sul/sudeste – poderia ser acompanhada de políticas compensatórias, tais como benefícios fiscais e/ou creditícios aos estados mais pobres, uma vez que passariam a ter representação reduzida, comparati-

vamente ao que são hoje, além da aceitação de práticas como “zonas francas”, alíquotas distintas de ICMS, guerra fiscal etc³.

Ao analisar a arquitetura do sistema político, deve-se indagar sobre algumas de suas premissas: representatividade, legitimidade, transparência, controle social, entre outras. O Senado, que teoricamente serviria de contrapeso à “proporcionalidade perversa” na Câmara dos Deputados (em razão das desigualdades regionais), não apenas não é assim percebido, como o papel da Câmara afeta o cotidiano dos indivíduos, derivando também daí sua importância, embora não só.

O sistema eleitoral para as eleições legislativas no Brasil, com exceção do Senado, baseia-se na lógica da proporcionalidade (e não no princípio majoritário), poderia, em uma eventual reforma política, adquirir outros contornos, como por meio da alteração da desproporcionalidade. Embora a questão central permaneça, qual seja utilizar ou não a mesma régua em todos os estados, observando a estrita proporcionalidade e, portanto, alterando os atuais números mínimo e máximo de representantes, há vários aspectos que podem contornar a questão, representando saídas. Vejamos algumas delas.

Antes de tudo, deve-se ressaltar a imperiosa necessidade de desprivatizar a política brasileira, representada pela vigência do financiamento privado (legal e, sobretudo, ilegal) de campanhas eleitorais e de partidos políticos, o que implica o financiamento exclusivamente público. Paralelamente, o multipartidarismo extremamente flexível não apenas balcaniza a vida política como fundamentalmente impede reformas “radicais”, em termos democráticos e populares. Daí a necessidade de criar mecanismos que incentivem a existência de partidos representativos e, contrariamente, não incentivem aos que objetivam fundamentalmente “fazer negócios”⁴.

³ É interessante observar que, mesmo com a vigência da desproporcionalidade, parte dessas compensações já existe. São, contudo, exemplos do que poderia ser negociado, na perspectiva de se institucionalizar, com vistas a repensar a representação desproporcional num contexto maior.

⁴ Numa democracia, não se deve impedir a existência de partidos políticos – desde que adeptos da tolerância em diversos sentidos –, e sim dar-lhes ou não incentivos tendo em vista os princípios acima descritos: representatividade de grupos sociais; legitimidade quanto às formas de atuação e ideais defendidos; transparência quanto à utilização dos recursos e presta-

Especificamente quanto ao sistema eleitoral, há variadas possibilidades. Uma delas, proposta pela Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas, chama a atenção: a proposição de um sistema simples, em que em um primeiro turno se vota em partidos e em um segundo turno, em parlamentares – em lista preordenada pelos partidos –, sendo metade deles composto por mulheres⁵.

Ainda que o tema da desproporcionalidade na Câmara permaneça, o incentivo aos partidos representativos e, no interior deles, a pessoas compromissadas com determinadas causas, altera o cenário político ao garantir maior legitimidade ao processo político e maior legitimidade ao sistema político.

Entre outras medidas importantes, estão a manutenção do limite do número de candidatos por coligação (atualmente o teto é o dobro das vagas disponíveis), a proibição de coligação nas eleições proporcionais e limites à reeleição e mecanismos de democracia direta.

Deve-se notar que uma reforma nessas bases, entre outras possíveis, cujo vetor é a democratização – para estimular a participação popular e garantir o equilíbrio regional em termos político/institucionais e socioeconômicos – potencialmente alteraria o cenário público brasileiro. Nesse sentido, a proporcionalidade poderia retornar ao centro do debate, inclusive por meio de propostas experimentais – garantidas pela Constituição Federal – no sentido de avaliar, após determinado período de sua implantação, se seria o caso de se utilizar novamente de mecanismos de sobre-representação em determinados estados, assim como de fóruns consultivos voltados à intermediação dos conflitos federativos.

Embora nada disso seja fácil de implementar, o fato é que a referida “Coalizão” já conseguiu a assinatura de um terço dos 1,5 milhão de adesões necessárias à reforma da Constituição. É claro que, mesmo que atinja tal número, não há qualquer garantia de que será efetivada, ainda mais em tempos sombrios como os da presidência de Eduardo Cunha (PMDB) na Câmara de Deputados.

ção de contas; lógica do controle social tanto por meio de seus militantes, internamente, como perante os grupos sociais; entre outros.

⁵ Ver: <www.reformapoliticademocratica.org.br/wp-content/uploads/2014/08/cartilha_coalizacao_segunda_edicao.pdf>.

Considerações finais

Essas reflexões procuraram chamar a atenção para os dilemas, impasses e possíveis saídas – num olhar mais amplo – acerca da desproporcionalidade da representação dos estados na Câmara dos Deputados.

Acreditamos que somente uma reforma política cujas premissas sejam a representatividade, a legitimidade, a transparência e o controle social podem iluminar um dos elementos problemáticos do sistema político: a desproporcionalidade na representação.

Discuti-la de forma pontual e isolada da lógica do sistema político como um todo não contribui para a compreensão ampla da “democratização da democracia” brasileira.

Referências Bibliográficas

- BOHN, Simone. Ainda o velho problema da distorção da representação dos estados na Câmara dos Deputados. In: SOARES, Gláucio A. R. e RENNÓ, Lucio. (Orgs.) *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.
- COALIZAÇÃO pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas. Disponível em: <www.reformapoliticademocratica.org.br/wp-content/uploads/2014/08/cartilha_coalizacao_segunda_edicao.pdf>, acesso em 20 abr. 2015.
- COSTA, Maria Hildenê Coelho. Fatores responsáveis pelo desequilíbrio na proporcionalidade na Câmara Federal. In: Centro de Documentação e Informação Coordenação de Biblioteca (<http://bd.camara.gov.br>), Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2010 (TCC apresentado ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – Cefor).
- DALMORO, Jefferson, FLEISCHER, David. Eleição proporcional: os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade. In: KRAUSE, S. e SCHMITT R. (Orgs.) *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fund. Konrad Adenauer; São Paulo: Unesp, 2005.
- ELIS, Roy, MALHOTRA, Neil e MEREDITH, Marc. Apportionment Cycles as Natural Experiments. *Political Analysis*, 17(4), p. 358-376, 2009.
- FONSECA, Francisco. “Participação e controle social: alcances e limites da ação política”. In: PALHARES, Joaquim (Org.). *Participação social e democracia*, 1ª edição. São Paulo: Perseu Abramo, 2014, p 163-170.
- MACHADO, Aline. *Alianças eleitorais – casamento com prazo de validade – o caso das coligações brasileiras*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- MONROE, Burt L. Disproportionality and malapportionment: measuring electoral inequality. In: *Electoral Studies*, v. 13, p. 132-149, 1994.
- NICOLAU, Jairo Marconi. As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados brasileira. *Dados*, v. 40, Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1997.

Coalizões partidárias, sistema eleitoral e tomada de decisão: aspectos da reforma política do presidencialismo chileno

Bruno Vicente Lippe Pasquarelli

Depois de uma sessão que durou quase 21 horas, a Câmara dos Deputados do Chile despachou, em 14 de janeiro de 2015, a reforma do sistema eleitoral, eliminando o atual sistema binomial e substituindo-o pelo proporcional inclusivo, que passará a funcionar a partir das eleições legislativas de 2017, além de aumentar o número de deputados (de 120 para 155) e de senadores (de 38 para 50).

De acordo com a Mensagem n. 076-362, de 22 de abril de 2014, a ditadura do general Augusto Pinochet arquitetou um Congresso Nacional por meio de um sistema excludente de eleição de seus representantes. O sistema binomial, portanto, seria um dos fatores que afetavam negativamente a representatividade do Parlamento. Com isso, durante a legislatura do presidente Sebastian Piñera, representantes da Renovacion Nacional (RN) e da então oposição convergiram para eliminar um dos principais resquícios autoritários da Constituição Política do Chile. O projeto de reforma sugerido pelo Poder Executivo mediante mensagem presidencial estabelece três ideias centrais: a proporcionalidade, o princípio de “uma pessoa, um voto”, e a realização das cotas para gênero.

Os objetivos centrais de tal reforma seriam, em primeiro lugar, a redução da desigualdade do voto. Em meados da década de 1970, o país possuía uma

Câmara dos Deputados com 150 membros, e um Senado composto por 50 legisladores – porém, com menos da metade dos eleitores da atualidade. Por conseguinte, seria necessária a reconfiguração dos distritos e circunscrições eleitorais, permitindo maior integração da população. Com a redistribuição, estabelece-se 28 distritos para a Câmara dos Deputados, com magnitude variando de três a oito cadeiras. No caso do Senado, cada região é uma circunscrição eleitoral de si mesma, elegendo de dois a sete senadores. Em segundo lugar, visava-se permitir a representação e inclusão de todas as correntes políticas significativas da sociedade, permitindo o ingresso, no Parlamento, de setores com menor poder de votação, mas significativos. Em terceiro lugar, procurava-se aumentar a competitividade através do aumento do número de deputados e da apresentação de listas eleitorais com maior número de candidatos, motivando, conseqüentemente, a participação eleitoral (que não é obrigatória para aqueles que não estão inscritos). Em quarto lugar, objetivava-se a expressão da maioria e a representação das minorias por meio de um sistema de distritos que elege no mínimo de três e no máximo de cinco a oito parlamentares, assegurando a representação minoritária em todos os territórios. Em quinto lugar, seria necessária a promoção de um Congresso que refletisse a diversidade da sociedade, seja ela ideológica, de gênero, idade, étnica, social e cultural. Isso se daria por meio de cotas que obrigam os partidos a apresentar uma porcentagem de candidatas mulheres. Por fim, tal mudança visava evitar que candidatos com grande número de votos não fossem eleitos.

Sendo assim, o presente artigo examina como ocorreu o processo de tomada de decisão na conformação do novo projeto de reforma político-eleitoral, destacando os posicionamentos partidários da oposição e da situação, os principais pontos de conflito entre os partidos e as conseqüências da redistribuição, do aumento do número de legisladores e da imposição do sistema proporcional. Para tanto, na primeira seção, realizaremos uma breve análise histórica do sistema eleitoral e partidário chileno, objetivando demonstrar as peculiaridades do sistema binomial, bem como a importância das coalizões e dos partidos políticos. Na segunda seção, serão visualizados os principais pontos de discussão do projeto de reforma do sistema eleitoral, observando o posicionamento partidário, as críticas e a nova configuração do Congresso Nacional do país. Por fim, a última seção tece as considerações finais.

Contexto democrático chileno, sistema eleitoral e coalizões

O Chile, tradicionalmente, conta com partidos políticos alinhados em três amplos blocos ideológicos. E, desde o século XIX, a evolução do sistema partidário do país ocorreu em torno de três clivagens: religiosa, urbana e rural (Scully, 1995).

Em meados do século XIX, a clivagem religiosa era predominante, sendo que o conflito entre partidos clericais e anticlericais era fundador do panorama político-partidário do país. No período, havia três tendências políticas, com quatro partidos políticos distintos que formavam alianças entre si: o Partido Radical (anticlerical), o Partido Liberal e o Partido Nacional (centro) e o Partido Conservador (clerical). Tanto os conservadores quanto os liberais se alternaram no poder até 1920, mas dependiam dos liberais e dos nacionais para construção de maiorias (Scully, 1995, p. 104).

Nas primeiras décadas do século XX, a emergência de novos atores ligados à classe trabalhadora urbana fez aumentar as demandas para a inclusão social. Foram criados, então, o Partido Democrático e o Partido Comunista, que passaram a atrair os votos dos trabalhadores e da nova classe média em ascensão; no entanto, após Arturo Alessandri (político populista apoiado pelos democratas e pelos radicais) vencer as eleições de 1920 e permanecer até o fim do seu mandato em 1924, os militares tomaram o poder e fecharam o Congresso, reprimindo os partidos e exilando líderes partidários. Já em 1931, o coronel Carlos Ibañez foi deposto devido à crise econômica; e, em um período de intensa mobilização dos sindicatos e das organizações trabalhistas, as classes trabalhadoras urbanas deveriam ser incorporadas em partidos viáveis; surgia, então, o Partido Socialista (Scully, 1995, p.109). Nesse sentido, o período passou a ser caracterizado pelo pluralismo, pois haviam 27 partidos; destes, nove detinham representatividade congressual. Mas, apesar do pluralismo, um sistema tripartite ainda era visível por meio da clivagem de classe urbana, com partidos de esquerda (PC e PS), de centro (PR, mais flexível) e de direita (conservadores e liberais).

Já nas décadas de 1950, 1960, e 1970, a arena partidária classista se expandiu à medida que houve o aparecimento de novos atores, com aqueles provenientes das áreas rurais. À esquerda, grupos ligados a Ibañez, e o recém-

formado Partido Democrata Cristão (formado a partir da cisão entre nacionais e conservadores) passaram a construir fortalezas eleitorais nas áreas rurais, sendo que o controle oligárquico sobre o campesinato tornou-se o alicerce do sistema partidário (Scully, 1995, p. 112). No entanto, o PR ainda era a principal legenda, pois detinha capacidade de moldar alianças. E, com o predomínio dos radicais, os partidos ligados à classe trabalhadora fundaram a Frente de Ação Popular (FRAP) e passaram a aceitar a hipótese de não cooperação com os partidos burgueses, apresentando suas próprias candidaturas e reforçando a rigidez e a polarização (Scully, 1995, p.115). Ao mesmo tempo, após a eleição do caudilho Carlos Ibañez em 1952, diversos partidos pequenos ascenderam ao poder, assinalando a terceira reorganização do sistema partidário, pois houve elevada fragmentação e declínio da representação dos principais partidos de direita (conservadores e liberais).

Em 1964, Eduardo Frei, do PDC, elegeu-se presidente com 55% dos votos; desde o início do seu mandato, procurou governar sozinho, acima dos partidos, desconsiderado a fragmentação congressual. Consequentemente, o sistema partidário ficou cada vez mais reduzido a três blocos competitivos, que não se aliavam. Já em 1970, Salvador Allende foi eleito com apenas 36% dos votos; no entanto, o sistema já se mostrava totalmente conflituoso e centrífugo, com ideologias extremadas, levando à quebra do regime democrático em 1973.

Durante o regime autoritário de Augusto Pinochet, os partidos políticos foram banidos; já os partidos de direita entraram em recesso, enquanto os de esquerda foram reprimidos; por sua vez, o PDC, com relacionamento privilegiado com a igreja, recebeu indulgência do regime. Em 1980, ainda durante a ditadura militar, foi promulgada a nova Constituição – que ainda permanece vigente – representando a coroação de um processo histórico que envolveu a gradual expansão dos poderes presidenciais, caracterizada pelo domínio do Poder Executivo¹ e por um sistema eleitoral designado a limitar a fracionaliza-

¹ De acordo com a Constituição de 1980, o sistema político chileno é amplamente dominado pelo Poder Executivo. Mesmo que as reformas de 1989, 1991, 1994 e 2005 tenham limitado alguns poderes presidenciais, o chefe do Executivo do país continua sendo um dos mais poderosos da América Latina, controlando o processo legislativo, pois detém exclusividade de iniciativa em diversas áreas, controle do processo orçamentário e uma gama de urgências e opções de veto, tornando-o definidor da agenda política (Aninat, Londregan, Navia e Vial, 2004).

ção do sistema partidário, fornecendo benefícios para os partidos de direita e limitando a representação congressual da maioria dos partidos políticos. Como reflexão jurídica da visão negativa do governo militar sobre a capacidade dos processos políticos democráticos, foi projetada para prevenir a emergência da polarização e da instabilidade; ademais, os partidos não poderiam monopolizar a representação, o que encorajou a presença de candidatos independentes.

No final da década de 1980, os partidos se uniram para se opor a Pinochet. Dentre eles, o PS e o PDC, que objetivavam a volta à democracia; ademais, houve o ressurgimento de partidos de esquerda, como o Partido para a Democracia (PPD), com tendência moderada. Com o plebiscito de 1988, no qual a população deveria decidir se Pinochet continuava no poder, 13 partidos opositoristas de centro e de esquerda formaram a Concertación dos partidos para o NÃO; por sua vez, a RN e a UDI (ambas de direita) apoiaram o ditador. Houve vitória do NÃO, e Pinochet foi rejeitado com 54% dos votos.

A Concertación continuou elaborando um programa de governo comum; com isso, em 1990, Patricio Aylwin (PDC) foi eleito com 55% dos votos. Porém, mesmo com o advento do sistema democrático, o país sofreu com as restrições impostas pelas instituições do regime militar, tendo que lidar com os enclaves autoritários da ditadura.

Além da força do Poder Executivo, uma das mais importantes facetas da transformação feita pelos militares na Constituição de 1980 foi a reforma do sistema eleitoral parlamentar. Os militares entendiam que o sistema de representação proporcional agravava as divisões da sociedade, permitindo a ascensão de uma partidocracia, caracterizada pela polarização ideológica. Sendo assim, as reformas introduzidas pelos militares tinham dois objetivos (Siavelis, 2000). Em primeiro lugar, buscavam projetar um sistema que limitaria a fragmentação do sistema partidário, formando o bipartidarismo. E isso seria feito através do sistema eleitoral binomial. Já o segundo objetivo era elaborar uma fórmula eleitoral que garantisse a representação dos partidos de direita². Sendo assim, os militares transformaram o sistema em distritos de dois membros. Para a Câmara dos Deputados, 60 novos distritos legislativos foram estabeleci-

² Segundo Siavelis (2000), os distritos foram desenhados de acordo com a preferência dos partidos de direita, que tinham maior apoio no meio rural do que no urbano.

dos – em um total de 120 membros. Para o Senado, foram estabelecidos 19 distritos, cada um elegendo dois senadores, totalizando 38³.

Enquanto o presidente chileno é eleito por sistema majoritário com dois turnos, a principal especificidade do sistema político antes da atual reforma era o sistema eleitoral binomial (Carey, 2002; Aninat, Londregan, Navia e Vial, 2004; Vásquez, 2006). Para eleger representantes na Câmara dos Deputados, o Chile utiliza o sistema proporcional de lista aberta com dois representantes (magnitude 2) em cada um dos 60 distritos eleitorais, utilizando a fórmula D'Hondt para distribuição das cadeiras, sendo que cada partido (ou coalizão) apresenta dois nomes, mas o eleitor vota em apenas um candidato. Após a eleição, os votos dos dois candidatos de cada lista são somados e o mais votado fica com a primeira cadeira. Em seguida, o número de votos do partido mais votado é dividido por dois. Se esse número for maior que a votação do segundo partido, o primeiro ficará com a segunda cadeira. Ou seja: o partido majoritário recebe as duas cadeiras do distrito somente se obter o dobro do número de votos conquistados pelo segundo colocado⁴. A tabela 1, a seguir, apresenta a dinâmica do modelo binomial a partir de três cenários, supondo que o total de votos em cada distrito é 100.

Nos dois primeiros cenários, somente dois grupos competem pelas bancadas. No cenário 1, a Coalizão A supera amplamente a Coalizão B. No entanto, A não duplica os votos de B. Sendo assim, os eleitos são a_2 e b_1 . Já no cenário 2, a Coalizão A duplica os votos da Coalizão B. Com isso, é eleito para os dois cargos em disputa – ou seja, a_2 e a_1 são eleitos. Mas, na grande maioria dos

³ Além dos 38 senadores eleitos, havia nove designados pelo governo e dois vitalícios (neste caso, os últimos presidentes possuíam cadeiras no Senado). No entanto, durante o governo Lagos, foi promulgada uma Reforma Constitucional que, ao entrar em vigor em 2006, permitiu que o Senado fosse integrado exclusivamente por membros do povo, eliminando os senadores designados e vitalícios. Sendo assim, o número de senadores foi reduzido de 48 para 38 membros.

⁴ Para um partido ou coalizão conseguir as duas cadeiras do distrito, ele precisa dobrar o voto do competidor mais próximo. Consequentemente, um partido precisa ganhar somente 33,4% dos votos para obter uma cadeira e precisa ganhar 66,7% dos votos para conseguir duas cadeiras. Dessa maneira, se a coalizão ou partido ganha 66,6% dos votos e seu mais próximo competidor recebe 33,4%, cada um obtém uma cadeira, ou 50% do total das cadeiras do distrito. De acordo com Nicolau (2004, p. 60), apesar de o Chile utilizar o sistema proporcional de lista aberta de distritos de dois representantes, muitos autores consideram que o sistema eleitoral do país é classificado como majoritário.

Tabela 1 – Efeitos hipotéticos do modelo binomial

Cenário 1				Cenário 2			
Coalizão A		Coalizão B		Coalizão A		Coalizão B	
Candidato	Votos	Candidato	Votos	Candidato	Votos	Candidato	Votos
a1	25	b1	15	a1	1	b1	1
a2	40	b2	11	a2	66	b2	32
Total	65	Total	35	Total	67	Total	33

Cenário 3					
Coalizão A		Coalizão B		Coalizão C	
Candidato	Votos	Candidato	Votos	Candidato	Votos
a1	23	b1	14	c1	24
a2	26	b2	12	c2	1
Total	49	Total	26	Total	25

Fonte: Altman (2008, p. 49).

distritos, são três grupos políticos que competem. E de acordo com a situação hipotética do cenário 3, a Coalizão A obtém mais votos do que B, e B mais do que C. Mas apesar de c1 ter quase a mesma quantidade de votos de toda a Coalizão B, os candidatos eleitos são a2 e b1, pois a Coalizão A não duplica seus votos em relação à Coalizão B – a segunda mais votada.

Como efeito de tal sistema eleitoral, pode-se citar, em primeiro lugar, a redução do número relevante de atores advinda do forte incentivo dos partidos a formarem coalizões e o fortalecimento das lideranças nacionais dos partidos (Aninat, Londregan, Navia e Vial, 2004). Em segundo lugar, o modelo binomial faz com que as disputas políticas ocorram principalmente no interior das coalizões – e não entre as mesmas. Como é muito difícil um partido conseguir ser eleito para duas cadeiras de determinado distrito, a competição política ocorre primordialmente dentro das coalizões – definindo a primazia da competição intrapartidária em detrimento da disputa interpartidária (Altman, 2008, p. 51). Então, o sistema eleitoral chileno favorece coalizões amplas, mas também aumenta a competição entre partidos da mesma coalizão. Isso porque o sistema encoraja a identificação com o candidato – e não com o partido⁵ – o

⁵ As campanhas eleitorais, por exemplo, são disputadas por candidatos que procuram estabelecer sua identidade individual.

que faz parecer que a eleição real seja realizada dentro de cada lista da coalizão, e não entre governo e oposição (Angell, 2003, p. 103). Por fim, em terceiro lugar, a dificuldade de se obterem dois terços dos votos em cada um dos distritos, a facilidade em alcançar um terço dos votos somadas à regra que constrange a formação de coalizões apenas em nível nacional tornam a formação de duas coalizões nacionais o resultado mais provável (Aninat, Londregan, Navia e Vial, 2004), em que um partido ou candidato pagaria um elevado custo caso decidisse deixar a coalizão a qual pertence (Feliú, 2008).

É praticamente improvável a eleição de um presidente apenas com o respaldo de seu próprio partido e que este detenha a maioria dos assentos no Congresso (Nolte, 2003). Assim, é necessária a formação de coalizões para garantir a estabilidade e a governabilidade do sistema político⁶. E ao observar a formação das coalizões no Chile, pode-se notar a coalizão de centro-esquerda denominada Nueva Mayoría⁷, que governou o Chile de 1990 a 2009, e atualmente é a coalizão da presidente Michele Bachelet, sendo formada por Partido Socialista de Chile (PS), Partido por la Democracia (PPD), Partido Radical Social Demócrata (PRSD)⁸ e Partido Demócrata Cristiano (PDC). Já a coalizão de direita é denominada, atualmente, como Alianza por Chile⁹, e é composta por Unión Demócrata Independiente (UDI), Renovación Nacional

⁶ Para o caso chileno, é possível enumerar alguns fatores que favorecem a formação de coalizões, tais como: o sistema eleitoral de maioria absoluta, que gera forte incentivo para a formação de coligações que se tornarão coalizões governamentais; a existência de um sistema de compensações através dos cargos no governo; as coalizões não correspondem somente a cálculos eleitorais, mas também se baseiam em um programa de governo comum e de consenso; existe uma coordenação de trabalho entre o Congresso e os parlamentares dos diferentes partidos que formam a coalizão, o que é refletido na composição das mesas parlamentares, nas presidências e nos integrantes das comissões, e nas votações das bancas que são membros da aliança; os cargos ministeriais se dividem entre os partidos membros da coalizão levando em consideração seu apoio eleitoral (Nolte, 2003).

⁷ Até 2013, era denominada de Concertación.

⁸ Nas eleições legislativas de 1997, o Partido Radical (PR) se fundiu ao Partido Social Demócrata (PSD), criando o Partido Radical Social Demócrata (PRSD).

⁹ Nas eleições de 1989, a Coalición por el Cambio chamava-se Democracia y Progreso. Em 1993, denominava-se Unión por el Progreso. Já em 1997, mudou o nome para Unión por Chile. Nas eleições de 2005, adotou o nome de Alianza por Chile, que perdurou até a eleição de Piñera, em 2009, quando se formou a Coalición por el Cambio. Porém, atualmente, a coalizão voltou a se denominar Alianza por Chile.

(RN), ChilePrimerero (CH1) e Movimiento Humanista Cristiano (MHC). Por fim, um terceiro tipo de coalizão é visualizado no pacto Juntos Podemos, de menor expressão, cujos integrantes são o Partido Comunista de Chile (PC) e o Partido Humanista (PH).

Mas como são caracterizados os principais partidos políticos chilenos do atual período democrático? Isso porque o radicalismo que evidenciou os partidos políticos da América Latina nos anos 1960 e 1970 foi substituído pelo compromisso com a democracia. E, no Chile, não foram apenas os partidos que se transformaram. O sistema partidário, como um todo, foi significativamente sujeito a modificações. Segundo Siavelis (2000), as duas transformações mais importantes foram: a renovação programática dos partidos relevantes e a diminuição do fator ideológico.

Em primeiro lugar, transformações domésticas e internacionais, juntamente com a experiência autoritária, encorajaram o processo de renovação ideológica no Chile, fazendo com que nenhum partido grande prefira outro tipo de sistema político que a democracia. Os partidos de esquerda, como o Partido Socialista (PS) e o Partido por la Democracia (PPD), abandonaram não apenas sua ideologia, mas também a visão instrumental da democracia formal, assumindo papéis ativos nos governos; o PS desencorajou o caminho revolucionário, adotou a estratégia eleitoral e passou a formar coalizões amplas com o centro; já o PPD é definido como um partido *catch-all*¹⁰, oferecendo uma alternativa moderada. A regeneração ideológica da esquerda produziu um contexto sem precedentes para sua cooperação com os partidos de centro, sendo que o PDC se tornou a principal organização partidária. Já nos partidos de direita, o processo de regeneração ideológica também ocorreu. E a característica mais importante da renovação dos partidos de direita (RN e UDI) foi o abandono da noção de que a representação política poderia ser organizada de maneira não democrática. A UDI, por exemplo, se distanciou dos partidos tradicionais de direita, enfatizando a necessidade de abandonar atitudes clas-

¹⁰ De acordo com a definição clássica de Kirchheimer (1966, p.184), o partido *catch-all* evidencia a procura de apoio para sucesso eleitoral imediato e transforma a ideia de que um partido deve representar setores pré-definidos da sociedade; vencer eleições é primordial, de modo que o apelo eleitoral não deve ser restrito a um tipo de grupo ou classe, mas sim à totalidade e à heterogeneidade da população.

sistas, e comprometendo-se com a manutenção da democracia. Em segundo lugar, partidos de direita, esquerda e de centro (como o PDC) mudaram suas perspectivas ideológicas. Antes do golpe militar de 1973, a ideologia dos partidos era mais forte, o que dificultava a formação de coalizões. Contudo, no Chile contemporâneo, as legendas não são mais caracterizadas pela polarização dos anos 1970, mas sim pelo pluralismo moderado, o que fez aumentar o grau de interação, de cooperação interpartidária e de formação de coalizões. Desse modo, a estrutura partidária chilena está cada vez mais se assemelhando ao bipartidarismo, pois os incentivos para a formação de coalizões e manutenção da disciplina são grandes. No entanto, talvez a mais notável característica do atual sistema partidário do Chile seja a proeminência de duas coalizões multipartidárias que têm se mostrado mais duráveis do que qualquer coalizão legislativa durante todo o período de 1932 a 1973.

O novo sistema eleitoral: posicionamento partidário, efeitos e características

A nova configuração institucional não poderia passar sem uma grande disputa entre os dois blocos partidários. Produziu-se uma extensa discussão sobre os possíveis efeitos e custos que a reforma poderia trazer ao sistema eleitoral. Por um lado, partidos da situação argumentavam acerca da necessidade de reforma do sistema binomial devido às grandes distorções de representatividade e de competência. Por outro lado, opositoristas destacavam que o projeto de Michelle Bachelet põe em risco a estabilidade política do país. Sendo assim, a principal disputa entre congressistas da situação e da oposição ocorreu devido à falta de um acordo mais amplo sobre a própria reforma, a realização de primárias e a lei de cotas. Ademais, os alcances da implementação das novas normas para os partidos políticos e os informes financeiros sobre o aumento do gasto fiscal motivaram diversas reservas de constitucionalidade.

A UDI, principal partido opositorista, foi um dos principais atores contrários ao novo projeto, rechaçando a reforma. O argumento central é que o incremento de deputados não é necessário, pois aumenta os custos e não melhora as distorções do atual sistema, sustentando que a reforma estimula o multipartidarismo polarizado e diminui os incentivos para ampliar os pactos

governamentais. Para tanto, o partido propôs a substituição do atual sistema pelo uninominal de 120 distritos. Um dos principais motivos da oposição é que, dentro da coalizão da Alianza, a UDI está sobrerrepresentada. Nas eleições de 2013, por exemplo, a UDI recebeu 18,96% dos votos, obtendo 29 cadeiras para a Câmara dos Deputados (ou 24% do total). Com isso, esteve sobrerrepresentada em 5,2 pontos – acima da coalizão da Alianza, cuja taxa de sobrerrepresentação foi de 4,6 pontos. Por sua vez, a RN, segundo maior partido da oposição, obteve 14,91% dos votos válidos, sendo eleito para 19 cadeiras, ou 15,8% do total. O partido, portanto, também está sobrerrepresentado, mas em taxas menores (0,9 pontos).

O outro partido opositor, a RN, concorda com o projeto, manifestando sua opção pelo sistema proporcional – com 134 deputados e 44 senadores, em distritos que repartam, no máximo, seis cadeiras, de magnitude ora (dois, quatro ou seis). Isso porque, de acordo com Quiroga, Díaz e Marambio (2014, p. 22), a RN não está tão sobrerrepresentada quanto à UDI, e um sistema proporcional garantiria à RN um porção de cadeiras similar aos votos recebidos.

Por fim, os partidos da Nueva Mayoría encamparam a reforma, mas com uma grande diferença (Quiroga, Díaz e Marambio, 2014, p. 22). O PDC apoia a reforma, mas rechaça a instituição dos subpactos entre partidos, partilhando a ideia de que todos os partidos pertencentes ao pacto compitam com igualdade de condições. O PS e o PC, por sua vez, não concordam com o posicionamento do PDC, assinalando que se nas eleições para os conselhos são permitidos os subpactos, não haveria razões para eliminá-los da eleição para a Câmara dos Deputados. Entretanto, a maioria das normas que colocaram fim ao sistema binomial foi despachada com o apoio do maior número de congressistas.

Os principais pontos debatidos e aprovados nas votações foram, em primeiro lugar, a reconfiguração da Câmara dos Deputados, estabelecendo que a eleição, dos seus 155 membros, será dividida em 28 distritos eleitorais (e não mais 60), de maneira que cada distrito contará com um número de deputados que varia de três a oito (com uma média de 5,3). A votação sobre os 28 distritos eleitorais teve apoio de 70% do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, sendo que a oposição da Alianza por Chile procurou modificar tal número, apontando a falta de argumentos que fundamentem o aumento do número de parlamentares, especialmente em um momento no qual diversas pesquisas

vêm destacando a baixa aprovação da atuação parlamentar; ainda, os opositores qualificaram como inaceitável o novo sistema, alegando que privilegiaria os partidos situacionistas da Nueva Mayoría. Já os partidos da coalizão governista refutaram as críticas à nova configuração distrital, destacando que a proporcionalidade do sistema eleitoral binomial vigente é desastrosa, além de explicitarem que, durante a tramitação do projeto, todos os especialistas consultados concordaram que era necessário tornar o Congresso mais acessível às novas demandas societárias. Com o final da votação, aprovaram-se os distritos como plurinomiais, elegendo um número variado de deputados de acordo com o número de eleitores, sem produzir uma fragmentação excessiva na representação política. Das 35 cadeiras adicionadas à configuração da Câmara dos Deputados, 23 procuram corrigir a sub-representação dos grandes centros urbanos do país. Os outros 12 assentos são distribuídos às outras regiões do Chile.

Em segundo lugar, estabeleceu-se o aumento da composição do Senado Federal de 38 para 50 congressistas, de maneira que cada região constituirá uma circunscrição e elegerá o número de senadores indicados. Cada região passará a ser uma circunscrição eleitoral, sendo que cada uma das quinze regiões do país (e não mais 19) devem ter igualdade política. Com isso, três quintos das cadeiras se distribuem de maneira igualitária, sendo que cada região, com independência do seu número de eleitores, terá uma cota mínima de dois representantes no Senado. Os 20 senadores restantes se elegerão com base nas regiões com maior número de eleitores. Dessa maneira, mantém-se a eleição de dois senadores em regiões menos populosas e se estabelece que a Região Metropolitana elegerá sete senadores. Porém, a aprovação desse trecho também foi alvo de diversas críticas por parte da oposição. A Unión Demócrata Independiente (UDI) manifestou que seria um erro substancial aumentar o número de senadores, além de criticar a baixa representação das regiões extremas com grande valor geopolítico, promulgando uma reserva de constitucionalidade sobre a igualdade perante a lei. Através da indicação 83, do senador Alberto Espina, da Renovación Nacional, a oposição tentou propor a composição do Senado com 44 membros. Porém, tal indicação foi rechaçada com 22 votos contrários e seis a favor. Por sua vez, os partidos governistas valorizaram a medida, pois tornaria o sistema mais equitativo e reiteraram que a reforma busca alcançar uma nova coerência constitucional, com melhoria

da proporcionalidade entre as regiões e maior representatividade do território regional. Com isso, foi aprovado o novo número de senadores, assim como as respectivas circunscrições eleitorais.

Em terceiro lugar, houve a troca do sistema binomial pelo sistema proporcional com método D'Hondt¹¹. Esse foi um dos pontos que gerou grande debate entre os congressistas, de maneira que foram realizadas duas votações. A primeira votação relacionou-se com as indicações que trocavam as regras aplicadas pelo Tribunal Calificador de Elecciones para definir quais candidatos são proclamados como eleitos. A ideia, nesse sentido, era terminar com a aplicação do sistema D'Hondt. Porém, com uma votação de 95% dos votos contrários, os congressistas, em sua maioria, aprovaram a continuidade do sistema D'Hondt, apoiando a troca do sistema binomial pelo de representação proporcional. A segunda votação, por sua vez, respaldou a aprovação do sistema D'Hondt com 70% dos votos a favor.

Em quarto lugar, foi aprovado o dispositivo que estabelece às candidaturas independentes requererem um número de cidadãos igual ou superior a 0,5% dos que votaram no distrito ou circunscrição eleitoral respectiva. Ainda, o Senado aprovou, com 95% dos votos da Casa, a norma que permite que os partidos políticos possam se associar com candidatos independentes.

Em quinto lugar, houve a constituição da lei de cotas, destacando que, nas candidaturas para deputado ou senador de cada partido político, candidatos homens e candidatas mulheres não podem superar o total de 60% do total da legenda, de maneira que nenhum gênero deve possuir mais do que três quintos ou menos do que dois quintos do total de candidatos. Com isso, fortalece a presença das mulheres na política. O texto foi aprovado, no Senado, com 28 votos a

¹¹ A fórmula de representação proporcional tem duas preocupações fundamentais (Nicolau, 2004, p. 37): em primeiro lugar, busca assegurar a diversidade de opiniões da sociedade no Poder Legislativo, garantindo a correspondência entre votos recebidos e representatividade, ou seja, a equidade matemática entre votos e cadeiras dos partidos que disputaram as eleições; e, em segundo lugar, procura espelhar, no Congresso, as preferências e opiniões relevantes existentes. A representação proporcional de lista, ou D'Hondt, é uma das variantes de tal sistema e baseia-se no princípio de que a função primordial de um sistema eleitoral é "permitir a representação das opiniões da sociedade expressas pelos partidos políticos" (Nicolau, 2004, p. 42), de maneira que cada legenda apresente uma lista de candidatos para participar das eleições, cuja distribuição de cadeiras é feita de acordo com os votos obtidos por cada lista partidária.

favor e sete votos contra, e ficou estabelecido que o regime de cotas somente será aplicado nos processos eleitorais parlamentares de 2017, 2021, 2025 e 2029.

Por fim, em sexto lugar, ficou estabelecido também que os partidos políticos somente poderão existir se constituírem-se legalmente em ao menos uma das regiões políticas do país.

Apesar das mudanças efetivadas, muitos especialistas criticaram a nova configuração institucional. Para Altman (2014, p. 1-2), em primeiro lugar, o projeto apresentado é volúvel, pois as razões para a mudança não são sustentadas de modo evidente; em segundo lugar, é inerte, apenas replicando diversos aspectos; em terceiro lugar, é um projeto conservador, desconsiderando uma parte numerosa do eleitorado chileno contemporâneo; por fim, é classista, priorizando os distritos ricos. De acordo com o autor, o problema das instituições democráticas chilenas não deve ser baseado na desproporcionalidade ou na pouca representatividade, mas na falta de legitimidade das regras institucionais que arquitetam a democracia do país.

Um dos principais problemas do novo projeto aprovado, segundo Altman (2014, p. 4-5), reside na redistribuição, ou seja, a modificação dos distritos existentes. Isso porque a nova configuração beneficia uns e prejudica outros (além de ter sido feita sem evidenciar quais foram os critérios para fusão dos distritos). Nem todos lucram com a modificação, pois a questão central não é se existem mais legisladores. Considerando os 28 distritos, com a fusão de diversos deles, e comparando a porcentagem proporcional de poder que teriam no Congresso Nacional, é necessário ressaltar a importância da cota de poder relativo que teriam esses distritos para influenciar qualquer decisão legislativa. A tabela 2 mostra que, no sistema binomial, caso dois distritos tivessem quatro deputados combinados, sua cota de poder na Câmara é de 3,33% (quatro deputados de 120). Com a reforma, e mantendo os quatro legisladores, sua cota de poder diminui a 2,58%, pois a composição da Casa Congressual aumentou de 120 para 155. Ainda que se aumente o número de deputados, o poder relativo pode diminuir, sendo que somente a partir de seis deputados é que o distrito veria seu poder aumentar. Por conseguinte, os grandes perdedores, de acordo com Altman, seriam os distritos situados na porção média do território, e não aqueles localizados em Santiago ou nas regiões extremas. Ademais, os principais perdedores seriam os distritos localizados em áreas mais pobres,

que veriam sua taxa de representatividade diminuir efetivamente. A reforma, então, ao invés de aumentar a proporcionalidade do país, acaba reduzindo o poder relativo dos distritos mais pobres e de menor população, aumentando a proporcionalidade nos distritos cuja população é mais numerosa e influente.

Tabela 2 – Ganhos e perdas dos novos distritos

Distritos antes do projeto	Região	Distrito pós-projeto	Quantidade de deputados antes do projeto	Número de novos deputados	% poder relativo antes do projeto	% poder relativo pós-projeto	Ganho e perda
1	Arica	1	2	3	1,67	1,94	+0,27
2	Tarapacá	2	2	3	1,67	1,94	+0,27
3,4	Antofagasta	3	4	5	3,33	3,23	-0,11
5,6	Atacama	4	4	5	3,33	3,23	-0,11
7,8,9	Coquimbo	5	6	7	5,00	4,52	-0,48
10-12	Valparaíso	6	6	8	5,00	5,16	+0,16
13-15	Valparaíso	7	6	8	5,00	5,16	+0,16
16 e 20	RM	8	4	8	3,33	5,16	+1,83
17-19	RM	9	6	7	5,00	4,52	-0,48
21, 22, 25	RM	10	6	8	5,00	5,16	+0,16
23, 24	RM	11	4	6	3,33	3,87	+0,54
26, 29	RM	12	4	7	3,33	4,52	+1,18
27, 28	RM	13	4	5	3,33	3,23	-0,11
30, 31	RM	14	4	6	3,33	3,87	+0,54
32,33	O'Higgins	15	4	5	3,33	3,23	-0,11
34,35	O'Higgins	16	4	4	3,33	2,58	-0,75
36-38	Maule	17	6	7	5,00	4,52	-0,48
39, 40	Maule	18	4	4	3,33	2,58	-0,75
41,42	Biobío	19	4	5	3,33	3,23	-0,11
43-45	Biobío	20	6	8	5,00	5,16	+0,16
46,47	Biobío	21	4	5	3,33	3,23	-0,11
48,49	Araucanía	22	4	4	3,33	2,58	-0,75
50-52	Araucanía	23	6	7	5,00	4,52	-0,48
53,54	De los Ríos	24	4	5	3,33	3,23	-0,11
55, 56	Los Lagos	25	4	4	3,33	2,58	-0,75
57, 58	Los Lagos	26	4	5	3,33	3,23	-0,11
59	Aysén	27	2	3	1,67	1,94	+0,27
60	Magallanes	28	2	3	1,67	1,94	+0,27
Total			120	155	100	100	0

Fonte: Altman (2014).

Outra questão central é que o aumento do número de legisladores não é condição necessária para melhoria da representatividade. Ademais, grande parte da população não se sente representada pela classe política, e apenas 16% do Parlamento é apoiado pela população. Com outra linha de argumentação, Quiroga, Díaz e Marambio (2014, p. 6) destacam que o denominado *malapportionment* reduz-se de maneira significativa, ainda que persista a sobre-representação do distrito de Atacama (já sobre-representado pelo sistema binomial) e a sub-representação dos distritos da Região Metropolitana. De acordo com os autores, dos 28 distritos, 22 melhoram a relação entre porcentagem de cadeiras designadas a cada distrito e porcentagem da população. Portanto, apesar das falhas, a reforma corrige parte dos problemas herdados do período ditatorial, embora mantenha alguns distritos que já estavam sobre-representados.

Por fim, de acordo com Altman (2014, p. 8), o sistema aprovado não se ajusta à nova forma de estruturação da identidade política do país. Isso porque existe sólida evidência de que a identidade coalicional é tão ou mais importante do que a identidade partidária em si. Com isso, privilegia-se a identidade política com uma coalizão para depois pensar no partido político.

Considerações finais

O artigo examinou a nova configuração político-eleitoral do presidencialismo chileno, destacando como ocorreu o processo de tomada de decisão do projeto proposto pelo Poder Executivo, demonstrando a força das coalizões e dos partidos políticos na formulação de suas propostas para defender ou contrariar pontos polêmicos. Para tanto, elucidou as principais características do sistema político chileno, destacando suas peculiaridades, o sistema eleitoral binomial e os partidos políticos.

O projeto aprovado, apesar de transformar os distritos, aumentar o número de legisladores e incluir o sistema de representação eleitoral, ainda possui efeitos incertos, sendo que somente a longo prazo poderá avaliar-se se houve aumento de representatividade, de proporcionalidade e do número de mulheres na política. Apesar das incertezas, a nova configuração é válida e extingue um dos principais resquícios da ditadura de Augusto Pinochet, o sistema eleitoral binomial. Por fim, ficou constatado que as coalizões chilenas de oposição

e de situação atuam fortemente na cena política, buscando evidenciar suas diferenças, além de caracterizar o conflito partidário como uma das principais evidências do presidencialismo do país.

Referências bibliográficas

- ALTMAN, David. Régimen de Gobierno y Sistema de Partidos en Chile. In: FONTAINE, Arturo; LARROULET, Cristián; NAVARRETE, Jorge e WALKER, Ignacio (Eds.). *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: Libertad y Desarrollo, p. 41-74, 2008.
- _____. Mensaje Presidencial 076-362 sobre la Reforma Electoral: algunas anotaciones breves sobre externalidades poco discutidas. 2014.
- _____. e PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Assessing the quality of democracy: freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin American countries. *Democratization*, v. 9, n. 2, p. 85-100, 2002.
- ANGELL, Alan. Party Change in Chile in Comparative Perspective. *Revista de Ciencia Política*, v. 23, n. 2, p. 88-108, 2003.
- ANINAT, Cristóbal; LONDREGAN, John; NAVIA, Patricio e VIAL, Joaquín. (2004), “Political Institutions, Policy Making Process, and Policy Outcomes in Chile”. Manuscript.
- CAREY, John M. Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s. In: MORGENSTERN, Scott e NACIF, Benito (Orgs.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002..
- CONSTITUICIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE. (1980).
- FELIÚ, Pedro. *Votações nominais, espectro ideológico político-partidário e política externa: o caso chileno (1994-2006)*. Dissertação de Mestrado do Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo: São Paulo, 2008.
- KIRCHHEIMER, Otto. The Transformation of the Western European Party Systems. In: LAPALOMBARA, Joseph e WEINER, Myron (Eds.). *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- NOLTE, Detlef. El Congreso Chileno y su Aporte a la Consolidación Democrática en Perspectiva Comparada. *Revista de Ciencia Política*, v. 23, n. 2, 2003.
- QUIROGA, Mauricio; DÍAZ, Kevin e MARAMBIO, Alexis. Reforma al Sistema Electoral Binomial. Análisis, Simulaciones y Actores. Documento de trabajo ICSO, n. 1, 2014.
- SCULLY, Timothy. Reconstituting Party Politics in Chile. In: MAINWARING, S. & SCULLY, T.R. (Eds.). *Building Democratic Institutions – Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, p.100-137, 1995.
- SIAVELIS, Peter. *The President and the Congress in Postauthoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2000.
- VÁSQUEZ, David. *El sistema electoral binomial y las elecciones parlamentarias 1989-2005*. Santiago. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Serie estudios n.1, 2006.

Parte 3
Frentes de luta pela Reforma
Política

Frente democrática e popular pela reforma política

Bruno Elias

O início do segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff (PT) e da legislatura parlamentar de 2015-2018 coincidem com um novo momento do debate sobre a reforma política no Brasil.

O entendimento de que a reforma política é fundamental – para fortalecer a democracia, enfrentar a corrupção, ampliar a participação popular e as conquistas sociais dos últimos anos – tem mobilizado o debate público e amplos setores da sociedade.

Embora a bandeira da reforma política não tenha se destacado entre os cartazes nas ruas ou em postagens nas redes, as reivindicações por mudanças no sistema político ganharam novo fôlego durante as jornadas de junho e julho de 2013, quando, além da profusão de pautas, ficou evidente a crise de legitimidade da representação política (“Não me representa”).

Diante das manifestações, a presidenta Dilma apresentou a proposta de “convocação de um plebiscito que autorize o funcionamento de um processo constituinte específico para fazer a reforma política”¹, que em poucas horas seria sabotada pelos setores políticos, jurídicos e de mídia dominantes. Em sentido

¹ Ver *link*: <<http://blog.planalto.gov.br/dilma-propoe-plebiscito-para-reforma-politica/>>, acesso em 20 abr. 2015.

oposto, a Câmara dos Deputados criaria um Grupo de Trabalho que elabora a Proposta de Emenda Constitucional 352/2013, que é fundamentalmente uma contrarreforma política que aprofunda os problemas do modelo atual.

Os movimentos sociais, por sua vez, desencadearam um amplo processo de mobilização. Centenas de movimentos e organizações populares do campo e da cidade assumem como prioritária a bandeira da constituinte do sistema político, impulsionando um plebiscito popular, ações de rua, cursos de formação e a criação de comitês em todo o país. Ao mesmo tempo, outra importante coalizão nacional de entidades – liderada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma Política, Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), entre outras – elabora um projeto de lei de iniciativa popular tratando de temas centrais da reforma política.

Movimentos sociais e reforma política

Desde 2014, as campanhas dos movimentos sociais têm ampliado seu alcance e rompem o cerco que historicamente limitava as discussões sobre a reforma política ao parlamento, aos partidos, à mídia, ao judiciário e aos governos.

A campanha do Plebiscito da Constituinte reivindica o acúmulo de mobilizações anteriores da sociedade, como o plebiscito sobre a Dívida Externa (2000), contra a Alca (2002), pela anulação do leilão da Companhia Vale do Rio Doce (2007) e pelo limite da propriedade da terra (2010). Para a campanha, a constituinte deve contemplar a convocação de uma assembleia nacional livre e soberana, com representantes eleitos pela população com a responsabilidade exclusiva de elaborar mudanças constitucionais sobre o sistema político.

Organizado por mais de 450 movimentos sociais, partidos de esquerda, entidades nacionais e mais de dois mil comitês em todos os estados do país – o plebiscito da Constituinte foi a maior campanha do campo democrático popular desde 2002 e entrou em uma nova fase após a coleta de quase oito milhões de votos em setembro de 2014.

Após a entrega dos resultados da votação à presidência da República, ao Congresso Nacional e ao STF, a campanha deu entrada em dois projetos de de-

creto-legislativo, que tramitam na Câmara dos Deputados (PDC 1508/2014) e no Senado Federal (PDS 150/2014) prevendo a convocação de um plebiscito oficial com a mesma pergunta do plebiscito popular: “Você é a favor de uma constituinte exclusiva e soberana sobre o sistema político?”.

A Coalizão Democrática para a Reforma Política e Eleições Limpas, por sua vez, deu início a uma ampla coleta de assinaturas de seu projeto de lei de iniciativa popular, contemplando quatro principais propostas: 1) Proibição do financiamento de campanha por empresas e adoção do Financiamento Democrático de Campanha; 2) Eleições proporcionais em dois turnos; 3) Paridade de gênero na lista preordenada; 4) Fortalecimento dos mecanismos da democracia direta com a participação da sociedade em decisões nacionais importantes.

De acordo com a proposta da coalizão, o financiamento empresarial seria proibido e apenas a pessoa física poderia fazer doações até 700 reais; em relação às eleições proporcionais, o cidadão votaria em dois turnos: no primeiro turno, vota-se no partido, e no segundo, no candidato que comporá a lista partidária definida em eleições primárias; quanto à paridade, a proposta estabelece a alternância de gênero nas listas para reduzir a sub-representação política das mulheres; e em relação aos mecanismos de democracia direta, prevê a simplificação e ampliação de plebiscitos, referendos e iniciativas populares, definindo que decisões de grande interesse público sejam submetidas aos mecanismos de democracia direta.

Ademais, a proibição do financiamento empresarial de campanha também está sendo julgada pelo Supremo Tribunal Federal. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), já recebeu o voto de sete dos 11 ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), sendo que a maioria da corte já votou pela proibição das doações empresariais a candidatos e partidos.

Atualmente, a votação está suspensa por um pedido de vistas do ministro Gilmar Mendes, completando um ano em abril de 2015, motivo pelo qual foi lançada nas redes sociais e em ações de rua a campanha #DevolveGilmar, cobrando a conclusão do voto e a consolidação do resultado do julgamento.

Eleições 2014 e congresso conservador

Com as eleições de 2014, em particular no segundo turno, demarcando as profundas diferenças entre os dois projetos em disputa no Brasil, Dilma apontou a reforma política como prioridade de um novo mandato e como condição indispensável para o combate à corrupção, tão cinicamente alardeada e não enfrentada pela oposição de direita e o oligopólio da mídia.

Embora o campo democrático e popular tenha vencido as eleições presidenciais, prevaleceu no resultado eleitoral da maioria dos estados e do Congresso Nacional o poder econômico, a redução da representação dos setores populares e a ampliação das bancadas conservadoras.

Com um custo estimado em quase 5 bilhões de reais, as eleições de 2014 foram as mais caras da nossa história. As empresas foram responsáveis pela maior parte deste financiamento, concentrando em um pequeno número de corporações as doações para mais de 70% dos deputados eleitos em 2014.

Outra marca das eleições e do próximo Congresso é a acentuada pulverização partidária, com a representação na Câmara dos Deputados passando de 22 para 28 partidos. A permissividade com as coligações nas eleições proporcionais, possibilitando alianças sem coerência ideológica e programática, acentuou esta dispersão e a distorção entre os candidatos e partidos escolhidos pela população e os que de fato são eleitos.

A combinação de vários desses fatores resultou, de acordo com o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap), na eleição do Congresso Nacional mais conservador desde a redemocratização.

Por um lado, aumentou o número de deputados eleitos ligados aos ruralistas, empresários, aos militares/policiais e à bancada religiosa. De outro, caiu o número de parlamentares ligados aos trabalhadores e aos temas sociais (apenas na Câmara, a bancada sindical deve cair de 83 para 46 deputados).

Além disso, persiste a sub-representação das maiorias populares. Passados 80 anos desde a eleição da primeira mulher ao cargo de deputada federal no Brasil e com as mulheres correspondendo a mais da metade da população brasileira, a bancada de deputadas cresceu apenas 10% em relação a 2010, passando de 46 para 51 deputadas (9,9%); no Senado, dos 27 eleitos somente 5 são mulheres, totalizando 11 senadoras (13,6%). Para o Executivo, Dilma foi reeleita presidenta, mas apenas o estado de Roraima elegeu uma mulher governadora.

Esta desigualdade também é percebida em relação à presença de negros, indígenas e jovens nos espaços de representação política. De acordo com o Censo de 2010 do IBGE, 50,7% da população brasileira se declara preta ou parda, mas apenas 20% dos deputados eleitos (103) para a legislatura iniciada em 2015 se autodeclarou da mesma forma. E dos 513 deputados eleitos, nenhum se declarou como indígena ou amarelo. No caso da juventude, embora represente 26% da população, foram eleitos apenas 23 deputados com idade até 29 anos, correspondendo a 4,5% da Câmara dos Deputados.

Contribui ainda para esta composição conservadora o papel jogado pelos grandes meios de comunicação. A manipulação do poder econômico sobre a mídia e o sistema político, o controle de políticos sobre concessões públicas de rádios e TVs, a falta de lisura de institutos de pesquisa eleitoral a estes meios associados e a própria criminalização cotidiana da ação política são apenas algumas das evidências de que a reforma política deve caminhar lado a lado com a necessária luta por uma lei da mídia democrática.

Momento decisivo

Desde a eleição de Eduardo Cunha (PMDB-RJ) para a presidência da Câmara dos Deputados, a direita mudou a tática e está em plena ofensiva no debate da reforma política. Se antes os setores conservadores atuavam para impedir a aprovação dos projetos da esquerda no Congresso Nacional, agora intencionam aprovar sua própria proposta de reforma política.

Um dos primeiros atos do atual presidente da Câmara foi avocar para o plenário da Câmara dos Deputados a aprovação da admissibilidade constitucional e criar uma comissão especial para apreciar a famigerada PEC 352/2013, que tramitava até então na Comissão da Constituição e Justiça.

A proposta de emenda constitucionaliza o financiamento das empresas às campanhas eleitorais e aos partidos políticos. Além disso, inclui medidas como uma modalidade de voto distrital, o voto facultativo, o fim da reeleição para cargos no Executivo, a coincidência das eleições em todos os níveis, a criação de cláusula de barreira, a unificação do prazo mínimo de filiação para a elegibilidade em seis meses, entre outros retrocessos.

Com a constitucionalização do financiamento empresarial e a adoção do sistema distrital – seja o distrital puro, misto ou o “distritão” – estariam criadas

as bases para reforçar um sistema político marcado pela força do poder econômico e da sub-representação popular.

Para incidir nas próximas eleições, os setores conservadores trabalham com a meta de aprovar a contrarreforma no Congresso até o final de setembro e atuam em jogo combinado com o ministro do STF Gilmar Mendes, que há mais de um ano atrasa o julgamento da ação que proíbe do financiamento empresarial.

A composição do atual Congresso Nacional e o conjunto de iniciativas conservadoras em curso nesta legislatura reforça a importância da participação popular para a reforma política. Sem mobilização da população e com esta correlação de forças no legislativo, não haverá espaço para uma reforma política popular. Os maiores beneficiados do atual sistema político não serão seus reformadores.

A articulação de uma frente democrática e popular, que reúna movimentos sociais e culturais, partidos de esquerda e juventudes reforça a necessidade de ampla unidade popular para enfrentar a direita e avançar na luta por mudanças imediatas de reforma política, mas que também acumulem forças para uma constituinte exclusiva e soberana do sistema político.

Para tanto, é fundamental criarmos um centro de unidade em que as principais campanhas pela reforma política que têm presença do campo democrático-popular marchem unificadas, preservando suas bandeiras próprias, mas contra o retrocesso imediato que representa a PEC da contrarreforma política – e suas principais propostas, como o financiamento empresarial e o voto distrital – e pelo “Devolve, Gilmar!”.

A luta por uma reforma política popular é parte e ao mesmo tempo ponto de apoio de um programa mais amplo de reformas e mudanças estruturais que incluem a democratização das comunicações, as reformas agrária, urbana, tributária, da segurança pública e a ampliação das políticas sociais, da participação popular e dos direitos dos trabalhadores.

As fortes disputas em curso sobre a reforma política são ampliadas pela complexa conjuntura atual, mas também deitam raízes no processo histórico que conformou o atual sistema político do país. Ao registrar as posições das principais campanhas dos movimentos sociais e as iniciativas legislativas e do governo em debate, esperamos contribuir para que o caráter democrático e popular de uma reforma há tanto tempo reivindicada não seja capturado pelos interesses daqueles que querem *mudar tudo para tudo ficar como está*.

A reforma que desafia o Congresso

Henrique Fontana

Nos últimos anos, em um nítido contraste com a melhora das condições de vida da população e o aumento progressivo no ativismo de segmentos antes excluídos da sociedade, no sistema político brasileiro são os setores de maior poder econômico que têm conseguido ampliar crescentemente o seu poder de influência sobre partidos, candidatos e, por essa via, sobre os próprios órgãos do Estado nas esferas federal, estadual e municipal.

A reforma política passou, então, a ser um tema permanentemente em debate na sociedade. Desde a redemocratização e apesar da consolidação das nossas instituições democráticas, os principais problemas identificados no sistema político brasileiro são o personalismo e o abuso do poder econômico, responsáveis diretos pelas distorções da democracia brasileira e origem da maioria dos casos de corrupção no país. Entretanto, nada mudaremos se não soubermos identificar os principais problemas do modelo atual e construir propostas capazes de constituir uma maioria sólida na sociedade para aprovação no Congresso Nacional.

Em face dessa necessidade, existem hoje dois grandes grupos em disputa na cena política nacional. No primeiro, encontram-se aqueles segmentos que já dispõem de farto acesso aos recursos dos financiadores privados das campanhas eleitorais que elaboram a verdadeira “lista fechada” dos candidatos de

sua preferência. Numeroso e discreto, esse grupo quer deixar tudo como está, contando, para isso, com a simpatia de parte importante da grande mídia e seu trabalho cotidiano de criminalização da política e desinformação sobre as verdadeiras causas dos casos de corrupção que se repetem nos noticiários, envolvendo políticos, empresários e agentes públicos. No segundo grupo, encontram-se aqueles que acreditam que nossa democracia está se tornando um sistema censitário disfarçado, que dificulta sobremaneira a representação dos setores mais pobres da sociedade, despolitiza o voto e vem mostrando sinais claros de esgotamento e distorções graves no processo eleitoral.

Quatro elementos são de grande importância para a qualificação da democracia e da política brasileira: primeiro, o combate à influência do poder econômico, por intermédio do financiamento público exclusivo, ou como defendem diversas entidades, a proibição da contribuição de empresas e teto de contribuição de pessoas físicas, que determinaria uma forte redução dos custos de campanha; segundo, o fortalecimento dos partidos; terceiro, a manutenção do sistema proporcional e, por último, a ampliação da participação da sociedade na política e gestão do Estado.

Para alcançar essas metas, apresentamos – além de um novo sistema de financiamento de campanhas e partidos – um novo modelo de eleição proporcional, com voto em lista fechada, mas que respeita a cultura política da sociedade brasileira de também escolher o candidato com que mais se identifica. Portanto, a proposta é que cada eleitor passe a ter direito a dois votos: no primeiro, ele vota numa lista de candidatos do partido de sua escolha; no segundo, ele vota no candidato da sua preferência. No caso da lista, defendemos que os candidatos sejam definidos em votação secreta pelos filiados ou convencionais dos partidos. Assim, em cada estado, metade das vagas conquistadas pelos partidos será destinada aos candidatos ordenados na lista e a outra metade aos candidatos nominalmente mais votados, mantendo o sistema proporcional.

Essa proposta valoriza a representação proporcional e estimula o fortalecimento da vida partidária ao instituir as votações das listas preordenadas. Ao permitir dois votos ao eleitor, o sistema inova ao proporcionalizar a valorização do seu voto sob uma perspectiva programática e partidária, sem retirar a prerrogativa de votar nos candidatos de sua preferência. O voto uninominal,

como é hoje no Brasil, personaliza a escolha e, portanto, não ajuda a consolidar a relação do eleitor com um programa e um partido, que deve ser o alicerce da democracia e instrumento próprio de mediação entre o cidadão e o Estado. O voto em lista pretende fortalecer os partidos e a escolha de propostas, ideias e programas.

Como relator da Comissão Especial da Reforma Política na Câmara dos Deputados, apresentei essa alternativa para fortalecer e valorizar o voto do eleitor. O sistema que garante ao eleitor um voto duplo, primeiro escolhendo o partido de sua preferência, votando na lista, e a seguir votando no seu candidato. Assim, se o partido elege, por hipótese, seis deputados, três são os mais votados nominalmente e três são os primeiros da lista. É um sistema proporcional misto e uma de suas virtudes é garantir a representação de minorias e setoriais, que no sistema de voto distrital tendem a desaparecer.

Como aspecto central desse novo sistema eleitoral, defendemos o financiamento público exclusivo de campanha, porque não podemos continuar a ter eleições baseadas na força do poder econômico. Os números sobre o aumento da influência do poder econômico no sistema político e nos resultados eleitorais são inequívocos. Em 2002, os gastos declarados à Justiça Eleitoral por partidos e candidatos nas campanhas para deputado federal alcançaram 189,6 milhões de reais; em 2010, esse valor chegou ao montante de 908,2 milhões de reais, um crescimento de 479% em oito anos. Na mesma direção, as campanhas presidenciais, que custaram R\$ 94 milhões em 2002, alcançaram a cifra de 590 milhões de reais em 2010, um crescimento de 627% em oito anos. Com o crescimento global dos gastos eleitorais, ampliou-se também o poder de influência dos grandes financiadores diante de candidatos e partidos, pois 75% dos recursos doados nas eleições de 2010 foram provenientes das pessoas jurídicas.

Se o aumento exponencial do montante dos recursos utilizados nas campanhas já é bastante emblemático, a preocupação cresce quando se analisa a relação entre gastos de campanha *versus* resultados eleitorais. A partir das informações disponíveis no *site* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a análise das prestações de contas dos candidatos a deputado federal, em 2010, mostra que, entre os 513 eleitos, 369 (72% do total) foram os que mais gastaram nas campanhas nos seus estados. Os 513 eleitos gastaram em mé-

dia 12 vezes mais do que o restante dos candidatos não eleitos (em alguns estados, mais de 30 vezes)¹.

A transformação das campanhas em engrenagens caras e sofisticadas empobrece o verdadeiro debate político e praticamente inviabiliza o caminho da representação para setores sociais com menos acesso a recursos financeiros. Mais do que isso, com o financiamento público teremos um teto de gastos para cada nível de eleição, o que torna a disputa mais equânime, barata e mais fácil de ser fiscalizada. Aos que olham com desconfiança a ideia de destinar recursos públicos para as campanhas eleitorais, devemos lembrar que o sistema vigente “cobra” caro do cidadão o retorno dos recursos privados “investidos” num candidato. A cobrança pode vir embutida nos preços dos produtos vendidos à população pelas empresas financiadoras, de forma lícita, ou então incentivar relações de interdependência, e às vezes até de promiscuidade, entre parlamentares ou governos e determinados interesses privados. Assim, o financiamento público pode ser uma das armas mais poderosas para combater a corrupção. Países como França e Portugal já suprimiram o financiamento empresarial de suas democracias. Se não enfrentarmos os problemas do modelo vigente, a contradição entre a democratização societária e a elitização da política tenderá a se aprofundar. Ademais, se o poder econômico se fortalece no sistema político, esse impasse não impedirá a continuidade das transformações sociais vividas pelo país nos últimos anos? A hegemonia do imobilismo contribuirá apenas para que a atual perda de credibilidade e a criminalização da política continuem a crescer exponencialmente.

Infelizmente, e apesar da grande mobilização social e esforço político de diversos líderes políticos e agentes sociais, estas propostas não obtiveram o êxito esperado no Congresso Nacional, quando das diversas tentativas de aprovação da reforma política. Mas não será por ausência de propostas alternativas e caminhos coerentes que aceitaremos a falta de definição do Congresso Nacional em relação à reforma política. Vamos agora para uma nova etapa desta luta

¹ Em 2014, o valor total gasto na campanha atingiu R\$ 4,92 bilhões. Destes, R\$ 831,3 milhões com a disputa presidencial e R\$ 252,8 milhões ao cargo no Senado. As candidaturas do PT, PSDB e PMDB totalizaram despesas de R\$ 2,9 bilhões. A disputa eleitoral com maior gasto foi ao cargo de deputado estadual (R\$ 1,2 bilhão), da qual participaram 17 mil candidatos. Na sequência, as que tiveram mais despesas foram para os cargos de governador (R\$ 1,1 bilhão) e de deputado federal (R\$ 1 bilhão).[N.E.]

tão necessária à democracia brasileira. Em face do imobilismo do parlamento, a proposta de reforma política defendida pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), União Nacional dos Estudantes (UNE), em conjunto com mais de 72 entidades representantes da sociedade civil, é extremamente consistente para enfrentar os problemas do atual modelo. O novo projeto proposto por estas entidades veda o financiamento das empresas para campanhas eleitorais, limita o valor do financiamento das pessoas físicas e estabelece um teto dos gastos para cada um dos cargos em disputa.

Para que a reforma política possa avançar, três caminhos são possíveis: a) tal como defendido pela presidenta Dilma, desde junho de 2013, é a organização de um plebiscito no qual a população se manifestaria a respeito do sistema vigente e as melhores maneiras de alterá-lo; b) a votação de um projeto de lei por iniciativa do próprio Congresso, que posteriormente passaria por um referendo; neste caso, defendemos que a melhor base é começarmos pela votação do mencionado projeto de iniciativa da OAB, CNBB, UNE e demais entidades da sociedade civil; c) a convocação de uma Assembleia Constituinte exclusiva para tratar da reforma política.

Além das iniciativas que passam pelo Congresso, o Supremo Tribunal Federal (STF) deve julgar uma Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada pela OAB sobre o financiamento de candidaturas por Pessoa Jurídica nas eleições. Com placar de seis votos a um, do total de 11, favoráveis à vedação das doações de empresas para campanhas, o julgamento está paralisado, desde abril de 2014, em função do pedido de vistas do ministro Gilmar Mendes. Outras propostas estabelecem o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais, distribuindo os recursos aos partidos de forma semelhante às regras atuais de rateio dos recursos do Fundo Partidário (uma parte igualitária e outra vinculada ao número de representantes na Câmara dos Deputados). Outras, como a proposta da OAB e do Movimento Eleições Limpas, proíbem a doação de pessoas jurídicas e limitam as contribuições de pessoas físicas, estabelecem teto para os gastos de campanha e ampliam consideravelmente o aporte de recursos públicos para o financiamento das eleições.

Na mesma direção, apresentei Projeto de Lei que estabelecia, para as eleições de 2014, limite de gastos para as campanhas eleitorais, baseado em crité-

rios como o número de eleitores e as especificidades dos cargos em disputa. A possibilidade de definir limite de gastos para as campanhas por lei específica, promulgada até 10 de junho do ano do pleito, foi aberta por uma alteração na lei 9.504/97 (Lei das Eleições), em 2006. Com o objetivo de reduzir os gastos de campanha, a lei passou a proibir os *outdoors*, “showmícios”, distribuição de brindes, como camisetas e chaveiros, entre outras restrições. No entanto, além da alteração legal ter sido ineficaz na redução dos gastos de campanha, nas quatro últimas eleições, duas nacionais (2006 e 2010) e duas municipais (2008 e 2012), em nenhuma ocasião o Congresso Nacional elaborou lei específica estabelecendo o limite de gastos de campanha para os cargos em disputa.

A OAB também introduziu um fato novo na discussão do modelo de financiamento ao impetrar uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) em que questiona a constitucionalidade do financiamento de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais. A iniciativa parte do pressuposto de que apenas aos cidadãos deve ser permitido manifestar seu apoio político na forma de contribuições financeiras, estando vedada essa prerrogativa às empresas, agentes cujo interesse econômico na celebração de contratos com o Poder Público e a posse de recurso decisivo nas campanhas eleitorais contribui para o estabelecimento de uma desigualdade indesejável e inaceitável numa democracia efetivamente republicana.

Fato novo em uma disputa na qual o Congresso Nacional é o principal fórum de discussão. A muito provável declaração de inconstitucionalidade das doações das pessoas jurídicas pelo Supremo já desencadeou no Congresso uma reação conservadora daqueles que querem a continuidade do modelo vigente. Com esse propósito, encontra-se em tramitação a Proposta de Emenda Constitucional 352/2013 que, entre outros dispositivos, constitucionaliza a questão do financiamento das campanhas eleitorais, hoje disciplinada por lei ordinária, para impedir que a declaração de inconstitucionalidade do financiamento das pessoas jurídicas pelo STF produza seus efeitos. Ademais, com a aprovação desta PEC, será muito mais difícil introduzir na Constituição qualquer regra estabelecendo o financiamento público exclusivo das campanhas ou a vedação das contribuições das pessoas jurídicas, em função do elevado quórum exigido para a aprovação de reformas constitucionais (três quintos dos membros da Câmara e do Senado). Ou seja, atualmente vivemos o risco de uma antirreforma estar

em andamento através do trabalho da Comissão Especial da Reforma Política na Câmara dos Deputados baseada na PEC 352/2013. Da forma como está redigida, terá exatamente este efeito, com vários pontos regressivos e conservadores. O mais grave de todos diz que campanhas eleitorais serão financiadas com recursos públicos, privados, ou com a combinação de ambos, o que pode causar uma desorganização do sistema e da sua fiscalização. O objetivo ainda é constitucionalizar e perpetuar o financiamento de empresas no sistema político. Pereniza-se assim o abuso do poder econômico nas eleições.

Mas há outras questões negativas para a democracia nesta PEC. O sistema eleitoral em gestação será a antessala de um sistema distrital. Propõe que se dividam territórios dentro dos estados e cada um tenha o direito de eleger seis ou sete deputados. O Supremo Tribunal Federal dividiria as regiões, e o voto ficaria então territorializado. Assim, o voto com base em ideias e programas perderia espaço, valorizando especialmente a ação do parlamentar em sua região eleitoral. O que o deputado faz pelas demandas locais é importante, mas é apenas uma parte do trabalho de um parlamentar.

Em outro aspecto conservador, a PEC propõe o voto facultativo. O voto obrigatório, como ocorre hoje, é considerado muito mais progressista, pois convoca toda a sociedade para definir seu próprio futuro. Todos os países que adotaram o voto facultativo indicam que proporcionalmente os mais pobres deixam de votar com bem mais frequência do que os mais ricos. O processo democrático se tornaria ainda mais elitizado e dominado pelo poder econômico, representando uma forte regressão. A bancada de parlamentares que defendem o financiamento de empresas nas eleições tem pressa em votar a PEC 352/2013, haja vista a Ação Direta de Inconstitucionalidade que tramita no STF que, se aprovada, impedirá contribuições eleitorais de empresas para partidos e candidatos proporcionais e majoritários.

Importante compreendermos que toda e qualquer mudança no sistema político brasileiro têm de passar pelo Congresso Nacional. Mesmo que se defina por uma Constituinte Exclusiva para votar a reforma, é o Congresso que decide pela sua criação. Por isso o Congresso Nacional é peça fundamental para a realização da reforma política. Ao analisar os últimos 20 anos em que este tema foi tratado na Câmara dos Deputados e no Senado, se constata que o Congresso tem sido extremamente conservador na questão do sistema po-

lítico. Propôs e aprovou, neste período, apenas pequenas mudanças que não mexeram nas questões estruturais. Claro que é essencial compreendermos que um Congresso de perfil conservador é consequência, entre outras, da regra atual do sistema eleitoral, marcada pela forte influência do poder econômico nas eleições. Decorre disso a grande resistência de parte do Congresso em proibir empresas de realizar contribuições financeiras para partidos e eleições em todos os níveis.

Numa rápida recapitulação de experiências mais recentes sobre alterar o sistema político no Congresso em 2007, nós tivemos como relator da Reforma Política o ex-deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO), identificado historicamente como um político conservador. No entanto, na proposta que ele apresentou havia diversos aspectos bastante progressistas, como o financiamento público e o voto em lista. Apesar de ser um representante do campo conservador – teoricamente com mais chances de garantir a aprovação – a proposta foi derrotada. Foi a única vez que uma proposta de reforma política chegou ao plenário da Câmara Federal, mas em uma manobra para votação ganhou preferência o projeto que derrubava o financiamento público e o voto em lista.

Depois da derrota do chamado Relatório Caiado, assumi a relatoria da Comissão Especial da Reforma Política de 2011 a 2013. Entre as alterações negociadas da proposta original, por exemplo, propusemos um sistema de lista flexível, o chamado Sistema Belga, em que os votos obtidos por uma legenda reforçam os primeiros da lista, mas o eleitor continua com a liberdade de votar num partido, como é hoje quando quer votar na legenda, ou votar nominalmente num deputado. Mesmo com todas as mediações feitas, não foi possível sequer a possibilidade de o relatório ser debatido em Plenário. Mais uma vez, os setores apoiados pelo poder econômico se mobilizaram para impedir o relatório de ser votado, visto que reintroduzia o Financiamento Público Exclusivo. Outro exemplo é o caso dos partidos pequenos que obstruíram a proposta devido ao fim das coligações proporcionais. Esse é outro fenômeno no parlamento: quando se pretende mudar vários itens de um sistema, a cada item um grupo de força se une para confrontar o projeto. Estes grupos preferem obstruir o todo para não correr o risco de perder o item que consideram relevante para sua própria existência. A soma das ações e manobras desses grupos de interesse inviabilizou a votação do relatório da Comissão Especial da Reforma Política em 2012.

Naquele momento, como resposta à reação da sociedade e de alguns partidos por mais uma vez não ter sido votada a Reforma foi articulado pelas forças conservadoras no Congresso a criação de um Grupo de Trabalho (GT) para votar às pressas algumas alterações nas regras eleitorais, mais cosméticas que estruturais. Este GT não foi constituído com base na proporcionalidade das bancadas, pois cada partido, independente do seu tamanho, indicou um integrante e, portanto, o resultado do que foi aprovado pelo grupo não contou com a legitimidade política necessária. No período de trabalho do GT, que durou quase um ano, um dos resultados foi a PEC 352/2013, que demonstra bem o caráter conservador do trabalho realizado pelo GT.

Neste ano, novamente integro a Comissão da Reforma Política, criada em fevereiro de 2015, formada por 34 parlamentares. Da mesma forma, mais uma vez vamos lutar para realizar uma verdadeira reforma, mas para isso é necessário alterar os rumos da votação da PEC 352, apresentando emendas que recoloquem o financiamento público exclusivo ou por pessoas físicas até um determinado limite de valor. Alguns assuntos da reforma política podem ser alterados simplesmente por Projeto de Lei, que é a legislação infraconstitucional, e outros, por emendas à Constituição, o que exige um quórum qualificado. Respeito e apoio a proposta de plebiscito, assim como uma eventual Constituinte Exclusiva para a reforma política. Mas neste momento deve haver unidade de forças progressistas defendendo o projeto destas 72 entidades. Particularmente defendo maior participação popular para que a sociedade possa recolher assinaturas de apoio e a partir de diferentes formas de manifestação influenciar a votação no Congresso. Os movimentos sociais, o PT e partidos de esquerda devem focar sua unidade e sua grande prioridade no financiamento eleitoral. Esta é a principal causa dos problemas da política brasileira. Portanto, é a principal alteração a se perseguir para melhorar o nosso sistema eleitoral.

Quanto menos dinheiro investido em eleição, mais se valorizam ideias, programas, projetos, história de vida e credibilidade do candidato. Quanto mais dinheiro, menos espaço para essas características. O dinheiro tem a capacidade cada vez maior de decidir eleições no Brasil.

O financiamento eleitoral, quando feito através de empresas, visa a dominar o poder político, romper com aquilo que é fundamental numa de-

mocracia: a representação da vontade popular, na relação correta de “um cidadão, um voto”.

A política perde credibilidade a cada ano, a cada mês. Quem respeita a democracia, quem tem convicção democrática tem de se preocupar com o sistema político. A perda de credibilidade da política nasce exatamente desse sistema político fortemente dominado pelo poder econômico que está gerando uma representação descolada daquilo que a sociedade imagina. Quando o cidadão verbaliza uma frase: “não me representa”, compreendo o significado. Se o que o representa não se elege, o sistema está errado, então estas pessoas têm de dizer: “Quero um novo sistema político para que as pessoas possam me representar”.

A melhor forma de impedir o avanço desta antirreforma é a mobilização da sociedade exigindo do Congresso Nacional que realize uma reforma verdadeira e profunda do processo político-eleitoral. Mas a pressão social deve ser acompanhada de propostas concretas, como as defendidas pela OAB, CNBB, CUT, UNE e dezenas de organizações sociais.

A cada eleição que se encerra, registram-se os conhecidos problemas vinculados ao que considero central no atual sistema eleitoral: a captura crescente do sistema político pelo poder econômico. Ao longo das últimas décadas, quando se analisam os diversos casos de corrupção e ilegalidades que vieram à tona envolvendo diferentes governos de diversos partidos, quase sempre encontramos a interface com o financiamento empresarial das campanhas eleitorais. O sistema político que queremos construir deve, basicamente, afirmar a ideia da república e aprofundar a democracia, através da qualificação da relação entre representantes e representados. Nesse sentido, outros pontos são fundamentais nesta reforma, como a fidelidade partidária, o fim das coligações proporcionais e a adoção de mais sistemas de participação e controle social. Não há sistema político eleitoral perfeito, mas, com certeza, podemos e devemos perseguir e promover o aperfeiçoamento permanente da nossa democracia.

Reforma política democrática: uma necessidade nacional inadiável

Marcello Lavenère Machado

A necessidade inadiável da adoção de uma reforma política em nosso país ganhou força neste início de 2015. A ideia não é nova. Já frequentara e abandonara a pauta nacional desde muitos anos. Nunca, contudo, ela teve o vigor que apresenta agora. Governo e oposição a desejam. Progressistas e conservadores a apregoam. Senado e Câmara colocam-na na cabeça de suas votações prioritárias. A sociedade civil se empenha, como nunca, em discuti-la. Os cientistas políticos são poucos para tantos seminários e debates a que são chamados. A mídia não a esquece. Projetos de lei e emendas constitucionais são propostas.

Neste quadro, ganhou espaço a campanha em favor da Reforma Política Democrática e Eleições Limpas, promovida pela Coalizão, segmento da sociedade civil, formado por mais de 100 entidades, que elaborou um projeto de lei (PL) que se pretende venha a ser legitimado pela iniciativa popular, nos termos do artigo 14 da Constituição. A coleta de assinaturas para atingir o quantitativo constitucional está bem adiantada e virá a dar ao PL 6.136, que já foi apresentado à Câmara Federal, a natureza oficial de projeto de iniciativa popular.

Este projeto é resultado de um consenso arduamente obtido entre as entidades da Coalizão e se assenta em quatro pilares: a) proibição de financiamento eleitoral feito por pessoas jurídicas, instaurando-se o financiamento

democrático, em que, ao lado dos recursos públicos, alocados para este fim, é permitida contribuição de pessoas físicas, sujeita a um teto legal; b) voto proporcional em lista preordenada e votação em dois turnos. No primeiro, o eleitor vota num partido, numa lista partidária, e no segundo turno, vota num candidato de sua preferência, dentre aqueles constantes da lista; c) paridade de gênero nas eleições para deputado federal, estadual, deputado distrital e vereadores; para cada candidato homem, uma candidata mulher na lista; e d) fortalecimento e ampliação dos instrumentos da democracia direta, previstos no artigo 14 da Constituição, plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Estes quatro eixos têm como objetivo livrar as eleições da influência do poder econômico, mácula que corrompe o atual modelo, tornar o voto transparente, fortalecendo os partidos e os programas partidários, alterando e aperfeiçoando o sistema proporcional atual de lista aberta que, sabidamente, tem sido objeto de acerbadas e generalizadas críticas; corrigir a inaceitável distorção que ocasiona ser o eleitorado feminino sub-representado nas casas legislativas e aumentar a participação popular nas decisões públicas em todos os níveis de governo. Em resumo: eleições limpas, voto transparente, paridade de gênero e participação popular.

Financiamento eleitoral

Não resta a menor dúvida de que este é o ponto mais importante da reforma política. O modelo atual, em que as empresas constituem a principal, quase única, fonte de financiamento dos candidatos, é criticado praticamente por todos. A população sempre que consultada aponta este tema como o mais importante a ser enfrentado na reforma política, proibindo-se totalmente qualquer influência do poder econômico nas eleições. Pessoa jurídica não é cidadão, não vota, logo não pode participar das eleições e corrompê-las pela dependência que gera entre o candidato financiado e a empresa que o financiou. O Supremo Tribunal Federal (STF), julgando a Ação de Inconstitucionalidade 4.560 proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), já formou maioria de votos considerando inconstitucional o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas, empresas. O final do julgamento está protelado há um ano, desde março de 2014, em virtude de um pedido de vista, de viés sabidamente

protelatório, feito pelo ministro Gilmar Mendes. Afastando o poder econômico do financiamento dos candidatos, o projeto de lei da Coalizão propõe o financiamento democrático das eleições, através do Fundo Democrático de Campanha, que terá duas fontes: A primeira é a contribuição de pessoas físicas, limitada a 700 reais por doador, destinando-se a doação ao partido, e não ao candidato. A segunda se compõe dos recursos públicos que a Justiça Eleitoral destinar aos partidos políticos para custear a campanha eleitoral. Os recursos oriundos da contribuição individual não poderão ultrapassar o limite de 40% dos recursos públicos oriundos do Fundo Democrático de Campanha.

As pessoas jurídicas não poderão doar dinheiro, nem bens, nem serviços, nem ceder o uso de equipamentos. Os candidatos que dispuserem de grandes recursos próprios também não poderão utilizá-los, podendo apenas utilizar os recursos do Fundo Democrático de Campanha. Com estas medidas, não haverá mais candidato com campanha milionária e candidato sem recursos para a campanha, pois todos terão, aproximadamente, os mesmos quantitativos de recursos eleitorais.

Adotado o sistema que o projeto propõe, não haverá mais a orgia que se presencia nas despesas eleitorais, pois os únicos recursos disponíveis serão reduzidos drasticamente, circunscrevendo-se tão só àqueles do Fundo Democrático de Campanha. Desde já, assegura-se que, por simulações e estimativas feitas, o percentual de recursos públicos razoavelmente destinados a este fundo será mínimo, de nenhum impacto no orçamento da União.

Por outro lado, sendo verticalmente menor o volume de recursos nas campanhas eleitorais, fica muito mais fácil a fiscalização, inviabilizando-se o famigerado “caixa dois” que se origina de doações ilícitas feitas pelas empresas. Sabemos que estas doações bilionárias feitas pelas empresas aos candidatos têm, em grande parte, sua origem, como os atuais escândalos descobertos indicam, em propinas, fraudes às licitações, obras superfaturadas, narcotráfico etc.

Portanto, tirar o dinheiro das empresas das eleições, significa acabar com a principal causa de corrupção em nosso país. Quem pode ser contra isso? Só quem quer que a corrupção continue, ou quem esteja pouco informado.

Os candidatos serão eleitos não mais segundo a quantidade de dinheiro que as empresas lhes derem, porém por seus méritos, seu talento, seus serviços prestados à comunidade.

Voto transparente

É o voto, para as casas legislativas, pelo sistema proporcional, em lista preordenada, em dois turnos, não transferível. Explica-se como funciona este sistema. No primeiro turno, o eleitor votará numa lista de candidatos formada pelos partidos em convenção democrática com participação de todos os filiados. Os eleitores do partido “A” votarão na lista do partido “A”. Ou seja, darão seu voto ao partido. Os eleitores do partido “B”, votarão na lista do partido “B”. Ou seja, darão seu voto ao partido “B”. Não votarão em candidatos individualmente. Este primeiro turno fortalece os partidos, os programas partidários. As campanhas não serão individuais, porém feitas coletivamente pelos partidos. Nesta fase, o eleitor não dirá: votei em Pedro ou em João. Dirá votei no meu partido, ou no partido que escolhi de acordo com minhas preferências, ou de acordo com a lista de candidatos que mais me agradou. Terminada esta primeira votação, contam-se os votos do partido “A” e do partido “B”. O partido “A” teve votos suficientes para eleger seis deputados, e o partido “B” teve somente votos para eleger dois. Como será o segundo turno? O partido “A” apresenta os 12 primeiros nomes de sua lista, e o partido “B” apresenta os quatro primeiros nomes de sua lista. Isto é, cada partido submeterá à votação no segundo turno o dobro de candidatos que vai eleger. O eleitor do partido “A” terá, então, a possibilidade de escolher, dentre os 12, individualmente, o candidato de sua preferência e votar nele. O mesmo acontece com o eleitor do partido B, escolhendo um dentre os quatro. Apuram-se os votos, e aí então se sabe qual o candidato eleito. Nesse sistema, não há o risco de o eleitor votar em João e eleger Pedro, pois o voto não é transferível de um candidato para outro.

Uma das críticas que se faz a esse sistema não é suficiente para retirar o seu valor, mas deve ser aqui examinada. É a possibilidade de no segundo turno os 12 candidatos do partido “A” e os quatro do partido “B” dirigirem suas campanhas fortemente contra os seus colegas de partido, pois, nessa fase, a concorrência será entre eles. Mas tal possibilidade não invalida a vantagem desse sistema sobre o atual. Hoje, vigora o voto proporcional em lista aberta em que todos os candidatos de todos os partidos, inclusive os do mesmo partido, são concorrentes entre si. Isto significa uma disputa entre centenas de candidatos. No sistema proposto, o candidato do partido “A” só terá como concorrentes os onze outros candidatos de seu partido. E Pedro do partido “B” terá apenas

os outros três candidatos do seu partido. É, pois, evidente e indiscutível que o sistema fortalece os partidos no primeiro turno e diminui drasticamente os candidatos que disputam o segundo turno, diminuindo-se o custo das campanhas e permitindo-se uma melhor escolha do eleitor, que aí sim terá a certeza de que o seu voto dado a Pedro não vai ajudar a eleger Manuel. O segundo turno proposto no projeto visa atender a um traço da cultura do eleitorado brasileiro que se acostumou a votar numa pessoa individualmente para deputado ou para vereador.

O sistema proposto evita a criticada transferência do voto de um candidato para outro. Evita que um candidato sem voto ou com pouquíssimos votos se eleja com os votos de outro que é um campeão de popularidade, como se tem visto em nosso país nas últimas eleições. Evita o voto no coronel (coronelismo) e o voto de “cabresto”, colhido nos “currais eleitorais”. Evita, ou reduz substancialmente, que se vote em troca de favor e de promessas vãs. Fortalece o programa partidário sem impedir a escolha do candidato.

Paridade de gênero

O projeto propõe que as listas acima mencionadas, sejam formadas obrigatoriamente em igualdade numérica por homens e mulheres. Para cada homem na lista, haverá uma mulher também na lista e vice-versa. A lista do partido “A”, com dez nomes, contará com cinco homens e cinco mulheres, a cada nome masculino, um nome feminino, ou inversamente começando pelas mulheres. Isto vai garantir a possibilidade de se ter nos legislativos uma participação feminina melhor do que acontece hoje, em que as mulheres, apesar de maioria no eleitorado, constituem uma representação nas casas legislativas muito abaixo da proporção no colégio eleitoral.

Participação popular e os instrumentos da democracia direta

Este é o quarto pilar fundamental na proposta: a ampliação da utilização dos instrumentos da democracia direta: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Há, como se sabe, no mundo inteiro e também aqui no Brasil, uma insatisfa-

ção muito grande com o funcionamento da democracia representativa. Nascida como a forma mais aperfeiçoada de república, a escolha periódica dos governantes através do voto universal e da pluralidade e liberdade partidárias cumpriu durante um bom período a missão de garantir por si só a estrutura democrática de governo nos países em que foi implantada. Todavia, já de algum tempo até hoje, as críticas e restrições ao seu funcionamento e as distorções inaceitáveis que a democracia representativa vem sofrendo impõem que se rejeje o modelo, em seu desenho clássico, para aperfeiçoá-lo e lhe atribuir novas ferramentas e procedimentos. O escopo desta inovação é outorgar ao corpo eleitoral uma participação maior do que simplesmente o exercício do voto periodicamente. Quase nunca utilizados, os instrumentos da democracia participativa ou da democracia direta que já são acolhidos nos textos constitucionais (no caso do Brasil, o artigo 14) devem merecer um tratamento que os torne mais amplamente utilizáveis. Para tanto, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis devem ser facilitados, de forma a se tornarem uma realidade efetivamente presente na vida da nação. O projeto diminui as exigências para a sua adoção, amplia as matérias que devem ser obrigatoriamente submetidas às consultas populares, instaura um procedimento prioritário para os projetos de iniciativa popular, entre outras medidas. Com isto o cidadão eleitor se torna um participante efetivo no processo democrático. A escolha solitária dos representantes da soberania popular tem-se constatado insuficiente para garantir a fidelidade desejável do mandatário, à vontade do mandante, o povo.

São estas, em linhas gerais as modificações que compõem o arcabouço do PL 6.136, oferecido pela Coalizão à apreciação legislativa. Espera-se que a mobilização em favor da coleta de assinaturas que recentemente ganhou muita adesão possa transformá-lo em um verdadeiro “projeto de iniciativa popular”. Também se aguarda a contribuição que o debate parlamentar possa trazer à proposta a exemplo do que aconteceu com o projeto de lei da “ficha limpa”. A sociedade civil brasileira confia que o Poder Legislativo supere a eventual influência corporativa/partidária, ouça e prestigie a voz do povo para aprovar uma reforma política democrática que seja um avanço para a nossa democracia.

Nas democracias, governo do povo pelo povo e para o povo, o único titular da soberania é o cidadão, que pode exercer este poder diretamente ou através de seus mandatários, que se supõe guardem fidelidade à vontade de quem os elegeu.

Nada menos que uma Constituinte!

Ricardo Gebrim

Neste difícil começo do ano de 2015, quando assistimos a uma ofensiva conservadora que deflagra um verdadeiro cerco político contra o governo de Dilma Rousseff (PT), forma-se uma percepção geral de que a revolta de todos os setores da sociedade contra a imensa corrupção que vai se revelando está diretamente associada ao sistema político.

É cada vez mais nítido que a maioria dos incidentes de corrupção já revelados tem ligação direta com o financiamento de campanhas eleitorais, que, por sua vez, alimenta o sistema político. O ponto comum entre os que se mobilizam pedindo o *impeachment* de um governo recém-eleito e os que vão às ruas em defesa da democracia é a profunda insatisfação com o sistema político.

Como num grande acerto de contas com a História, pouco a pouco vamos percebendo os limites de nossa transição conservadora da ditadura e como o atual sistema político é a principal herança deixada para impedir qualquer avanço social.

Florestan Fernandes percebeu claramente que o momento decisivo entre uma saída popular e a transição conservadora, que havia gerado o grande embate na campanha por eleições diretas para a presidência da República, em 1984, se daria na Assembleia Nacional Constituinte eleita em 1986.

Uma Constituição cristaliza uma correlação de forças, estabelecendo regras que organizam o Estado e as margens de disputa. Era vital para a ditadura impedir que a Constituinte pudesse expressar, no sistema político, o momento de forte reascenso da luta popular que caracterizou a década de 1980.

Em seu artigo “Constituição e Revolução”, Florestan Fernandes deixa bem claro quais são as consequências daquele momento decisivo:

[...] a predominância burguesa no Congresso Constituinte promete uma radicalização retórica, como compensação ideológica e política no retraimento diante da revolução política que poderia cimentar um forte democratismo burguês. Resultado, uma Constituição de lantejoulas, de vitrina, formalmente “ousada” mas efetivamente inerte como fator normativo da mudança social e política revolucionária. Em contraste, as forças sociais revolucionárias assinalarão os limites reais e doutrinários de uma Constituição para valer. Porém, ficarão sujeitas a dois constrangimentos: o de uma representação minoritária e o da ventriloquia do político profissional, ainda que de “esquerda”. Elas jogarão, certamente, o papel provocativo de estopim sempre prestes a explodir, incentivando a retórica constitucional fácil dos parlamentares constituintes. A reflexão leva a um beco sem saída? É óbvio que não. Pela primeira vez em nossa história, Constituição, Democracia e Revolução aparecem como entidades históricas em relação de interdependência e de reciprocidade. Isso quer dizer que a Constituição não será, apenas, um cenário rico dos conflitos das classes e das tendências de reconstrução da sociedade. Na medida em que as forças revolucionárias crescem e se diferenciam, elas próprias se tornam matéria da elaboração constitucional e estabelecem as conexões recíprocas da carta magna com a construção de uma sociedade democrática na qual a revolução dentro da ordem e a revolução contra a ordem constam da ordem do dia e das possibilidades que se mostram no horizonte histórico. (Fernandes, 1986).

O texto é claro e o grifo ressalta a importância histórica atribuída na afirmação: “Pela primeira vez em nossa história, Constituição, Democracia e Revolução aparecem como entidades históricas em relação de interdependência e de reciprocidade”.

Ele já havia chamado a atenção para a capacidade antecipatória de nossa classe dominante, presente em tantos episódios históricos decisivos, como a proclamação da independência, abolição da escravatura, república e mesmo

no golpe de 1964, que sequer aguardou o início das anunciadas reformas de base. Desde o final da década de 1970, alertava que o projeto de manutenção do sistema político da ditadura, batizado pelo general Golbery de “abertura, lenta gradual e segura”, procurava, mais uma vez, antecipar-se para assegurar que o sistema político construído pela ditadura se mantivesse, elegendo um “civil de confiança” através do Colégio Eleitoral, que transformaria o Congresso Nacional em Assembleia Constituinte.

Perder aquele embate, permitir que a ditadura consumasse seu projeto de abertura preservando o sistema político, comprometeria nosso futuro, empurrando “os de baixo” para forçar a conquista democrática sob pena de paralisarem todos os esforços de avanço social.

A Assembleia Constituinte eleita em 1986 consumaria o processo de transição conservadora, consagrando um sistema político que impediria qualquer avanço estrutural de um projeto popular. Por este motivo, Florestan foi quem mais denunciou que a Assembleia Nacional Constituinte deveria ser exclusiva, não poderia ser composta por deputados e senadores que inevitavelmente reproduziriam todo o sistema que lhes assegurou a eleição. Buscou, em seus artigos, mostrar ao conjunto das forças populares a importância decisiva daquela batalha.

O alerta de Florestan ganha ares proféticos atualmente. Manter o sistema político impossibilitaria a ampliação da democracia e, fatalmente, determinaria o limite de qualquer avanço popular. Ao longo de 1983, ele já havia percebido a importância decisiva da palavra de ordem “diretas já” como a metassíntese das diversas insatisfações sociais com a ditadura, capaz de derrotar o cerne da “abertura lenta gradual e segura”.

Recordemos que em 1983, quando a campanha por eleições diretas foi lançada, essa luta era exclusivamente de setores de esquerda. Ainda assim, algumas organizações nutriam desconfiança com a palavra de ordem. Um julgavam que a centralidade deveria seguir em torno das bandeiras econômicas e outras temiam que o regime militar saísse fortalecido e legitimado em eleições diretas. Somente em janeiro de 1984, com o crescimento das manifestações, se conseguiu a unanimidade do apoio da esquerda e a adesão de diversos setores burgueses.

A campanha das “diretas já” foi a maior mobilização social de nossa história e alterou, definitivamente, a correlação de forças na luta contra a ditadura.

Porém, a Emenda Dante de Oliveira (PEC 05/1983), que restabelecia imediatamente as eleições diretas para a presidência da República, foi derrotada.

Há fracassos que acumulam forças e constroem referência social, como nos ensina Alain Badiou. Nenhum historiador conseguirá explicar a quase vitória de Lula, com um programa verdadeiramente democrático popular nas primeiras eleições diretas para a presidência, em 1989, sem compreender o acúmulo de forças e a referência obtidos na campanha das “diretas já”.

O PT não foi a força principal nos grandes comícios das “diretas já”, quase sempre hegemonizados por Ulisses Guimarães e os governadores do PMDB. No entanto, inquestionavelmente foi o que mais acumulou forças como representante daquela batalha. Sua coerência em manter a campanha e sua recusa em aderir ao “Tancredo já” foram decisivas para que isto ocorresse.

No entanto, com a derrota da Emenda Dante de Oliveira, os setores burgueses da campanha comprovam sua habilidade antecipatória e rapidamente buscam converter a luta social na campanha “Tancredo já”. Com as ironias da história, teremos o desfecho de José Sarney (PMDB), dono de um currículo de prestação de serviços à ditadura, eleito no Colégio Eleitoral, como o presidente civil da transição.

Ainda que por caminhos tortuosos, consuma-se o plano elaborado pelo general Golbery. No bojo daquilo que se autodenominou “Nova República”, o Congresso Nacional convoca a “Assembleia Nacional Constituinte”. Mas que Congresso Nacional era esse com poderes convocatórios?

Um terço do Senado Federal era constituído por “senadores biônicos”. O senador biônico era eleito indiretamente, por um Colégio Eleitoral, de acordo com a Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977, que, outorgada no governo do ditador Ernesto Geisel, que estendeu o mandato presidencial de cinco para seis anos, aumentou a bancada federal nos estados menos populosos do país, de modo a assegurar a maioria governista, e manteve as eleições indiretas para governador. Os senadores biônicos foram eleitos em 1º de setembro de 1978 para um mandato de oito anos (1979-1987). Além disso, os demais parlamentares eleitos em 1982 haviam disputado o pleito aprisionados na “camisa de força” da chamada Lei Falcão (lei 6.339/1976), na qual os partidos estavam proibidos de anunciar, em suas propagandas, outras informações além de breves dados sobre a trajetória de vida dos candidatos. Também era

proibido veicular músicas com letra, discursos e imagens. A única exceção era em relação à foto do candidato, que poderia ser exibida na televisão, juntamente com seu respectivo nome, partido e a leitura de seu currículo. As eleições de 1982, realizadas na vigência da censura, do AI-5, do recente fim do sistema bipartidário Arena/MDB, conformaram um Congresso Nacional ilegítimo, com uma maioria artificial dos que sustentavam o regime militar.

Este foi o Congresso Nacional que “imbuído do Poder Originário emanado do povo” decidiu que a próxima legislatura teria “Poderes Constituintes”. E Florestan denunciou todo este processo. Escreveu inúmeros artigos explicando que uma Assembleia Nacional Constituinte, para ser efetivamente soberana, deveria ser exclusiva. Seus representantes não poderiam ser os mesmos deputados e senadores eleitos para o Congresso.

Anos decisivos, que projetariam suas marcas ao futuro, determinando a natureza dos confrontos que estamos enfrentando atualmente. O Brasil situava-se ante a disjuntiva da transição conservadora ou de uma revolução democrática para superar a ditadura. Mas Florestan nos avisou:

Uma Assembleia Nacional Constituinte que se curvou à prepotência do sistema de poder existente e, por sua maioria conservadora, representa não o poder originário e soberano do povo, mas os particularismos das classes privilegiadas e as ambições das nações capitalistas hegemônicas, tem muito o que aprender e o que temer diante dos ressentimentos e frustrações da massa subalterna dos cidadãos. Ambos, ressentimentos e frustrações, acarretam violência e agressão. Seria melhor receber o recado e mudar o estilo de produção constitucional. Há grosserias que são detestáveis, mas possuem raízes históricas pelas quais passado e presente se ligam à construção do futuro. E a nação, nesses estratos, só quer socialmente uma coisa: uma revolução democrática irreversível. (Fernandes, 1986)¹

O resultado foi uma constituição que, apesar de conter inegáveis avanços sociais, resultantes da intensa mobilização popular daqueles anos, manteve integralmente o mesmo sistema político herdado da ditadura. O privilégio de candidaturas pessoais em detrimento de propostas políticas, o fortalecimento crescente do financiamento privado dos grandes grupos econômicos, meca-

¹ FERNANDES, Florestan. Constituição e Revolução. *Folha de S.Paulo*, 23/01/1986.

nismos como o plebiscito e o referendo como mera fachada, inexistência de controle social e a manutenção do monopólio da mídia, que detém um poder incontrolável, interferindo na política.

Ao contrário do que a versão oficial nos diz, não houve um “acordo político” que resultasse numa transição democrática. As forças populares foram derrotadas e obrigadas a aceitar o ritmo e o processo imposto pela ditadura militar. O momento decisivo foi a derrota das “diretas já” em 1984. E a isso nos alertou, com muita insistência, Florestan Fernandes. Seguimos recalçando a violência e os crimes da ditadura, clamando pelos desaparecidos, suportando a ideia de impunidade presente em torturadores gozando tranquilamente suas aposentadorias. E o que é pior, reconhecendo na atualidade a presença das mesmas práticas nos porões do Estado.

Afinal de contas, os efeitos traumáticos da violência cometida pelo regime de arbítrio permanecem vivos em nossa memória coletiva e a impunidade dos crimes cometidos segue produzindo seus efeitos na sociedade. Sem lançarmos a luz da verdade nas dores e recordações recalçadas, seguiremos aprisionados àquele momento de nossa história. E quando o Supremo Tribunal Federal (STF) entende que os torturadores e criminosos da ditadura foram anistiados, fundamenta-se na continuidade desse sistema político.

As margens democráticas do sistema se estreitaram ainda mais a partir da década de 1990. Os 15 anos de neoliberalismo deixaram marcas profundas em nosso continente. Ao destruir os mecanismos nacionais que protegiam a soberania econômica, estabelecendo uma dominação absoluta do capital financeiro internacional, os governos neoliberais promoveram gigantescas transferências de recursos para os grandes grupos imperialistas. Estados nacionais esvaziados pelas privatizações e rígidas regras de submissão ao mercado financeiro, asseguradas nas legislações e economias incapazes de gerar postos de trabalho, reduziram os estreitos limites do sistema político herdado da ditadura.

Essa verdadeira ofensiva neoliberal, impulsionada desde a década de 1980, além de nos aprisionar num conjunto de regras jurídicas em que qualquer tentativa de alteração suscita fortes retaliações financeiras, nos legou um aumento do grau de abertura da economia às importações e um padrão de consumo predatório e insustentável, estendido a largas camadas da população

Gradativamente, generalizou-se a percepção de que há uma “blindagem” da política aos verdadeiros interesses do povo brasileiro. Nesse contexto, os partidos políticos e os próprios políticos são vistos como parte de uma mesma engrenagem subordinada aos interesses das elites e a democracia representativa se apresenta, aos olhos da juventude, como um mecanismo que impede a democracia efetiva. A arquitetura institucional brasileira e a configuração estrutural do capitalismo deixaram espaços exíguos para a política.

Nesse cenário, uma poderosa mídia altamente centralizada, que opera como um verdadeiro partido político dos interesses dominantes, traduz toda a insatisfação e frustração seletivamente, direcionando-a contra as forças de esquerda e movimentos populares.

Limitado por todo este contexto, a vitória da candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), nas eleições de 2002, ocorre no auge do descenso da capacidade de lutas, se tomarmos como indicador o número de greves apurados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). Ao contrário de outras experiências de governos também eleitos na luta contra o neoliberalismo em nosso continente, como a Venezuela, Equador e Bolívia, os dois governos de Lula optaram por não enfrentar o sistema político, deixando de apresentar qualquer proposta de uma constituinte.

Com os governos petistas, ingressamos num período de fortalecimento da capacidade de luta da classe trabalhadora. Desde 2004, presenciamos uma recuperação do movimento sindical brasileiro, com a grande maioria dos acordos e convenções obtendo aumento real de salário. Os dados sobre as greves de 2004 e dos anos subsequentes apontam para uma atividade sindical vigorosa, considerado o padrão histórico de ação sindical brasileiro. Na segunda metade da década de 1980, tivemos uma média de 2,2 mil greves por ano, mas esse foi um período excepcional na história do sindicalismo brasileiro e mundial; já no período 1991-1997, a média anual de greves caiu para cerca de 930. Na década de 2000, em especial depois de 2004, embora em números absolutos as greves tenham diminuído (em termos médios entre os anos de 2004 e 2010 foram 360 greves e 1,5 milhão de grevistas por ano), as greves ganharam força em termos reivindicativos e de conquistas e seguiram avançando quantitativamente.

O crescimento da capacidade de lutas do movimento sindical expressa um momento de retomada da luta popular. Porém, o mais grave foi a incapacidade

dos governos em contribuir para qualquer processo de organização social. A ausência de uma perspectiva de organização de massas ao longo dos governos petistas de Lula e Dilma, gerando uma juventude proletária que, mesmo se beneficiando deste período, não se reconhece nesses governos, exige legítimos avanços e pode ser disputada pela direita. O resultado é que hoje temos uma juventude beneficiada por programas de ensino como o ProUni, mas que nem mesmo apoia outros programas como o Bolsa Família ou o Mais Médicos e vice-versa.

Junho de 2013 deixa claro que mudou a capacidade de luta popular

Junho de 2013 traz, com muita força, a ideia de que “eles não me representam”. Mesmo as bandeiras de partidos de esquerda foram vistas como símbolos da burocracia, apesar de seu histórico de lutas. As manifestações de 2013 marcam de forma definitiva que ingressamos num período de reascenso da capacidade de lutas e mobilizações. O número de greves – importante indicativo da capacidade de lutas nas sociedades industriais – após se igualar em 2013 com o patamar histórico da década de 1980, segue crescendo. A capacidade de mobilização popular aumenta e a compreensão da luta social como uma forma concreta de solução de seus problemas retoma o imaginário social.

Impulsionada pelos gritos de junho de 2013, num momento tenso, com mobilizações crescentes, com a direita apostando todas as suas fichas em desgastar o governo Federal, a resposta da presidenta Dilma é extremamente audaciosa. Anuncia um plebiscito para tratar da reforma política e sinaliza a convocação de uma Assembleia Constituinte Exclusiva sobre o sistema político!

Tamanha audácia paga um alto preço e a proposta sobrevive por apenas 16 horas!

A direita não vacilou um só segundo. Imediatamente compreendeu o que estava em jogo e abriu todas as suas baterias. O porta-voz da reação, ministro Gilmar Mendes, deu a linha. “O Brasil dormiu como se fosse Alemanha, Itália, Espanha, Portugal em termos de estabilidade institucional e amanheceu parecido com a Bolívia ou a Venezuela”, proclamou com rapidez. Imediatamente os articulistas da Rede Globo, revista *Veja* etc., proclamaram: “Isso é

Chavismo”. Sem perder tempo, o vice-presidente, Michel Temer (PMDB), reuniu-se com a presidenta Dilma para sinalizar os riscos de romper a aliança com o PMDB. Toda a oposição de direita passou o dia esbravejando no Congresso. Inúmeros juristas constitucionalistas, tal qual múmias levantando das tumbas, foram imediatamente entrevistados para mostrar a “impossibilidade técnica” desta proposta.

Fica evidente o que está em jogo e por que a proposta de uma Constituinte é tão perigosa para as classes dominantes. Aprisionados em um sistema político, que impõem recuo e concessão como únicas alternativas para enfrentar problemas econômicos, o risco das mobilizações geradas pela retomada das lutas sociais identificar a necessidade de mudar o sistema político ameaça toda a blindagem assegurada pela herança da transição conservadora e aperfeiçoada pela blindagem jurídica dos anos de ofensiva neoliberal.

Tal solução não pode ser admitida, pois representa uma solução para o cerco político em que tentam aprisionar o governo Dilma. Evidentemente, a maioria dos parlamentares do Congresso Nacional, o único que pode convocar o plebiscito legal, não tem interesse em mudar as atuais regras. É nesse momento que os movimentos sociais, compreendendo que o “cavalo passava selado”, não perderam a oportunidade histórica e num feito memorável se reuniram e decidiram que “já que eles se recusam, nós faremos”. É assim que surge o Plebiscito Popular da Constituinte.

A campanha do Plebiscito Popular produziu uma unidade das forças sociais de esquerda que não era vista desde a campanha contra a Alca em 2002, envolvendo mais de 100 mil militantes e ativistas voluntários numa gigantesca ação pedagógica que resultou no feito de arrecadar 7.754.436 votos em todo o Brasil.

O mais importante é que pautou o tema da Constituinte Exclusiva e Soberana do Sistema Político. Apesar de toda a mobilização do Plebiscito Popular, que movimentou as redes sociais, envolveu os principais candidatos presidenciais, lideranças, artistas e personalidades, a campanha mereceu o completo descaso da grande mídia, demonstrando claramente que a classe dominante não aceita enfrentar o tema.

A grande questão é saber se conseguiremos construir uma grande campanha de massas, semelhante à das “diretas já”, em torno da bandeira da Constituinte. É um desafio imenso. Na década de 1980, havia um profundo desgaste

da ditadura, governadores e parlamentares eleitos pelo PMDB (continuidade do MDB), e, conseqüentemente, possibilidade de construir uma ampla frente em torno da bandeira das “diretas já”. Sabemos que ao entrar na campanha os setores burgueses disputaram sua condução e após a derrota da Emenda Dante de Oliveira imprimiram uma nova bandeira, o “Tancredo já”, isolando a classe trabalhadora e atropelando a perspectiva de manter a luta por “diretas já”. Mas, desde janeiro de 1984 até a derrota no Congresso Nacional, apoiaram a campanha, conformando a nossa mais ampla frente democrática. E agora? Temos força para enfrentar este desafio? Afinal, como nos ensinou Florestan Fernandes, democratizar o sistema político somente interessa à classe trabalhadora e aos seus aliados do campo popular. Nem mesmo os setores da burguesia interna, que apoiam, participam e sustentam a frente neodesenvolvimentista do governo Dilma, terão interesse em mudanças profundas que ameacem a hegemonia de classe no Congresso Nacional. Sem enfrentar este desafio, assistiremos às crescentes insatisfações manipuladas pela direita.

Quando enfrentamos um cerco, a solução é rompê-lo. Isso exige ousadia. É claramente perceptível que as lutas sociais retomaram o imaginário popular. Talvez esta seja a mais importante das conseqüências de junho de 2013. Abriam a possibilidade de uma campanha de massas ganhar as ruas. Neste momento em que enfrentamos uma avassaladora ofensiva da direita, assistimos uma clara disputa política e ideológica das insatisfações sociais.

Trata-se de uma luta que terá que ser decidida nas mobilizações de rua. O erro histórico de não ter proporcionado organização social a partir da experiência administrativa do governo não será superado a curto prazo. A força social que pode cumprir esse papel é composta pelos atuais setores organizados do movimento sindical e popular, com todos os seus limites, em conjunto com as massas desorganizadas, que deram uma pequena mostra nas mobilizações de junho de 2013. Este é o casamento necessário, fundamental, sem o qual não haverá nenhum avanço.

Situações como essa exigem ousadia e coragem dos indivíduos na história. Porém, além destas qualidades, será preciso uma resposta no campo da política, que exige mobilizar a força social existente.

Construir uma bandeira política que rompa a impossibilidade de transformações estruturais em nossa sociedade não é uma opção. É a possibilidade

que temos diante da atual disjuntiva histórica. A bandeira é a Constituinte, Exclusiva e Soberana do Sistema Político.

Sem avançar, toda a frustração gerada nos últimos anos será capitalizada pelo inimigo. Não estamos diante de uma campanha a mais. Manter o atual sistema político implica em retroceder quando precisamos avançar. Sem compreender isso, estaremos no passo de espera, lidando com os crescentes ataques denunciastas da mídia, aguardando, sempre na defensiva, que nos derrotem. Ou o que é pior, permanecendo acuados, assistindo a um governo que foi portador das melhores esperanças de transformação aprisionado na execução de um programa que é sua própria negação, deixando o “sangramento” esvair qualquer vontade política de apoiá-lo.

Um cerco político só é rompido quando se retoma a ofensiva. Nenhuma reforma política democrática será possível com a atual composição do Congresso Nacional.

Este é o momento em que a militância fará a diferença.

Corrupção se combate com reforma política

Vagner Freitas

O debate sobre a necessidade de uma reforma democrática do sistema político existente em nosso país ganhou corpo e se consolidou nos movimentos sindical e social. Ao longo de 2014, iniciativas do campo democrático e popular, como o Plebiscito Popular por uma Constituinte Exclusiva e Soberana sobre o Sistema Político, que recolheu quase oito milhões de votos em setembro, bem como o abaixo-assinado do Partido dos Trabalhadores (PT) e a campanha da Coalizão Democrática, da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), deram o tom no debate que incidiu na própria campanha eleitoral, especialmente no 2º turno das eleições presidenciais, com a candidata do PT reeleita, Dilma Rousseff, tomando posição por um plebiscito sobre a reforma política.

No entanto, com a eleição do “Congresso mais conservador desde 1964”, segundo dados do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap), a posterior eleição do “independente” Eduardo Cunha (PMDB-RJ) para presidir a Câmara dos Deputados, e o cenário de crise política e econômica, quem milita pela reforma política se viu diante de uma ofensiva organizada e articulada dos setores conservadores e reacionários, absolutamente contrários às mudanças que defendemos.

A ação em torno da votação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) número 352/2013, cujo objetivo central é o de constitucionalizar o financia-

mento empresarial de campanhas, começou há meses, quando o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Gilmar Mendes, paralisou a votação contra o financiamento empresarial que estava em seis a um (sobre um total de 11 ministros), com uma conhecida manobra, o chamado pedido de vistas. Recentemente, Cunha se apressou em articular uma votação na Câmara e decidiu criar uma comissão especial para discutir e analisar o conteúdo da referida PEC.

Essas ações fizeram com que a prioridade máxima das forças progressistas mudasse. Atualmente, é fundamental atuar para barrar a contrarreforma capitaneada por Cunha, que inclusive deu prazos rápidos (120 dias) para os trabalhos de uma comissão presidida por um deputado federal do DEM. A Central Única dos Trabalhadores (CUT) e os movimentos sociais trabalham para juntar o maior número de forças sociais e políticas para barrar essa contrarreforma que visa expulsar o povo das decisões e do espaço parlamentar, centrando fogo contra o financiamento empresarial de campanhas eleitorais, cujos efeitos nocivos sobre o sistema político foram escancarados na “Operação Lava-Jato”.

Para a CUT, corrupção se combate com reforma política e denunciar o financiamento empresarial, um mal que corrói as instituições, é uma obrigação das forças democráticas brasileiras. Esse, aliás, é um item da reforma que tem grande respaldo popular e vai permitir que, a partir dele, se questione o conjunto das deformações existentes no sistema político, tais como proporcionalidade nacional desequilibrada, falta de espaços de participação popular, sub-representação de setores como mulheres, negros, indígenas e jovens, além de um Senado oligárquico que revisa todas as decisões da Câmara etc.

Numa democracia participativa, os direitos políticos são conquistas que não se limitam apenas a participar de reuniões, comícios, manifestações, ou apoiar um candidato e comparecer aos locais de votação no dia de eleição. É fundamental acompanhar os mandatos, cobrar, fiscalizar, participar dos debates que apontam saídas para correção dos erros, para o aperfeiçoamento do sistema político, punição das irregularidades e, em especial, lutar para que todos os brasileiros, e não apenas os políticos profissionais e seus familiares e amigos, tenham condições iguais de concorrer a um cargo eletivo e participar plenamente da vida política do país.

No Brasil, a população é induzida pela grande mídia a rejeitar a simples ideia de participação política – isso é coisa de bandido. É assim que o povo

traduz as falas raivosas que os comentaristas fazem diariamente nas rádios e televisões, em especial, contra o PT. Mas eles não estimulam essa onda de criminalização da política à toa. A cobertura de todos os meios de comunicação – jornais impressos, *sites* da grande mídia, rádios, revistas e televisões – que trata a maioria dos políticos, especialmente os do PT, como corruptos que devem ser banidos da face da terra, tem a ver com a ideologia conservadora e contrária à participação dos mais pobres. Está relacionada com os rumos da política econômica do governo nos últimos 12 anos. Tem a ver com os lucros dos donos dos meios de comunicação que defendem a agenda neoliberal, do corte de investimentos sociais, do arrocho aos trabalhadores, aposentados e pensionistas. Quanto menos distribuição de renda, melhor para essa turma. Quanto menos brasileiros/as bem informados/as sobre seus direitos, inclusive o de participar sobre os destinos do país, ir às ruas reivindicar, exigir mudanças que beneficiem a todos, melhor para o que alguns chamam de a turma da casa-grande, que não se conforma em não ter mais escravos à sua disposição.

Se há algo positivo neste cenário, é o fato de que o falso moralismo da cobertura está sendo escancarado pelas redes sociais que expõem e ridicularizam as reportagens, mostrando, por exemplo, que as denúncias contra políticos do PT, mesmo aquelas sem comprovação alguma, são escancaradas e tratadas com sensacionalismo e imenso desrespeito. Já as denúncias contra políticos amigos, como a turma que comandou o Propinoduto Tucano, são publicadas de forma a vender a ideia de que são pequenos problemas, em espaços menos nobres, com matérias curtas e confusas exibidas na TV.

O fato concreto é que essa regra eleitoral conservadora e o cerco montado pela imprensa, combinado com a redução do crescimento econômico, contribuem para que a maioria da população acabe comprando as teses da mídia. O resultado é a eleição de um parlamento conservador, contrário aos interesses da própria classe trabalhadora.

É inquestionável que o Congresso Nacional eleito em 2014, apesar das manifestações “contra tudo e contra todos” que ocorreram em 2013, não representa a maioria progressista da sociedade, apesar de renovado em 46,39% na Câmara e em 81,48% em relação às vagas em disputa no Senado. Segundo o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap), será um dos

mais conservadores e contrários aos interesses dos trabalhadores e da sociedade desde a redemocratização, em 1985.

O Diap também fez um levantamento sobre as bancadas na Câmara dos Deputados e o resultado não é nada favorável às causas populares: a bancada empresarial foi ampliada e terá 217 representantes, a bancada ruralista engrossou para 153. Já a sindical minguou para 51 deputados federais.

A reforma política e o combate à corrupção

Para a CUT, a reforma política é um dos mais efetivos instrumentos que existem para combater à corrupção no Brasil. A estratégia dos conservadores contrários à reforma, articulados com a imprensa, a oposição ao governo Dilma e ao PT e parte do Judiciário, é manipular as informações para dar a entender que o PT, partido que mais defende as mudanças, se beneficia da corrupção e que esta prática começou nos governos Dilma e do ex-presidente Lula. O que eles não dizem é que a corrupção faz parte da história do Brasil e que, nunca, na história do nosso país, se combateram e se apuraram tantas denúncias e irregularidades como no governo democrático-popular que vem sendo eleito desde 2002. Daí a importância de combinar a reforma política com o combate à corrupção e a democratização dos meios de comunicação para que tenhamos maior pluralidade possível na difusão das informações, ideias, opiniões etc.

A concentração da mídia nas mãos de poucas famílias, como disse o professor Wanderley Guilherme dos Santos, em entrevistas recentes:

É um obstáculo poderoso ao amadurecimento político do país. Em vez de estimular a formação de consensos em diversas áreas, que poderiam auxiliar no progresso social e na tomada de decisões de interesse geral, os meios de comunicação estimulam a formação de linhas de conflito inegociáveis entre grupos e setores sociais. Ajudam a definir posturas sectárias e criam um radicalismo artificial, sem base na vida real.

Para nós, estimulam também o distanciamento do povo da política. E sem participação popular, será impossível conquistar avanços sociais, manter e ampliar o projeto nacional de desenvolvimento com justiça e inclusão social, mais e melhores empregos e distribuição de renda, fazer as reformas estruturais que o Brasil precisa, entre elas, a reforma política.

Essa é a luta encampada por mais de 500 entidades, entre elas, CUT, CTB, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), Coordenação dos Movimentos Sociais (CMS), Fora do Eixo, Central de Movimentos Populares (CMP), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Consulta Popular, Central Única das Favelas do Rio Grande do Norte (CUFA), Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Associação Favela Viva – AC, Cáritas Brasileira, Centro Santo Dias de Direitos Humanos da Arquidiocese de São Paulo, Coletivo Quilombo e Educafro.

Em 2014, essas entidades coletaram em todo o Brasil cerca de 7,5 milhões de votos a favor do plebiscito pela Constituinte Exclusiva do Sistema Político. Este ano, o movimento social e sindical inicia um novo ciclo de lutas cujo objetivo é ampliar e reforçar as manifestações e atos em favor da reforma política popular. Desta vez, é preciso pressionar o Congresso Nacional a convocar um plebiscito oficial. O mote da campanha é “Plebiscito Constituinte: Tem de ser Oficial”.

A CUT defende uma participação popular na política ampla e irrestrita. Para nós, todos os segmentos da sociedade devem estar representados nas instâncias de poder – Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores – ao contrário do que ocorre hoje.

Com o atual sistema político, se elegem preferencialmente políticos profissionais, seus filhos, esposas, genros e noras, ou empresários, fazendeiros e banqueiros que têm muito dinheiro ou recebem generosas doações para gastar em campanhas eleitorais.

É justamente essa representação distorcida, resultado de uma legislação eleitoral que privilegia a influência do poder econômico, que precisamos combater e mudar. E a única alternativa é uma ampla e democrática reforma política, que aperfeiçoe os instrumentos de participação popular.

Para isso, é necessário fazer uma reforma política que acabe com as doações de empresas para as campanhas eleitorais, institua o financiamento público de campanha e limite as contribuições individuais. O financiamento das campanhas é hoje o maior estimulador de corrupção. Quem doa vai cobrar depois do governante e/ou parlamentar eleito.

Entre as Resoluções do 11º Congresso Nacional da CUT, em 2012, já havíamos feito a avaliação sobre a qualidade de representação no parlamento, a influência da herança da ditadura militar no sistema eleitoral nacional e as

relações comprometedoras que têm com os financiadores de campanhas eleitorais. Naquela ocasião, reafirmamos nosso compromisso de organizar a luta pela reforma política.

O item da resolução que se refere à reforma política é absolutamente claro quanto a esse compromisso:

A CUT constata que a relação de forças no atual Congresso Nacional bloqueou até mesmo a tímida reforma eleitoral que se discutia, o que coloca em pauta a questão da convocação de uma Assembleia Constituinte Específica que dê a palavra ao povo brasileiro, como instrumento que supere os obstáculos levantados pela classe dominante a qualquer transformação de fundo no nosso país. A CUT, ao defender uma reforma política alternativa à democracia parlamentar e corporativa e ao questionar a hegemonia da economia privada ou mista, defende uma nova relação entre transformação política e econômica.

Em nossa plataforma, aprovada há cerca de ano, também reafirmamos a necessidade de uma reforma política ampla e profunda, que contemple o aperfeiçoamento da democracia representativa e o fortalecimento da democracia participativa do povo brasileiro. Esse é o desejo inequívoco demonstrado em várias manifestações populares e em pesquisas de opinião.

Porém, para que o Congresso Nacional admita a necessidade de uma ampla reforma política, é preciso que haja muita pressão social, além da pressão sobre os partidos políticos, governadores e prefeitos. O Brasil não pode continuar com um sistema de governo em que os partidos façam alianças de conveniência; por exemplo, o PMDB e outros partidos fazem aliança nacional com o PT para presidência da República, composição com o PSDB e outros partidos da oposição para governadores e prefeitos, elegendo assim grande bancada heterodoxa, isto é, deputados com os pés nas duas canoas (da oposição e da situação), sendo que estes deputados votam conforme suas próprias conveniências e interesses. E o Brasil fica na incerteza e na fragilidade institucional.

Vivemos com uma bipolaridade de poder. Temos 33 partidos e uma lista de outros que querem registros. O que prepondera é o oportunismo e as negociatas. Não há democracia que resista!

Sobre os autores

Ana Claudia Chaves Teixeira é doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas. Possui graduação em Ciências Sociais (1994) e mestrado em Ciência Política (2000) pela mesma universidade. É pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (Nepac) da Unicamp.

André Marengo é cientista político, professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), integra o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (Cegov) e o Grupo de Pesquisa do CNPq denominado Instituições Políticas Comparadas.

Bruno Vicente Lippe Pasquarelli é doutorando da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), com pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e bolsista na Universidade de Oxford, no Reino Unido, com pesquisa financiada pela Capes.

Bruno P. W. Reis é professor do departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pesquisador visitante na University of Pennsylvania (Estados Unidos), com bolsa Capes. Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj)

exerceu recentemente funções de direção na Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs) e na Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP).

Cláudio Gonçalves Couto – Cientista político, professor do Departamento de Gestão Pública da FGV-EAESP, bolsista de produtividade 1-D do CNPq e secretário executivo da ANPOCS. É colunista ocasional de política dos jornais *Valor Econômico* e *O Estado de S. Paulo*.

Clarisse Paradis – Doutoranda em Ciência Política pela UFMG e vice-presidente do Partido dos Trabalhadores de Belo Horizonte, também é militante da Marcha Mundial das Mulheres.

Gleide Andrade – Graduada em Filosofia (PUC-MG), mestranda em Políticas Públicas pela Fundação Perseu Abramo, vice-presidente nacional do Partido dos Trabalhadores. Coordenadora Nacional da Campanha pela Reforma Política. Ex-secretária de Finanças do Partido dos Trabalhadores (MG). Ocupou cargos na administração democrática popular da Prefeitura de Belo Horizonte (gestões Patrus Ananias e Fernando Pimentel). Ativista e militante do Partido dos Trabalhadores desde 1986.

Henrique Fontana está no quinto mandato como deputado federal e se notabilizou pela luta por uma reforma política democrática. Foi vereador de Porto Alegre e secretário de Saúde do município. Formado em Administração e Medicina, tem 55 anos, é casado, tem dois filhos e um neto.

Jairo Nicolau é cientista político, professor titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro. É especialista em sistemas eleitorais.

João Feres Jr. É cientista político, professor e vice-diretor do IESP-UERJ; coordenador Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GE-MAA), do Laboratório de Estudos da Mídia e Esfera Pública (LEMEP) e do site Manchetômetro. Autor de vários livros, estudos e artigos científicos sobre políticas de ação afirmativa, mídia, política e teoria política.

Luciana Tatagiba é professora do Departamento de Ciência Política da Unicamp, onde desenvolve pesquisas sobre os temas da democracia participativa,

movimentos sociais e ação coletiva. É mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (1998) e doutora em Ciências Sociais pela mesma universidade (2003).

Luiz Otávio Ribas é doutorando em Direito na UERJ, conselheiro do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS), militante da Consulta Popular.

Maria do Socorro Sousa Braga é professora e pesquisadora da UFSCar. Integra, desde 2012, a diretoria da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP).

Marcus Ianoni é professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF) e colunista do Jornal do Brasil. Pesquisa, principalmente, relações entre Estado, interesses e economia.

Pedro Neiva é doutor em ciência política pelo IUPERJ, com pós-doutorado em metodologia quantitativa pela Universidade do Texas. Foi pesquisador do Cebrap de 2007 a 2010. Atualmente é professor adjunto do Departamento de Administração na Universidade de Brasília (UnB).

Ricardo Gebrim é advogado, dirigente da Consulta Popular, integra a Coordenação do Plebiscito Popular da Constituinte.

San Romanelli Assumpção é mestre e doutora em ciência política pela USP, pós-doutoranda do IESP-UERJ, foi assessora da CNV. É pesquisadora na área de teoria política contemporânea, com foco em teorias da justiça, tolerância, direitos humanos e democracia.

Sarah de Roure é bacharel em História pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em Desenvolvimento e Cooperação Internacional pela Universidade do País Basco, também é militante do Partido dos Trabalhadores e da Marcha Mundial das Mulheres.

Tarso Genro foi governador do Rio Grande do Sul (2011-2014) e ministro da Justiça (2007-2010). É autor de vários livros na área de Direito, Política e Literatura.

Teresa Sacchet tem pós-doutorado pela Universidade de São Paulo (USP), doutorado pela Universidade de Essex, no Reino Unido (ambos em Ciência Política), e mestrado em Sociologia e Política pelo Birkbeck College, Universidade de Londres. É especialista na temática de mulheres, gênero e política e professora visitante no Departamento de Gênero e Política para as Mulheres da Universidade da Califórnia Berkeley.

Wagner Freitas é bancário, presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e conselheiro do Conselho de Administração do BNDES.

Wagner Iglecias é doutor em Sociologia e professor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo.

Wagner Pralon Mancuso é doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e professor da Escola de Ciências, Artes e Humanidades da mesma Universidade.

