

Resgate da reforma política

Diversidade e pluralismo no Legislativo

SENADO FEDERAL



Resgate da reforma política

Diversidade e pluralismo no Legislativo

SENADO FEDERAL

Mesa

Biênio 2015 – 2016

Senador Renan Calheiros

PRESIDENTE

Senador Jorge Viana

PRIMEIRO-VICE-PRESIDENTE

Senador Romero Jucá

SEGUNDO-VICE-PRESIDENTE

Senador Vicentinho Alves

PRIMEIRO-SECRETÁRIO

Senador Zezé Perrela

SEGUNDO-SECRETÁRIO

Senador Gladson Cameli

TERCEIRO-SECRETÁRIO

Senadora Ângela Portela

QUARTA-SECRETÁRIA

SUPLENTES DE SECRETÁRIO

Senador Sérgio Petecão

Senador João Alberto Souza

Senador Douglas Cintra

Resgate da reforma política

Diversidade e pluralismo no Legislativo

Brasília – 2015

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Diretor-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário-Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor-Geral

ADVOCACIA GERAL

Rômulo Gobbi do Amaral – Advogado-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Consultor-Geral Adjunto

Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa

Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

Resgate da reforma política : diversidade e pluralismo no legislativo / Gabrielle Tatith Pereira ... [et al.] ; organizadores Rafael Silveira e Silva, Fernando B. Meneguim — Brasília : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015.
361 p.

ISBN: 978-85-7018-588-4

1. Direito eleitoral, Brasil. 2. Sistema eleitoral. 3. Reforma política. 4. Propaganda eleitoral. I. Pereira, Gabrielle Tatith. II. Silva, Rafael. III. Meneguim, Fernando.

CDDir 341.28



Sumário

10	Apresentação
12	Introdução
356	Sobre os organizadores
358	Sobre os autores

16 Reforma política: necessidades e limites

20 Representação política, judicialização e democracia: o resgate do político por meio da interação entre o parlamento e a esfera pública

Gabrielle Tatith Pereira

44 Análise econômica do direito eleitoral: efeitos não antecipados e indesejados da reforma política

Pedro Fernando Nery

74 Liberdade de expressão e as regras do jogo eleitoral

78 Liberdade de expressão e propaganda eleitoral: o caso das redes sociais

João Trindade Cavalcante Filho

96 O direito de resposta na esfera eleitoral: estudo comparado e proposta de ampliação do papel das juntas eleitorais

Gabriel Borges

120 Dilemas do financiamento das campanhas eleitorais

124 As empresas e o financiamento de campanhas no supremo tribunal federal

Octavio Augusto da Silva Orzari

146 Financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais: questões sobre o direito proposto e o direito pressuposto

Fernando Antônio Gadelha da Trindade

164 Financiamento de campanhas e jurisdição constitucional: análise das recentes experiências brasileira e norte-americana

Francisco Schertel Mendes

184 Desafios da democracia representativa

190 Série de divisores D'Hondt e série de divisores de Sainte-Laguë: reflexões para o Brasil

Pedro Barreira Silva da Rocha

206 A pergunta “Em quem você votou?” é cabível?: aproveitamento do voto na eleição de 2010 para a Câmara dos Deputados

C. Alexandre A. Rocha

228 Mudança do sistema eleitoral traz reforma política

Arlindo Fernandes de Oliveira

246 Cláusula de barreira e justa representação da sociedade: a necessária modulação entre pluralismo político, pluripartidarismo, isonomia, preservação de partidos históricos e governabilidade

Ronaldo Jorge Araujo Vieira Junior

276 A reforma política do Supremo Tribunal Federal

Edvaldo Fernandes da Silva

296 Novos temas e releituras acerca da reforma política

300 Política de cotas de gênero na legislação eleitoral: estudo comparado e avaliação do caso brasileiro

Maria da Conceição Lima Alves

316 Candidaturas avulsas na reforma política: a oportunidade de um ensaio

Fábio Augusto Santana Hage

332 Reeleição: considerações sobre a experiência brasileira e a necessária revisão do instituto

Breno Righi

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal. É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Apresentação

A Consultoria Legislativa e a Advocacia do Senado Federal promovem a publicação de uma coleção de 15 artigos sobre temas relacionados à reforma política, escritos por consultores legislativos e advogados do Senado. É uma contribuição valiosa para quem queira compreender um pouco mais os complexos problemas que envolvem o sistema político-eleitoral brasileiro.

A ideia da obra teve como origem os discursos de importantes lideranças do País, bem como o clamor da sociedade civil para que haja uma reforma que corrija distorções do nosso sistema político.

O começo de uma nova legislatura torna extremamente oportuno o debate sobre esses temas, tratados com originalidade e profundidade pelo corpo funcional desta Casa.

Compreendemos que os problemas são diversos e muitos diagnósticos e soluções vêm sendo ofertados pelos mais variados setores do País. Apesar de sabermos que os desafios não são simples, os estudos aqui apresentados contribuem para o enriquecimento e o amadurecimento das medidas a serem discutidas e decididas no Congresso Nacional.

Cumprimentamos os autores e os organizadores pela dedicação e pela concepção da obra. Aproveitamos para também agradecer pela qualidade e pelo profissionalismo das equipes do Núcleo de Estudos da Consultoria Legislativa, da Coordenação de Edições Técnicas e da Coordenação de Publicidade e Marketing do Senado Federal.

Rômulo Gobbi do Amaral
Advogado-Geral

Paulo Fernando Mohn e Souza
Consultor-Geral Legislativo

Luiz Fernando Bandeira de Melo Filho
Secretário-Geral da Mesa

Introdução

Mesmo para um público bem informado, quando o tema da reforma política vem à discussão, há uma dificuldade de se estabelecerem opiniões precisas ou compartilhadas. Trata-se de um tema que implica um conjunto de questões fortemente entrelaçadas com repercussão em várias dimensões das relações sociais.

A reforma política diz respeito à revisão das nossas instituições políticas, especialmente aquelas vinculadas à democracia representativa, fundamentada na existência dos partidos e na forma de escolha das lideranças políticas.

As manifestações de insatisfação popular e o desestímulo da participação política meramente atrelada às eleições alimentam periodicamente debates sobre os vários temas relacionados à reforma política. São ondas movimentadas pela sociedade civil organizada, pela imprensa ou mesmo pela própria classe política. Ondas que, infelizmente, terminam perdendo sua força, mas são substituídas por outras provocadas pelas partes interessadas que se renovam e se reorganizam.

Com o intuito de estabelecer um novo ciclo de discussões e colaborar nesse debate, consultores legislativos e advogados do Senado Federal reuniram-se para apresentar suas ideias acerca do tema. Trata-se de uma iniciativa relevante, em primeiro lugar porque os autores são servidores públicos do Congresso Nacional que lidam diariamente com as demandas dos parlamentares. Assim, por conhecerem de perto a dinâmica do Poder Legislativo, esses profissionais têm condições de oferecer opiniões qualificadas de quem participa de uma instituição que encarna a essência da democracia representativa. Em segundo lugar, porque suas contribuições espelham a característica permanente do debate sobre reforma política: a diversidade de opiniões e a pluralidade de alternativas que visam aprimorar as escolhas e o desenvolvimento de lideranças políticas. Não obstante tal variedade de ideias, algumas perspectivas compartilhadas norteiam boa parte desta obra.

Primeiramente, é relevante destacar que, apesar da importância da reforma política, não se deve atribuir a ela o rótulo de solução para todos os problemas enfrentados pelo nosso sistema político, tal como argumentam muitos dos seus defensores. O que se deve esperar dela, então? A implementação de reformas deve incentivar, induzir e estabelecer mudanças no comportamento dos atores políticos e dos próprios cidadãos. Quaisquer resultados almejados somente serão observados no longo prazo, com o processo interativo entre as instituições e as preferências dos agentes envolvidos.

Outro aspecto relevante é o de que as propostas são formuladas para combater problemas específicos. A solução desses problemas é que enseja os desenhos de cada proposta de reforma política. Mas, afinal, qual deve ser o mal a ser combatido? A corrupção? A ameaça à governabilidade? A fraqueza dos partidos? A falta de legitimidade da classe política? O distanciamento entre representantes e representados? Boa parte das propostas está centrada em uma ou no máximo duas perspectivas, deixando as demais à margem da discussão. Cada intenção de mudança está respaldada numa motivação ou naquilo que cada grupo social imagina ser o problema mais relevante. O afunilamento dos objetivos tem afastado as propostas e dificultado o consenso, estratificando propostas que deveriam dialogar entre si, dado que os temas se interligam. Além disso, perde-se a oportunidade de aplicar soluções graduais ou que contemplem uma noção intertemporal negociada que viabilize a formação de maiorias ou mesmo de consensos.

Outro aspecto é a ponderação acerca das soluções propostas. Diagnósticos equivocados sobre as mazelas do nosso sistema prejudicam de forma determinante o debate e a formulação de propostas. Além disso, discussões realizadas de forma apressada terão maior probabilidade de insucesso, tendo em vista os numerosos pontos de veto que encurtarão o caminho do debate diretamente para a rejeição. A interdependência entre os vários aspectos da reforma pede a elaboração das perguntas corretas, de forma a se estabelecerem os elos causais dos problemas.

Nesse caso, ouvir as partes é, além de democrático, um ato de prudência e de moderação. Vários artigos desta obra ressaltam a importância da inclusão social na discussão sobre reforma política, de forma a diminuir o déficit de legitimidade de que a classe política é acusada. Para expandir a participação social, é fundamental dar voz a um conjunto mais extenso de ideias e de grupos, e isso somente se consegue com instituições e procedimentos de inserção democrática e de transparência. Ao contrário do que se supõe, a falta de soluções e consensos não está especificamente na demora do consenso, mas justamente na ausência da participação da sociedade nas arenas decisórias, o que, por sua vez, estimula a descontinuidade das discussões.

Sobre o lócus de discussão sobre reforma política, também existe certo desconforto por parte de vários autores. O clima de insatisfação com a classe política tem desviado as atenções para cada vez mais longe do Congresso Nacional. Com a reforma não é diferente. A inércia representada pela ausência de soluções apro-

vadas pelo Legislativo faz crescer a expectativa da interferência dos outros poderes da República. Primeiramente, temos o crescente fenômeno da judicialização da política, incentivando a substituição dos parlamentares pelos ministros do Supremo Tribunal Federal, no pressuposto de que a hermenêutica jurídica supere os dilemas da democracia representativa. Por sua vez, os chefes do Poder Executivo, de tempos em tempos, também são incentivados a se manifestar sobre propostas de reforma, estimulados por seus amplos poderes legiferantes, bem como pelo controle da sua base de apoio legislativo. O fato é que as lideranças dos Poderes Executivo e Judiciário também apresentam limitações do ponto de vista das soluções propostas, e seus processos decisórios internos carecem de expedientes tão amplos ou democráticos como os que existem no Legislativo. Nos capítulos aqui reunidos, fica evidente a defesa de que a retomada das discussões sobre a reforma política deva ser liderada e retomada pelo Congresso Nacional, com um processo sistemático e contínuo de debates que envolvam vários segmentos sociais.

Acerca da organização do livro, os quinze capítulos que o compõem foram reunidos em cinco partes, de acordo com os seguintes eixos temáticos: (i) *Reforma política: necessidades e limites*; (ii) *Liberdade de expressão e regras do jogo eleitoral*; (iii) *Dilemas do financiamento das campanhas eleitorais*; (iv) *Desafios da democracia representativa*; e (v) *Novos temas e reeleições acerca da reforma política*. Não foi nossa pretensão esgotar os assuntos pertinentes à reforma, mas agregar contribuições que sejam valiosas para a orientação de pelo menos algumas dimensões do debate.

Ainda com relação à organização da obra, ressaltamos que cada parte é precedida por um preâmbulo, no qual se discute brevemente os temas, bem como são apresentados os principais argumentos de cada capítulo. O leitor terá, assim, oportunidade de escolher a melhor forma de aproveitar a obra, seja em leitura sequenciada ou não, apesar da interdependência dos assuntos.

Esperamos que este livro sirva de estímulo para novas ponderações acerca da reforma política, incentivando discussões equilibradas e participativas, que resgatem a credibilidade do Congresso Nacional sobre uma agenda temática que eminentemente deve ser tratada no âmbito do Poder Legislativo.

Rafael Silveira e Silva
Fernando Boarato Meneguim
Gabrielle Tatith Pereira

Reforma política: necessidades e limites



Qualquer proposta ou ideia acerca de uma reforma política deve estar bem fundamentada nos pressupostos da representação. Este termo, *representação*, possui acepções tão variadas e paradoxais que pode oscilar entre a supervalorização da classe política e a negação completa das instituições representativas. Assim, os desafios contemporâneos de uma democracia que se pretende representativa pedem cada vez mais o desenvolvimento das relações de identidade ou de aproximação entre eleitores e representantes que impliquem um mandato que dê espaço ao



interesse nacional sem se desconectar com compromissos mais específicos.

Mesmo que as instituições que respaldam a democracia representativa apresentem limitações, o circuito da representação necessita ser enfatizado como um processo substantivo, que reavalie e aprofunde o papel dos eleitores e dos representantes, por meio da institucionalização de mecanismos de responsabilização dos atores políticos em suas diferentes funções e da ampliação da participação social nos trabalhos legislativos.

Dessa maneira, reafirmando a ponderação inicial sobre a reforma política como panaceia, esta parte do livro dedica-se a expor a defesa de princípios de inclusão social nos debates do Legislativo acerca desse tema, permitindo diminuir a percepção do déficit de legitimidade da representação política brasileira. Além disso, destaca-se a ideia de ponderação sobre as propostas colocadas sobre as mesas de discussão, fugindo ao comportamento muitas vezes inercial do debate, mas destacando o esforço de avaliação do impacto do que se pretende reformar.

No primeiro trabalho, contribuição da Advogada do Senado Gabrielle Tatith Pereira, comenta-se a perda de legitimidade dos agentes políticos eleitos e das instituições afetas à democracia representativa, agravada pelo processo cada vez mais frequente de transferência de poder das instâncias políticas de decisão para a instância judicial. A visão da autora é que o Poder Judiciário não representa o espaço mais adequado para a construção de soluções para os problemas apontados. Assim, em contrapartida à expansão da jurisdição constitucional, Gabrielle Pereira defende a necessidade de uma reforma política que traga em seus princípios a revisão do conceito de representação política pautado pela racionalidade do processo político-legislativo e pela construção de uma esfera pública qualificada e participativa.

Por sua vez, a contribuição do Consultor Legislativo Pedro Nery aponta no sentido oposto ao pensamento geral sobre reforma política. O pressuposto do seu trabalho está firmado no individualismo metodológico, ideia por meio da qual os agentes políticos com interesses particulares agem de maneira racional e adaptam-se a quaisquer mudanças de regras ou normas, diminuindo o impacto previamente estipulado por qualquer modelo de reforma. Com foco sobre as propostas que buscam reduzir a

corrupção e práticas antiéticas, o trabalho expõe de forma ousada a preocupação de que, ao final de um processo reformista, as novas medidas apenas mudem as regras do jogo e não a cultura política dos representantes. Pedro Nery propõe uma abordagem mais simples sobre mudanças no sistema político, que consiga fortalecer as instituições e a conscientização do eleitor.

Representação política, judicialização e democracia

O resgate do político por meio da interação entre o parlamento e a esfera pública

Gabrielle Tatith Pereira

O fenômeno global e crescente da perda de legitimidade dos agentes políticos eleitos e das instituições afetas à democracia representativa implica a revisão do conceito de representação política numa perspectiva mais participativa e mais inclusiva do cidadão na formação da vontade política estatal.

As manifestações populares ocorridas em diversos estados brasileiros e no Distrito Federal, em junho de 2013, colocaram em evidência a crise vivenciada pelos mecanismos institucionais de exercício da democracia no Brasil. Da mesma forma, revelaram a falta de sintonia entre a classe política, de um lado, e os cidadãos que ela deveria representar, de outro.

As dificuldades das democracias contemporâneas, ainda estruturadas sob as bases modernas do conceito de representação, agravam-se com a transferência de poder das instâncias políticas de decisão para a instância judicial, como se o poder judiciário fosse o espaço mais adequado para a construção de soluções para os problemas de integração social.

Desse modo, e em contrapartida à expansão da jurisdição constitucional, este trabalho defende um modelo de representação política pautado pela racionalidade do processo político-legislativo e pela construção de uma esfera pública política qualificada e participativa.

1. Judicialização ou representação: novas formas de representação política para as democracias contemporâneas?

As discussões atuais no âmbito da teoria política e da teoria do direito pressupõem uma tensão permanente e inconciliável entre democracia e constitucionalismo e, mais concretamente, entre as atividades legislativa e judicial.

O fortalecimento do controle de constitucionalidade e a falta de credibilidade dos parlamentos reforçam um movimento crescente das democracias constitucionais no sentido da judicialização da política e, de forma mais radical, da ampliação do conceito clássico de representação de modo a abranger outras instituições, especialmente o poder judiciário. Esse fenômeno pode ser criticamente analisado sob a perspectiva de uma descentralização dos processos políticos de decisão e de uma autonomização do direito em face da legislação.

Tendo em vista que o superdimensionamento do poder judiciário suscita questionamentos, especialmente em razão do déficit democrático de suas decisões no controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, e que a transferência de poder das instâncias políticas representativas para a instância judicial não se mostra a solução mais consentânea com o princípio da soberania popular, há que se buscar uma perspectiva teórica que resgate a importância do debate político e da legislação como fonte respeitável de direito.

Não se há de negar que o fortalecimento da teoria dos direitos humanos, a excessiva carga axiológica das normas constitucionais e as complexidades do processo hermenêutico têm contribuído para que os tribunais constitucionais ampliem sua concorrência com o legislador, inclusive no exercício do poder constituinte derivado reformador,¹ acentuando a irritação entre os sistemas do direito e da política.

¹ MAUS, Ingeborg. *O judiciário como superego da sociedade*. Trad. Geraldo de Carvalho, Gercélia Batista de Oliveira Mendes. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 17.

Se, num primeiro momento, o sistema do direito deve viabilizar procedimentalmente o exercício do poder soberano democrático por meio de um arranjo constitucional, num segundo momento, acaba por subjugar o sistema da política, já que todos os espaços de decisão se tornam normativamente regulados.

Criticamente analisado, esse fenômeno das sociedades complexas e pluralistas representa um mecanismo de transferência de decisão, dos processos sociais e políticos de formação do consenso para o processo judicial.² Trata-se de uma forma de aliviar a pressão decorrente da discussão e da formação de consensos quando inexistente uma eticidade predominante na sociedade.

É nesse contexto que, no âmbito da ciência política, desenvolve-se um conceito ampliado de representação política que transcende o momento eleitoral e o espaço das instituições políticas majoritárias para alcançar outras instituições, como as cortes constitucionais. O propósito é considerá-las instituições efetivamente representativas mediante a extensão do liame representacional a formas diversas de delegação política, como o eleitor, a constituição, o poder executivo e o próprio poder legislativo. Significa conceber a representação como um *agir com o outro*, e não como uma autorização, segundo suas bases modernas.³

Para Thamy Pogrebinski, o conceito de igualdade política, erigido como fundamento da democracia representativa e considerado pressuposto lógico do sufrágio universal e das eleições, pode assumir novos significados, com o propósito de tornar a representação mais democrática e a democracia mais representativa. Para além de se adotarem regras e procedimentos mais inclusivos das minorias étnicas, sexuais e raciais da sociedade, a autora defende a atribuição de um novo significado à representação política que abarque instituições contramajoritárias, como as cortes constitucionais.⁴

Sob essa perspectiva, o caráter contramajoritário dessas cortes revelar-se-ia uma forma de representação política, e não meramente judicial, ainda que, no caso brasileiro, seus membros

² Ibidem, p. 18.

³ POGREBINSCH, Thamy. *Judicialização ou representação?* Política, direito e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 168.

⁴ Ibidem, p. 172-173.

não se submetam a nenhum mecanismo eleitoral de legitimação e *accountability*.

Essa nova compreensão da representação política relaciona-se às consequências de sua aplicação empírica, distanciando-se de uma definição meramente teórica. Quer dizer que um ator ou instituição são representativos conforme o caráter representativo das consequências da atividade política que desempenham. Em outras palavras, se a atividade desempenhada é representativa de demandas existentes na sociedade, então o agente ou instituição são considerados politicamente representativos.⁵

Segundo Thamy, no caso das cortes constitucionais, o efeito *erga omnes* das decisões em controle concentrado e abstrato de constitucionalidade impõe o compartilhamento das consequências políticas da atividade judicial, especialmente porque os atores capazes de provocar esse tipo de manifestação judicial são eleitos ou possuem significativa representatividade na sociedade civil.⁶

Assim, para ela, as cortes constitucionais podem ser consideradas instâncias de representação política se houver meios consistentes de delegação política provenientes diretamente da constituição ou dos demais poderes ou, indiretamente, dos eleitores; se houver mecanismos de controle dos atos praticados por esses agentes e se houver uma forma de legitimação da escolha desses agentes que suplante a ausência de eleições diretas.⁷

Os argumentos em prol da ampliação da representação política ao poder judiciário são consistentes, mas devem ser analisados criticamente. Muito embora o conceito moderno de representação política não mais atenda às demandas de legitimidade da sociedade atual, cada vez mais complexa e plural, considerar a judicialização uma forma de representação política produz consequências significativas no âmbito da teoria do direito e da teoria política.

Primeiramente, vulnera a distinção entre decisão baseada em argumentos de política e decisão baseada em argumentos de princípio. Isso porque o papel primordial das cortes constitucionais é o de assegurar direitos, a despeito dos fundamentos

⁵ *Ibidem*, p. 176.

⁶ *Idem*.

⁷ *Ibidem*, p. 177.

pragmáticos ou ético-políticos justificadores de uma decisão majoritária que culmine em ato legislativo.

Ademais, o critério de composição das cortes constitucionais não guarda correspondência com a diversidade social, não se constituindo em instituição hábil a fazer presente qualquer dos grupos minoritários aos quais serviria a sua representação política. Ao contrário, a composição desses tribunais dá-se normalmente por integrantes de uma mesma classe socioeconômica.

Da mesma forma, em sistemas como o brasileiro, embora a nomeação dos ministros resulte de indicação do Presidente da República e de aprovação do Senado Federal, os magistrados ocupam cargos vitalícios e sua atividade jurisdicional não se submete a nenhum tipo de controle externo de legitimidade ou aceitação social.

Há, igualmente, o aspecto relevante do enfraquecimento das mobilizações sociais, propositalmente substituídas por pleitos judiciais, distanciando-se os cidadãos dos processos políticos de tomada de decisão.

Conforme analisa Ingeborg Maus, essa transferência de uma consciência socialmente construída para uma consciência social ditada pelo poder judiciário representa um modelo clássico de delegação do superego.⁸

Segundo a autora, tanto na família como na sociedade, verifica-se um retrocesso na figura do pai para a formação da consciência do indivíduo e da coletividade. Significa que a sociedade é cada vez menos integrada por um poder pessoal ao qual se possa transmitir um superego de formação clássica. A socialização do indivíduo ocorre sem a presença clara e palpável do poder, ao mesmo tempo em que se torna deficiente a capacidade de exame autônomo dos mandamentos sociais. A sociedade órfã, de maneira paradoxal, promove a infantilização dos indivíduos e os torna suscetíveis a relações de dependência.⁹

Nesse contexto, a ascensão da figura do juiz dá-se de modo progressivo e relaciona-se à construção do Estado Democrático de Direito. Na transição do poder soberano absoluto para o po-

⁸ MAUS, Ingeborg. *O judiciário como superego da sociedade*. Trad. Geraldo de Carvalho, Gercélia Batista de Oliveira Mendes. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 18.

⁹ *Ibidem*, p. 15.

der soberano democrático, a sociedade não encontra no parlamento – composto de vozes dissonantes – um substituto adequado para a figura paterna do imperador.

Os ideais iluministas da Revolução Francesa têm em seu cerne a autonomia dos indivíduos e a preexistência dos direitos de liberdade em relação ao poder estatal. Nesse sentido, o poder do Estado torna-se um delegatário da vontade popular soberana, somente podendo constituir como lei aquilo que os cidadãos livres decidiram para si mesmos.¹⁰

Essa concepção rompe com a hierarquia-base da família, centrada na figura do pai, a qual restou socialmente reproduzida no Estado absoluto pela figura do imperador. Com a soberania popular, a relação entre o Estado e os cidadãos inverte a lógica do relacionamento familiar natural, porque o poder do pai, titularizado pelo Estado, passa a derivar do direito de liberdade dos filhos, os cidadãos, e passa a ser por eles limitado.¹¹

A soberania legislativa do povo tem o sentido próprio de garantir a esfera de liberdade dos indivíduos, tidos como livres para realizar o que não é proibido pela lei. A clareza da legislação torna-se imprescindível para evitar intervenções estatais arbitrárias, especialmente por parte do poder judiciário, do que resulta a máxima restrição à interpretação das normas jurídicas. O juiz transforma-se na boca da lei, e os casos de obscuridade são solucionados pela interpretação autêntica do legislador.¹²

A preponderância da legislação como única fonte legítima do direito altera-se com o incremento dos conceitos jurídicos indeterminados e das normas jurídicas com elevada carga axiológica, porquanto tais fatores ampliam a complexidade do processo hermenêutico de compreensão e de aplicação do direito.

Ao invés de se amparar no direito posto, a determinação das liberdades paulatinamente transfere-se para a interpretação judicial. Assim, a justiça do princípio da igualdade passa a ser identificada com a pessoa imaculada do juiz justo, ao qual incumbe, por meio da interpretação de um ordenamento axiológico, alcançar uma decisão justa.¹³

¹⁰ Ibidem, p. 20.

¹¹ Idem.

¹² Ibidem, p. 20-21.

¹³ Ibidem, p. 17-18, 23.

Da autodeterminação ínsita ao processo político-legislativo, a definição dos direitos fundamentais é entregue ao poder judiciário, que incorpora a função de instância moral superior de toda a sociedade e relega os cidadãos à condição de meros destinatários de suas decisões, suprimindo-lhes qualquer possibilidade de crítica ou de vinculação à vontade popular.¹⁴

Como resultado, cada vez mais as instâncias de decisão política pulverizam-se, e o direito distancia-se do processo político-legislativo e se aproxima de outros procedimentos estatais decisórios, notadamente o judicial.

A questão está justamente em se transferir às instituições contramajoritárias a responsabilidade por suprir as deficiências do modelo representativo, em contrapartida ao aperfeiçoamento dos mecanismos de representação e dos procedimentos políticos de deliberação.

O modelo de judicialização como representação desprestigia a racionalidade do processo político-legislativo e a legislação enquanto produto da deliberação de cidadãos autônomos que se reconhecem simultaneamente como autores e destinatários da ordem jurídica.

Como alternativa à judicialização da política, há que se buscar uma perspectiva teórica e prática que privilegie a ação comunicativa dos cidadãos, resgatando-se a importância da interação entre parlamento e esfera pública nos processos de formação da vontade política e, conseqüentemente, a dignidade da legislação.

2. Democracia e representação: é possível pensar uma representação política mais democrática?

A pretensão de pureza e de autossuficiência das teorias do direito contribuiu para a construção de um conceito de soberania popular sob um viés exclusivamente jurídico, ou seja, como atribuição de direitos fundamentais oponíveis ao Estado, restringindo o exercício do poder do povo exclusivamente à representação no momento constituinte, à participação no processo eleitoral e, eventualmente, aos referendos e aos plebiscitos.

¹⁴ Ibidem, p. 23.

Tal concepção corrobora a ideia de que o povo aparece na teoria jurídica da democracia como um elemento imóvel e sem vida, como um conceito metafísico da teoria da soberania popular, o qual tem o propósito específico de justificar as futuras decisões do Estado.

Sob essa perspectiva, afirma-se criticamente que as constituições modernas repousam sua pretensão à legitimidade no ato fundador constituinte, partindo-se da ideia de que esse poder conduziria a sociedade ao apogeu civilizatório, cultural e organizativo. Por meio da constituição, seria reedificado o Estado e reconfigurados os propósitos da sociedade, sendo constituídas e fundamentadas todas as relações a ela subjacentes. Esse arranjo contém em si um simulacro da teoria da constituição, consubstanciado na tentativa de transformar um consenso sobre a forma de constituir e ordenar o sistema jurídico, obtido em dado momento histórico, em algo atemporal. Transforma-se o processo comum de formulação de normas jurídicas em ato fundador, a partir do qual os questionamentos e os problemas posteriores são solucionados pela remissão inconteste e necessária a tal estrutura.¹⁵

Encerrado o ato constituinte, desprestigia-se o fato de que são os sujeitos, em ato soberano, que conferem existência e autorizam o exercício potestativo do poder constituinte. Este não é, portanto, sede de poder algum, mas tão somente detém o exercício de uma faculdade que emana diretamente dos sujeitos de direito. Desse modo, a disposição dos sujeitos de direito em atribuir obrigatoriedade às normas jurídicas constitui um processo de ordenação da própria liberdade e jamais pode resultar em um processo de alienação.¹⁶

Se, por um lado, os ideais de liberdade e de autonomia consolidados na modernidade representam significativo avanço ao encerrar um prolongado período de submissão do homem à natureza e ao divino, por outro, sob a pretensa emancipação de um cidadão titular de direitos, que voluntariamente adere ao pacto social, constrói-se uma estrutura política, jurídica, econômica e

¹⁵ MOREIRA, Luiz; BIGONHA, Antonio Carlos Alpino. Apresentação: direito e democracia. ACKERMAN, Bruce. In: *A nova separação de poderes*. Trad. Isabelle Maria Campos Vasconcellos; Eliana Valadares Santos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. ix-x.

¹⁶ *Ibidem*, p. x-xi.

social que, em última instância, acaba por submeter o homem a um novo processo de alienação.

Se o discurso da cidadania no projeto da modernidade fracassa em assegurar uma igualdade formal aos cidadãos, livrando-os da opressão política, pode-se dizer que também fracassa no Estado Social, que pretende estender o ideal de emancipação iluminista ao domínio econômico, eliminando obstáculos dessa natureza, que impedem ou dificultam o exercício efetivo das liberdades pelos cidadãos.¹⁷

Outro aspecto relevante é que, na modernidade, o exercício do poder político resulta no arranjo – vigente até os dias de hoje – da representação. Com as revoluções do século XVIII, universaliza-se a associação do conceito de representação ao conceito de democracia. Ao conceito de representação política atribui-se o significado de uma autorização, no sentido de tornar o representado presente na ação do representante, que age pelo representado como se ele próprio estivesse agindo.¹⁸

Esse sentido de representação traz, em si, um paradoxo, uma vez que fazer presente o ausente significa que alguém não está, em certo sentido, presente. Em outras palavras, o paradoxo está na simultaneidade da presença e da ausência na representação. E ambas justificam-se e validam-se reciprocamente: a presença do representante justifica-se e valida-se na ausência do representado, e a ausência deste se justifica e se valida na presença do representante.¹⁹

A ideia de ausência do representado que adquire forma no representante e se manifesta por meio dele revela um elemento normativo contido na gênese do conceito de representação, do qual decorrem consequências empíricas.²⁰ Como o representante deve lidar com a presença da ausência do representado no exercício da sua atividade de representação política? Qual a relação que se estabelece entre o mandato do representante e a independência da sua ação?

¹⁷ LUÑO, Antonio-Enrique Pérez. *Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?* Barcelona: Editorial Gedisa, 2004. p. 34.

¹⁸ JÚNIOR, João Feres; POGREBINSCH, Thamy. *Teoria política contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 138-139.

¹⁹ *Ibidem*, p. 139.

²⁰ *Idem*.

A *controvérsia mandato-independência*²¹ traduz um dilema da representação política consubstanciado na relação que se estabelece entre representante e representado. Aquele deve agir conforme as instruções deste ou com total independência, supondo-se agir no interesse geral ou no interesse individual agregado? Esse problema teórico inafastável traduz-se, na prática, em diversas tentativas de controle e responsabilização do representante (*accountability*).

Mas o elemento normativo de representação política permanece vinculado à dualidade conceitual de sua gênese moderna. O princípio da soberania popular, em face do qual os cidadãos são titulares do poder político soberano, continua restrito ao momento originário do contrato social e à ideia de representação popular. Com o desenvolvimento do constitucionalismo, o instituto do contrato social é substituído pelo poder constituinte, mas se perpetuam o instituto da representação e alguns instrumentos de participação direta (plebiscito e referendo).

Ocorre que a ausência de identidade entre representantes e representados e o distanciamento do exercício do poder político pelos cidadãos progressivamente têm reforçado o déficit democrático da representação. O modelo de democracia representativa, que ainda mantém seus contornos clássicos de delegação de soberania, descaracteriza-se como mecanismo de exercício de poder político pelos cidadãos.

Muito embora poder constituinte e parlamento constituam manifestações da soberania popular, o legislador transforma-se em apêndice da democracia numa engenharia constitucional em que a representação do poder também se desloca a outras instâncias, ou seja, ao poder executivo eleito e ao poder judiciário, ao qual incumbe a efetividade da constituição.²²

Soma-se a isso o fato de que a atividade preponderante de juízes e tribunais consolida socialmente a imagem do parlamento como maculador da pureza constitucional herdada da assembleia constituinte. Como resultado, a sociedade sente-se alijada de formas de expressão da vontade e de representação.²³

²¹ *Ibidem*, p. 140.

²² MOREIRA, Luiz; BIGONHA, Antonio Carlos Alpino. Apresentação: direito e democracia. In: ACKERMAN, Bruce. *A nova separação de poderes*. Trad. Isabelle Maria Campos Vasconcelos; Eliana Valadares Santos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. xi-xii.

²³ *Ibidem*, p. xii.

Nesse contexto, os contornos assumidos pelo princípio da soberania popular e pela representação política tornam-se anacrônicos para as sociedades contemporâneas, altamente complexas, pluralistas e exigentes de formas efetivas de participação na formação da opinião e da vontade política. A relação entre o direito e a política deve se alicerçar, portanto, sobre novas bases legitimadoras, capazes de pensar um conceito de *representação democrática*²⁴, ou seja, um conceito de representação que possa ser mais democrático.

Significa dizer que a dualidade existente entre Estado e sociedade, traduzida no conceito moderno de representação, deve ser substituída por um modelo que coloque a representação como uma instituição que possibilite à sociedade civil identificar-se politicamente e influenciar a direção política do Estado, transformando o poder social em poder político.²⁵

O escopo de democratizar a representação significa pensá-la em termos de democracia deliberativa. A ideia de representatividade deve induzir a relações políticas (e não meramente jurídicas) de controle e responsabilidade, de modo que se construa um processo circular de participação política entre instituições estatais e práticas sociais.

Nesse cenário, as fontes de informação e comunicação e a influência dos cidadãos por meio da mídia, dos movimentos sociais e dos partidos políticos podem assegurar um tom mais democrático à representação, que não ficaria restrita à deliberação e decisão dos parlamentares, mas se estenderia a formas indiretas ou informais de participação difusas na sociedade civil.²⁶

É por isso que um conceito mais democrático de representação política deve vincular-se à democracia deliberativa e aos fluxos comunicacionais que permitam uma interação constante entre os cidadãos, mediante uma esfera pública política, e as formas institucionais de manifestação política da vontade estatal, especialmente o parlamento.

²⁴ JÚNIOR, João Feres; POGREBINSCH, Thamy. *Teoria política contemporânea*: uma introdução. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 141. A ideia de uma representação democrática é extraída do trabalho desenvolvido por Nadia Urbinati, para quem o problema da representação política é o seu déficit democrático. Assim, a autora investiga a relação entre representação e democracia, concluindo que a representação pertence à história e à prática da democratização, e que tão importante quanto pensar o conceito de representação é pensar um conceito de representação democrática.

²⁵ Idem.

²⁶ Ibidem, p. 142.

3. Representação política, deliberação e fluxos comunicacionais: a relevância da interação parlamento-esfera pública na democracia procedimental

O direito tem um papel central na mediação entre realidade e norma (facticidade e validade) e sua legitimidade repousa, em última instância, no conceito normativo de democracia. Por isso, o processo da política deliberativa, constitucionalmente regulado, constitui o âmago do processo democrático.²⁷

Significa que o direito constitucional, ao assegurar direitos fundamentais e ao estabelecer as condições procedimentais para a formação consensual da legislação, assegura aos cidadãos o exercício de suas liberdades políticas, tanto na esfera pública quanto na esfera privada.

Ao mesmo tempo em que garante aos indivíduos a intimidade e a livre escolha das suas formas de vida, o direito constitucional garante direitos políticos que viabilizam o exercício da soberania popular, já que é através da mediação do direito que os canais institucionais e não institucionais de participação política transformam o poder do povo em poder comunicativo, legitimando democraticamente a formação das leis.

Tal compreensão de democracia produz consequências para a concepção de sociedade e de Estado, especialmente em face dos modelos tradicionais de democracia. Partindo desses modelos, o liberal²⁸ e o republicano²⁹, Jürgen Habermas assimila elementos de

²⁷ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2 ed. v. II. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 18.

²⁸ Na tradição liberal, a política tem a função de reunir os interesses privados e de encaminhá-los ao Estado mediante processos majoritários. A formação democrática da vontade e da opinião tem apenas a função de legitimar o exercício do poder político. Para os liberais, a separação entre sociedade e Estado não pode ser eliminada, mas superada pelo processo democrático. O Estado de Direito revela-se o mediador entre o poder e os interesses privados. Tal compreensão política centra-se na figura do Estado e torna dispensável uma cidadania eficaz em termos de coletividade, porque não se volta à formação de uma vontade política racional.

²⁹ Na tradição republicana, a democracia representa a auto-organização política da sociedade a partir do consenso entre sujeitos privados que se autodeterminam coletivamente, mediante a institucionalização do uso público da razão. O republicanismo considera, assim, as condições comunicativas que legitimam o processo político de formação da vontade e da opinião públicas, condições essas sob as quais se presume sejam produzidos resultados razoáveis. A política não tem apenas a função de mediação social, porque ela reflete a vida ética real, o instrumento por meio do qual os indivíduos, agindo como cidadãos, modelam

ambos e, utilizando-se da teoria do discurso, constrói um conceito de democracia sustentado num procedimento ideal para a deliberação e a tomada de decisão políticas.

Assim, a teoria do discurso atribui ao processo democrático maiores conotações normativas que o modelo liberal, embora mais fracas que o modelo republicano. Na linha deste, coloca-se no centro o processo da formação da opinião e da vontade, mas sem entender a constituição do Estado de Direito como algo secundário. Em verdade, os princípios do Estado de Direito são entendidos como respostas coerentes à necessidade de institucionalizar procedimentos discursivos de formação democrática da opinião e da vontade.

Nesse sentido, a política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente, mas da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, bem como do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas informais.³⁰

Há uma procedimentalização do exercício da soberania popular e uma conexão entre o sistema político e as redes periféricas da esfera pública, do que resulta a ideia de uma sociedade descentralizada, ou seja, não mais centrada exclusivamente na figura do Estado. Nesse sentido, a teoria do discurso conta com a intersubjetividade de processos de entendimento que se realizam por meio de procedimentos democráticos ou das redes comunicacionais de esferas públicas políticas.

Essas comunicações destituídas de sujeitos, que acontecem dentro e fora do parlamento, representam arenas nas quais podem formar-se racionalmente a opinião e a vontade sobre matérias relevantes para a sociedade e carentes de regulamentação.³¹

Para Habermas, o fluxo comunicacional que se estabelece entre formação pública da vontade, decisões institucionalizadas e deliberações legislativas transforma o poder produzido comunicativamente em poder aplicável administrativamente por meio da legislação. A sociedade civil, compreendida como

e desenvolvem relações de reconhecimento recíproco. Nessa concepção, a sociedade é um todo estruturado politicamente e separado da figura do Estado.

³⁰ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2. ed. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 2. p. 21.

³¹ *Ibidem*, p. 21-22.

a base social de esferas públicas autônomas, diferencia-se do sistema econômico e da administração pública. Tal compreensão da democracia impõe um deslocamento de peso nas relações entre solidariedade, mercado e Estado, por meio das quais as sociedades modernas satisfazem suas necessidades de integração e regulação, permitindo que a força social e integradora da solidariedade influencie os demais mecanismos de integração social – mercado e administração – pelo *medium* do direito.³²

Ao invés de compreender a soberania popular exclusivamente como o processo eleitoral que legitima o exercício do poder político (modelo liberal) ou como uma comunidade política reafirmada a cada eleição (modelo republicano), a teoria do discurso compreende os processos e os pressupostos comunicativos para a formação democrática da opinião e da vontade como um mecanismo para a racionalização das decisões de um governo e de uma administração vinculados à lei e ao direito.³³

Como resultado do processo eleitoral, o poder administrativo vincula-se, durante certo período de tempo, a um programa específico de exercício de poder político. Considerando que somente o poder político pode agir, enquanto sistema parcial especializado em decisões que obrigam coletivamente pela via do processo político-legislativo, as estruturas comunicativas da esfera pública formam uma rede de sensores que reagem às pressões de situações problemáticas da sociedade, estimulando a formação de opiniões públicas que, transformadas em poder comunicativo por processos democráticos, influenciam ou direcionam o poder administrativo.³⁴

Segundo esse modelo de democracia procedimental, são as qualidades formais do procedimento – igualdade de participação e inclusão – que asseguram a correção de qualquer tipo de decisão tomada, e não o seu conteúdo material.³⁵

A opção pela democracia procedimental justifica-se porque é o procedimento racional discursivo de produção da legislação

³² Ibidem, p. 22.

³³ Ibidem, p. 23.

³⁴ Idem.

³⁵ Ibidem, p. 203. Ver também: MOREIRA, Luiz. *Fundamentação do direito em Habermas*. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 71-72.

que assegura a legitimidade por meio da legalidade, em face da suposição de que, num dado contexto político, social, econômico e jurídico, venceu o melhor argumento, que se estabilizará temporariamente, sob a forma de norma jurídica, até que a matéria seja submetida a novo procedimento discursivo.

Assim é que, para a democracia deliberativa, o nível discursivo do debate público constitui o aspecto mais relevante. A partir do aprimoramento dos métodos e das condições do debate, da discussão e da persuasão na esfera pública, viabiliza-se a construção de uma racionalidade comunicativa e emancipatória, por meio da qual a interação entre sociedade civil e parlamento transforma o poder comunicativo em legislação.

É por isso que Habermas centraliza a teoria da democracia procedimental na sociedade, especialmente na reorganização dos espaços destinados à discussão pública, por meio dos quais a sociedade civil deve encontrar meios institucionais (eleições, plebiscitos, referendos, processo legislativo) e não-institucionais para formar uma opinião pública qualificada e para influenciar as decisões políticas.

Não se ignoram os problemas decorrentes da massificação social e da manipulação da informação, os quais constituem entraves a uma esfera pública esclarecida e capaz de produzir consensos democráticos. Entretanto, a comunicação aberta e irrestrita revela-se o meio mais adequado para o aperfeiçoamento das práticas democráticas de uma sociedade que se pretende cada vez mais racional e livre das formas de dominação e violência.

Ainda que a exigência de publicidade dos atos estatais permaneça importante como característica da esfera pública do Estado liberal burguês, a esfera pública do Estado social transformou-se significativamente com a massificação da imprensa e da propaganda, desvinculando-se do estilo de vida e do nível cultural da burguesia. Essa perda de coerência da esfera pública resulta na sua invasão por demandas antes consideradas da esfera particular, as quais, sem possibilidade de serem atendidas na sociedade de mercado, são contrapostas ao Estado.

A esfera pública torna-se um *locus* invadido por conflitos entre distintos interesses particulares ou de grupos socialmente organizados, os quais exercem pressão sobre partidos políticos e sobre a administração pública e, em alguns casos,

excluem a própria esfera pública dos espaços de discussão e deliberação.³⁶

Esse enfraquecimento da capacidade de integração social, contudo, não afasta as possibilidades de construção de um mundo intersubjetivamente compartilhado. Embora seja evidente que os processos de decisão que se formam entre Estado e atores sociais à revelia da esfera pública política e da própria vontade parlamentar representem prejuízos à legitimação democrática e à publicidade dos atos estatais, não se podem afastar as possibilidades de uma política deliberativa que seja o resultado de um debate público consistente, controlável e criticável pela opinião pública.

Certo é que *a integração de uma sociedade altamente complexa não se efetua através de um sistema paternalista que ignora o poder comunicativo do público de cidadãos.*³⁷

Em razão disso, não se pode conceber o direito e a política como sistemas fechados, sem qualquer possibilidade de abertura ou fluxo comunicacional com o mundo da vida. Especialmente em relação ao sistema da política, a formação institucionalizada da opinião e da vontade precisa se abastecer nos contextos comunicacionais informais da esfera pública e da esfera privada, bem como das associações.³⁸

Isso porque as decisões impositivas, para serem legítimas, têm que ser reguladas por fluxos comunicacionais que partem da periferia (poder comunicativo decorrente de relações interpessoais entre cidadãos, coletividades, associações, organizações, instituições culturais, profissionais, igrejas, instituições de caridade, etc.) para o centro do poder político (poder administrativo que compreende, em seu núcleo, o complexo parlamentar e o complexo administrativo e, nas margens, universidades, fundações, conselhos, conselhos profissionais e outros órgãos ou entidades que exerçam função pública ou de interesse público), atravessando os procedimentos próprios da democracia e do Estado de Direito.

³⁶ HABERMAS, Jürgen. The public sphere: an encyclopedia article. *New German Critique*. n. 3, p. 54, 1974.

³⁷ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2 ed. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 84.

³⁸ Idem.

Significa que o poder comunicativo da periferia deve ser capaz de e deve ter razões para identificar e tematizar os problemas latentes de integração social, introduzindo-os no sistema político por meio da atividade parlamentar.³⁹

Desse modo, as estruturas da esfera pública aliviam o público da tarefa de tomar decisões institucionais vinculantes (normas gerais e abstratas),⁴⁰ uma vez que essas decisões permanecem sob a competência dos canais institucionais, especialmente do poder legislativo. Não obstante, a esfera pública deve encontrar formas de fazer pressão e de influenciar o poder político, viabilizando a sua participação na formação democrática da opinião e da vontade.

Sob essa perspectiva, a esfera pública não constitui uma instituição ou uma organização e tampouco possui estrutura normativa, com definição de competências. Constitui uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e formação de opiniões, na qual esses fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, condensando-se em opiniões públicas sobre assuntos específicos.⁴¹

Essa esfera pública reproduz-se por meio do agir comunicativo de cidadãos que compreendem e que julgam os assuntos que lhes são comuns, o relacionamento com o Estado e com a sociedade, os direitos fundamentais de que são titulares e as necessidades e as responsabilidades individuais e coletivas.⁴²

É o espaço, real ou virtual, no qual os cidadãos expõem os seus argumentos, analisam as controvérsias e tomam posições diante dos atos de fala dos demais, visando à melhora do nível do debate público e ao convencimento pelo argumento mais racional (melhor argumento). Sob esse prisma, a qualidade da opinião pública não se mede pelo resultado do debate, mas pelas qualidades procedimentais em que esse debate se desenvolve.

É por isso que, segundo Robert Dahl, a democracia não pode ser justificada somente como um sistema que transforma uma decisão majoritária de vontades desinformadas em política pública. O esclarecimento dos cidadãos e a publicidade dos atos

³⁹ Ibidem, p. 84-91.

⁴⁰ Ibidem, p. 93-94.

⁴¹ Ibidem, p. 92.

⁴² NASCIMENTO, Rosa Maria Freitas. *A problemática da esfera pública no pensamento de Jürgen Habermas*, p. 6.

estatais são fundamentais para uma prática democrática, porque o propósito do sistema está em assegurar aos membros da sociedade a realização de suas necessidades individuais e coletivas. Para tanto, os cidadãos devem dispor de um mínimo de compreensão das questões envolvidas na tomada de decisão, o que se torna possível por meio de procedimentos que garantam iguais possibilidades de informação e de participação.⁴³

É nesse sentido que a esfera pública, enquanto espaço no qual os cidadãos exercem a sua autonomia, constitui elemento fundamental do princípio da soberania popular, pois é por meio do debate público e da formação compartilhada de uma opinião pública qualificada que os cidadãos se reconhecem como coautores e destinatários das decisões políticas e, conseqüentemente, reconhecem como legítimos os atos legislativos que regem sua convivência em sociedade.

É por isso que Friedrich Müller, ao tratar da complexa questão que envolve a definição de povo, contrapõe-se à ideia de soberania popular mais como símbolo (o povo como *ícone*) do que como realidade e se empenha em tornar o exercício dessa soberania uma prática efetiva, capaz de ultrapassar o problema da inércia fundamental do povo.

O conceito de soberania popular como poder comunicativo confere especial ênfase ao *povo real*, titular de direitos fundamentais, que, mediante procedimentos públicos discursivos, torna-se efetivamente capaz de influenciar as decisões estatais. Esse povo real corresponde ao povo difuso da sociedade, que, ora de forma organizada, ora de forma desorganizada, constrói e reconstrói a esfera pública e a opinião pública qualificada, viabilizando a participação dos cidadãos no exercício do poder político.

Assim, a sociedade vê-se permeada por fluxos comunicacionais resultantes do exercício da autonomia jurídica dos cidadãos, tanto no âmbito público quanto no âmbito privado. Não há propriamente uma distinção entre os canais de comunicação da esfera pública e da esfera privada. O que há é uma espécie de união entre *os membros da sociedade*, titulares de uma esfera privada, e *os cidadãos do Estado*, titulares da esfera pública política, na medida em que os canais de comunicação ampliam

⁴³ DAHL, Robert A. A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation. *Political Science Quarterly*, v. 109, n. 01, p. 30-31, 1994.

seu poder de influência do âmbito das relações interpessoais da família e dos amigos em direção ao âmbito das relações interpessoais do trabalho e da comunidade.⁴⁴

Em outras palavras, as condições de comunicação se estruturam num fluxo que vai da intimidade para a publicidade, e vice-versa, de modo que a esfera pública é impulsionada pela assimilação privada de problemas sociais, os quais, em contrapartida, afetam as pessoas individual e/ou coletivamente consideradas.

Esse elo de comunicação constante entre esfera pública política e esfera privada dá-se pelas estruturas da sociedade civil (associações e organizações livres) situadas no mundo da vida e não se estabeleceria sem que fossem amparadas em direitos fundamentais que asseguram o exercício das autonomias pública e privada.

De um lado, os direitos fundamentais de liberdade de expressão, de liberdade de reunião e de associação, de participação política (capacidade eleitoral ativa e passiva), de liberdade de imprensa, entre outros, viabilizam o exercício da autonomia pública, seja pela formação de uma esfera pública e de uma opinião pública qualificada, seja pela participação no processo eleitoral. De outro lado, os direitos fundamentais à personalidade, à intimidade e à vida privada, à liberdade de crença e de consciência, à inviolabilidade da residência, ao sigilo de dados e comunicações e à proteção da família asseguram aos indivíduos a proteção de suas esferas pessoais e uma autodeterminação de suas formas de vida.⁴⁵

Forma-se, assim, um estreito nexos entre cidadania e intimidade, sendo que uma constitui condição de possibilidade para o exercício da outra. Numa sociedade civil caracterizada por um pluralismo das formas de vida, a autonomia privada garante a liberdade de autodeterminação dos seus membros e o respeito a suas escolhas de vida; a autonomia pública cria as condições para a formação de uma esfera pública política capaz de refletir acerca dos problemas da sociedade e de influenciar positivamente os canais institucionais de tomada de decisão.

⁴⁴ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2. ed. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 2. p. 98.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 101.

É nessa constante interação entre autonomia pública e autonomia privada e entre esfera pública e procedimentos institucionais de formação da vontade política, especialmente o complexo parlamentar, que se assenta o conceito de *política deliberativa*.

Não se há de negar que as possibilidades de influência da esfera pública são limitadas e que o poder comunicativo não substitui o poder político. Ao contrário, o poder comunicativo deve passar pelo filtro dos processos institucionalizados de formação democrática da opinião e da vontade, porque a soberania do povo, diluída comunicativamente, não pode se impor apenas por meio de discursos públicos informais, mesmo que originados na esfera pública. Para gerar poder político, o poder comunicativo da soberania popular deve somar-se às deliberações das instituições democráticas, assumindo uma forma constitucionalmente autorizada.⁴⁶

É nesse sentido que, para a democracia deliberativa, o Estado Democrático de Direito compreende a autoconstituição de uma comunidade de parceiros do direito, livres e iguais, os quais assumem para si a tarefa contínua de exercer poder político e de constituir e interpretar um sistema de direitos, viabilizando a convivência justa e pacífica em sociedade.

Nesse contexto, a representação política não se restringe a uma mera autorização para exercício de poder pelos representantes, mas a uma interação constante entre esfera pública política e parlamento, por meio da qual o poder social transforma-se em poder político, viabilizando-se o exercício continuado da soberania popular pelos cidadãos.

Conclusão

A partir da reflexão crítica acerca da tendência global das democracias constitucionais de transferência de poder político das instâncias de representação para o poder judiciário, defende-se, em substituição, um modelo de democracia procedimental que, mediante a interação entre o parlamento e a esfera pública política, atribui contornos mais democráticos à representação política, adequando-a às sociedades contemporâneas, altamente pluralistas e complexas.

⁴⁶ Ibidem, p. 105.

Nesse modelo, o projeto social de um poder político institucionalizado e de um rol de direitos estabilizado por uma constituição é duradouro, fálvel e sujeito a um aprendizado constante, uma vez que as decisões políticas, traduzidas em legislação, submetem-se constantemente ao fluxo comunicacional que se estabelece entre a esfera pública política e os canais institucionais do sistema da política, especialmente o parlamento.

Reaproxima-se, assim, a legislação de um sentido de soberania popular no qual o Estado Democrático de Direito encontra o seu fundamento de validade na possibilidade de transformação do poder comunicativo em poder administrativo pela ação comunicativa dos cidadãos, resgatando-se o sentido da representação política e a dignidade da legislação.

Referências

BENHABIB, Seyla. Deliberative rationality and models of democratic legitimacy. *Constellations*, v. 1, n. 1, p. 26-52, 1994.

BIGONHA, Antonio Carlos Alpino; MOREIRA, Luiz. A questão democrática. Legitimidade da jurisdição constitucional. In: BIGONHA, Antonio Carlos Alpino; MOREIRA, Luiz (Org.). *Coleção ANPR de direito e democracia*. Trad. Adauto Villela e Geraldo de Carvalho. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 1-16.

CATTONI, Marcelo. *Devido processo legislativo: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo*. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

_____. *Poder constituinte e patriotismo constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

CIARLINI, Alvaro Luis de A. S. A hermenêutica constitucional à luz da racionalidade emancipatória. In: _____. *Temas de jurisdição constitucional e cidadania*. Brasília: Editora IDP, 2012.

COHEN, Jean. Jean Cohen Responds. *New German Critiques*, n. 62, p. 137-148, 1994. Disponível em: <<http://jstor.org/stable/488512>>.

COSTA, Reginaldo da. Discurso, direito e democracia em Habermas. In: MERLE, Jean Christophe; MOREIRA, Luiz. *Direito e legitimidade*. São Paulo: Landy Livraria, 2003. p. 37-52.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora UnB, 2009.

_____. A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation. *Political Science Quarterly*, v. 109, n. 1, p. 23-34, 1994. Disponível em: <<http://jstor.org/stable/2151659>>.

ELY, John Hart. *Democracia e desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade*. Trad. Juliana Lemos. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

GRIFFIN, Stephen M. Enfim a hora da democracia?: a nova crítica ao Judicial Review: legitimidade da jurisdição constitucional. In: BIGONHA, Antonio Carlos Alpino; MOREIRA, Luiz (Org.). *Coleção ANPR de direito e democracia*. Trad. Adauto Villela e Geraldo de Carvalho. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 281-298.

HABERMAS, Jürgen. *Comentários à ética do discurso*. Trad. Gilda Lopes Encarnação. Lisboa: Instituto Piaget, 1991.

_____. *Racionalidade e comunicação*. Trad. Paulo Rodrigues. Lisboa: Edições 70, 1996.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2. ed. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2010. v. 1.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2. ed. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2010. v. 2.

_____. *Agir comunicativo e razão destrancendentalizada*. Trad. Lúcia Aragão. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

_____. A inclusão do outro: estudos de teoria política. Trad. George Sperbe e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

_____. *Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social*. Trad. Paulo Astor Soethe. São Paulo: Martins Fontes, 2012. v. 1.

_____. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. 2. ed. Trad. Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. *Pensamento pós-metafísico: estudos filosóficos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

_____. *O discurso filosófico da modernidade: doze lições*. Trad. Luiz Sérgio Repa e Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. Conhecimento e interesse. Trad. José N. Heck. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982. p. 211- 319.

_____. The public sphere: an encyclopedia article. *New German Critique*. n. 3, p. 49-55, 1974. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/487737>>.

_____. Como es posible la legitimidad por vía de legalidad? Trad. Manuel Jiménez Redondo. *Doxa*, n. 5, p. 21-45, 1988.

_____. From Kant to Hegel and back again: the move towards de-transcendentalization. *European Journal of Philosophy*, v. 7, n. 2. Oxford: Blackwell Publishers, 1999. p. 129-157.

_____. On law and disagreement. Some comments on “interpretative pluralism”. *Ratio Juris*, v. 1, n. 2, p. 187-194, june 2003.

JÚNIOR, João Feres; POGREBINSCH, Thamy. *Teoria política contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

LUHMANN, Niklas. System as difference. Trad. Peter Gilgen. *Organization*. London: SAGE. v. 13, n.1, p. 37-57, dec. 2005.

_____. *A legitimação pelo procedimento*. Trad. Maria da Conceição Côrte-Real. Brasília: Editora UnB, 1980.

LUÑO, Antonio-Enrique Pérez. *Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?* Barcelona: Editorial Gedisa, 2004.

MAUS, Ingeborg. *O direito e a política: teoria da democracia*. Trad. Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

_____. *O judiciário como superego da sociedade*. Trad. Geraldo de Carvalho, Gercélia Batista de Oliveira Mendes. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

_____. Separação de poderes e função judiciária: uma perspectiva teórico democrática. Legitimidade da jurisdição constitucional. In: BIGONHA, Antonio Carlos Alpino (Org.). *Coleção ANPR de direito e democracia*. Trad. Adauto Villela e Geraldo de Carvalho. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 17-63.

MOREIRA, Luiz. *Fundamentação do direito em Habermas*. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?: questão fundamental de uma democracia*. 3. ed. Trad. Peter Naumann. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2003.

NASCIMENTO, Rosa Maria Freitas. *A problemática da esfera pública no pensamento de Jürgen Habermas*. p. 1-20.

NETTO, Menelick de Carvalho. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. *Notícia do Direito Brasileiro*, n. 6. p. 233-250.

_____. SCOTTI, Guilherme. *Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

POGREBINSCHI, Thamy. *Judicialização ou representação?: política, direito e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

ROSENFELD, Michel. *A identidade do sujeito constitucional*. Trad. Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

WALDRON, Jeremy. *Law and disagreement*. New York: Oxford University, 1999.

_____. A dignidade da legislação. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. Judges as moral reasoners. *I.CON*, v. 7. n. 1, p. 2-24, 2009. Disponível em: <http://icon.oxfordjournals.org/>.

_____. A essência da oposição ao Judicial Review. Legitimidade da jurisdição constitucional. In: BIGONHA, Antonio Carlos Alpino; MOREIRA, Luiz (Org.). *Coleção ANPR de direito e democracia*. Trad. Adauto Villela e Geraldo de Carvalho. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 93-157.

De maneira resumida, a Análise Econômica do Direito é um campo que usa teoria e métodos da ciência econômica – particularmente a teoria microeconômica e a teoria dos jogos – para analisar as consequências das leis e decisões judiciais, enfatizando os comportamentos individuais que elas moldam. Assim, não se confunde a Análise Econômica do Direito com o Direito Econômico. Considera-se que o campo foi fundado apenas no início dos anos 60, a partir dos trabalhos dos acadêmicos Ronald Coase (vencedor do prêmio Nobel em Economia) e Guido Calabresi.

A Análise Econômica do Direito (ou ainda *Direito e Economia*) já foi aplicada a várias áreas do Direito, principalmente propriedade, responsabilidade civil, contratos e processo, mas também direito penal, concorrencial, societário, administrativo e do consumidor, além de áreas que já são tradicionalmente analisadas pela economia, como na análise econômica do direito tributário (intimamente ligada à economia do setor público) e do direito do trabalho (ligada à economia do trabalho)¹. Neste capítulo, usa-se a expressão *Análise Econômica do Direito Eleitoral* para analisar as consequências e comportamentos que emergem a partir da legis-

¹ Ver, entre outros, Timm (2012).

lação eleitoral, com foco nas alterações propostas no âmbito da reforma política.

A possibilidade de os políticos buscarem objetivos próprios, que não necessariamente vão ao encontro dos da sociedade, é um dos conteúdos da *teoria da escolha pública* (*public choice theory*) – definida por um dos seus expoentes, o também prêmio Nobel James Buchanan, como a *política sem romance*². Por essa visão, os políticos comportam-se como os agentes racionais preconizados pela microeconomia, reagindo aos incentivos colocados a eles enquanto visam interesses próprios. Essa premissa da teoria da escolha pública também é incorporada neste capítulo.

A análise feita aqui remete ainda à *Economia Constitucional*, também popularizada por Buchanan, que examina como as regras constitucionais restringem as escolhas e a atuação de certos agentes – incluindo os agentes políticos – e como esse arcabouço pode ser aprimorado levando em contas as estratégias desses agentes.

Outra aplicação pouco ortodoxa da teoria econômica que será levada em conta no capítulo é a *teoria econômica do crime*, que ganhou destaque com outro economista vencedor do prêmio Nobel, Gary Becker, a partir da publicação do trabalho *Crime e Castigo*³. Um dos principais pontos da teoria econômica do crime é que o criminoso, quando decide infringir a lei, age de maneira racional, pesando os ganhos oriundos do crime e as possíveis perdas, considerando a probabilidade de ser pego e a sua punição, caso seja. Como a corrupção talvez seja a principal prática que se deseja combater com a reforma política, a teoria econômica do crime nos ajuda em nossa análise econômica do direito eleitoral, sugerindo a importância de instituições que de fato consigam descobrir e punir condutas desonestas, independentemente das regras eleitorais existentes.

² Ver Buchanan (2003).

³ Becker (1968).

Nesse sentido, o capítulo não vai na mesma direção da máxima da ciência política, que defende que sistemas eleitorais fazem a diferença (*Electoral rules matter*). Na presença de agentes políticos com interesses particulares e agindo de maneira racional, o sistema eleitoral perde importância. Com base no exposto nos parágrafos anteriores, se a culpa pelas más práticas da classe política é do sistema, supomos que, se novos sistemas eleitorais derem brechas para condutas desonestas, elas serão exploradas e comportamentos oportunistas aparecerão – caso as instituições permaneçam incapazes de punir essas condutas.

Dessa forma, o foco deste capítulo se relaciona mais com as propostas de reforma política que buscam reduzir a corrupção e práticas antiéticas em geral, entrando menos no mérito de outros objetivos das propostas (por exemplo, melhorar a representatividade). A intenção é apresentar aspectos não antecipados – que não costumam aparecer no debate sobre a reforma – e indesejados – que não parecem ser o resultado almejado quando a sociedade se mobiliza pela reforma. Não é intenção do trabalho expor uma visão conformista sobre a classe política ou reacionária em relação à reforma, mas sim expor a preocupação que desse processo saiam medidas que meramente mudem as regras do jogo, sem conseguir substituir os jogadores.

Para essa análise, três medidas normalmente citadas na discussão sobre reforma política são examinadas mais a fundo: o financiamento público de campanha, a proibição da reeleição e o voto distrital. No primeiro caso, argumenta-se que a implementação do financiamento público pode não retirar os incentivos para a ocorrência de doações privadas ilegais, já que, tanto na ponta do empresário doador quanto na do candidato receptor, pode haver ganhos significativos em burlar a nova norma. No caso da proibição da reeleição, argumenta-se que permanecem incentivos para que a máquina pública seja usada para eleger aliados ou o próprio detentor do posto para outro cargo. Por fim, no caso do voto distrital, defende-se que é provável que muitos políticos eleitos pelo sistema proporcional continuem se elegendo no novo sistema, além de possíveis efeitos adversos na alocação do orçamento do país.

Conclui-se que regras mais simples do que as normalmente propostas podem ter efeitos mais concretos e também que o êxito da reforma política só ocorrerá se ela vier acompanhada de medidas que fortaleçam as instituições de fiscalização e controle

e trabalhem a conscientização do eleitor. A intenção do texto é que ele seja acessível para não economistas: o uso das teorias referidas nos parágrafos anteriores será feito com parcimônia, sem ferramentas matemáticas, utilizando-se apenas o raciocínio por detrás delas.

1. Financiamento público de campanha

A instituição do financiamento público de campanha concomitante à proibição do financiamento privado é uma das mudanças mais defendidas na discussão sobre a reforma política, talvez a mais defendida. Foi advogada pelos principais presidencialistas nas eleições de 2014 – Aécio Neves, Dilma Rousseff e Marina Silva – e recebeu votos favoráveis de vários ministros do STF na ADI nº 4.650/DF.

Por trás da proposta está o argumento de que, junto com o alto custo das campanhas eleitorais, a atual regra do financiamento privado induz os postulantes a cargos públicos a se corromperem. As empresas aceitariam financiar esses candidatos com a expectativa de, futuramente, em caso de vitória, serem favorecidas pelos candidatos, das mais variadas formas. Do lado dos candidatos, como são caras as campanhas, restaria a eles favorecerem as empresas e contarem com a generosidade delas no período eleitoral, com o risco de não se elegerem se assim não o fizerem.

De fato, o financiamento das campanhas está ligado a diversos *malfeitos*. A questão que se coloca aqui é se o financiamento público de campanha realmente acabará com as ilegalidades associadas ao financiamento privado. Ademais, como veremos que não é negligenciável o risco de o efeito benéfico pretendido com a mudança ser pequeno, torna-se importante o problema pouco discutido do custo dessa medida, considerando a realidade atual das finanças públicas no Brasil.

Usamos a teoria econômica do crime para entender por que ocorrem as doações irregulares. Na teoria, de maneira simplificada, o infrator decide burlar a lei se os ganhos esperados com essa atitude forem maiores do que as perdas esperadas decorrentes dela. Para simplificar a análise, vamos usar como exemplo o caso de um candidato que recebe *caixa dois* de um empresário, sendo que este empresário espera ser favorecido em seguidos contratos e licitações no eventual mandato do candidato. Supomos que a

conclusão a partir desse exercício simples se estenda para vários outros casos relacionados ao financiamento privado de campanhas. Neste texto, vamos deixar de fora a formulação matemática rigorosa normalmente usada na teoria, mas a inferência é que a lógica seja a mesma.

Ganhos e perdas esperados do candidato antes da reforma

O objetivo do candidato é bastante claro: se eleger. Como ele percebe que há uma relação inequívoca entre gastos de campanha e votos, doações de campanha aumentam a probabilidade de ele ser eleito. Uma doação irregular de campanha, como a analisada neste exercício, representa ainda mais dinheiro para ajudar a elegê-lo e, portanto, aumenta o ganho esperado (as chances de ele de fato ser eleito).

Qual a perda envolvida na atitude? Envolvendo-se com doações irregulares, ele corre o risco de ser pego. Se for pego, pode perder votos e ser responsabilizado pelas instituições competentes. Quanto menor a probabilidade de ele ser pego e quanto menor for a punição (seja dos eleitores, seja dos órgãos competentes) no caso de ele ser pego, menor será a perda esperada e mais ele tenderá a decidir pela doação irregular. Note que a perda esperada envolve dois componentes: a probabilidade de ele ser descoberto/punido e o tamanho da punição caso seja descoberto. Naturalmente, se ele não receber a doação irregular, a perda esperada não existe, mas, como vimos, diminui o ganho esperado.

O modelo da teoria econômica do crime se aplica à realidade atual dos financiamentos irregulares. É generalizada a impressão de que as chances de uma doação irregular ser descoberta são baixas. Mesmo quando ela é, nem sempre o candidato é punido pelo eleitorado ou pelos órgãos competentes e, mesmo quando de fato é punido, a punição é frequentemente considerada baixa. Por essa ótica e considerando que os gastos com a campanha realmente influem muito na votação, o ganho esperado é maior do que a perda esperada, ou seja, seria natural que os candidatos optassem pelo caixa dois.

Ganhos e perdas esperados do empresário antes da reforma

Vamos olhar agora este jogo do ponto de vista do empresário. Supomos que as escolhas dele são apenas não doar ou doar irre-

gularmente. Para facilitar a exposição, estamos excluindo a possibilidade de doação regular. Isso é realidade, por exemplo, para um empresário que não tem como comprovar a regularidade da receita sendo doada ou que não quer se ver associado publicamente ao candidato, para evitar a suspeita de favorecimento futuramente, entre outras possibilidades.

Qual o ganho esperado por esse empresário com a doação? No nosso exemplo, a expectativa de vencer licitações e contratos por conta do favorecimento com valores significativos. A perda esperada envolve o imediato custo financeiro da doação, além das mesmas perdas esperadas do candidato: a probabilidade de ser pego e a punição, caso seja. Nesse caso, naturalmente, não existe punição dos eleitores, apenas a punição das autoridades competentes. Se os valores que o empresário receberá durante o governo do candidato são altos e se as chances do esquema ser descoberto/punido são baixas, os ganhos esperados serão maiores do que as perdas esperadas. Na ponta do empresário, seria também natural que ele se dispusesse a participar do esquema doando fundos irregularmente.

Seria esse o equilíbrio da situação atualmente⁴: é mutuamente vantajoso para o candidato e para o empresário que a doação irregular ocorra. Para ambos, os ganhos esperados são maiores do que as perdas esperadas. Como esse cenário muda com a instituição do financiamento público? O que ocorre com os ganhos esperados e as perdas esperadas? Que incentivos são colocados para o candidato e para o empresário para que a prática cesse?

Ganhos e perdas esperadas do candidato depois da reforma

A resposta à pergunta anterior talvez seja *nenhum*. Retomemos o raciocínio com as novas regras do jogo, depois da implantação do financiamento exclusivamente público para as campanhas. Novamente, nossa ilustração envolve um candidato que quer se eleger e precisa gastar dinheiro na campanha para receber votos; e um empresário que quer ganhar licitações e contratos com o favorecimento do candidato durante o seu governo, depois de haver doado dinheiro para a sua campanha.

⁴ De modo geral e simplificado, em economia, um *equilíbrio* ocorre quando as condições existentes são tais que as variáveis de interesse não mudam, salvo por uma influência externa. Não há mais forças ou incentivos para mudanças, havendo uma tendência à *estabilidade*.

O financiamento público não acaba com os gastos de campanha. Se permanece a crença de que os gastos de campanha são fundamentais para vencer a eleição, o candidato perceberá que permanece sendo importante conseguir dinheiro. A distribuição dos recursos públicos no financiamento público pode ocorrer de várias formas: distribuição igualitária entre os candidatos, distribuição de acordo com o tamanho dos partidos ou das coligações e ainda a existência de um teto de gastos. É natural que isso torne a eleição ainda mais competitiva e acirrada; afinal, é justamente essa uma das intenções com a mudança para esse sistema: reduzir o papel do poder econômico nas eleições.

Como se comportará então o candidato? O raciocínio para o nosso candidato se estende para candidatos estreantes na política, mas o caso dele é ainda mais saliente porque ele já participou de eleições anteriormente. Com as novas regras, deverá ele mudar seu comportamento e agir honestamente, não buscando ou aceitando doações privadas irregulares?

Começemos novamente com a ponta do candidato e pela ótica do ganho esperado. Com as novas regras, é possível que o ganho esperado seja ainda maior. Isso porque o candidato acredita que o gasto na campanha aumenta sua chance de eleição, e agora os gastos estariam distribuídos de maneira mais competitiva. No limite, se todos os candidatos receberem recursos na mesma proporção, recursos incrementais advindos de uma doação irregular seriam muito vantajosos, porque permitiriam ao candidato se distanciar dos concorrentes. Ainda, se o financiamento público impuser também um teto para os gastos, algo plausível dadas as restrições orçamentárias do país, os ganhos advindos de doações seriam muito vantajosos. Assim, o ganho esperado da doação irregular sob o financiamento público de campanha é ainda maior do que o ganho esperado sob as regras atuais.

Outra possibilidade não negligenciável é que se dissemine a crença de que as regras do jogo não são respeitadas. Se o candidato do nosso exemplo acredita que seus concorrentes estão se valendo de recursos privados para aumentar os gastos de campanha, ou seja, burlando as regras, ele tem mais um incentivo para desrespeitar a lei.

E em relação às perdas esperadas? No papel, a mudança para o financiamento público não vem acompanhada do fortalecimento dos órgãos de fiscalização e controle. É plausível, no entanto, que o eleitorado passe a considerar mais repugnante o *cai-*

xa dois, já que poderia ser mais evidente que essa prática não seja ética. É possível também que as instituições competentes consigam identificar com maior facilidade as doações ilegais. Mesmo assim, o aumento da probabilidade de o candidato ser pego e da punição, caso ele seja, é pequeno em relação ao sistema atual de financiamento privado.

Parece-nos então que os ganhos esperados do candidato são maiores do que as perdas esperadas, o que o levaria a adotar o financiamento irregular. Passemos então para o lado do empresário.

Ganhos e perdas esperadas do empresário depois da reforma

Com o financiamento público, como ele reagiria? Seu objetivo continua sendo levar licitações e contratos no governo. Ele abandonará as condutas antiéticas, fará investimentos e reduzirá custos da sua empresa de maneira a participar competitivamente dos processos licitatórios? Como fica o seu ganho esperado e a sua perda esperada com as novas regras?

Não existe alteração significativa no seu ganho esperado em se engajar no esquema. Doando para o candidato, ele aumenta as chances de sua eleição e de obtenção do contrato até mais do que anteriormente, já que a eleição ficou mais competitiva. Da mesma forma que o candidato, se acredita que outros empresários e candidatos estão agindo da mesma forma, também ficará mais inclinado ainda a agir irregularmente. Em outro extremo, se as regras estiverem sendo cumpridas, haverá uma diminuição da oferta de candidatos corruptíveis, o que também tornaria o gasto no candidato do nosso exemplo mais efetivo.

Quais seriam as perdas? Novamente, o financiamento público per si não provoca nenhuma alteração, mas é possível que os órgãos competentes identifiquem mais facilmente a irregularidade.

Ou seja, com o financiamento exclusivamente público, permanecem os incentivos para o financiamento privado: tanto o candidato quanto o empresário têm ganhos esperados maiores do que as perdas esperadas. De acordo com nossa teoria, seria mutuamente vantajoso para eles decidirem pela doação irregular. Uma formulação matemática mais rigorosa poderia até indicar as condições em que a doação irregular seja ainda mais vantajosa do que o financiamento público exclusivamente.

Aplicação da análise

Na nossa análise, usamos apenas o caso de apenas um candidato e apenas um empresário, com apenas um interesse cada um (ser eleito ou ganhar dinheiro no novo governo). Na realidade, o jogo das doações nas eleições é composto por muitos candidatos e muitos empresários, além de muitos interesses. Pegando o resultado do nosso exemplo específico e expandindo-o para o cenário maior, acabamos por concluir que o financiamento público não será levado a sério, tendo de conviver com um financiamento privado paralelo e irregular.

Como isso poderia mudar? Se as autoridades competentes forem fortalecidas, conseguirem desvendar irregularidades e efetivamente punir os responsáveis, aumenta-se a probabilidade de o candidato ser pego e de pagar pelo malfeito. No âmbito da teoria, estaríamos aumentando a perda esperada. No momento em que ela passa a ser maior do que o ganho esperado, tanto o candidato quanto o empresário desistiriam da doação irregular.

Naturalmente essa análise tem muitas simplificações, mas fornece muitos *insights* importantes para a discussão. Uma crítica normalmente feita a esse tipo de análise é que os agentes não *calculam* probabilidades para tomar decisões e, por isso, não poderiam agir da maneira preconizada pela teoria. O argumento que rebate a crítica se apoia na ideia de que os agentes, na realidade, não precisam calcular probabilidades para ela ser válida. É inegável que a impressão de impunidade contribui para que atos desonestos sejam executados, sem que se tenha de precisar a exata probabilidade de punição. Nesse, e em tantos outros casos da economia em que se discute a *racionalidade* dos agentes, uma ilustração é bastante útil: um pedestre não precisa de um medidor de velocidade de carros e de uma calculadora para decidir atravessar a rua, mas ele ainda assim tem a sensibilidade de fazer a escolha de acordo com a velocidade dos veículos que nela trafegam – decidindo atravessar sempre que julgar que a *probabilidade* de ser atropelado é baixa⁵.

Valendo-nos das conclusões do nosso exercício, pode-se discutir a mudança do financiamento privado para o financiamento

⁵ Para Meneguín, Bugarin e Bugarin (2011), *alguns crimes, como o de colarinho branco, são tipicamente cometidos após um planejamento minucioso do infrator dos ganhos potenciais e do risco de ser pego e punido.*

exclusivamente público sem conceitos teóricos. O que se argumenta aqui é que a mudança corre o perigo de ser absolutamente ineficaz, se os eleitores não forem conscientizados a não votarem nos candidatos envolvidos nessas irregularidades (punindo-os) e, principalmente, se os órgãos competentes continuarem incapazes de descobrir a maior parte dos casos e de punir os candidatos. Nesse caso, o financiamento público deve vir acompanhado do fortalecimento dessas instituições.

Mas se essas instituições vão ser fortalecidas, por que não fortalecê-las independentemente do financiamento público? O que a análise mostra é que essas instituições têm um papel importante em reduzir a percepção de impunidade (aumentando a perda esperada do candidato e do empresário) e desincentivar práticas irregulares.

Porém, o que a análise mostra também é que isso é fundamental mesmo no atual sistema de financiamento privado. Se os candidatos e empresários acreditarem que não ficarão impunes em caso de práticas escusas ou, ainda, se o candidato considerar que desagradará os eleitores ao favorecer um doador de campanha, as más práticas serão reduzidas. E isso independe da reforma política, o que diminui a sua importância no caso de alteração das regras de financiamento. Basta pensar que muitos países adotam o financiamento privado de campanha, sem que ocorram os níveis de corrupção observados no Brasil.

É claro que o financiamento exclusivamente privado está longe de ser consensual em vários países: a dúvida que se coloca aqui e se é o financiamento público será a solução para alguns problemas específicos da política brasileira. Os políticos desonestos mudariam de atitude com o financiamento público, mesmo com o risco de não vencerem as eleições? O empresariado, acostumado e viciado nas atuais práticas em todas as esferas da federação, subitamente tornaria as empresas mais competitivas para conseguir ganhar os contratos, desistindo das doações?

O exemplo baseado na teoria econômica do crime indica que não e sugere que a verdadeira mudança não virá da legislação, mas das instituições e do eleitorado. Com a mera mudança da legislação proposta nas discussões da reforma política, há o perigo do financiamento exclusivamente público não extinguir, de fato, o financiamento privado.

Ressalta-se que o exercício usado como exemplo aqui não é apenas uma curiosidade acadêmica, sem aplicação prática na re-

alidade na vida política. Entre outros, o experiente Senador José Serra, duas vezes candidato à Presidência da República, é contrário ao financiamento público de campanha e, sobre a mudança, declarou *que não evitaria o caixa dois – pelo contrário, aumentaria* – declaração que vai no mesmo sentido da conclusão da análise feita aqui⁶.

Qual o efeito dos gastos de campanha no resultado eleitoral?

A análise anterior trabalhou com a hipótese de que os gastos de campanha influenciam o resultado das campanhas de maneira efetiva, ou, pelo menos, de que é essa a percepção dos candidatos. Entretanto, essa premissa é questionada por vários estudos.

O que algumas pesquisas indicam é que, apesar de existir uma correlação positiva entre o dinheiro gasto na campanha e o número de votos recebidos, não há necessariamente uma relação causal do dinheiro para os votos. No trabalho empírico de Steven Levitt (1994) – o autor de *Freakonomics* e vencedor da prestigiosa medalha John Bates Clark –, o efeito dos gastos sobre os votos pode ser isolado, resolvendo um problema econométrico chamado de *endogeneidade*. Haveria relação entre gastos e votos, mas ela não seria causal. O que ocorreria é que candidatos fortes e com maior chance de vitória receberiam mais doações, o que justificaria a correlação positiva entre gastos e votos, sem que os gastos tenham levado aos votos. Usando uma amostra para eleições no Brasil, em Nery Ferreira (2011) obtém-se resultado semelhante ao de Levitt: a história política dos candidatos ajudaria a levantar recursos e seria mais importante na *função votos* do que os gastos de campanha.

A conclusão ainda não é pacífica na literatura, e outros estudos empíricos, sempre tentando resolver a *endogeneidade*⁷ e isolar o efeito dos gastos, encontraram efeitos importantes dos gastos sobre o resultado das eleições⁸. Contudo, os estudos aqui

⁶ Ver, entre outras referências, <http://www.joseserra.com.br/blog/espaco-do-leitor/reforma-politica/>>. Acesso em: 8 set. 2014.

⁷ Em Levitt (1994) é usada a metodologia do *experimento natural* e, em Nery Ferreira (2011), a da *variável instrumental*.

⁸ Para esse ponto de vista diferente, ver, entre outros, Jacobson (1978, 1990) e, no caso brasileiro, Pereira e Rennó (2007) e Silveira e Mello (2011) –, este último vencedor do prêmio Haralambos Simeonidis de melhor trabalho brasileiro de economia em 2010.

citados jogam luz sobre uma questão pouco discutida: qual o real efeito dos gastos de campanha?

Se eles de fato não são tão importantes assim e apenas alimentam um círculo vicioso em que os candidatos estão sempre tentando levantar mais recursos para se equipararem aos seus concorrentes – o que é condizente com o valor global dos gastos ser maior a cada eleição independentemente do número de eleitores –, então um teto de gastos (com boa fiscalização) seria bem-vindo, seja o financiamento exclusivamente público ou privado.

No limite, a própria necessidade de financiamento público pode ser questionada: em um país com tantas carências, por que alocar recursos públicos no que seria uma competição estéril, um equilíbrio ruim e ineficiente, em que todos os candidatos se veem compelidos a gastar muito? Afinal de contas, no *mercado* das eleições, o número de votos é finito, e o maior gasto global de todos os candidatos não *produz* novos eleitores.

A crença, porém, de que individualmente os gastos são muito importantes para o candidato é muito disseminada, e talvez os políticos de fato tenham uma sensibilidade diferente da dos pesquisadores nesse assunto. Nesse sentido, não se pode descartar também a relevância, pouco discutida, de medidas que reduzam os gastos, como as implantadas na minirreforma eleitoral, que limitou a propaganda eleitoral em áreas públicas. Talvez se devesse discutir também, entre outras, a redução da propaganda em TV – que tem importância relativa cada vez menor com o surgimento de novas mídias e exige altos gastos para sua produção –, e o peculiar sistema brasileiro de números para os candidatos, que exige que o eleitor no pleito memorize até seis sequências de números, totalizando dezenove dígitos, demandando gastos para além da divulgação dos candidatos e suas propostas, seja pela mídia que deve ser veiculada para difundir os números, seja pelo material impresso que deve ser levado como *cola*.

Finanças públicas no Brasil: de onde viria o dinheiro?

Nos parágrafos anteriores, fizemos ressalvas aos tão propagados benefícios da proposta incluída na reforma política de tornar o financiamento das campanhas exclusivamente público, apontando possíveis efeitos não antecipados e indesejados. Agora, discutem-se os custos dessa medida.

A princípio, um defensor da reforma pode alegar que o montante de recursos públicos a ser alocado no financiamento das campanhas não seria relevante no orçamento – argumento comum em qualquer proposta que aumente os gastos públicos. No entanto, chama-se atenção aqui para a noção, pouco conhecida, de que é pequena a quantidade de recursos do orçamento brasileira que não está comprometida com despesas obrigatórias. Supõe-se também que os recursos para o financiamento público viriam do orçamento federal, como ocorre atualmente com o fundo partidário. A seguir, analisamos a dimensão dos gastos de campanha no Brasil e, depois, cotejamos essa realidade com a realidade das finanças públicas brasileiras.

Nas eleições de 2014, apenas os gastos declarados ao TSE dos onze candidatos à Presidência da República poderiam chegar a quase R\$ 1 bilhão de reais⁹. A cifra dos gastos em todas as campanhas seria provavelmente muito maior: para os outros quatro cargos em disputa em 2014, havia mais de 24 mil candidatos¹⁰. Em 2012, nas eleições municipais, foram quase 500 mil campanhas, entre candidaturas às prefeituras e às câmaras municipais¹¹.

Como comparação, na última eleição presidencial americana, Barack Obama e Mitt Romney gastaram juntos cerca de 2 bilhões de dólares, um recorde¹². A princípio, o volume de recursos gastos na eleição presidencial brasileira pode parecer coerente: a razão entre os gastos nos EUA e no Brasil é próxima da razão entre o PIB *per capita* dos dois países¹³. Porém, existem

⁹ Candidatos à Presidência devem gastar mais de R\$ 900 milhões. *Exame.com*, 6 jul. 2014. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/candidatos-a-presidencia-devem-gastar-mais-de-r-900-milhoes>>. Acesso em: 5 set. 2014.

¹⁰ Mais de 24 mil candidatos disputarão eleições de outubro, diz TSE. *G1*, 21 jul. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/noticia/2014/07/mais-de-24-mil-candidatos-disputarao-eleicoes-de-outubro-diz-tse.html>>. Acesso em: 5 set. 2014.

¹¹ Com gasto de R\$ 597 milhões do TSE e despesas de candidatos, Brasil terá a eleição mais cara da história. *UOL*, 6 out. 2012. Disponível em: <<http://eleicoes.uol.com.br/2012/noticias/2012/10/06/com-gasto-de-r-597-milhoes-do-tse-e-despesas-de-candidatos-brasil-tera-a-eleicao-mais-cara-da-historia.htm>>. Acesso em: 5 set. 2014.

¹² Obama, Romney break fundraising records. *Los Angeles Times*, 12 dez. 2012. Disponível em: <<http://articles.latimes.com/2012/dec/07/nation/la-na-campaign-money-20121207>>. Acesso em: 5 set. 2014.

¹³ Conforme os dados aqui apresentados, a razão dos gastos de campanha seria de 5,22 (usando o câmbio de 8/9/2014) e a do PIB *per capita* de 4,35 (dados do FMI para 2013).

três diferenças importantes entre as duas eleições que indicam que o gasto brasileiro é muito alto: o eleitorado americano é maior, lá não existe horário eleitoral gratuito (cada candidato deve pagar seus anúncios na TV, como um banco ou uma marca de carros faria) e o voto é facultativo (os eleitores ainda têm de ser convencidos pelas campanhas a simplesmente ir votar). Nos Estados Unidos, em geral, o financiamento das campanhas não é público¹⁴.

Os parágrafos anteriores indicam que as campanhas brasileiras são caras e sugerem que o financiamento público poderia ser um fardo nas contas públicas. Em 2013, a carga tributária chegou a quase 38% do PIB: claramente não há espaço para um aumento de tributos que financie as campanhas no caso da adoção do financiamento público¹⁵. Ao mesmo tempo, a população tem cobrado maior qualidade dos serviços atualmente colocados à disposição do público, conforme visto nos protestos de junho de 2013. Nesse contexto, em que, do lado da receita, a carga tributária chegou ao seu limite e, do lado das despesas, a sociedade cobra melhoria nos serviços públicos, faz-se premente que, cada vez mais, uma maior atenção seja dada à eficiência do gasto público. Como conciliar essa realidade com o financiamento público de campanhas tão caras?

Analisemos então os componentes do gasto público federal. De acordo com o Resultado do Tesouro Nacional, a arrecadação federal em 2013 foi superior a um trilhão de reais. Entretanto, apenas uma pequena parcela dessa quantia pode ser gasta de maneira discricionária. É obrigatório que se transfira parte aos estados e municípios (16% em 2013) e que se paguem os benefícios da Previdência (30%, e em alta) e as despesas do funcionalismo (17%). Subtraímos ainda outros gastos obrigatórios com seguridade (como o seguro-desemprego e o benefício de prestação continuada), subsídios, precatórios e despesas dos poderes Legislativo e Judiciário para chegarmos finalmente nas despesas discricionárias: em 2013 elas somaram apenas 15% da arrecadação federal.

¹⁴ Salvo exceções, como a possibilidade de o Estado cobrir as doações privadas nas primárias até um limite. Ver, entre outros, Speck (2012).

¹⁵ Carga tributária bate recorde e chega a 37,65% do PIB, diz estudo. *O Globo*, 28 jan. 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/carga-tributaria-bate-recorde-chega-3765-do-pib-diz-estudo-11433593>>. Acesso em: 8 set. 2014.

Talvez o valor de 15% ainda não ilustre como existe pouco espaço de onde tirar os bilhões para o financiamento público de campanha. Esses 15% restantes da arrecadação para as despesas discricionárias são onde se encontram os gastos dos ministérios da Educação, Saúde, Defesa e Desenvolvimento Social (que inclui o Programa Bolsa Família), parte das despesas do PAC e de outros investimentos dos ministérios.

Ainda, nem toda a arrecadação do governo pode ser considerada, já que uma parte substancial tem de ser *guardada* para o *superavit* primário, a fim de diminuir o ritmo de crescimento da dívida pública, o que se torna mais importante ainda em uma época em que as principais agências de risco internacional colocam em perspectiva de rebaixamento a nota das contas públicas nacionais. Ressalte-se que o *superavit* é primário: o Brasil ainda possui, ano após ano, déficit nominal, que é o valor que leva em conta também as despesas financeiras. O crescimento baixo da economia nos próximos anos tampouco ajudará a elevar a arrecadação federal.

Nesse contexto, como alocar bilhões para o financiamento público de campanha? Um *lugar-comum* para justificar novas despesas perante análises como a acima é alegar que há dinheiro sim, mas ele está desviado para a corrupção. No entanto, a verdade é que nem as maiores estimativas em relação a esse desperdício são significativas perto das despesas, por exemplo, com o seguro-desemprego ou as aposentadorias do funcionalismo. O argumento também não indica como, em curto prazo, esses recursos poderiam ser recuperados e usados, fazendo com que a restrição fiscal permanecesse existindo.

Um argumento mais sofisticado é que a implantação do financiamento público de campanha pode ser associada a um teto de gastos, diminuindo a quantidade de recursos públicos necessários para as campanhas. Entretanto, quanto menor for o limite de gastos, menos eficaz tenderá a ser a alteração do financiamento privado para o público. De acordo com a análise anterior, um teto de gastos incentiva os agentes a aderirem ao caixa dois, ao aumentar os ganhos esperados com a prática. Como defendido antes, medidas que ajudem a reduzir os gastos podem contribuir mais para a mudança.

Em economia, é comum que se faça uso de uma análise custo-benefício a respeito de uma medida. Anteriormente, mostrou-se que os benefícios que se esperam com financiamento exclusiva-

mente público de campanha podem ser atenuados significativamente pelo comportamento dos candidatos e empresários, se a mudança na regra de financiamento não vier acompanhada de iniciativas que aumentem as chances de esses agentes serem punidos, como o fortalecimento dos órgãos de fiscalização e controle e a conscientização dos eleitores. Agora, mostrou-se que os custos da mudança seriam altos para o país: não parece haver espaço nas contas públicas para adereçar o atual patamar dos gastos de campanha, e certamente outras carências do país precisam ser resolvidas.

Assim, a relação custo-benefício do financiamento público de campanha não parece ser favorável. Concluímos por uma reflexão maior acerca dessa medida por muitos considerada uma *bala de prata* que poderia transformar o nosso sistema político. Existe o perigo de a medida ser pouco efetiva, muito cara e levar a uma enorme frustração na sociedade.

2. Proibição da reeleição para o Executivo

A proibição de mandatos seguidos para Prefeito, Governador e Presidente é outra das alterações na legislação eleitoral mais defendidas no âmbito da reforma política. A reeleição foi, em 2014, condenada pelos presidentiáveis da oposição e considerada pelo ex-presidente do STF Joaquim Barbosa como *a mãe de todas as corrupções*. É objeto de discussão no Congresso Nacional há alguns anos e ganhou fôlego depois dos protestos de 2013, apesar de estar ausente da mensagem encaminhada pela Presidência da República sugerindo temas para a reforma política naquela ocasião.

A impossibilidade de reeleição retiraria o incentivo que o governante no poder tem para abusar do poder político e direcionar a máquina administrativa para obter um mandato novo, como ocorre no atual sistema, que permite dois mandatos de quatro anos seguidos no Executivo. Para privilegiar a continuidade administrativa e permitir que o governante execute o seu plano de governo, as propostas de fim da reeleição concedem a extensão dos mandatos únicos para cinco ou seis anos.

De fato, o mau uso da administração pública visando ao projeto político pessoal de reeleição está consoante, como vimos, com a teoria da escolha pública. Ainda, também a lógica de que

as ferramentas que o governante possui em mãos podem afetar o resultado das eleições é compatível com outra teoria: a teoria dos ciclos político-econômicos (*political business cycles*)¹⁶. Ela preconiza que, preocupado com a probabilidade de sua reeleição e sabendo que o desempenho econômico afeta o eleitorado, o governante toma decisões de política econômica que agradem os eleitores, ainda que elas tragam prejuízos no futuro – que não são devidamente percebidos pela população na época do pleito.

A questão que apresentamos agora é se a proibição da reeleição de fato conseguirá ser efetiva em evitar esses comportamentos indesejados. A seguir, argumentamos que permaneceriam pelo menos duas possibilidades não antecipadas que ainda poderiam ser exploradas pelos governantes, com os mesmos efeitos adversos que a busca pela reeleição traz. São elas o lançamento de aliados muito próximos para a sua sucessão e a candidatura do próprio governante para outro cargo que exija quantidade substantiva de votos.

Em ambos os casos, os incentivos para o abuso da máquina e para a escolha por políticas *curtoprazistas* continuam existindo. Essas práticas indesejadas, na verdade, já ocorrem atualmente, mesmo com a existência do instituto da reeleição.

O lançamento de aliados à sucessão do governante

A mera impossibilidade de se candidatar não exclui a participação do governante na sua sucessão. Ele pode querer manter a sua esfera de poder e influência, por exemplo, e concentrar esforços em eleger um sucessor que ele próprio escolher – como alguém do seu próprio governo. Assim, continua havendo a tentação de usar a máquina para vencer a eleição, conforme a lógica dos entusiastas da proibição da reeleição.

A prática acima já é comum entre governantes proibidos de concorrer a um terceiro mandato, e poderia ficar amplamente difundida com a proibição do segundo mandato. Especificamente, a prática de que estamos falando parece ter quatro fatos estilizados:

- *O sucessor é muito próximo do governante.* Não estamos falando do simples fato de o governante apoiar um candidato do seu partido ou grupo político, que continuaria no poder (o que seria natural). Estamos

¹⁶ Ver Nordhaus (1975) e Hibbs (1977).

falando da escolha, muitas vezes apenas pelo próprio governante, de uma pessoa de sua confiança para concorrer à sua sucessão, normalmente um integrante de dentro do governo. A participação do partido nessa escolha é limitada, diferindo radicalmente das *primárias* americanas, em que vários candidatos disputam a candidatura, por exemplo.

- *O sucessor não possui sozinho densidade eleitoral.* Apesar de próximo do governante, o sucessor escolhido é frequentemente alguém que pouco ou nunca participou de eleições e é amplamente desconhecido do eleitorado. Sua visibilidade só ocorre pela proximidade com o governante, e a viabilidade da sua candidatura está associada ao governo no poder, podendo a máquina pública ser essencial para torná-lo competitivo. A imprensa popularizou o termo *poste* para alguns candidatos com essa e com a característica anterior.
- *A prática ocorre em regiões importantes do país.* Não nos referimos a algo restrito a regiões menos desenvolvidas, mas que acontece também em grandes colégios eleitorais e áreas com eleitorado com maior acesso à informação, o que sugere que a prática poderia ser amplamente difundida com o fim da reeleição. De maneira ilustrativa, impossibilitados de concorrer à reeleição e ainda usufruindo de popularidade, José Serra, Aécio Neves, Sérgio Cabral e Eduardo Campos lançaram Gilberto Kassab, Antônio Anastasia, Luiz Fernando Pezão e Paulo Câmara às respectivas sucessões em 2008, 2010 e 2014. Os três primeiros eram seus vices, e o último era secretário da Fazenda – todos, em maior ou menor grau, pouco conhecidos dos eleitores. Observamos que essa é uma ilustração de como fica a disputa com a impossibilidade de reeleição do governante, e não necessariamente um exemplo de mau uso da estrutura da administração.
- *A prática funciona.* Todos os candidatos citados foram bem sucedidos, entre tantos outros exemplos. Naturalmente isso não ocorre e nem ocorrerá em 100% dos casos, mas o êxito da estratégia indica que ela poderá ser replicada, principalmente no caso de governantes bem avaliados.

Dessa forma, consideramos que um governante que mantém ambições pessoais e está impossibilitado de continuar no cargo tem como uma ótima solução, perante a implantação do mandato único, o engajamento na eleição de um sucessor escolhido por ele, potencialmente com abuso de poder político, nos moldes descritos acima.

Conforme a teoria dos ciclos político-econômicos, também em nível federal a reeleição incentiva comportamentos com consequências adversas. E, nesse caso, também a mera proibição da reeleição pode levar o governante a direcionar a estrutura do governo para eleger um aliado. Novamente, apenas a título de ilustração, tanto Fernando Henrique quanto Lula lançaram ministros do próprio governo quando não podiam mais se candidatar à reeleição.

A Constituição reconhece o potencial de uso da máquina pelo governante para eleger alguém que não ele: o art. 14 veda a eleição de parentes do chefe do Executivo no território governado por ele¹⁷. Entretanto, não há como proibir a eleição de aliados e obrigar um revezamento de grupos políticos no poder.

A candidatura do próprio governante a outro cargo

O governante também pode participar da eleição, mesmo impedido de se candidatar à reeleição, se concorrer a outro cargo. Considerando mais uma vez que a teoria da escolha pública preconiza que ele pode usar o governo para objetivos próprios e seguindo a lógica dos que pedem a proibição da reeleição, essa alternativa diminuiria o impacto pretendido com o mandato único. Se o governante abusaria de poder político para vencer a eleição para o seu cargo atual, por que não o usaria para se eleger para outro cargo?

Como exemplo, é bastante comum que, ao fim de dois mandatos consecutivos, impossibilitados de concorrer à reeleição, governadores de Estado concorram ao Senado, um pleito que exige uma significativa quantidade de votos na mesma área que governam. Entre os dez governadores que já tinham cumprido

¹⁷ Queiroz (2014) chama de “filhotismo” o fenômeno crescente de candidaturas de filhos e esposas de políticos populares, impulsionado também pela Lei da Ficha Limpa: o filhotismo não existe nos cargos do Executivo justamente por conta deste dispositivo. Entretanto, o referido dispositivo abre brecha para o filhotismo se o governante deixar o cargo seis meses antes das eleições.

dois mandatos em 2010, nove se lançaram ao Senado e oito foram eleitos¹⁸.

Outro exemplo foi o caso dos *prefeitos itinerantes*: bem avaliados e impedidos de concorrer a um terceiro mandato, continuaram se elegendo em cidades vizinhas às que governaram¹⁹. Também nesse caso, boa parte dos incentivos para uma conduta indesejável, que existem com a reeleição, continuou existindo.

Dessa forma, observamos nos parágrafos anteriores que, mesmo com o instituto da reeleição, já hoje governantes que não podem se candidatar para continuar no cargo (seja pela proibição do terceiro mandato ou pela Ficha Limpa) ainda permanecem tentados a participar da eleição e usar a máquina. Entre os exemplos apresentados, estão os *postes* e os *prefeitos itinerantes*.

Tais práticas ficariam mais populares com a proibição da reeleição, que ainda deixa brechas para comportamentos oportunistas, o que diminui o alcance da medida. Esses efeitos indesejados e não antecipados da mudança dão ensejo à reflexão sobre outros fatores que possam ser mais efetivos em coibir o abuso de poder político e a escolha por políticas públicas de horizonte temporal curto. Entre elas, estão normas que limitam o poder do governante em ano eleitoral, um eleitorado atento e, mais uma vez, instituições de fiscalização e controle fortes.

Entre as normas que reduzem os instrumentos que o governante tem próximo ao período eleitoral estão a Lei das Eleições, que restringe nomeações, aumentos de salários do funcionalismo, convênios e gastos com publicidade institucional, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que restringe o nível da dívida pública e das despesas com pessoal, estando entre as sanções a vedação do recebimento de transferências voluntárias e de realização de empréstimos – entre outras restrições²⁰. Esses mecanismos existentes podem ser aprimorados: entre as ideias discutidas no

¹⁸ Aécio Neves (MG), Blairo Maggi (MT), Cássio Cunha Lima (PB), Eduardo Braga (AM), Ivo Cassol (RO), Luiz Henrique da Silveira (SC), Roberto Requião (PR) e Wellington Dias (PI) foram eleitos, Wilma de Faria (RN) foi derrotada e somente Paulo Hartung (ES) não saiu candidato. Neste e em outros casos, a Constituição exige a renúncia ao mandato seis meses antes das eleições.

¹⁹ O Supremo Tribunal Federal, julgando o Recurso Extraordinário nº 637.485, considerou inconstitucional o terceiro mandato seguido para prefeito, mas ainda não há norma proibindo essas candidaturas. Nesse sentido, tramita no Senado a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 38, de 2007.

²⁰ Respectivamente as Leis nº 9.504, de 1997, e nº 101, de 2000.

Senado estão uma limitação mais severa para os gastos com publicidade e o afastamento do governante candidato à reeleição²¹.

Como discutido antes no caso do financiamento de campanha, consideramos essencial, para que mudanças de comportamento realmente ocorram, que condutas desonestas sejam punidas, seja pelos órgãos competentes, seja pelos eleitores. O mesmo raciocínio vale para a discussão sobre a proibição da reeleição: ela não retira todos os incentivos do mal governante e pode ser inócua.

É fundamental que as instituições sejam suficientemente fortes para desvendar e punir os atos indesejados e que a opinião pública esteja vigilante para que a desaprovação nas urnas ocorra – reduzindo a percepção de impunidade e desincentivando as más práticas. No entanto, não podemos descartar também a hipótese otimista de que, com a proibição da reeleição, as tentativas de burla do governante se tornem mais claras e mais inaceitáveis pelas instituições e pelo eleitorado, e, assim, os efeitos indesejados e não antecipados que apresentamos não seriam tão fortes.

3. Voto distrital

A substituição do sistema proporcional para as eleições de deputados e vereadores pelo voto distrital é outra das principais propostas de mudança dentro da reforma política. Ao dividir o país em distritos em que a população elege apenas um parlamentar, ela serviria para aproximar representantes de representados, reduziria o número de candidatos que cada eleitor tem para escolher e também reduziria a área geográfica em que os candidatos devem fazer campanha – contribuindo para menos gastos.

Assim, os defensores do voto distrital esperam, com a mudança, que os parlamentares possam ser mais cobrados e fiscalizados pelos cidadãos, que o eleitor perceba claramente em quem está votando e que diminuam as práticas irregulares usadas para pagar contas de campanhas, já que estas seriam menores.

O voto distrital é o adotado, por exemplo, nos Estados Unidos e em países europeus, e de fato corrige algumas desvantagens do voto proporcional. O que abordamos aqui, como nas discussões anteriores, é a capacidade dele de efetivamente promover mudanças significativas no cenário político nacional. Argumentamos

²¹ Projeto de Lei do Senado nº 231, de 2010, e PEC nº 73, de 2011.

que o novo sistema ainda permitiria que o *mau* político continue se elegendo.

O voto distrital é capaz de tirar o protagonismo político desses candidatos? Para onde eles iriam? De onde viriam os *bons* candidatos que os substituiriam? A mera mudança do sistema proporcional para o sistema distrital promoveria essa renovação?

Nossa visão se apoia no conceito de *seleção adversa*, muito popular na teoria econômica. Introduzido pelo prêmio Nobel George Akerlof²², a seleção adversa, de maneira simplificada, ocorre quando a assimetria de informação leva a um equilíbrio indesejável em que *maus* produtos ou consumidores acabam selecionados ao invés dos *bons*. Um exemplo é um banco que, incapaz de distinguir antecipadamente quais dos clientes são bons e maus pagadores (assimetria de informação), eleva os juros cobrados em seus empréstimos (cobrindo, por exemplo, os custos com a inadimplência). No entanto, a medida acaba afastando os bons pagadores e atraindo justamente os maus pagadores, que não se preocupam com os juros altos porque não iriam de qualquer forma pagar o empréstimo. Como a tendência seria de mais calote, o banco subiria mais os juros, alimentando o problema. O conceito de seleção adversa é também chamado de *seleção negativa ou antisseleção*.

O equilíbrio ruim com *seleção adversa*

Algo parecido acontece no cenário político nacional. A crença amplamente disseminada de que a política é um ambiente de corrupção e impunidade, hostil a pessoas honestas, tende a repelir cidadãos honestos de entrar na política, enquanto atrai aqueles propensos a condutas desonestas, selecionando adversamente maus políticos – o que aumenta a participação dos *maus* políticos e a crença de corrupção e impunidade.

Cria-se um círculo vicioso: indivíduos desonestos se atraem pela política que, cada vez pior, continua atraindo maus políticos e repelindo cidadãos que poderiam executar bons mandatos, alimentando o ciclo. A impunidade contribui para que não se separe o *mau* e o *bom* político, já que o primeiro não é punido. Frases comumente ouvidas pelos brasileiros como *todos os políticos são corruptos* ou *todos os partidos são iguais* ilustram a crença que

²² Akerlof (1970).

atrai os maus e afasta os bons, reforçando o cenário político negativo (e a percepção da sociedade): esse seria o equilíbrio ruim.

Como essa ideia de seleção adversa se relaciona com a mudança do voto distrital? A motivação do voto distrital é melhorar a representatividade e, idealmente, conseguir a renovação da classe política. O que o conceito de seleção adversa mostra é que, consoante o que vimos anteriormente sobre a teoria econômica do crime, a impunidade é essencial para o equilíbrio com maus políticos. Permanecendo a ausência de punição, eles tenderiam a continuar em nosso sistema político, independentemente do sistema eleitoral.

Algumas perguntas que se colocam são as seguintes. Como o voto distrital permite a eleição de melhores candidatos? Onde estão esses candidatos hoje? Qual problema do voto proporcional seria corrigido pelo distrital e traria essa mudança? Como os maus políticos se afastariam e não conseguiriam mais se eleger?

O fato de o eleito ser o mais votado em cada distrito, e não alguém que pegou *carona* puxado por um *campeão de votos*, garante que ele seja um candidato melhor? Alguns fatos desafiam essa noção, indicando que os eleitos pelo voto distrital podem ser os *mesmos* candidatos eleitos pelo sistema proporcional:

- Nossa classe política não está segmentada entre os eleitos pelo voto proporcional (que existe apenas para deputados e vereadores) e pelo voto majoritário ou de princípio majoritário (como o do sistema distrital). Pelo contrário, os políticos transitam com naturalidade pelos dois sistemas. Por exemplo, é comum que prefeitos se elejam deputados (federais e estaduais) e vice-versa.
- Não existe a percepção de que os candidatos eleitos pelo voto proporcional (vereadores e deputados) são piores do que os eleitos pelo voto majoritário (presidente, senadores, governadores, prefeitos). O que existe é a sensação de que o sistema é injusto por permitir que puxadores de votos ajudem a eleição de candidatos menos bem votados. Entretanto, não se observa que necessariamente os *caronas* tendam a ser mais desonestos do que os candidatos mais bem votados. De maneira ilustrativa, a Câmara dos Deputados divulgou, para a legislatura 2011-2015, quais seriam os deputados federais *eleitos pelo próprio voto* – aqueles que não precisam

- dos votos de sua coligação²³. Vários desses são réus em processos, são mal vistos pela opinião pública ou são parentes de outros políticos com essas características. Se não foram eleitos devido ao voto proporcional, não deveriam ter dificuldades de se eleger no voto distrital.
- A existência de muitos deputados que são ex-prefeitos ou prefeitos que são ex-deputados joga luz sobre algumas das alegações feitas sobre o voto proporcional e sobre o potencial de renovação do voto distrital. Na legislatura 2011-2014, apenas em nível federal²⁴ mais de 20% dos deputados já tinham sido prefeitos ou vice-prefeitos. No caso da região Nordeste, quase um terço dos deputados federais eram ex-prefeitos²⁵. Isso indica que, na verdade, muitos candidatos têm bases eleitorais localizadas, e não fazem efetivamente campanha em todo o estado – uma crítica comum ao voto proporcional por levar a altos custos de campanha. Ainda, além de ilustrar como os políticos transitam bem entre o proporcional (para o cargo de deputado) e o majoritário (para o cargo de prefeito), tal fato sugere que a implantação do voto distrital pode, na verdade, levar muitos ex-prefeitos ao Legislativo (os distritos serão grupos de municípios, em geral), desfazendo a expectativa de renovação da classe política.
 - A principal simulação para o quadro da Câmara dos Deputados com o voto distrital indica que pouco muda, à exceção do fortalecimento justamente do maior partido do país²⁶. Usando dados das eleições de 2010, si-

²³ Apenas 35 dos 513 deputados foram eleitos com os próprios votos. *Agência Câmara Notícias*, 21 out. 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/150807-APENAS-35-DOS-513-DEPUTADOS-FORAM-ELEITOS-COM-OS-PROPRIOS-VOTOS.html>>. Acesso em: 30 set. 2014.

²⁴ Mais de 110 parlamentares atuais já foram prefeitos ou vice-prefeitos. *Portal CNM*, 10 ago. 2012. Disponível em: <http://www.portalaz.com.br/noticia/municipios/248983_mais_de_110_parlamentares_atuais_ja_foram_prefeitos_ou_vice-prefeitos.html>. Acesso em: 30 set. 2014.

²⁵ Veja o número da pesquisa sobre os ex-prefeitos. *Congresso em Foco*, 21 out. 2010. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes-2010/veja-os-numeros-da-pesquisa-sobre-os-ex-prefeitos/>>. Acesso em: 30 set. 2014.

²⁶ Como ficaria a Câmara se o voto distrital já estivesse valendo em 2010. *Veja*, 23 ago. 2011. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/multimedia/infograficos/voto-distrital-mapa>>. Acesso em: 1º out. 2014.

mulação feita pelo movimento *#EuVotoDistrital* mostra que cada partido ficaria com um número de deputados próximo ao obtido no sistema proporcional, mas a maior bancada da Casa abriria quinze cadeiras de diferença sobre a segunda. Em que pese as limitações da simulação (com regras diferentes os partidos naturalmente adotariam estratégias diferentes), o resultado dela vai contra a noção de renovação defendida pelos seus próprios realizadores, entusiastas do sistema distrital²⁷.

Dessa forma, o voto distrital, desacompanhado de outras medidas, não parece conseguir *per se* desfazer a seleção adversa, e acabaria mantendo o *status quo*. Pela nossa lógica, isso não ocorreria apenas com o voto distrital. O mesmo raciocínio se aplica a propostas como a de uma assembleia constituinte exclusiva para a reforma política: não se criariam desenhos para que novos políticos fossem de fato eleitos, e os maus políticos ficassem de fora desse processo.

Paroquialismo e *pork barrel*

Também são pouco discutidos outros efeitos não antecipados e indesejados da mudança para o voto distrital. Consoante a teoria da escolha racional, no voto distrital, o candidato com interesses próprios pode tender a práticas mais paroquialistas e ao *pork barrel* para se eleger, como veremos adiante.

A proximidade maior entre o eleitor e o eleito em uma área geográfica menor (o distrito) induz os legisladores a tratar de temas mais paroquiais. O trabalho em projetos que beneficiem o seu distrito terão retorno eleitoral maior do que aqueles em temas de relevância nacional, como a política econômica. A relatoria da reforma da Previdência pode ser menos interessante do que uma emenda para a construção de uma ponte, por exemplo²⁸.

²⁷ Disponível em: <<http://www.euvotodistrital.org.br/>>.

²⁸ No mundo do entretenimento, a série de TV *House of Cards* apresentou uma situação ilustrativa do problema no terceiro episódio de sua primeira temporada. Em ascensão, o protagonista, o deputado Frank Underwood, foi escalado pelo presidente americano para coordenar uma reforma do sistema educacional do país. No entanto, ele se vê obrigado a deixar as negociações pela aprovação da reforma para tratar do que parece ser um irrelevante problema local do seu distrito: a trágica morte de uma adolescente que bateu o carro ao se distrair com um monumento próximo a uma estrada. Como o deputado é apoiado pe-

Já o termo *pork barrel* se refere à atuação do legislador no deslocamento de recursos do orçamento para iniciativas que acarretam apenas um ganho localizado, com o custo distribuído entre todos os contribuintes, e que normalmente são pouco discutidas pelo Legislativo. Existe baixa relação custo-benefício, e o projeto só se justifica pelo ganho político que traz para o legislador. Esse tipo de prática independe da existência do voto distrital, mas naturalmente tende a se agravar nesse sistema. Assim, outra consequência seria que os deputados tenderiam a ficar mais dependentes das já controversas emendas ao orçamento²⁹.

Por fim, as estratégias eleitorais dos candidatos podem explorar brechas do sistema distrital que permitem que candidatos legislem apesar de não receberem muitos votos ou mesmo nenhum. O fato de o mais votado no distrito ser eleito não implica que ele seja escolhido pela maioria, já que não há segundo turno: na simulação do movimento *#EuVotoDistrital*, o eleito pelo *distrito de Sumaré* (SP) teria tido apenas 2,59% dos votos – algo improvável na prática, mas que ilustra o problema. Já o caso de nenhum voto poderia ser comum porque é alta a rotatividade no Legislativo no país e, no voto distrital, ao contrário do proporcional, o suplente pode ser escolhido pelo candidato, que pode indicar um parente ou financiador para legislar³⁰.

Como nos casos que analisamos antes – do financiamento público de campanha e de proibição de reeleição no Executivo –, a hipótese otimista é que uma eventual reforma política acabe tendo grande impacto no eleitorado e nas instituições, tirando de cena o *mau* político e trazendo o *bom* candidato, saindo do equilíbrio de seleção adversa. Concluimos que o voto distrital sozinho não trará os efeitos esperados, ressaltando mais uma vez a importância de eleitores e instituições que punam más práticas, consoante a teoria econômica do crime.

los produtores locais de pêssego, foi favorável anteriormente à construção desse monumento homenageando essa vocação agrícola do distrito. O acidente causou comoção na região e foi intensamente explorado pelo oportunista opositor do deputado no distrito, que o culpava pela morte da jovem, ameaçando a sua reeleição. A disputa em relação ao monumento ao pêssego o obrigou a abandonar por dias a reforma educacional.

²⁹ Entre outros, Moutinho (2008) discute *parochialismo*, *pork barrel* e orçamento no país.

³⁰ Outros problemas do voto distrital não relacionados à teoria econômica incluem a representação de minorias e a influência política na divisão dos distritos.

4. Considerações finais

Usamos neste capítulo alguns dos arcabouços da economia – como a teoria econômica do crime, a teoria da escolha racional e o conceito de seleção adversa –, para mostrar possíveis efeitos não antecipados e indesejados da reforma política. Aplicando a análise a algumas das mudanças mais sugeridas na reforma – o financiamento público de campanha, a proibição de reeleição para o Executivo e o voto distrital –, argumentou-se que os efeitos da reforma serão minimizados ou atenuados por continuar não havendo mecanismos que desincentivem más práticas ou promovam a renovação política, já que, motivados por interesses próprios, os agentes políticos podem continuar explorando brechas dos novos sistemas para continuar atuando.

Consideramos, portanto, que é essencial, para que mudanças ocorram, a participação de instituições mais fortes e de um eleitorado mais vigilante, capazes de retirar do cenário político os maus candidatos (como a Lei da Ficha Limpa em parte conseguiu). Sem isso, corremos o risco de mudar as regras do jogo apenas para assistir aos mesmos jogadores jogando.

A ideia de que a reforma política poderá ser ineficaz em gerar mudanças é contemplada na metáfora do economista Marcos Mendes (2014): *os rios correm para o mar. Tentar barrar esse caminho com diques ineficientes pode gerar inundações e outros efeitos adversos, sem impedir que o rio chegue a seu destino*. Para ele, a reforma política não deve ser vista como um *santo graal*.

Na mesma linha, a jornalista Miriam Leitão (2011, p. 443) considera que é falsa a noção de que *uma reforma política vai resolver tudo num passe de mágica*. Ela traça um paralelo com as dificuldades econômicas que persistiram depois de sucessivos planos *milagrosos* nas décadas de 80 e 90 e que só foram resolvidas após o Plano Real e outras mudanças que o sucederam.

Desse modo, falar em *reforma política* para resolver os problemas aqui apontados talvez seja tão sedutor e superficial quanto falar que o Brasil precisa de uma *reforma social* para resolver os problemas de educação e saúde ou de uma *reforma econômica* para voltar a crescer. A realidade exige discussões mais profundas e propostas mais maduras.

Chama atenção também o contexto em que a reforma política ganhou fôlego, após os protestos de junho de 2013. Apesar da indignação da sociedade com a classe política, as demandas das

manifestações foram muito difusas. Como salientou o Senador Aloysio Nunes Ferreira, por exemplo, “as manifestações não pediram plebiscito sobre reforma política”³¹. O contexto em que a reforma política é colocada, por vezes como fundamental para atender os desejos da sociedade por mudanças, remete ao conceito do psicólogo vencedor do prêmio Nobel em Economia Daniel Kahneman de *ilusão de foco* (*focusing illusion*).

Considerado por ele um conceito científico que deveria ser amplamente popularizado, constitui um viés cognitivo que ocorre quando a importância de um assunto é superestimada e uma atenção exagerada é deslocada para ele. A verdadeira importância é menor do que a recebida com o *foco*. Segundo Kahneman (2011), publicitários e políticos costumam explorar essa ilusão. Apesar de toda a discussão sobre reforma política, pouco se falou sobre o voto obrigatório ou a lentidão da Justiça, áreas em que mudanças poderiam causar grandes impactos, ou mesmo sobre alterações mais simples nas regras eleitorais, como o fim das ligações no voto proporcional e do atual mecanismo de suplência para senadores, que distorcem a escolha do eleitor.

Assim, o uso de arcabouços, como a Análise Econômica do Direito, que considerem os incentivos postos aos agentes, suas estratégias e reações às regras existentes podem trazer mais *insights* sobre a eficácia de outras propostas da reforma política, além de suas possíveis consequências negativas (as *inundações* na metáfora de Mendes). Um exemplo é o artigo de Zebal Filho (2005), que analisou outros temas propostos à época da eclosão do mensalão, e no qual buscamos a seguinte passagem para fechar este artigo: “A reformulação de regras do jogo político pode ter algum efeito indutor sobre o comportamento dos jogadores, mas não pode alterar os seus valores e preferências que os orientam. (...) o efeito disciplinador que produz sobre a prática política dos agentes é, via de regra, decepcionante”.

³¹ Aloysio Nunes: manifestações não pediram plebiscito sobre reforma política. *Agência Senado*, 5 jul. 2013. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/07/05/alloysio-nunes-diz-que-manifestacoes-nao-pediram-plebiscito-sobre-reforma-politica/>>. Acesso em: 2 out. 2014.

Referências

AKERLOF, George A. The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics (The MIT Press)*, v. 84, n. 3, p. 488-500, aug. 1970.

BECKER, Gary. Crime and Punishment: An Economic Approach. *The Journal of Political Economy*, v. 76, n. 2, p. 169-217, mar./apr. 1968.

BITTENCOURT, Fernando. M. R. *Alocação de recursos e processo decisório no Congresso Nacional: os projetos de investimento em transportes rodoviários no orçamento federal, 2002-2007*. Monografia (Especialização em Ciência Política). Brasília: Unilegis, 2008. 153 p.

BUCHANAN, James M. Public Choice: Politics without Romance. *Policy*, v. 19, n.3, 2003.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Resultado do Tesouro Nacional*. Brasília, 2013.

HIBBS, Douglas A. Political Parties and Macroeconomic Policy. *The American Political Science Review*, v. 71, n. 4, p. 1467-1487, dez. 1977.

JACOBSON, Gary C. The Effects of Campaign Spending in Election Outcomes. *The American Political Science Review*, v. 72, p. 469-491, 1978.

_____. *Money in Congressional Elections*. New Haven: Yale University Press, 1980.

KAHNEMAN, Daniel. *What scientific concept would improve everybody's cognitive toolkit?*. Edge, 2011.

LEITÃO, Miriam. *Saga brasileira: a longa luta de um povo por sua moeda*. Rio de Janeiro: Record, 2011.

LEVITT, Steven D. Using Repeat Challengers to Estimate the Effect of Campaign Spending on Election Outcomes in the U.S. House. *The Journal of Political Economy*, v. 102, n. 4, p. 777-798, aug. 1994.

MENDES, Marcos. *Por que o Brasil cresce pouco?: desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

NERY FERREIRA, Pedro F. Compra de votos: estimativas do efeito do gasto eleitoral nas eleições do DF em 2006. *Econômica*, v. 13, n. 2, p. 101-24, 2011.

NORDHAUS, W.D. The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies*, v. 42, p. 169-90, 1975.

PEREIRA, C.; RENNO, L. O que é que o reeleito tem?: o retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 27, n. 4, out./dez. 2007.

QUEIROZ, A. Características da eleição de 2014 para a Câmara. *Agência DIAP*, 8 set. 2014. Disponível em: <http://www.diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=24439:caracteristicas-da

eleicao-de-2014-para-a-camara&catid=45:agencia-diap&Itemid=204>.
Acesso em: 17 set. 2014.

SILVEIRA, S. B.; MELLO P. M. J. Campaign Advertising and Election Outcomes: Quasi-natural Experiment Evidence from Gubernatorial Elections in Brazil. *Review of Economic Studies*, v. 78, n. 2, p. 590-612, 2011.

SPECK, Bruno. Financiamento eleitoral no Brasil e nos EUA. *Valor Econômico*, São Paulo, 15 ago. 2012.

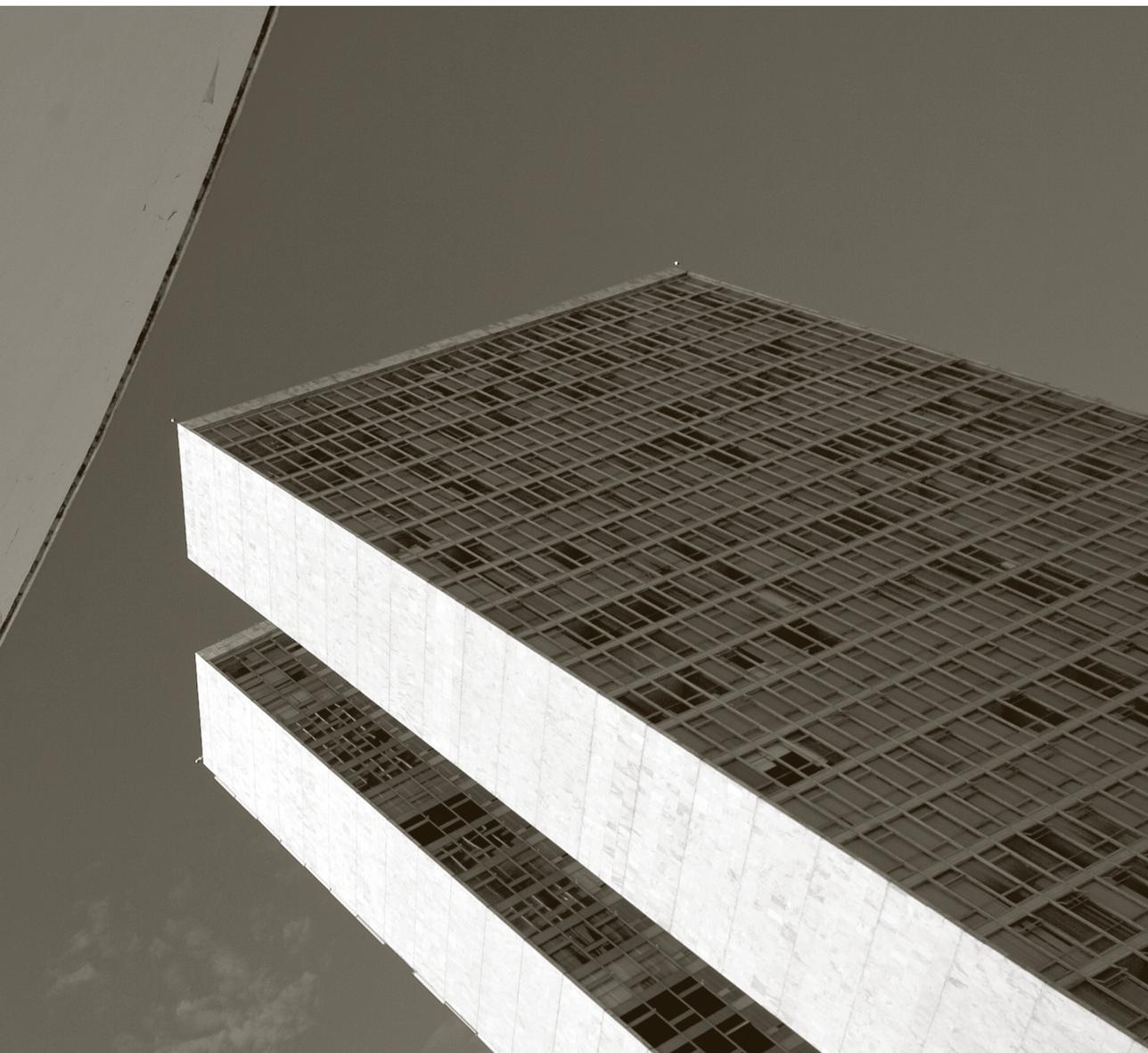
TIMM, L. B. (Org.) *Direito e economia no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2012.

ZEBRAL FILHO, S. *Reforma Política: a breve história de um “projeto-travesti”*. 2005. Disponível em: <<http://www.academia.edu>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

Liberdade de expressão e as regras do jogo eleitoral

A livre expressão das ideias é um bem muito caro em uma democracia. Sem as garantias de manifestação do pensamento, impede-se a difusão de ideias, dificulta-se a interação do cidadão com sua comunidade e criam-se fortes embaraços à capacidade de comunicação. O cerceamento da liberdade de um indivíduo se expressar não apenas atinge seu direito, mas também o de toda a sociedade em receber, emitir ou debater opiniões e visões de mundo.

Para filósofos como Ronald Dworkin, a liberdade de expressão não é importante apenas pelo direito de as pessoas dizerem o



que bem entendem, mas porque, com ela, sempre haverá efeitos positivos para o conjunto da comunidade. Em sociedades como a brasileira, em que observamos diversidade regional e cultural, o direito constitucional da liberdade de expressão é considerado remédio poderoso. Ele foi cuidadosamente inserido na Carta Magna para eliminar restrições governamentais na arena política e para garantir que o exercício da cidadania seja capaz de dotar nosso sistema político de práticas mais justas e adequadas às necessidades sociais.

Não obstante esses argumentos, nosso texto constitucional prevê a existência de outros princípios relevantes, como o direito à honra, à intimidade e à preservação da imagem, os quais estão em plena igualdade com a liberdade de expressão. Assim, levando-se em conta que a Constituição deve ser compreendida como um todo coerente, coeso e hierarquicamente organizado, o princípio da liberdade de expressão deve ser exercido de modo compatível com os demais direitos. É nesse particular que o Estado entra como mediador, observando-se a proporcionalidade que deve ser conferida entre os mencionados princípios. E uma das arenas mais frequentes dessa atuação tem sido as disputas eleitorais.

Na democracia representativa, além da importância da livre manifestação de ideias, também se pressupõe o respeito ao princípio da isonomia entre os candidatos. Cabe então ao Estado uma atuação equilibrada no que tange à condução dos processos eleitorais, evitando comportamentos abusivos entre os competidores, e, nessa ação, que proceda dentro de parâmetros que não extrapolem o que lhe é permitido fazer por lei. Nesse caso, uma das questões mais controversas ao longo dos processos eleitorais é o equilíbrio entre a livre manifestação do pensamento e a ação de fiscalização do Estado, representada pelo Poder Judiciário.

Assim, nesta parte da obra, procura-se tratar de dois temas atinentes à liberdade de expressão e ao equilíbrio da competição eleitoral: os limites impostos à propaganda eleitoral e o direito de resposta.

A propaganda eleitoral no Brasil é amplamente fiscalizada e regulada, sofrendo significativa interferência dos órgãos judiciais. A partir desse prisma, o Consultor Legislativo João Trindade analisa a questão da conformidade do princípio constitucional da liberdade de expressão relativamente às decisões recentes de restrição à propaganda eleitoral nas redes sociais. Procurando

compreender as restrições, limitações e conformações que a legislação brasileira impõe, o autor destaca a importância de uma leitura constitucional da legislação ordinária para concretizar a liberdade de expressão, de modo que apenas restrições estritamente necessárias sejam operadas. João Trindade ainda enfatiza a análise mais personalizada dos instrumentos de participação nas redes sociais, procurando cotejar o nível de intervenção antecipada sobre a propaganda com o direito à liberdade de expressão.

O direito de resposta é o assunto tratado pelo Consultor Legislativo Gabriel Borges. Ao evidenciar que a Constituição de 1988 veda o controle de declarações divulgadas nos meios de comunicação, o autor ressalta que a responsabilização pelas opiniões emitidas não ofende a liberdade de expressão. No trabalho, busca-se comparar o caso brasileiro ao francês, uma vez ter sido a França o primeiro país a regulamentar o direito de resposta de forma ampla, bem como a ser reconhecido pela origem de importantes instrumentos de garantia da liberdade de expressão. No estudo comparativo, Gabriel Borges reconhece que os modelos francês e brasileiro não apresentam características coincidentes, sugerindo mecanismos vigentes naquele país que possam ser adaptados ao Brasil, em especial os trabalhos das denominadas juntas eleitorais. O objetivo seria a eficiência no tratamento do direito de resposta, aliado ao estímulo por uma participação mais ativa da sociedade, ensejando, assim, um tratamento mais democrático da questão.

Liberdade de expressão e propaganda eleitoral

O caso das redes sociais

João Trindade Cavalcante Filho¹

Até que ponto a restrição à propaganda eleitoral nas redes sociais pode legitimar-se frente ao princípio constitucional da liberdade de expressão? Neste trabalho, pretendemos responder a esse questionamento, procurando compreender as restrições, limitações e conformações que a legislação brasileira impõe – e pode validamente impor – à propaganda nas redes sociais, sem que se despreste a liberdade de expressão dos cidadãos (e dos próprios candidatos).

Inicialmente, devemos destacar que o estudo situa-se na esfera jurídica (mais especificamente constitucional e eleitoral), não abrangendo análises relacionadas à Ciência Política. Assim, por exemplo, não estudaremos os impactos eleitorais da propaganda via redes sociais, mas sim as conformações jurídicas que lhe são aplicáveis.

Principiaremos definindo o que são redes sociais, para, depois, analisar as restrições que a jurisprudência e a legislação impõem à propaganda eleitoral nesse meio, cotejando as interpretações corren-

¹ Agradecemos à amiga e Analista Judiciária do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Kaline Tavares Silva de Lima, pelo apoio na pesquisa de precedentes daquela Corte. Igualmente, agradecemos ao colega e amigo Ronaldo Jorge Araújo Vieira Júnior pela revisão dos originais do artigo. Ambos não se comprometem, obviamente, com o conteúdo aqui lançado, de responsabilidade única e exclusiva do autor.

tes com a dogmática do princípio constitucional da liberdade de expressão, de modo a filtrar as leituras constitucionalmente adequadas do fenômeno.

1. Definição de *redes sociais* para fins de propaganda eleitoral

A legislação brasileira utiliza expressamente o termo *redes sociais*, cuja popularização, no sentido aqui empregado, é bastante recente. O inciso IV do art. 57-B da Lei de Eleições (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997), inserido no contexto da chamada *minirreforma eleitoral* (Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009), dispõe que a propaganda eleitoral na internet pode ser feita “por meio de *blogs*, *redes sociais*, sítios de mensagens instantâneas e assemelhados, cujo conteúdo seja gerado ou editado por candidatos, partidos ou coligações ou de iniciativa de qualquer pessoa natural”. Contudo, não há uma definição jurídica do que sejam redes sociais, nem na Lei de Eleições, nem no Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014). É preciso, então, buscar outras fontes, para construir um conceito que seja juridicamente adequado.

O termo *redes sociais* é utilizado há muito na Sociologia, mas em sentido completamente diverso do que é empregado na legislação. E, por incrível que pareça, não há definição legal que especifique o alcance dessa expressão.

É possível, porém, por meio de um exercício de indução, apontar os elementos principais do conceito de redes sociais, verificando as características comuns das principais redes, como *Twitter*, *Facebook*, *LinkedIn*, *MySpace*, *Instagram* e o (finado) *Orkut*.

Em primeiro lugar, uma característica básica das mídias sociais é a conectividade. Numa rede social, os usuários estão conectados entre si por meio da internet – e é isso que a diferencia, por exemplo, de um serviço de entrega de mensagens de texto via rede telefônica (SMS).

Outra característica é a horizontalidade². Ao contrário dos meios de comunicação tradicionais, em que há uma nítida verticalização (isto é, o emissor e o receptor são nitidamente identificáveis), numa rede social o emissor é, simultaneamente, também um receptor, e vice-versa. Isso permite maior fluxo de informações entre os membros da rede, e exclui o caráter meramente passivo que caracteriza os usuários de meios de comunicação tradicionais, como rádio, TV e imprensa em geral.

Segue-se, então, a terceira característica, qual seja, a interatividade³. Numa rede social, todos os usuários têm a possibilidade de se comunicar entre si, individualmente ou em grupo, trocando mensagens que podem ter alcance restrito ou não⁴. Essa *teia* em que todos os usuários são emissores-receptores e podem se comunicar entre si é justamente a principal marca das redes sociais⁵.

Por fim, pode-se ainda elencar como característica das redes sociais a instantaneidade⁶. Trata-se de um aspecto relevante, que faz com que a comunicação se complete e com que a informação trafegue em intervalo muito menor do que nos meios de comunicação tradicionais. Assim, como os usuários estão todos conectados via internet, a informação trafega de maneira quase instantânea – o que traz impactos grandiosos quando se analisa o poder de propagação de anúncios eleitorais e, até mesmo, de boatos e calúnias.

Com base nisso, é possível, portanto, definir redes sociais, para fins de propaganda eleitoral, como meios de comunicação via internet, qualificados pela instantaneidade do tráfego de informação, em que os usuários podem interagir com os demais, atuando, simultaneamente, como emissores e receptores de mensagens.

Conceito semelhante é trazido por Rodrigo Molinaro e Luiz Márcio Pereira, para quem “redes sociais’ são redes virtuais de re-

² CASERO-RIPOLLÉS, Andreu; FEENSTRA, Ramón A. The 15-M Movement and the new media: A case study of how new themes were introduced into Spanish political discourse. *Media International Australia*, v. 144, p. 71.

³ LANGE, Patricia G. Publicly Private and Privately Public: Social Networking on YouTube. *Journal of Computer-Mediated Communication*, v. 13, tomo 1, p. 361-380, oct. 2007.

⁴ Exemplo de mensagem de caráter restrito é a DM (direct message) do Twitter ou a mensagem inbox do Facebook.

⁵ CASERO-RIPOLLÉS, Andreu; FEENSTRA, Ramón A., op. cit., p. 70.

⁶ NANABHAY, Mohamed; FARMANFARMAIAN, Roxane. From spectacle to spectacular: How physical space, social media and mainstream broadcast amplified the public sphere in Egypt’s “Revolution”. *The Journal of North African Studies*, v. 16, ano 4, p. 573, 2011.

lacionamento (...), cujos usuários, previamente cadastrados, podem criar perfis próprios, manter constante intercâmbio entre si, trocando mensagens individuais ou dirigidas a grupos de pessoas, além de compartilhar fotos e vídeos”⁷.

Essa definição é importante para que se possa precisar o regramento aplicável à propaganda – quer dizer, para saber se pode ser aplicado ou não o art. 57-B da Lei de Eleições. Exemplifique-se com o caso do aplicativo *WhatsApp*.

Trata-se de um mensageiro eletrônico que, instalado em aparelho celular e vinculado a uma linha telefônica, envia e recebe mensagens gratuitamente (sejam elas mensagens de texto, voz, vídeo ou imagens). O enquadramento do *WhatsApp* como rede social justifica tratá-lo da mesma forma que o *Twitter*, por exemplo, ou como uma simples mensagem de texto (SMS) – ou ainda, como sustentamos ao final deste artigo, numa terceira categoria. De acordo com o conceito de rede social aqui proposto, aliás, não vemos como deixar de enquadrar esse aplicativo como rede social – merecendo, portanto, ser analisado se (e em que medida) lhe pode ser dispensado o mesmo tratamento jurídico dado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) ao *Twitter* e aplicativos análogos.

2. Propaganda eleitoral e liberdade de expressão nas redes sociais

As redes sociais são, como vimos, caracterizadas pelo grande fluxo de informações instantâneas, produzidas por sujeitos que atuam, ao mesmo tempo, como emissores e receptores de mensagens. Trata-se, portanto, de um ambiente que potencializa o exercício da liberdade de manifestação do pensamento – especificamente, da liberdade de expressão – constitucionalmente assegurada (Constituição Federal – CF, art. 5º, IV e IX), tanto para o bem quanto para o mal.

Para o bem, porque o acesso à informação é muito mais amplo, uma vez que o fluxo de ideias é muito maior que nos meios de comunicação tradicionais. Contudo, também os riscos do mau exercício da liberdade de expressão se potencializam: é o caso da

⁷ MOLINARO, Rodrigo; PEREIRA, Luiz Márcio. *Propaganda política: questões práticas relevantes e temas controvertidos da legislação eleitoral*. Rio de Janeiro: Renovar, 2012. p. 260.

propagação espantosamente rápida de informações falsas; da falta de reflexão sobre os temas, que é agravada pela instantaneidade de *curtir/compartilhar/comentar* as postagens; e do uso de ferramentas tecnológicas para potencializar artificialmente informações.

Todas essas potencialidades e riscos devem ser levados em conta, ao se buscar uma leitura constitucionalmente adequada do art. 57-B da Lei de Eleições. O ponto ótimo é aquele em que eleitores e candidatos podem expor as ideias e opiniões da maneira mais ampla possível, sem mecanismos que acarretem assimetria artificial de recursos de campanha (uso de propaganda paga, por exemplo) e com meios para frear abusos. Em outras palavras: em matéria de propaganda eleitoral, se é impossível regular de forma intensa as redes sociais, também não se pode validar juridicamente sua transformação em *terra de ninguém*.

Analisaremos, ora em diante, situações-limite da propaganda eleitoral nas redes sociais – de forma entremeada com o escrutínio crítico da jurisprudência do TSE – para, ao final, apresentarmos a síntese conclusiva.

3. Casos problemáticos da propaganda eleitoral nas redes sociais: testando os limites da democracia e da liberdade de expressão

3.1. Perfis falsos

O uso de perfis falsos de candidatos representa abuso do direito à liberdade de expressão, salvo quando se configurar nítida sátira a candidato⁸. Isto é, o uso de perfil falso que possa induzir as pessoas a erro constitui (anti)propaganda ilícita, por abusiva. Justo por isso, o fato pode ensejar a responsabilização civil, penal e até mesmo administrativa (retirada do perfil, direito de resposta, etc.) do responsável pela criação do perfil e da própria rede social (nesse caso, se avisada e omissa em retirar o perfil).

A legislação eleitoral cuidou de buscar proibir essa prática de forma expressa, nos termos do *caput* do art. 57-H, sendo possível, como dissemos, a responsabilização do provedor ou do mantenedor da rede social (art. 57-F da Lei de Eleições).

⁸ Nesse sentido: Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.451/DF, Relator Ministro Ayres Britto, DJe de 30/6/2011.

3.2. Compra de seguidores

Prática comum (no *Facebook* e, de forma mais presente, no *Twitter*) é a compra de seguidores. Consiste, em linhas gerais, em pagar um valor para *hackers* que conseguem criar contas falsas (perfis-fantasma) e adicioná-los como se fossem seguidores de alguém.

Ocorre que, nas redes sociais, o número de curtidas ou replicações de informação (*retweets*), ou mesmo a quantidade de seguidores de alguém podem ser considerados sinal de *status* no meio virtual. Assim, a compra de seguidores inflaciona artificialmente o *status* do perfil do adquirente, falseando sua relevância na rede social⁹ e servindo, de forma oblíqua, para *promover* uma postagem.

Segundo entendemos, a criação de perfis-fantasma, por si só, viola a proibição do anonimato prevista na parte final do inciso IV do art. 5º da CF – sendo vedada, por conseguinte. Quando da sua utilização para fins de propaganda eleitoral, porém, fica ainda mais clara a necessidade de sua vedação, pois seria uma forma dissimulada de se realizar propaganda eleitoral paga na internet, prática vedada na legislação brasileira (ver item abaixo).

82 83

3.3. Robôs do *Twitter*

Outra utilização frequente dos perfis-fantasma consiste em programá-los para promover automaticamente determinadas informações, ou para destacá-las (de modo a figurarem entre os assuntos mais comentados – os *trending topics*) ou, ainda, para evitar que uma informação que se quer esconder alcance grande visualização.

Por exemplo: é noticiado um fato considerado ruim para determinado candidato, e a notícia começa a ser muito comentada ou compartilhada; pode-se contratar alguém para programar perfis-fantasma de modo que, toda vez que essa informação indesejada comece a ser muito compartilhada, os robôs automaticamente *inflex* outra informação.

Consideramos que essa conduta, assim como a de comprar seguidores, constitui propaganda eleitoral irregular, ilícita, embora

⁹ Há sites especializados no monitoramento diário da relevância de perfis no *Twitter*, por meio de análise que leva em conta o número de seguidores, a quantidade de *retweets*, etc.

não configure o crime previsto no art. 57-H da Lei de Eleições. Isso porque o § 1º do citado artigo dispõe ser típica “a contratação direta ou indireta de grupo de pessoas com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários na internet para ofender a honra ou denegrir a imagem de candidato, partido ou coligação”.

Ora, no caso da compra de seguidores e da utilização de robôs, ainda que com finalidade de denegrir imagem de candidato, partido ou coligação, falta um elemento objetivo do tipo *grupo de pessoas*. A conduta descrita no tipo refere-se à contratação dos *exércitos virtuais* (prática muito utilizada por determinados partidos) para difamar ou injuriar candidatos¹⁰.

Ocorre que quem compra seguidores ou utiliza perfis-robô não contrata um grupo de pessoas, mas sim contas falsas que representam um grupo de pessoas. Logo, a conduta pode configurar outros crimes eleitorais (calúnia, injúria ou difamação, nos termos dos arts. 324 a 326 do Código Eleitoral), mas não os delitos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 57-H.

3.4. Propaganda paga, promoção de postagens e informações, links patrocinados

A legislação eleitoral veda expressamente qualquer tipo de propaganda paga na internet (Lei nº 9.504, de 1997, art. 57-C, *caput*). Assim, qualquer propaganda eleitoral na rede mundial de computadores deve ocorrer de forma gratuita, além de não poder, obviamente, ser veiculada em *sites* de entidades da Administração Pública ou a elas equiparadas para fins eleitorais (como sindicatos, por exemplo), o que caracterizaria a propaganda eleitoral em bem público (veja-se a proibição constante, por exemplo, do inciso II do § 1º do art. 57-C da Lei de Eleições).

O fundamento teleológico-constitucional dessa proibição consiste, segundo Walber Agra e Francisco Queiroz Cavalcanti, em “impedir a instalação de um verdadeiro ‘ciber-comércio’ de propaganda eleitoral, em que se criariam infinitos sítios eletrônicos, voltados apenas a interesses econômicos”¹¹.

¹⁰ Ressalte-se que os *exércitos virtuais* não são, por si sós, ilícitos (assim como não é proibida a contratação de cabos eleitorais, por exemplo), mas apenas sua utilização como forma de propagar informações para ofender a honra de candidato.

¹¹ AGRA, Walber de Moura; CAVALCANTI, Francisco Queiroz. *Comentários à nova lei eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 100.

Consideramos que se está diante, aqui, de verdadeiro exercício da chamada liberdade de conformação do legislador – que pode, com certa margem de discricionariedade, permitir ou proibir determinadas formas de propaganda, na internet ou em outras mídias.

Da mesma forma, entendemos não ser admissível que o candidato, o partido ou a coligação paguem pela promoção de postagens, prática possível no *Facebook* e *Twitter*, por exemplo.

A promoção de postagens se faz mediante pagamento à rede social, para que destaque determinada postagem, ou para que a mantenha por maior tempo que o comum no topo de páginas (como o *feed* de notícias do *Facebook* ou a *timeline* do *Twitter*).

Na realidade, o caso não é exatamente de propaganda paga, já que a postagem é gratuita. No entanto, a promoção da postagem é paga, de modo que a publicação passa a ter um destaque que ordinariamente não teria. Pode-se aplicar, portanto, por analogia, a proibição da propaganda eleitoral paga¹² (art. 57-C, *caput*, da Lei de Eleições).

O mesmo raciocínio restritivo se aplica ao patrocínio de *links*, como defendem Rodrigo Molinaro e Luiz Márcio Pereira:

(...) um candidato não poderá pagar para que determinado *site* de busca priorize a sua página quando realizadas pesquisas na internet. Por exemplo, o eleitor digita 'Eleições 2012' e, em vez da busca aleatória, é exibido, no topo da página, o sítio eletrônico do candidato que pagou por esse serviço. Tal prática se amolda à vedação do art. 57-C, *caput*, da Lei de Eleições, já que caracteriza *propaganda eleitoral paga na internet*¹³.

¹² A analogia é um procedimento quase-lógico, de modo que a defesa da aplicação da norma a fatos que a ela não se subsumem perfeitamente não decorre apenas de um raciocínio lógico-dedutivo, mas de um procedimento de análise valorativa: o fato não se encaixa perfeitamente à norma, mas se defende que não há razão para que não se aplique a mesma lógica, até mesmo por uma interpretação teleológica (a partir da finalidade da norma). Em outras palavras: “É a analogia um procedimento quase lógico, que envolve dois procedimentos: a constatação (empírica), por comparação, de que há uma semelhança entre fatos-tipos diferentes, e um juízo de valor que mostra a relevância das semelhanças sobre as diferenças, tendo em vista a decisão jurídica procurada. Encontra-se, portanto, modernamente, na analogia uma averiguação valorativa (...). Percebe-se que o problema da aplicação analógica não está na averiguação das notas comuns entre o fato-tipo e o não previsto, mas sim em verificar se, valorativamente, essa coincidência justifica um tratamento jurídico idêntico para fatos examinados.” DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro: teoria geral do direito civil*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 73. v. 1.

¹³ MOLINARO, Rodrigo; PEREIRA, Luiz Márcio, op. cit., p. 270.

3.5. Propagação de informações falsas

A propagação em redes sociais de informações que se sabe – ou se deva saber – serem inverídicas constitui propaganda eleitoral proibida (art. 58, *caput*, c/c art. 57-D da Lei de Eleições).

É preciso atentar, porém, para a maior reprovabilidade da conduta, em virtude da maior potencialidade lesiva do meio, quando a propagação se dá por meio da internet, em geral, e das redes sociais, em particular.

Realmente, sendo as redes sociais marcadas, como já vimos, pela instantaneidade do fluxo de informações e pela interatividade que permite a propagação em escala geométrica, constituem ambiente propício para que informações falsas circulem de maneira extremamente rápida.

Assim, a potencialidade lesiva da propagação de uma informação falsa nas redes sociais é grandiosa, visto que, a depender do tempo de resposta das autoridades, a lesão à candidatura pode ser verdadeiramente irreversível.

Tal fator deve ser levado em conta quando da fixação das multas pelo juiz e, também, pelo legislador. Por exemplo: a multa máxima prevista na legislação em caso de propagação de informação inverídica (R\$ 30.000,00), mesmo que cumulada com o direito de resposta, não guarda proporcionalidade com a lesão ao bem jurídico, a depender do grau de propagação da postagem ou mensagem. É de se pensar se, em situações tais, não haveria uma proteção deficiente ao bem jurídico da honra do candidato lesado, constituindo uma verdadeira inconstitucionalidade por omissão parcial (o legislador protegeu o bem jurídico de forma insuficiente)¹⁴.

Isso porque, a depender do grau de acirramento da eleição, não seria exagerado imaginar a situação em que valha mais a pena para um candidato pagar R\$ 30.000,00 de multa, para auferir uma possível vantagem ao propagar informação falsa acerca do concorrente. Necessário, portanto, que o valor da multa seja proporcional (suficiente) à reprovabilidade da conduta, o que não nos parece ser o caso, quando se analisa a legislação atual.

¹⁴ Sobre proibição da proteção deficiente como um aspecto do princípio da proporcionalidade, confira-se o voto do Ministro Gilmar Mendes no julgamento da ADI nº 3.112/DF.

3.6. Compra de contatos e listas

Nas redes sociais, a capilaridade da informação é um fator decisivo para a eficácia da propaganda eleitoral. Quanto maior a lista de contatos, mais a informação tende a circular (embora essa *circulabilidade* dependa, também, da relevância da informação para os receptores da mensagem original, além de outros fatores). Outro aspecto fundamental, além da quantidade de contatos, é a qualidade deles, isto é, a pertinência em relação à mensagem que se busca propagar.

Num exemplo simples: se um candidato busca propagar mensagem de defesa da família e dos valores cristãos, é muito mais importante obter uma lista de contatos com 100 perfis de uma comunidade evangélica, do que uma lista com 1000 perfis de preferência religiosa variada.

Isso valoriza sobremaneira os cadastros de perfis e contatos como ativos, o que termina por estimular a venda dessas informações. A Lei Eleitoral dispõe, entretanto, ser “proibida a venda de cadastro de endereços eletrônicos” (art. 57-E, § 1º). Entendemos que a interpretação do termo *endereços eletrônicos* deva ser ampla, de modo a abranger não apenas os endereços eletrônicos em sentido estrito (*e-mail*), mas também dados de perfis em redes sociais e até mesmo (principalmente) números de telefone.

Há, no entanto, um grande problema de efetividade da norma: a dificuldade de fiscalização. Em tese, só seria lícita a utilização de cadastros de *e-mail*, números de telefone ou perfis de rede social se o banco de dados for mantido pelo próprio candidato ou a ele cedida por entidade puramente privada (por interpretação *a contrario sensu* do art. 57-E da Lei de Eleições). Contudo, é extremamente difícil controlar o repasse dessas informações por terceiros, o que, ademais, pode ocorrer de forma gratuita, pois a Lei proíbe apenas a *venda* do cadastro (a cessão gratuita não pode ocorrer, porém, quando o cadastro for mantido por entidade pública ou equiparada, nos termos do art. 24, c/c art. 57-E, *caput*, da Lei de Eleições).

3.7. Spam em redes sociais

Nas redes sociais, o fenômeno do *spam* (correspondência indesejada ou de periodicidade excessiva) é tão presente quanto a

disseminação veiculada por meio do correio eletrônico. Decorre também, muitas vezes, da venda de cadastros para terceiros (o que, como já vimos, é ilegal).

Entretanto, mesmo que o *spam* derive de endereço ou perfil obtido licitamente pelo candidato, o simples fato de a correspondência, mensagem ou postagem ser reiterada e indesejada já configura abuso do direito à propaganda eleitoral. Aplica-se aqui (mais uma vez, por analogia) a regra do art. 57-G da Lei de Eleições, segundo a qual o candidato, o partido ou a coligação devem dar a possibilidade de o receptor pedir a retirada do seu perfil do cadastro, o que deve ser efetivado em 48h (art. 57-G, *caput*), sob pena de multa para cada mensagem enviada além desse prazo (art. 57-G, parágrafo único).

Mais uma vez, estamos diante de uma regra feita visando prioritariamente à propaganda via *e-mail* (o que demonstra a falta de profundidade com que o legislador brasileiro tratou a propaganda via redes sociais), mas que é aplicável analogicamente ao *spam* nas redes sociais (via *DM* no *Twitter*, *inbox* do *Facebook*, etc.).

3.8. Uma vez mais, o *WhatsApp* (e outros aplicativos mensageiros)

Conforme já estabelecemos na primeira parte deste artigo, o *WhatsApp* (e outros mensageiros instantâneos *on line* análogos, como o *Google Hangouts*) deve ser considerado, para fins de propaganda eleitoral, como rede social. Logo, a utilização desse aplicativo se sujeita às regras até aqui já expostas, inclusive quanto à proibição do *spam* e de venda de cadastros¹⁵, principalmente de forma a proteger os usuários do serviço contra mensagens indesejadas e invasão de privacidade, já que o contato via *WhatsApp* pressupõe o conhecimento do número de celular do usuário.

Entretanto, em alguns aspectos (como a questão da privacidade do usuário, adiante comentada), será preciso distinguir entre as próprias espécies de rede social. Dito de outra forma: não é porque *Twitter*, *YouTube* e *WhatsApp* são redes sociais, que o tratamento jurídico da propaganda eleitoral veiculada nelas mereça tratamento exatamente igual.

¹⁵ A questão da venda de cadastros se agrava, no caso dos mensageiros instantâneos, em virtude da possibilidade de criação de grupos, o que pode tornar muito atrativa a compra de cadastro de um grupo com milhares de contas e números de telefone, ou, então, de um grupo temático que interesse à campanha.

3.9. Propaganda extemporânea, declaração de voto e liberdade de expressão

A questão que mais diretamente toca o tema da liberdade de expressão é, sem dúvida, a definição de limites temporais da propaganda eleitoral na internet, cujo descumprimento pode caracterizar propaganda eleitoral *extemporânea*; portanto, irregular.

Há que se relativizar, contudo, a fixação de marcos temporais iniciais para a manifestação de eleitores nas redes sociais. Não se pode aplicar a esse tipo de mídia o mesmo regramento e o mesmo tratamento jurídico dirigido aos meios de comunicação tradicionais. Explica-se.

Nos meios tradicionais, o eleitor está, em geral, em situação passiva, atuando como mero receptor da mensagem. É preciso, portanto, evitar que esse meio de comunicação seja utilizado como forma de antecipar a campanha eleitoral, não apenas por meio de pedidos de voto explícitos, mas também quando houver a tentativa de influenciar a formação da opinião pública, o que se pode inferir a partir do contexto.

Já nas redes sociais, a realidade é significativamente distinta. O internauta não está em posição passiva, mas ativo-passiva, atuando, simultaneamente, como emissor e receptor da(s) mensagem(ns). Proibir a manifestação de preferências políticas – ainda que expressas – nas redes sociais antes da data oficial da propaganda eleitoral seria restringir indevidamente a liberdade de expressão do próprio eleitor, constitucionalmente assegurada.

Faz parte da discussão política defender, por exemplo, não votar em determinado pré-candidato, ou dizer que, se alguém for candidato, terá o voto do autor do perfil. Não se pode enxergar nisso propaganda eleitoral antecipada, mas o mero exercício da liberdade de expressão, verdadeiro direito-suporte dos princípios da democracia (CF, art. 1º, parágrafo único) e do pluralismo político (CF, art. 1º, V).

Numa visão liberal do sistema de direitos e garantias fundamentais, não é legítimo o Estado intermediar o fluxo de informações nas redes sociais, estipulando intervalos de tempo em que a discussão política será saudável, ou dizendo até que ponto a defesa de uma ideia, partido ou (pré)candidato pode ir.

A ideia da Justiça Eleitoral como um censor do *momento* em que a defesa de (pré)candidatos poderá ou não ocorrer nas redes

sociais é, a nosso ver, inócua, não factível, exagerada e constitucionalmente inadequada.

Inócua e não factível, porque dificilmente se conseguirá fazer frente à quantidade de postagens que naturalmente surgirão sobre o tema, o que tende a se agravar progressivamente com a aproximação do início da propaganda eleitoral ordinária¹⁶.

Exagerada, por atribuir ao Estado e à Justiça Eleitoral um papel maior do que devem ter; por dar aos órgãos jurisdicionais o papel de fiscais do limite da exposição do pensamento alheio.

Por fim, a ideia é constitucionalmente inadequada, uma vez que pode ser lida como uma restrição à liberdade de expressão, sem a devida justificação do ponto de vista de resguardar a igualdade de acesso aos meios de comunicação. Com efeito, se, em relação às mídias tradicionais, a própria CF já impôs diversas regras (CF, arts. 220 e seguintes), isso se justifica, principalmente, pelo carácter público do serviço, prestado por particulares mediante concessão ou permissão. No caso das redes sociais, não. Não se trata de um serviço público, mas de uma atividade puramente privada, de acesso livre (e geralmente gratuito), em que a intervenção estatal equivaleria a uma desmesurada intrusão em conversas privadas. Demais disso, é preciso distinguir a propaganda eleitoral da simples manifestação pessoal de apoio.

Justamente por isso, o TSE decidiu que a propagação da atuação de Prefeito por meio de rede social (no caso, *Facebook*) não configura propaganda eleitoral extemporânea, mas mero e regular exercício da liberdade de expressão constitucionalmente assegurada. De acordo com a ementa do acórdão, restou consignado que:

ELEIÇÕES 2012. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. INTERNET. FACEBOOK. CONTA PESSOAL. LIBERDADE. MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO. PROVIMENTO.

1. A utilização dos meios de divulgação de informação disponíveis na internet é passível de ser analisada pela Justiça Eleitoral para efeito da apuração de irregularidades eleitorais, seja por intermédio dos sítios de relacionamento interligados em que o conteúdo é multiplicado automaticamente em diversas páginas pessoais, seja por meio dos sítios tradicionais de divulgação de informações.

¹⁶ Apesar de reconhecer a dificuldade de fiscalização, essa parece ser a posição, por exemplo, de Olivar Coneglian, para quem “não pode haver propaganda eleitoral na internet antes de 6 de julho”. Cf. CONEGLIAN, Olivar. *Propaganda eleitoral*. Curitiba: Juruá, 2012. p. 400.

2. A atuação da Justiça Eleitoral deve ser realizada com a menor interferência possível no debate democrático.

3. As manifestações identificadas dos eleitores na internet, verdadeiros detentores do poder democrático, somente são passíveis de limitação quando ocorrer ofensa à honra de terceiros ou divulgação de fatos sabidamente inverídicos.

4. A propaganda eleitoral antecipada por meio de manifestações dos partidos políticos ou de possíveis futuros candidatos na internet somente resta caracterizada quando há propaganda ostensiva, com pedido de voto e referência expressa à futura candidatura, ao contrário do que ocorre em relação aos outros meios de comunicação social nos quais o contexto é considerado.

5. Não tendo sido identificada nenhuma ofensa à honra de terceiros, falsidade, utilização de recursos financeiros, públicos ou privados, interferência de órgãos estatais ou de pessoas jurídicas e, sobretudo, não estando caracterizado ato ostensivo de propaganda eleitoral, a livre manifestação do pensamento não pode ser limitada.

6. Hipótese em que o Prefeito utilizava sua página pessoal para divulgação de atos do seu governo, sem menção à futura candidatura ou pedido expresso de voto.

Recurso provido para julgar improcedente a representação (original sem grifos)¹⁷.

O acórdão do TSE é bastante representativo, não só porque enfrentou questão inédita na Corte, mas também por ter sido tomado à unanimidade.

No caso em debate, julgava-se se postagens do Prefeito do Município de São João de Meriti – RJ constituiriam propaganda eleitoral extemporânea. Especificamente, o Tribunal Regional Eleitoral (TRE) do Rio de Janeiro considerara que postagens com fotos do prefeito e divulgação de atos da prefeitura, na página pessoal do prefeito, em data anterior a 6 de julho de 2012, configuravam propaganda antecipada¹⁸.

¹⁷ TSE, Recurso Especial Eleitoral (REspE) nº 2949/RJ, relator Ministro Henrique Neves, DJe de 25/8/2014.

¹⁸ As postagens tinham o seguinte conteúdo: “A Prefeitura de São João de Meriti, através do Programa de Controle do Tabagismo e Outros Fatos de Risco de Câncer da Secretaria Municipal de Saúde comemorou o primeiro dia da Semana Mundial Sem Tabaco, nesta segunda-feira (28), com a formatura e entrega de certificado a pessoas que conseguiram parar de fumar através de curso promovido nas unidades de Saúde do município” (p. 26). “A Prefeitura de São João de Meriti através da Secretaria de Meio Ambiente e Defesa Civil vai comemorar a Semana do Meio Ambiente com diversos eventos que começam no dia 31 de maio e terminam no dia 5 de junho, o Dia Mundial do Meio Ambiente” (p. 27). “A Prefeitura de São João de Meriti através da Secretaria de Educação e Cultura convida para

O TSE, contudo, reverteu o julgamento. Com efeito, a análise das postagens – repita-se, na página pessoal do prefeito – demonstra não haver pedido explícito de voto ou campanha ostensiva, embora seja correto afirmar que a página de qualquer político em uma rede social deve buscar, em última análise, angariar votos ou apoios. Assim, ou se proibiria qualquer político, pré-candidato ou detentor de mandato eletivo, de divulgar suas atividades, ou a solução seria mesmo – de forma acertada – a consideração de licitude das postagens no *Facebook*.

Nesse caso, o TSE adotou uma postura nitidamente liberal (em defesa da liberdade de expressão), de modo a antever, no caso de colisão entre a liberdade de expressão e a vedação à propaganda extemporânea, uma espécie de posição preferencial do primeiro¹⁹. Assim, e de forma que consideramos adequada, a jurisprudência encaminha-se para só considerar como propaganda eleitoral extemporânea, nas redes sociais, aquela em que haja ostensivo pedido de voto.

Em outro famoso caso, o TSE – superando precedente – considerou que a divulgação no *Twitter* de discursos não configura propaganda eleitoral extemporânea:

RECURSO ESPECIAL. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. DIVULGAÇÃO DE DISCURSOS PROFERIDOS

a reinauguração da 23ª unidade escolar, a E. M. Francisco Agostinho da Costa, na Rua Rubens Peixoto, s/n, em São Matheus. O evento acontece hoje (28), às 18 horas. O prédio de cinco andares foi totalmente reformado e conta com 21 salas de aula, além da sala de informática, sala de recursos e quadra esportiva” (p. 28). “Hoje (26) as equipes do Programa de Recuperação de Ruas estarão trabalhando nas ruas: (...)” (p. 29). “Uma grande festa com o tema ‘Jorge Amado, Amado por Todos’ marcou a reinauguração da 22ª escola da Rede Pública Municipal revitalizada, em São João de Meriti, na noite do dia 24 de maio, no bairro do Éden. A Escola Municipal Rui Barbosa, que atende a mais de 300 crianças, da Educação Infantil ao 5º ano, não oferecia condições dignas de aprendizagem aos alunos e de trabalhos aos profissionais de educação” (p. 29). “No dia 21 de maio, o Prefeito Sandro Matos entregou à população mais uma escola reformada e ampliada” (p. 33). “A Prefeitura de São João de Meriti vai entregar à população até o final de maio, mais três escolas reformadas e ampliadas” (p. 34).

¹⁹ Claro que não se fala, aqui, na mesma ideia de posição preferencial adotada nos Estados Unidos, ao menos não na mesma intensidade. Sobre o tema, cf. CHEQUER, Cláudio. *A liberdade de expressão como direito fundamental preferencial prima facie: análise crítica e proposta de revisão ao padrão jurisprudencial brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 96 et seq. Acerca dos fundamentos para se considerar a liberdade de expressão como um direito com *posição preferencial* sobre outros, à luz da Primeira Emenda à Constituição Americana, cf. DWORKIN, Ronald. Reply to Jeremy Waldron. In: HERZ, Michael; MOLNAR, Peter. *The Content and Context of Hate Speech: rethinking regulation and responses*. New York: Cambridge University Press, 2012. p. 342.

EM EVENTO PARTIDÁRIO POR MEIO DO TWITTER. TWITTER É CONVERSA ENTRE PESSOAS. RESTRIÇÃO ÀS LIBERDADES DE PENSAMENTO E EXPRESSÃO. NÃO CONFIGURAÇÃO DA PROPAGANDA EXTEMPORÂNEA.

1. O *Twitter* consiste em uma conversa entre pessoas e, geralmente, essa comunicação está restrita aos seus vínculos de amizade e a pessoas autorizadas pelo usuário.

2. Impedir a divulgação de um pensamento ou opinião, mesmo que de conteúdo eleitoral, no período vedado pela legislação eleitoral, em uma rede social restrita como o *Twitter*, é impedir que alguém converse com outrem. Essa proibição implica violação às liberdades de pensamento e de expressão.

3. Não há falar em propaganda eleitoral realizada por meio do *Twitter*, uma vez que essa rede social não leva ao conhecimento geral as manifestações nela divulgadas.

4. A divulgação no *Twitter* de manifestação de cunho eleitoral no âmbito de evento partidário não tem o condão de caracterizar propaganda eleitoral extemporânea.

5. Recurso especial provido (original sem grifos)²⁰.

Esse julgado (que, em verdade, serviu de base para o caso do *Facebook*) trata mais claramente da colisão entre liberdade de expressão e proibição da propaganda antecipada. Considerou a maioria da Corte que a publicação no *Twitter* não pode ser equiparada a inserções na TV, por exemplo, ou mesmo ao *spam* (via *e-mail*). O principal argumento, aliás, é justamente que o *Twitter* é uma *conversa entre pessoas*, isto é, uma rede social, um ambiente marcado pela horizontalidade. Assim, não se pode aplicar as mesmas restrições que incidem quando se trata de publicidade veiculada em meios de comunicação tradicionais. A Ministra Cármen Lúcia, aliás, chegou a afirmar que “(o *Twitter*) é apenas uma mesa de bar virtual”, acrescentando que querer controlar as mensagens trocadas pelo *Twitter* “é uma guerra previamente perdida, porque não há a menor possibilidade de se ter controle disso”²¹.

Consideramos que a jurisprudência que tende a se formar no TSE, com o julgamento dos casos do *Twitter* e do *Facebook*, é a leitura constitucionalmente mais adequada da legislação eleitoral sobre propaganda nas redes sociais. Claro que o pedido de votos

²⁰ TSE, REspE nº 7464/RN, relator Ministro Dias Toffoli, DJe de 15/10/2013.

²¹ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2013/Setembro/tse-decide-que-debate-politico-pelo-twitter-nao-configura-propaganda-eleitoral>>. Acesso em: 22 set. 2014.

é ilícito, quando feito pelo próprio candidato, partido ou coligação. Aplicam-se, ademais, as outras restrições à propaganda via internet (não se pode pagar pessoas para falarem bem de pré-candidatos, etc.). Mas, em regra, é preciso respeitar o direito constitucional à liberdade de expressão, além de prestar a devida homenagem à própria dinâmica da internet, em geral, e das redes sociais, em particular.

É preciso, contudo, alertar para o fato de que não se pode colocar todas as redes sociais na mesma categoria. Com efeito, conforme já mencionamos anteriormente, redes como *WhatsApp*, por exemplo, que trabalham com o acesso ao próprio número de celular do eleitor, certamente merecem um tratamento mais restritivo quanto à propaganda eleitoral, uma vez que nelas pode haver um caráter mais passivo do usuário (que recebe as mensagens do candidato, mesmo que não as busque).

Em suma: quanto mais presentes estiverem as características de rede social (notadamente a horizontalidade), menos restritiva da liberdade de expressão deve ser a atuação estatal (como nos casos do *Twitter* e do *Facebook*). Ao revés, quanto mais passiva for a posição social do eleitor, mais proteção à privacidade (e, conseqüentemente, mais restrição à liberdade de expressão) deve haver.

É possível, dessa maneira, ler a questão como uma verdadeira colisão de princípios, nos termos propostos pela Teoria dos Direitos Fundamentais de Robert Alexy. Devem-se ponderar os bens em conflito, de modo que a solução pode ser pela prevalência de um princípio (P_1) ou outro (P_2), de acordo com as circunstâncias fáticas (C)²². Assim, a liberdade de expressão (P_1) deve prevalecer sobre a proibição da propaganda eleitoral antecipada (P_2) no caso de postagens em redes sociais às quais o eleitor só tem acesso voluntariamente e pode bloquear conteúdos unilateralmente (como *Twitter* e *Facebook*) (C_1). A equação se inverte no caso de uma rede social em que o usuário recebe mensagens mesmo que não as busque ou deseje (como é o caso do *WhatsApp*); nessa segunda situação fática (C_2), a liberdade de expressão cede à exigência da proteção à privacidade do eleitor e ao próprio equilíbrio da disputa eleitoral, resguardados pela proibição da propaganda eleitoral extemporânea. Segundo a ex-

²² Cf. ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 97 et seq.

pressão de Alexy, P1 prevalece sobre P2 nas circunstâncias C1, mas P2 prevalece sobre P1 nas circunstâncias C2.

4. Conclusões

A questão da propaganda eleitoral nas redes sociais é tema que, embora já seja objeto da legislação eleitoral, ainda necessita de maior reflexão.

Primeiramente, é preciso buscar um conceito de redes sociais, para os fins da legislação eleitoral, o que tentamos fazer utilizando as características da instantaneidade, interatividade, horizontalidade e conectividade.

Depois, é preciso sempre destacar a necessidade de se fazer uma leitura constitucional da legislação ordinária sobre o tema, de modo a fazer valer o princípio constitucional da liberdade de expressão, que só pode sofrer as restrições estritamente necessárias.

Nesse sentido, diversas limitações se mostram exigíveis, inclusive em temas polêmicos, como a manutenção de perfis falsos, a compra de seguidores ou a promoção paga de publicações e postagens.

Especificamente num dos pontos mais candentes da discussão (a propaganda antecipada nas redes sociais), consideramos ser possível ler a questão como uma colisão entre o direito à liberdade de expressão e o princípio da proibição da propaganda antecipada. Assim, um ou outro deve prevalecer, de acordo com a postura mais ou menos passiva reservada ao usuário na rede social. Não se pode, demais disso, considerar que precedentes aplicáveis ao caso de algumas redes sociais (como *Twitter* e *Facebook*) sejam automaticamente aplicáveis a outras (como *WhatsApp*), uma vez que é necessário analisar a posição em que usuário se encontra de poder rejeitar, ou não, mensagens indesejadas, por exemplo.

O direito de resposta na esfera eleitoral Estudo comparado e proposta de ampliação do papel das juntas eleitorais

Gabriel Borges

As liberdades de imprensa, expressão e informação formam um sistema de direitos da comunicação social, fundamental para a garantia do acesso à informação pela sociedade. Por esse sistema, são asseguradas às pessoas condições para o conhecimento de excessos do poder público ou do poder econômico e para a correspondente defesa. Pode-se dizer, de modo categórico, que a prevalência desses direitos liga-se intimamente ao ideal de um ambiente plenamente democrático.

A democracia pressupõe equilíbrio de forças entre seus atores, de maneira que o princípio da isonomia seja um de seus pilares mais importantes. Por essa razão, os limites ao poder público e ao poder econômico, para que atuem dentro de parâmetros estritos de legalidade e não extrapolem o que lhes é permitido fazer por lei, apoiam-se na livre manifestação do pensamento do indivíduo. A cada pessoa é dada a oportunidade de expressar, com responsabilidade, suas impressões sobre o que está a sua volta, e essa é uma medida de transparência e controle das ações do Estado e do poder econômico.

Assim, se o indivíduo pretende denunciar uma ação desproporcional do poder público, ele não pode ser tolhido em sua manifestação. Deve, pelo contrário, ser incentivado a expressar-se, desde que o faça mediante identificação, porque sabia-

mente o constituinte vedou o anonimato a quem manifesta seus pensamentos.

A liberdade de comunicação é tão relevante à manutenção do pluralismo de debates e à democracia que, não por outro motivo, a Assembleia Constituinte de 1987-88 abrigou os direitos garantidores da liberdade de manifestação do pensamento sobre o patamar de direitos fundamentais. O *caput* do art. 5º da Constituição Federal e dois de seus incisos têm a seguinte redação:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

IV – é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

V – é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

(...)

Como visto, a Constituição Federal assegura a liberdade de manifestação do pensamento, mas veda o anonimato; restringe-se, assim, a expressão do pensamento sem identificação autoral, tornando-se possível a apuração de responsabilidades pelo eventual ataque à moral de outrem. Já no inciso V (supracitado) do art. 5º há a previsão dos instrumentos para sanar os danos material, moral ou à imagem causados pela manifestação do pensamento: a indenização e o direito de resposta.

Uma vez apurada a autoria do pensamento publicado, pode-se pretender o ressarcimento do dano, que se dará por esses dois instrumentos, a serem utilizados conjunta ou separadamente. O direito de resposta deve ser proporcional ao agravo.

Por meio da resposta ao agravo busca-se restabelecer o *status quo* ante a ofensa ou, ao menos, reduzir seus efeitos danosos.

Vital Moreira¹ destaca que o direito de resposta é um direito positivo, que não se direciona contra o Estado. Traduz-se na pretensão, por parte da pessoa ofendida, por publicação em veículo de comunicação social, de fazer o ofensor publicar novo texto em resposta ao anterior, de modo a ripostar a ofensa. Não se trata de um direito à retratação pelo autor, mas do direito de fazer publicar um texto enviado pelo interessado.

O direito de resposta é, portanto, um específico *direito de expressão*, ou seja, uma pretensão juridicamente protegida de fazer publicar ou difundir uma contra-mensagem no mesmo órgão de comunicação onde apareceram a público as declarações que tenham posto em causa o interessado².

Na mesma linha do direito de resposta consagrado pela Lei de Imprensa³, posteriormente contemplado como garantia fundamental ao exercício da liberdade de expressão, a legislação eleitoral brasileira adota o direito de resposta em propaganda eleitoral. Na esfera eleitoral, tal direito consiste em instrumento voltado ao equilíbrio da competição eleitoral e à manutenção de civildade e respeito mútuo na campanha, devendo ser utilizado, de modo prudente, quando houver ataque à honra.

Passamos, nas próximas páginas, à análise dessa modalidade do direito de resposta. Faremos uma comparação desse instituto com aquele que se utiliza na França. Elegemos a abordagem francesa do instituto (*Le droit de réponse*) por ter sido a França o primeiro país a regulamentar o direito de resposta em sua forma ampla, relativo à comunicação social em sua acepção geral, e por ser berço de relevantes instrumentos de garantia da liberdade de expressão.

Com esopeque na análise comparada, proporemos modificações no modo como o direito de resposta é exercido na esfera eleitoral brasileira.

¹ MOREIRA, Vital. *O direito de resposta na comunicação social*. Coimbra: Coimbra Editora. p. 15-17.

² *Ibidem*, p. 16.

³ Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967. Por sete votos a quatro, o Supremo Tribunal Federal julgou, em abril de 2009, que esta lei não foi recepcionada pela nova ordem democrática. Com a decisão, a norma foi excluída do ordenamento jurídico. Esta questão não será tratada porque foge ao propósito do artigo.

1. Cabimento do direito de resposta na esfera eleitoral

Uma grande dificuldade quanto ao uso do direito de resposta é a análise de seu cabimento. Em regra, o direito de resposta, previsto na Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997), é praticado para a defesa contra ofensas ou afirmações falsas que tenham sido veiculadas durante a propaganda eleitoral. Assim, o instituto visa a tutelar os interesses do ofendido e, igualmente, a impedir que o eleitor forme equivocada impressão a respeito dos candidatos.

Liga-se, nesse aspecto, ao *direito à correta informação*, que se reconhece ao eleitor. A propaganda tem como principal objetivo levar ao eleitor uma ampla gama de informações sobre os candidatos do pleito, e essas informações devem ser verdadeiras.

A Constituição Cidadã, em seu art. 220⁴, garante ao indivíduo o acesso à informação, atribuindo *status* fundamental ao direito de o eleitor conhecer os candidatos, suas propostas, sua história, bem como os partidos. As críticas aos candidatos por mandatos e experiências administrativas ou legislativas anteriores fomentam o debate político, e não são elas atacáveis pelo direito de resposta.

Há inegável distinção, ainda que por vezes tênue, entre a crítica a uma proposta de campanha de candidato adversário e a ofensa pessoal direcionada à honra, com conteúdo difamatório ou calunioso. As críticas às propostas de campanha servem à provoca-

⁴ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. § 1º Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV. § 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística. § 3º Compete à lei federal: I – regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada; II – estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente. § 4º A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso. § 5º Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio. § 6º A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.

ção ao debate e são importantes para o ambiente democrático. É pacífico, na jurisprudência e doutrina, o reconhecimento da importância da campanha negativa de um candidato contra o outro para se aprofundar o conhecimento das propostas de campanha. Por conseguinte, um programa eleitoral que tenha contradições pode ser colocado em evidência e avaliado pelos eleitores.

A crítica sem cunho difamatório ou calunioso, que derive de inverdade facilmente verificável, serve para despertar no eleitor a reflexão sobre o candidato e suas propostas. Antes, suscita um bem-vindo debate, a ser travado entre as propostas dos candidatos – como se as ideias estivessem em confronto –, para que o eleitorado decida qual merece prevalecer e qual deve sucumbir.

Contudo, quando a crítica é difamatória, caluniosa, inverídica, o ofendido pode se fazer valer do direito à resposta para rebatê-la. É a esse propósito que o direito de resposta serve, ao impedir que o debate entre os candidatos se funde em inverdades ou descambe para a propaganda de cunho ofensivo, sem valor político algum, gerando desequilíbrio entre os candidatos. Uma das preocupações do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ao conceder o direito de resposta, é exatamente impedir que se crie essa situação de desequilíbrio a favor do ofensor.

De outro lado, o direito de resposta não pode ser cumulado com outros instrumentos de proteção à honra, alçando, assim, o ofendido a uma condição que lhe seja mais favorável que aquela em que se encontrava antes da ofensa. Seria o caso em que fosse garantido ao ofendido, além de contra-argumentar as acusações que lhe foram feitas, falar sobre novos fatos ou utilizar-se de outras ferramentas de proteção em tempo e proporção maiores que os utilizados para a perpetração da correspondente ofensa.

O TSE já se pronunciou no sentido de que, uma vez concedido o direito de resposta, não se aplicará concomitantemente a regra do art. 53: “Deferido o direito de resposta nos termos do art. 58, não cabe deferir a penalidade prevista no § 1º do art. 53 da Lei das Eleições” (Ac.-TSE, de 23.10.2006, na Rp nº 1.288).

O art. 53 da Lei nº 9.504, de 1997, prevê que não se admitem cortes instantâneos nem espécie alguma de censura prévia nos programas eleitorais gratuitos, mas concomitantemente é proibida a veiculação de propaganda que possa degradar ou ridicularizar candidatos, sujeitando-se o partido ou a coligação infratores à perda do direito à veiculação de propaganda no horário eleitoral gratuito do dia seguinte (§ 1º).

A análise de cabimento da resposta, em muitas situações, exige reflexão, aprofundamento, estudo detalhado do caso, e tudo isso em prazo de urgência, já que a agressão deve ser rechaçada de imediato para que não surta o efeito esperado pelo ofensor. Diante da sobrecarga dos tribunais e juízes eleitorais (vide próximo tópico), surge a necessidade de compartilhamento dessa importante missão com algum outro órgão de defesa das liberdades de expressão e da boa informação, de maneira que sejam atendidas as duas condições essenciais para o exercício da resposta na esfera eleitoral, quais sejam: a pertinência (cabimento) e a urgência.

2. O direito de resposta na legislação eleitoral

100 101

Prevê a Lei nº 9.504⁵, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), o procedimento para a prática do direito de resposta no âmbito judicial, visando à proteção da honra de candidato ofendido em período de campanha eleitoral.

A partir da escolha dos candidatos em convenção, já será assegurado o direito de resposta a partido, coligação ou candidato atingido, ainda que de forma indireta, por conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídica, difundidos por qualquer veículo de comunicação social. Essa é a previsão do *caput* do art. 58⁶ da Lei das Eleições, que já delimita o *sujeito ativo*, isto é, aquele que fará jus ao direito de resposta: candidato, partido ou coligação que tenham sido ofendidos em sua honra, após a escolha de candidatos em convenção.

O prazo⁷ para que o ofendido ou seu representante legal encaminhe o pedido de resposta à Justiça Eleitoral será contado a

⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm>.

⁶ Do Direito de Resposta – Art. 58. A partir da escolha de candidatos em convenção, é assegurado o direito de resposta a candidato, partido ou coligação atingidos, ainda que de forma indireta, por conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídica, difundidos por qualquer veículo de comunicação social.

⁷ Lei nº 9.504, de 1997: Art. 58. (...) § 1º O ofendido, ou seu representante legal, poderá pedir o exercício do direito de resposta à Justiça Eleitoral nos seguintes prazos, contados a partir da veiculação da ofensa: I – vinte e quatro horas, quando se tratar do horário eleitoral gratuito; II – quarenta e oito horas, quando se tratar da programação normal das emissoras de rádio e televisão; III – setenta e duas horas, quando se tratar de órgão da imprensa escrita. § 2º Recebido o pedido, a Justiça Eleitoral notificará imediatamente o ofensor para que se defenda

partir da veiculação da ofensa, sendo de vinte e quatro horas, quando se tratar do horário eleitoral gratuito; quarenta e oito horas, quando se tratar da programação normal das emissoras de rádio e televisão; setenta e duas horas, quando se tratar de órgão da imprensa escrita. Se a ofensa for veiculada pela internet, prevê a Resolução TSE nº 23.398/2013 que o pedido poderá ser feito enquanto a ofensa estiver sendo veiculada, ou no prazo de setenta e duas horas, contado da sua retirada espontânea.

Após recebimento do pedido, a Justiça Eleitoral procederá à notificação imediata do ofensor para que realize sua defesa no prazo de vinte e quatro horas. Entre a apresentação do pedido e a prolação da sentença, o tempo máximo a ser decorrido não será maior que setenta e duas horas.

Por esse prazo dado ao pedido de resposta, percebe-se a intenção do legislador de viabilizar a imediata defesa à ofensa, de maneira a impedir a ressonância da publicação ofensiva na sociedade. A ofensa a um candidato pode beneficiar seu opositor, nas situações em que não seja prontamente rechaçada. Além disso, um debate baseado unicamente em ofensas não contribuiria para a pluralidade democrática, porque poderia ferir o princípio da dignidade da pessoa humana no aspecto da integridade moral. Sobre esse princípio, Luís Roberto Barroso pronuncia:

A dignidade humana identifica um espaço de integridade a ser assegurado a todas as pessoas por sua só existência no mundo. É um respeito à criação, independente da crença que se professe quanto à sua origem. Expressão nuclear dos direitos fundamentais, a dignidade abriga conteúdos diversos, que incluem condições materiais mínimas de existência, integridade física e valores morais e espirituais. As coisas têm preço; as pessoas têm dignidade. Do ponto de vista moral, ser é muito mais do que ter.⁸

Observar-se-ão, ainda, as seguintes regras no caso de pedido de resposta relativo a ofensa veiculada (art. 58, § 3º, da Lei nº 9.504/97):

em vinte e quatro horas, devendo a decisão ser prolatada no prazo máximo de setenta e duas horas da data da formulação do pedido.

⁸ BARROSO, Luís Roberto. Diferentes, mas iguais: o reconhecimento jurídico das relações homoafetivas no Brasil. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, n. 16, maio./ago. 2007. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/diferentes_iguais_lrbarroso.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2014.

- I⁹ – em órgão da imprensa escrita: o pedido deverá ser instruído com um exemplar da publicação e o texto para resposta. Uma vez deferido o pedido, a divulgação da resposta se dará no mesmo veículo, espaço, local, página, tamanho, caracteres e outros elementos de realce usados na ofensa, *em até quarenta e oito horas após a decisão* ou, tratando-se de veículo com periodicidade de circulação maior que quarenta e oito horas, na primeira vez em que circular. Se houver solicitação do ofendido, a divulgação da resposta poderá ser feita no mesmo dia da semana em que a ofensa foi divulgada, ainda que fora do prazo de quarenta e oito horas.
- II¹⁰ – em programação normal das emissoras de rádio e de televisão: uma vez realizado o pedido, a Justiça Eleitoral notificará imediatamente o responsável pela emissora que realizou o programa para que entregue, *em vinte e quatro horas*, sob as penas do art. 347 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965¹¹ (Código Eleitoral), cópia da

⁹ Lei nº 9.054, de 1997: Do Direito de Resposta – Art. 58. (...) § 3º Observar-se-ão, ainda, as seguintes regras no caso de pedido de resposta relativo a ofensa veiculada: I – em órgão da imprensa escrita: a) o pedido deverá ser instruído com um exemplar da publicação e o texto para resposta; b) deferido o pedido, a divulgação da resposta dar-se-á no mesmo veículo, espaço, local, página, tamanho, caracteres e outros elementos de realce usados na ofensa, em até quarenta e oito horas após a decisão ou, tratando-se de veículo com periodicidade de circulação maior que quarenta e oito horas, na primeira vez em que circular; c) por solicitação do ofendido, a divulgação da resposta será feita no mesmo dia da semana em que a ofensa foi divulgada, ainda que fora do prazo de quarenta e oito horas; d) se a ofensa for produzida em dia e hora que inviabilizem sua reparação dentro dos prazos estabelecidos nas alíneas anteriores, a Justiça Eleitoral determinará a imediata divulgação da resposta; e) o ofensor deverá comprovar nos autos o cumprimento da decisão, mediante dados sobre a regular distribuição dos exemplares, a quantidade impressa e o raio de abrangência na distribuição; (...).

¹⁰ Lei nº 9.054, de 1997: Do Direito de Resposta – Art. 58. (...) § 3º Observar-se-ão, ainda, as seguintes regras no caso de pedido de resposta relativo a ofensa veiculada: (...) II – em programação normal das emissoras de rádio e de televisão: a) a Justiça Eleitoral, à vista do pedido, deverá notificar imediatamente o responsável pela emissora que realizou o programa para que entregue em vinte e quatro horas, sob as penas do art. 347 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, cópia da fita da transmissão, que será devolvida após a decisão; b) o responsável pela emissora, ao ser notificado pela Justiça Eleitoral ou informado pelo reclamante ou representante, por cópia protocolada do pedido de resposta, preservará a gravação até a decisão final do processo; c) deferido o pedido, a resposta será dada em até quarenta e oito horas após a decisão, em tempo igual ao da ofensa, porém nunca inferior a um minuto; (...).

¹¹ Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Art. 347. Recusar alguém cumprimento ou obediência a diligências, ordens ou instruções da Justiça Eleitoral ou opor

fitada da transmissão, que será devolvida após a decisão. Ao ser notificado pela Justiça Eleitoral ou informado pelo reclamante por cópia protocolada do pedido de resposta, o responsável pela emissora deverá preservar a gravação até a decisão final do processo. Se julgado procedente o pedido, a resposta deverá ser dada em até quarenta e oito horas, em tempo igual ao da ofensa, mas respeitando-se o mínimo de um minuto, mesmo que a ofensa tenha sido veiculada em tempo menor.

III¹² – no horário eleitoral gratuito: o tempo da resposta será igual ao da ofensa, nunca inferior, mas, assim como nos casos de programação normal de radiodifusão, deve-se respeitar o mínimo de um minuto, mesmo que a ofensa tenha sido veiculada em tempo menor. A resposta será veiculada no horário destinado ao partido ou coligação responsável pela ofensa, devendo necessariamente dirigir-se aos fatos por meio dela veiculados. Se o ofendido for candidato, partido ou coligação e, ao utilizar-se do tempo concedido para resposta, tratar de outros assuntos, não mencionando os fatos expostos na ofensa, terá subtraído tempo idêntico do seu programa eleitoral. Se o ofendido a quem foi concedido o direito de resposta for terceiro, ficará sujeito à suspensão de

embaraços à sua execução: Pena – detenção de três meses a um ano e pagamento de 10 a 20 dias-multa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm#art347>.

¹² Lei nº 9.054, de 1997: Do Direito de Resposta – Art. 58. (...) § 3º Observar-se-ão, ainda, as seguintes regras no caso de pedido de resposta relativo a ofensa veiculada: (...) III – no horário eleitoral gratuito: a) o ofendido usará, para a resposta, tempo igual ao da ofensa, nunca inferior, porém, a um minuto; b) a resposta será veiculada no horário destinado ao partido ou coligação responsável pela ofensa, devendo necessariamente dirigir-se aos fatos nela veiculados; c) se o tempo reservado ao partido ou coligação responsável pela ofensa for inferior a um minuto, a resposta será levada ao ar tantas vezes quantas sejam necessárias para a sua complementação; d) deferido o pedido para resposta, a emissora geradora e o partido ou coligação atingidos deverão ser notificados imediatamente da decisão, na qual deverão estar indicados quais os períodos, diurno ou noturno, para a veiculação da resposta, que deverá ter lugar no início do programa do partido ou coligação; e) o meio magnético com a resposta deverá ser entregue à emissora geradora, até trinta e seis horas após a ciência da decisão, para veiculação no programa subsequente do partido ou coligação em cujo horário se praticou a ofensa; f) se o ofendido for candidato, partido ou coligação que tenha usado o tempo concedido sem responder aos fatos veiculados na ofensa, terá subtraído tempo idêntico do respectivo programa eleitoral; tratando-se de terceiros, ficarão sujeitos à suspensão de igual tempo em eventuais novos pedidos de resposta e à multa no valor de duas mil a cinco mil UFIR.

igual tempo em eventuais novos pedidos de resposta e poderá ser condenado ao pagamento de multa.

IV¹³ – em propaganda eleitoral na internet: para esse veículo, inovações foram inseridas na Lei nº 9.504, de 1997, pela Lei nº 12.034¹⁴, de 29 de setembro de 2009, que passaram a valer para as eleições de 2010.

Por se tratar de um veículo de comunicação de massas relativamente recente, o qual ganhou importância em propagandas eleitorais somente na última década, houve necessidade de que um diploma normativo viesse a tratar do assunto, e tal foi o propósito da Lei nº 12.034, de 2009, ao regular o direito de resposta em propaganda eleitoral na internet. Assim, estipulou-se que, concedida a resposta, sua divulgação se daria no mesmo veículo, espaço, local, horário, página eletrônica, tamanho, caracteres e outros elementos de realce usados na ofensa, em até quarenta e oito horas após a entrega da mídia física com a resposta do ofendido.

A resposta deverá ficar disponível para acesso pelos usuários da internet por tempo não inferior ao dobro em que esteve disponível a mensagem ofensiva. Além disso, os custos de veiculação da resposta caberão ao responsável pela propaganda considerada ofensiva.

¹³ Lei nº 9.054, de 1997: Do Direito de Resposta – Art. 58. (...) § 3º Observar-se-ão, ainda, as seguintes regras no caso de pedido de resposta relativo a ofensa veiculada: (...) IV – em propaganda eleitoral na internet: a) deferido o pedido, a divulgação da resposta dar-se-á no mesmo veículo, espaço, local, horário, página eletrônica, tamanho, caracteres e outros elementos de realce usados na ofensa, em até quarenta e oito horas após a entrega da mídia física com a resposta do ofendido; b) a resposta ficará disponível para acesso pelos usuários do serviço de internet por tempo não inferior ao dobro em que esteve disponível a mensagem considerada ofensiva; c) os custos de veiculação da resposta correrão por conta do responsável pela propaganda original.

¹⁴ A Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, acrescentou o inciso IV ao § 3º do art. 58 da Lei nº 9.504/97, a saber: Art. 3º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 58. (...) § 3º (...) IV – em propaganda eleitoral na internet: a) deferido o pedido, a divulgação da resposta dar-se-á no mesmo veículo, espaço, local, horário, página eletrônica, tamanho, caracteres e outros elementos de realce usados na ofensa, em até quarenta e oito horas após a entrega da mídia física com a resposta do ofendido; b) a resposta ficará disponível para acesso pelos usuários do serviço de internet por tempo não inferior ao dobro em que esteve disponível a mensagem considerada ofensiva; c) os custos de veiculação da resposta correrão por conta do responsável pela propaganda original”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm#art3>. A Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009 alterou as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.

Buscou-se em sede de lei previsão ampla de hipóteses de subsunção, ao tratar-se de cada um dos meios de comunicação social, a fim de impedir que a falta de regulamentação de qualquer dos veículos beneficiasse o ofensor quando da publicação de conteúdo agressivo a candidato no período das eleições.

Sem que cada um dos veículos fosse citado na lei, a Justiça Eleitoral baseava suas decisões na analogia e em outros métodos de integração jurídica. Essa situação, ocorrida, por exemplo, antes da promulgação da Lei nº 12.034, de 2009, sobrecarregou a Justiça Eleitoral com consultas de candidatos sobre ofensas veiculadas na internet, que somente viriam a ser amenizadas por resoluções do TSE e, sobretudo, pela promulgação da lei de 2009.

Vale citar a Resolução TSE nº 20.988¹⁵, de 21 de fevereiro de 2002, cujo art. 1º prevê: “A propaganda eleitoral nas eleições de 2002, *ainda que realizada pela Internet ou outros meios eletrônicos de comunicação*, obedecerá ao disposto nesta Instrução”. Mais adiante, a resolução determinava que a propaganda na internet se sujeitaria às mesmas restrições¹⁶ impostas à programação normal do rádio e da televisão, inclusive quanto aos debates. Além disso, vedava¹⁷ qualquer tipo de propaganda eleitoral em

¹⁵ Disponível em: <http://www.janela.com.br/textos/Resolucao_20988.html>.

¹⁶ Res. TSE nº 20.988: Art. 19. A partir de 1º de julho de 2002, é vedado às emissoras de rádio e televisão, em sua programação normal e noticiário (Lei nº 9.504/97, art. 45, I a VI): I – transmitir, ainda que sob a forma de entrevista jornalística, imagens de realização de pesquisa ou qualquer outro tipo de consulta popular de natureza eleitoral em que seja possível identificar o/a entrevistado/a ou em que haja manipulação de dados; II – usar trucagem, montagem ou outro recurso de áudio ou vídeo que, de qualquer forma, degradem ou ridicularizem candidato/a, partido político ou coligação, ou produzir ou veicular programa com esse efeito; III – veicular propaganda política ou difundir opinião favorável ou contrária a candidato/a, partido político ou coligação e a seus órgãos ou representantes; IV – dar tratamento privilegiado a candidato/a, partido político ou coligação; V – veicular ou divulgar filmes, novelas, miniséries ou qualquer outro programa com alusão ou crítica a candidato/a ou partido político, mesmo que dissimuladamente, exceto programas jornalísticos ou debates políticos; VI – divulgar nome de programa que se refira a candidato/a escolhido/a em convenção, ainda quando preexistente, inclusive se coincidente com o nome do/a candidato/a ou o nome por ele/ela indicado para uso na urna eletrônica. Sendo o nome do programa o mesmo que o do/a candidato/a, fica proibida a sua divulgação, sob pena de cancelamento do respectivo registro. (...) § 4º As disposições deste artigo aplicam-se aos sítios mantidos pelas empresas de comunicação social na Internet e demais redes destinadas à prestação de serviços de telecomunicações de valor adicionado, inclusive provedores da Internet (Lei nº 9.504/97, art. 45, § 3º).

¹⁷ Res. TSE nº 20.988: Art. 71. Em páginas de provedores de serviços de acesso à Internet não será admitido nenhum tipo de propaganda eleitoral, em qualquer período.

página de provedores de serviço à internet. Nas eleições seguintes, houve repetição dessas disposições.

Soma-se às normas citadas a Resolução TSE nº 23.398¹⁸, de 17 de dezembro de 2013, que dispõe sobre representações, reclamações e pedidos de resposta previstos na Lei nº 9.504, de 1997. Conforme essa resolução, os pedidos de resposta devem ser relatados pelos Juízes Auxiliares¹⁹, que são aqueles escolhidos dentre os juízes substitutos do Tribunal Regional Eleitoral e a quem compete analisar as reclamações ou representações relativas ao descumprimento das disposições da Lei nº 9.504, de 1997, sobretudo no que tange a pesquisas de opinião pública e propaganda eleitoral irregular. A esses juízes é atribuída grande carga de trabalho e exigida grande agilidade, motivo por que acaba sendo comum que as reclamações e representações não sejam tratadas com o mesmo aprofundamento e detalhamento com que seriam contempladas em circunstâncias de trabalho controlado.

Com o instituto dos juízes auxiliares, quis a Justiça Eleitoral dar maior celeridade à atividade jurisdicional e reduzir a carga de processos no período eleitoral. No âmbito do TSE, de acordo com o Relatório²⁰ das Eleições de 2010, foram distribuídas aos ministros, naquele ano, 411 representações e 97 ações cautelares que tratavam de propaganda eleitoral ou de direito de resposta referentes exclusivamente às eleições presidenciais.

Conforme Relatório²¹ das Eleições de 2012, chegaram então ao TSE 1.408 recursos relacionados a temas como propaganda eleitoral e requisição de força federal, num total de 7.781 recursos. Até o final daquele ano, o TSE julgou pouco mais de 7.001 processos relacionados às eleições de 2012, o que correspondeu a 90% dos processos distribuídos no pleito daquele ano. Os números do TSE são apenas ilustrativos da carga de processos, já que, além do TSE, a Justiça Eleitoral é composta pelas juntas

¹⁸ Disponível em: <<http://sintse.tse.jus.br/documentos/2013/Dez/30/resolucao-no-23-398-de-17-de-dezembro-de-2013>>.

¹⁹ Do direito de resposta – Art. 16. Os pedidos de direito de resposta serão relatados pelos Juízes Auxiliares encarregados da propaganda eleitoral.

²⁰ Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. *Relatório das eleições 2010*. Brasília: TSE, 2011. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/hotSites/CatalogoPublicacoes/pdf/relatorio-eleicoes-2010.pdf>>.

²¹ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/hotSites/CatalogoPublicacoes/pdf/relatorio-eleicoes-2012.pdf>>.

eleitorais, pelos juízes eleitorais e por 27 tribunais regionais eleitorais, sediados nas capitais dos Estados e no Distrito Federal.

Parcela da sobrecarga da Justiça Eleitoral se deve à urgência imanente aos pedidos de resposta e às representações por propaganda eleitoral irregular em rádio, televisão e internet, que, por previsão do art. 58-A²² da Lei nº 9.504, de 1997, tramitam preferencialmente em relação aos demais processos em curso na esfera eleitoral. A urgência, por seu turno, decorre de uma obviedade: a inutilidade de se conceder o direito de resposta após a realização das eleições, pois a resposta concedida após o pleito não tem eficácia, visto que o estrago à honra já terá surtido efeito nas urnas.

3. Das Juntas Eleitorais

A Constituição da República Federativa do Brasil dispõe sobre a organização da Justiça Eleitoral nos arts. 118 e seguintes e estabelece que são órgãos da Justiça Eleitoral:

- I – o Tribunal Superior Eleitoral;
- II – os Tribunais Regionais Eleitorais;
- III – os Juízes Eleitorais;
- IV – as Juntas Eleitorais.

Os arts. 119²³ e 120²⁴ tratam da composição do Tribunal Superior Eleitoral e dos tribunais regionais eleitorais. Contudo, a

²² Lei nº 9.504, de 1997: Art. 58-A. Os pedidos de direito de resposta e as representações por propaganda eleitoral irregular em rádio, televisão e internet tramitarão preferencialmente em relação aos demais processos em curso na Justiça Eleitoral.

²³ CF/88: Art. 119. O Tribunal Superior Eleitoral compor-se-á, no mínimo, de sete membros, escolhidos: I – mediante eleição, pelo voto secreto: a) três juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal; b) dois juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça; II – por nomeação do Presidente da República, dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal. Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral elegerá seu Presidente e o Vice-Presidente dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, e o Corregedor Eleitoral dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

²⁴ Art. 120. Haverá um Tribunal Regional Eleitoral na Capital de cada Estado e no Distrito Federal. § 1º Os Tribunais Regionais Eleitorais compor-se-ão: I – mediante eleição, pelo voto secreto: a) de dois juízes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça; b) de dois juízes, dentre juízes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça; II – de um juiz do Tribunal Regional Federal com sede na Capital do Estado ou no Distrito Federal, ou, não havendo, de juiz federal, escolhido, em qualquer caso, pelo Tribunal Regional Federal respectivo; III – por nomeação, pelo Presidente da República, de dois juízes dentre seis advogados de

previsão que nos interessa neste trabalho é a do *caput* do art. 121, segundo o qual “Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais”, bem como a de seu § 1º: “Os membros dos tribunais, os juízes de direito e os integrantes das juntas eleitorais, no exercício de suas funções, e no que lhes for aplicável, gozarão de plenas garantias e serão inamovíveis”.

Recepcionado como lei complementar pela Constituição de 1988, o Código Eleitoral²⁵ (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965) também dispõe, no Título IV, sobre as juntas eleitorais (arts. 36 a 41).

Essas juntas devem ser compostas por um juiz de direito, que será o presidente, e por dois ou quatro cidadãos de notória idoneidade. As juntas eleitorais devem ter seus membros nomeados sessenta dias antes da eleição, depois da aprovação pelo presidente do Tribunal Regional, a quem cumpre também designar-lhes a sede.

Até dez dias antes da nomeação, as pessoas indicadas para compor as juntas terão seu nome publicado no órgão oficial do Estado, podendo qualquer partido, no prazo de três dias, em petição fundamentada, impugnar as indicações. A lei designa aqueles que não podem ser nomeados membros, escrutinadores nem auxiliares das juntas:

- I – os candidatos e seus parentes, ainda que por afinidade, até o segundo grau, inclusive, e bem assim o cônjuge;
- II – os membros de diretorias de partidos políticos devidamente registrados e cujos nomes tenham sido oficialmente publicados;
- III – as autoridades e agentes policiais, bem como os funcionários no desempenho de cargos de confiança do Executivo;
- IV – os que pertencerem ao serviço eleitoral.

Não há restrição à quantidade de juntas, e aqueles destinados a presidi-las não precisam ser juízes eleitorais.

O Código Eleitoral prevê, em seu art. 40, as atribuições para as quais as juntas serão criadas, a saber:

notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Tribunal de Justiça. § 2º O Tribunal Regional Eleitoral elegerá seu Presidente e o Vice-Presidente dentre os desembargadores.

²⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm>.

Art. 40. Compete à Junta Eleitoral:

I – apurar, no prazo de 10 (dez) dias, as eleições realizadas nas zonas eleitorais sob a sua jurisdição;

II – resolver as impugnações e demais incidentes verificados durante os trabalhos da contagem e da apuração;

III – expedir os boletins de apuração mencionados no Art. 178²⁶;

IV – expedir diploma aos eleitos para cargos municipais.

Parágrafo único. Nos municípios onde houver mais de uma junta eleitoral a expedição dos diplomas será feita pelo que for presidida pelo juiz eleitoral mais antigo, à qual as demais enviarão os documentos da eleição.

Com a implantação do sistema de votação eletrônico, o papel das juntas eleitorais foi em grande medida esvaziado. Não há mais a antiga necessidade de apurar-se a validade das cédulas de papel voto a voto, mas será melhor que a atual carência de finalidades das Juntas não as conduza à falência, porque constituem uma iniciativa relevante, fundamentada na Constituição, de participação do cidadão não necessariamente investido de poder público no processo eleitoral.

Diante disso e da compatibilidade com os ditames constitucionais, sugere-se que às juntas seja atribuído o importante papel de analisar e conceder os pedidos de resposta na esfera eleitoral. Por meio desse mecanismo, estimular-se-ia a sociedade a participar de modo mais ativo das atividades políticas e haveria promoção das discussões de concessão do direito de resposta a um ambiente ainda mais democrático, já que as juntas são marcadas pela pluralidade em sua composição, e combater-se-ia o asoberbamento dos tribunais eleitorais, atualmente responsáveis pela apreciação dos pedidos de resposta, conforme aduzido nos parágrafos anteriores.

4. Na França: *le droit de réponse*

A liberdade de imprensa ganhou status de direito fundamental a partir da Revolução Francesa, e também na França o direito

²⁶ Código Eleitoral: Art. 178. O voto dado ao candidato a Presidente da República entender-se-á dado também ao candidato a vice-presidente, assim como o dado aos candidatos a governador, senador, deputado federal nos territórios, prefeito e juiz de paz entender-se-á dado ao respectivo vice ou suplente.

de resposta foi ineditamente regulamentado pela Lei de Imprensa de 1822. Num primeiro momento, para que o direito à resposta fosse concedido, bastava ter havido qualquer menção ao pleiteante, sem que necessariamente tivesse ocorrido configuração de ofensa ou que houvesse sido demonstrada de antemão a inveracidade dos fatos.

Dessa forma, o periódico era compelido a conceder a publicação gratuita da resposta a quem a requeresse pela simples menção de seu nome numa edição anterior. A partir de 1835, novas leis que regulavam o direito de resposta passaram a lhe dar limite de extensão. A lei desse ano estabeleceu que a resposta teria até o dobro do texto que a provocou, podendo ser maior, desde que o excesso fosse pago como publicidade²⁷.

A Lei de Imprensa votada em 29 de julho de 1881 detalhou o direito de resposta, ao atribuir-lhe forma e procedimento, e persiste, ainda hoje, como base do instituto na França, ainda que tenha sofrido alterações posteriores. No art. 12 dessa lei, está exposto o direito de retificação e, no artigo seguinte, o direito de resposta.

O direito de resposta, no modelo francês, abrange tanto as declarações de fato, como os juízos de valor. Visa a rebater ataques, bem como a comentar opiniões, de maneira que seja ofertada à pessoa citada a possibilidade de se posicionar sobre o assunto veiculado na publicação.

Formaram-se duas tendências doutrinárias: uma chamada de absolutista, segundo a qual não são opostas restrições ao exercício do direito de resposta, além daquelas previstas em lei; e a relativista, pela qual se vincula o reconhecimento do direito de resposta a um interesse legítimo ou à necessidade de rechaçar abuso de poder, seguindo parâmetros estabelecidos pela jurisprudência do país.

Como antecipado algumas linhas atrás, uma espécie do gênero direito de resposta, prevista no art. 12²⁸ da Lei de Imprensa

²⁷ Mais sobre o assunto: MOREIRA, Vital. *O direito de resposta na comunicação social*, p. 43-48.

²⁸ Lei de 1881, votada em 29 de julho. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006070722&dateTexte=20080312>>. *Article 12 En savoir plus sur cet article... Modifié par Ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 – art. 3 (V) JORF 22 septembre 2000 en vigueur le 1er janvier 2002. Le directeur de la publication sera tenu d'insérer gratuitement, en tête du prochain numéro du journal ou écrit périodique, toutes les rectifications qui lui seront adressées par un dépositaire de l'autorité publique, au sujet des actes*

francesa, é o direito à retificação, por meio da qual se faz a correção de publicação em que se tenha citado alguém de maneira indevida ou em que se lhe tenha atribuído característica ou autoria de fatos erroneamente. Essa correção é feita independentemente do envio da resposta, por um texto produzido pelo mesmo órgão que fez circular a ofensa.

Conforme esse art. 12, o diretor da publicação inserirá gratuitamente na edição seguinte do periódico a retificação das informações erroneamente publicadas na edição anterior. A retificação respeitará o limite de até duas vezes o espaço que fora dado ao artigo que continha erro. Uma vez que a retificação não tenha sido realizada, o diretor da publicação será multado no valor de € 3.750,00 (três mil, setecentos e cinquenta euros).

Como se vê, a lei francesa distingue o direito à retificação do direito à resposta e, para o exercício deste, determina os procedimentos em seu art. 13²⁹: o diretor da publicação será obrigado

de sa fonction qui auront été inexactement rapportés par ledit journal ou écrit périodique. Toutefois, ces rectifications ne dépasseront pas le double de l'article auquel elles répondront. En cas de contravention, le directeur de la publication sera puni de 3 750 euros d'amende.

²⁹ Lei de 1881, votada em 29 de julho. Disponível em: ><http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006070722&dateTexte=20080312>>. Article 13 *En savoir plus sur cet article... Modifié par Ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 – art. 3 (V) JORF 22 septembre 2000 en vigueur le 1er janvier 2002. Le directeur de la publication sera tenu d'insérer dans les trois jours de leur réception, les réponses de toute personne nommée ou désignée dans le journal ou écrit périodique quotidien sous peine de 3 750 euros d'amende sans préjudice des autres peines et dommages-intérêts auxquels l'article pourrait donner lieu. En ce qui concerne les journaux ou écrits périodiques non quotidiens, le directeur de la publication, sous les mêmes sanctions, sera tenu d'insérer la réponse dans le numéro qui suivra le surlendemain de la réception. Cette insertion devra être faite à la même place et en mêmes caractères que l'article qui l'aura provoquée, et sans aucune intercalation. Non compris l'adresse, les salutations, les réquisitions d'usage et la signature qui ne seront jamais comptées dans la réponse, celle-ci sera limitée à la longueur de l'article qui l'aura provoquée. Toutefois, elle pourra atteindre cinquante lignes, alors même que cet article serait d'une longueur moindre, et elle ne pourra dépasser deux cents lignes, alors même que cet article serait d'une longueur supérieure. Les dispositions ci-dessus s'appliquent aux répliques, lorsque le journaliste aura accompagné la réponse de nouveaux commentaires. La réponse sera toujours gratuite. Le demandeur en insertion ne pourra excéder les limites fixées au paragraphe précédent en offrant de payer le surplus. La réponse ne sera exigible que dans l'édition ou les éditions où aura paru l'article. Sera assimilé au refus d'insertion, et puni des mêmes peines, sans préjudice de l'action en dommages-intérêts, le fait de publier, dans la région desservie par les éditions ou l'édition ci-dessus, une édition spéciale d'où serait retranchée la réponse que le numéro correspondant du journal était tenu de reproduire. Le tribunal prononcera, dans les dix jours de la citation, sur la plainte en refus d'insertion. Il pourra décider que le jugement ordonnant l'insertion, mais*

a dar à estampa, dentro de três dias da data do recebimento, a resposta de qualquer pessoa que tenha sido nomeada no periódico, sob possibilidade de ser multado no valor de € 3.750,00, sem prejuízo de outras sanções e indenizações por danos eventualmente decorrentes da citação indevida ou da atribuição errônea de autoria de fatos ou de características.

A inserção deve ser feita gratuitamente para o ofendido, a expensas do ofensor, no mesmo lugar e com os mesmos caracteres do artigo que continha a ofensa.

Importante para nosso estudo destacar que, no período eleitoral³⁰ francês, o uso do instituto em análise sofre uma sutil alteração: o prazo máximo para a veiculação de resposta passa de três dias para 24 horas. Nesse caso, a resposta deve ser apresentada pelo menos seis horas antes da circulação do jornal em que deverá figurar.

Quanto à ofensa cometida no ambiente da internet, vale ressaltar que não há no país uma lei que concentre a regulamentação de todo o assunto. Segundo a pesquisadora Olivia Telles³¹,

en ce qui concerne l'insertion seulement, sera exécutoire sur minute, nonobstant opposition ou appel. S'il y a appel, il y sera statué dans les dix jours de la déclaration, faite au greffe.

³⁰ Lei de 1881, votada em 29 de julho: Article 13 (...) *Pendant toute période électorale, le délai de trois jours prévu pour l'insertion par le paragraphe 1er du présent article sera, pour les journaux quotidiens, réduit à vingt-quatre heures. La réponse devra être remise six heures au moins avant le tirage du journal dans lequel elle devra paraître. Dès ouverture de la période électorale, le directeur de la publication du journal sera tenu de déclarer au parquet, sous les peines édictées au paragraphe 1er, l'heure à laquelle, pendant cette période, il entend fixer le tirage de son journal. Le délai de citation sur refus d'insertion sera réduit à vingt-quatre heures, sans augmentation pour les distances, et la citation pourra même être délivrée d'heure à heure sur ordonnance spéciale rendue par le président du tribunal. Le jugement ordonnant l'insertion sera exécutoire, mais en ce qui concerne cette insertion seulement, sur minute, nonobstant opposition ou appel. Si l'insertion ainsi ordonnée n'est pas faite dans le délai qui est fixé par le présent alinéa et qui prendra cours à compter du prononcé du jugement, le directeur de la publication sera passible de trois mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende. L'action en insertion forcée se prescrira après trois mois révolus, à compter du jour où la publication aura eu lieu. Sans préjudice de l'application de l'alinéa précédent, toute personne nommée ou désignée dans un journal ou écrit périodique à l'occasion de l'exercice de poursuites pénales peut également exercer l'action en insertion forcée, dans le délai de trois mois à compter du jour où la décision de non-lieu dont elle fait l'objet est intervenue ou celle de relaxe ou d'acquiescement la mettant expressément ou non hors de cause est devenue définitive.*

³¹ Olivia Raposo da Silva Telles é doutora pela Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne), e autora do livro “Direito eleitoral comparado – Brasil, Estados Unidos, França” (Editora Saraiva).

“os candidatos guiam-se por normas gerais, orientações de autoridades administrativas e construções jurisprudenciais”³². Em seguida, assevera que a França “não dispõe de uma lei única que discipline toda a matéria, nem há consenso sobre se a elaboração de uma lei assim seria conveniente”³³.

Relativamente ao direito de resposta na internet, há a disposição do art. 6-IV³⁴ da LCEN³⁵ (Lei para a Confiança na Economia Numérica, Lei 2004-575, de 21 de junho de 2004), na qual se prevê a concessão do direito de resposta a toda pessoa que tenha sido citada num *site* de internet, desde que requerido no prazo de três meses da data da publicação da mensagem ofensiva. À resposta deverão ser aplicados os mesmos parâmetros utilizados na publicação da ofensa, em termos de tempo de exposição, caracteres, tamanho do texto.

Pode-se considerar a França ainda incipiente na construção de legislação sobre os serviços de internet, sobretudo no período eleitoral, ainda que o uso da rede seja largamente difundido no país. Aliado a isso, percebe-se, no direito francês, a opção pela pequena regulação do direito de resposta no período de eleições, deixando-se as situações em concreto para a análise caso a caso.

As eleições presidenciais francesas são acompanhadas por uma comissão governamental – a Comissão Nacional de Controle

³² Artigo: *O direito eleitoral francês e o uso da internet nas campanhas eleitorais*. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI92387,41046-O+direito+eleitoral+frances+e+o+uso+da+internet+nas+campanhas>>. Acesso em: 24 set. 2014.

³³ Idem.

³⁴ Article 6 (...) IV.-Toute personne nommée ou désignée dans un service de communication au public en ligne dispose d'un droit de réponse, sans préjudice des demandes de correction ou de suppression du message qu'elle peut adresser au service. La demande d'exercice du droit de réponse est adressée au directeur de la publication ou, lorsque la personne éditant à titre non professionnel a conservé l'anonymat, à la personne mentionnée au 2 du I qui la transmet sans délai au directeur de la publication. Elle est présentée au plus tard dans un délai de trois mois à compter de la mise à disposition du public du message justifiant cette demande. Le directeur de la publication est tenu d'insérer dans les trois jours de leur réception les réponses de toute personne nommée ou désignée dans le service de communication au public en ligne sous peine d'une amende de 3 750 Euros, sans préjudice des autres peines et dommages-intérêts auxquels l'article pourrait donner lieu. Les conditions d'insertion de la réponse sont celles prévues par l'article 13 de la loi du 29 juillet 1881 précitée. La réponse sera toujours gratuite. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent IV.

³⁵ Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=-JORFTEXT000000801164>>.

da Campanha Eleitoral –, à qual compete assegurar a igualdade entre os candidatos e o respeito às regras de campanha. Ela é composta de cinco membros³⁶: o vice-presidente do Conselho de Estado; o primeiro presidente da Corte de Cassação; o primeiro presidente da Corte de Contas; e dois membros do Conselho de Estado, da Corte de Cassação ou da Corte de Contas, nomeados pelos três primeiros membros.

Além da comissão nacional, em cada departamento francês é constituída uma Comissão Local de Controle³⁷; e, além dessas, há também as comissões de propaganda para eleições parlamentares.

Ao contrário do que ocorre no Brasil, não há na França uma justiça eleitoral. A matéria que no Brasil é considerada eleitoral é submetida a diversos juízos, inclusive à figura do administrador de região (*prefét*), cujo ato poderá ser questionado no tribunal administrativo. Se a questão é relativa à campanha presidencial ou à organização das eleições (entre outras questões), pode ser submetida ao Conselho Constitucional; se se tratar de abuso de poder, pode ser enviada à autoridade do Conselho de Estado; mas, se o assunto envolve fraude, o juízo criminal será o competente.

Esse não é o único fator a induzir a pequena regulamentação da propaganda eleitoral francesa. A escassez de dispositivos legais relativos à propaganda eleitoral e, especificamente, ao direito de resposta na esfera eleitoral se deve também à forte fiscalização exercida sobre as eleições. O horário eleitoral gratuito em rádio e televisão franceses, por exemplo, limita-se às redes públicas e tem o tempo dividido de modo isonômico pelo Conselho Superior do Audiovisual³⁸ (CSA).

Ao CSA compete, ainda, por meio de representantes, acompanhar e aprovar a gravação dos programas dos candidatos para emissoras públicas de televisão e rádio, nos quais não poderão constar mensagens de cunho publicitário ou que firam a honra de alguém, entre outras restrições.

³⁶ Tradução extraída de: TELLES, Olívia Raposo da Silva. *Direito eleitoral comparado*: Brasil, Estados Unidos, França, p. 428.

³⁷ Mais sobre o assunto em: TELLES, Olívia Raposo da Silva. *Direito eleitoral comparado*: Brasil, Estados Unidos, França, p. 428-429; 448-449.

³⁸ Tradução para Conseil Supérieur de l'Audiovisuel.

Conclusão

No Brasil, a regulação da comunicação social nos períodos eleitorais é bastante mais destacada do que na França. A propaganda eleitoral, aqui, é amplamente fiscalizada e regulada, sofrendo significativa interferência dos órgãos judiciários. Nessa mesma linha, o instituto do direito de resposta prevalece como um mecanismo a inibir ofensas de cunho pessoal ou inverídicas a políticos adversários.

Há inegável distinção entre a crítica a uma proposta de campanha de candidato adversário e a ofensa pessoal direcionada à honra, com conteúdo difamatório ou calunioso. As críticas às propostas de campanha servem à provocação do debate e são consideradas importantes para o ambiente democrático.

As manifestações sem conteúdo difamatório, calunioso, que não surjam de inverdade facilmente verificável despertam no eleitor a reflexão sobre o candidato e suas propostas, proporcionando a análise aprofundada dos programas eleitorais pelo eleitorado e a formação de sua decisão sobre qual político merece prevalecer e qual deve sucumbir.

A liberdade de expressão consagrada na Constituição Federal de 1988 deve implicar a abstenção do Estado no controle sobre as declarações divulgadas nos meios de comunicação, mas a subsequente responsabilização pelas opiniões emitidas não ofende a liberdade de expressão. Não à toa, a Carta Magna veda o anonimato na manifestação do pensamento e impõe o dever de indenizar, quando se trata de ofensa danosa à moral de outrem.

A parca regulamentação da propaganda eleitoral francesa deve-se à rigorosa fiscalização sobre as eleições, de que é exemplo a divisão absolutamente isonômica do tempo destinado ao horário eleitoral gratuito pelo Conselho Superior do Audiovisual³⁹ (CSA).

Ao CSA compete, ainda, por meio de representantes, acompanhar e aprovar a gravação dos programas dos candidatos para emissoras públicas de televisão e rádio, nos quais não poderão constar mensagens de cunho publicitário ou que firam a honra de alguém, entre outras restrições.

O controle prévio da propaganda eleitoral, no Brasil, sofre restrições constitucionais e legais, como a vedação, nos programas

³⁹ Tradução para Conseil Supérieur de l'Audiovisuel.

eleitorais gratuitos, de cortes instantâneos, censura prévia e de-
gradação ou ridicularização de candidatos.

Percebe-se que os modelos francês e brasileiro apresentam ca-
racterísticas que não se comunicam, e não pretendemos, neste
artigo, sugerir mudanças na legislação brasileira para que se apro-
xime da francesa, mas buscar mecanismos vigentes naquele país
que possam ser adaptados ao Brasil.

No modelo francês, há duas comissões que fiscalizam a propa-
ganda eleitoral: a Comissão Nacional de Controle da Campanha
Eleitoral e a Comissão Local de Controle, ambas de caráter ad-
ministrativo (não judiciário). Essas comissões são instaladas no
dia seguinte à publicação do decreto que fixa a data do envio dos
formulários de apresentação dos candidatos.

Nessa linha, diante do caráter misto⁴⁰ das juntas eleitorais e da
necessidade de reduzir a carga de processos dos juízes e tribunais
eleitorais, este trabalho propõe a ampliação das atribuições das
Juntas, para que possam analisar o cabimento do direito de res-
posta e concedê-lo, quando for o caso, sem deixar de atender a
duas condições: pertinência do pedido e urgência. Por se tratar de
questão nova, não se pretende esboçar a forma para a alteração,
mas somente colocar o tema em debate.

As juntas eleitorais são compostas por um juiz de direito, que
é o presidente, e por dois ou quatro cidadãos de notória idonei-
dade. É possível nomear para elas auxiliares e desdobrá-las em
turmas, condutas já praticadas para cumprir as atuais competên-
cias e que, inquestionavelmente, impulsionam sua capacidade de
trabalho.

Entendemos que atribuir-lhes o importante papel de analisar
e conceder os pedidos de resposta na esfera eleitoral constituiria
um mecanismo de estímulo à participação mais ativa da socieda-
de nas atividades de natureza política e, ademais, promoveria as
discussões sobre o direito de resposta a um ambiente ainda mais
democrático, uma vez que as juntas são marcadas pela pluralida-
de em sua composição.

⁴⁰ Nomeamos caráter misto em virtude de sua composição: um juiz de direito,
que a preside, e cidadãos de notória idoneidade.

Referências

- BERNARDI, Dieison Picin Soares. *Curso didático de direito eleitoral: de acordo com a lei 12.891, de 11.12.2013*. Curitiba: Juruá Editora, 2014.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Relatório das eleições 2010*. Brasília: TSE/ Assessoria de Gestão Estratégica, 2011.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. *Relatório das eleições 2012*. Brasília: TSE/ Assessoria de Gestão Estratégica, 2013.
- CONEGLIAN, Olivar. *Propaganda eleitoral: eleições 2014*. 12 ed. Juruá Editora, Curitiba: 2014.
- GERMANO, Luiz Paulo Rosek. *Direito de resposta*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.
- LUCON, Paulo Henrique Santos; VIGLIAR, Jose Marcelo Menezes. *Código eleitoral interpretado*. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013.
- MOREIRA, Vital. *O direito de resposta na comunicação social*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.
- PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Eleições municipais 2012*. São Paulo: Editora Atlas, 2012.
- SANTANA, Alexandre Ávalo et al (Coord.). *O novo direito eleitoral brasileiro*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2012.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.
- TELLES, Olívia Raposo da Silva. *Direito eleitoral comparado: Brasil, Estados Unidos, França*. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

Artigos

- BARROSO, Luís Roberto. Diferentes, mas iguais: o reconhecimento jurídico das relações homoafetivas no Brasil. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, n. 16, maio./ago. 2007. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/diferentes_iguais_lrbarroso.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2014.
- PINTO, Emmanuel Roberto Girão de Castro. *Aspectos jurídicos da propaganda eleitoral na Internet*. Disponível em: <http://www.mp.ce.gov.br/esmp/publicacoes/ed1/artigos/aspectos_juridicos_propaganda_eleitoral.pdf>. Acesso em: 25 set. 2014.
- TELLES, Olívia Raposo da Silva. *O direito eleitoral francês e o uso da internet nas campanhas eleitorais*. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI92387,41046-O+direito+eleitoral+frances+e+o+uso+da+internet+nas+campanhas>>. Acesso em: 10 set. 2014.

Endereços eletrônicos

<http://www.legifrance.gouv.fr>

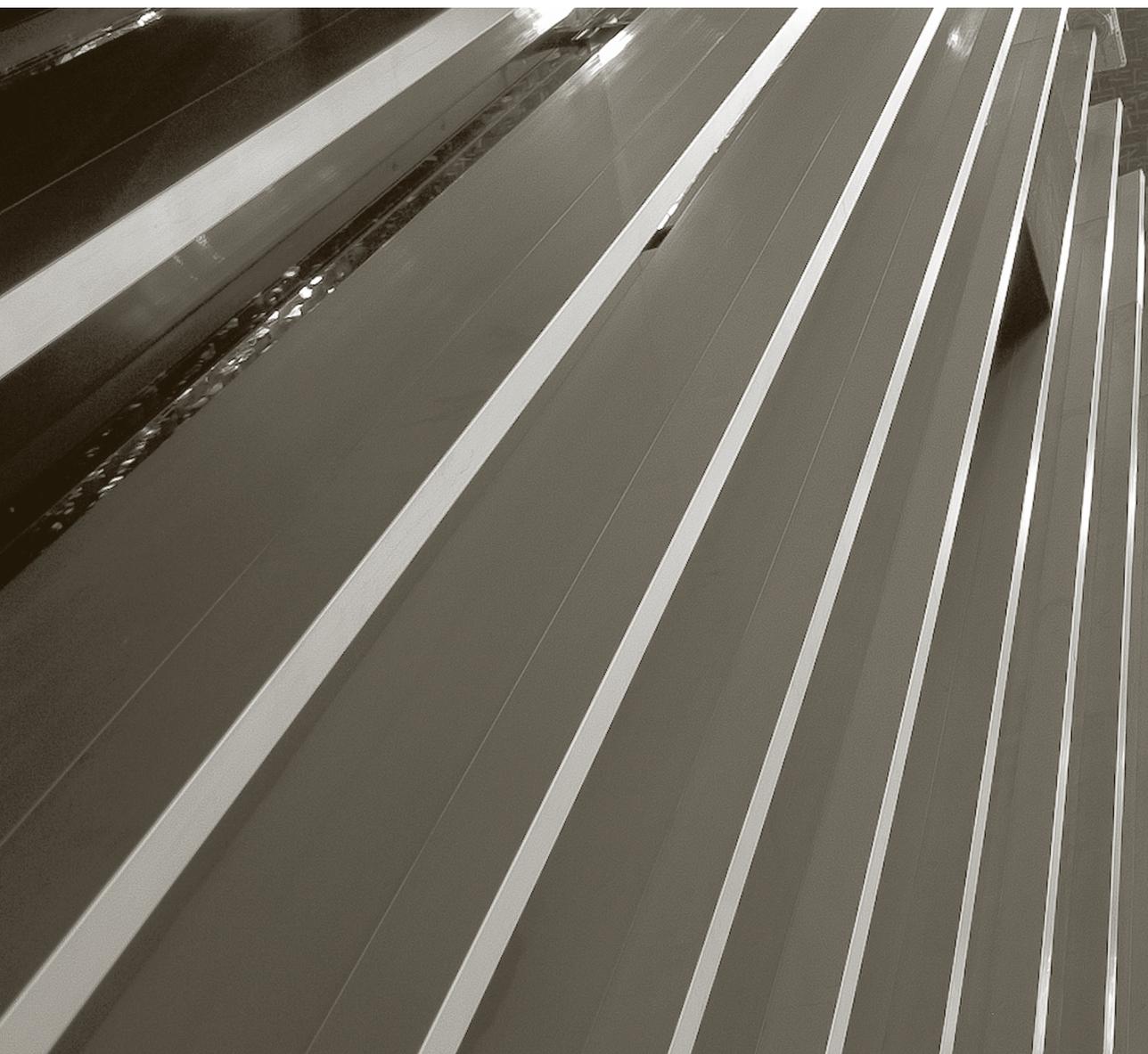
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/

<http://sintse.tse.jus.br/documentos/2013/Dez/30/resolucao-no-23-398-de-17-de-dezembro-de-2013>

http://www.janela.com.br/textos/Resolucao_20988.html

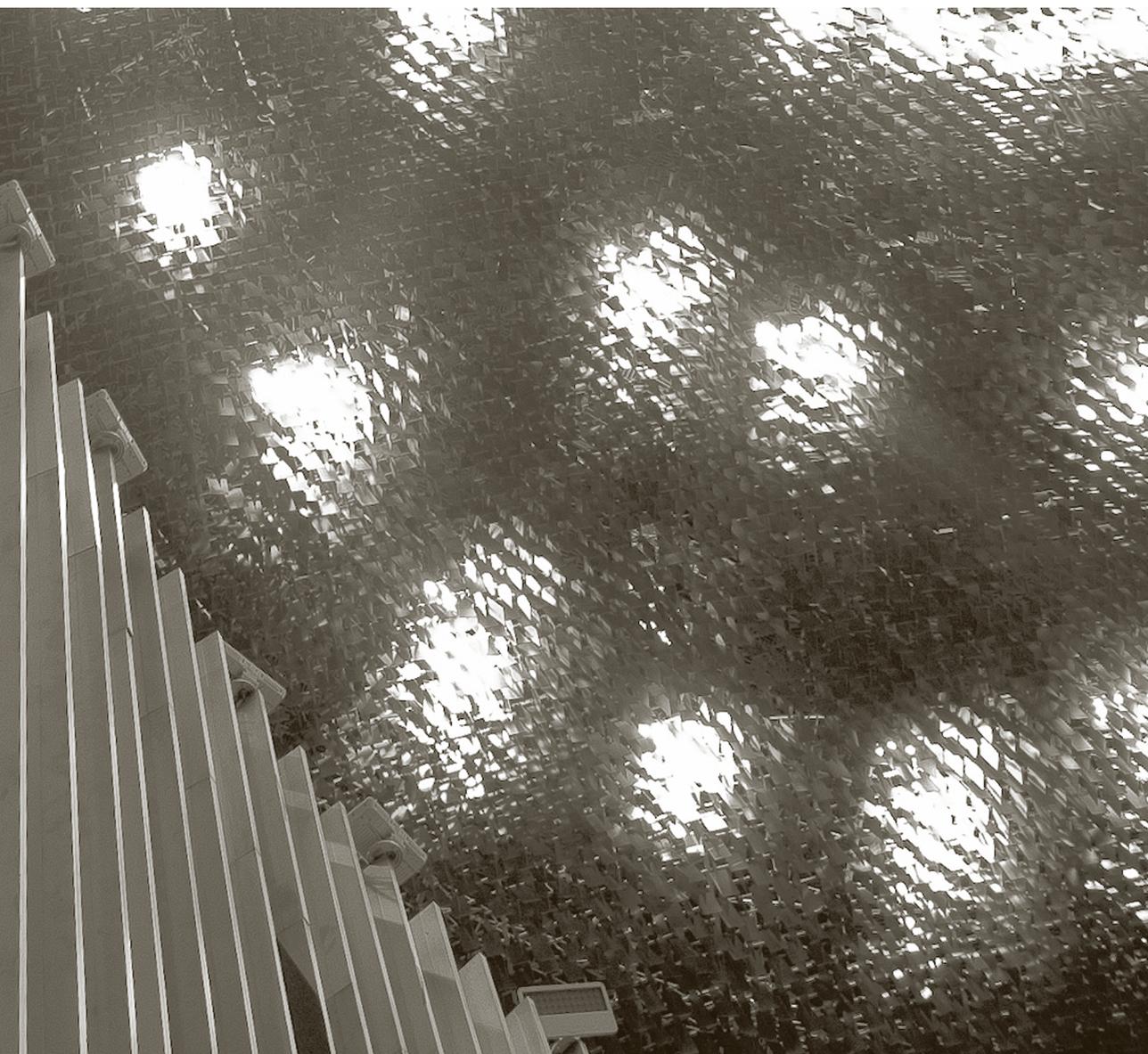
<http://www.tse.jus.br/>

Dilemas do financiamento das campanhas eleitorais



Um dos temas mais frequentes em quaisquer discussões acerca da reforma política é o financiamento das campanhas eleitorais, especialmente no caso brasileiro, cujos pleitos estão entre os mais caros do Planeta.

Primeiramente, não se pode ignorar que os custos das campanhas estão associados ao tamanho das circunscrições eleitorais brasileiras, um país de dimensões continentais, e à proporção elevada de eleitores que devem expressar suas escolhas. Esses dois elementos exigem dos partidos um amplo trabalho com seus fili-



ados em todo o país, a propagação de ideias e propostas nos meios de comunicação, a organização de estratégias para se apresentar ao eleitorado; enfim, a realização de um conjunto de atividades que apresentam relevantes impactos financeiros. O fato é que, em democracias de massa, as campanhas jamais são econômicas.

Essa realidade coloca em evidência a forte ligação entre poder econômico e as chances de sucesso eleitoral que o vinculam diretamente ao poder político. Assim, atribui-se às elevadas cifras muitas das distorções do sistema político, tais como desigualdade de oportunidades entre os candidatos, corrupção, caixa dois e favorecimento de doadores de campanha durante os mandatos. Esses aspectos alimentam o desprestígio da classe política e vêm dando respaldo às várias propostas de revisão das regras de financiamento das campanhas eleitorais.

Mas, como qualquer outro item atinente à reforma política, a questão do financiamento jamais apresentou solução de consenso no Congresso Nacional. Apenas respostas pontuais foram aprovadas no sentido de disciplinar o uso dos recursos e diminuir a distância entre candidatos com diferentes capacidades de arrecadação. Tal dificuldade, novamente, incentivou vários atores políticos a buscarem no Judiciário a solução que não foi possível estabelecer pela absoluta falta de consenso no Poder Legislativo.

No entanto, a participação do Judiciário tem-se mostrado tão controversa quanto a paralisia de que o Congresso sempre foi acusado nessa questão. Cabe, em primeiro lugar, ressaltar a forma equivocada como o problema foi colocado. No âmbito do Supremo, atualmente o debate se concentra em definir se o financiamento dos partidos e candidatos por pessoas jurídicas é ou não constitucional.

Como a Corte Suprema aceitou tratar da questão, corre-se o perigo de limitar a solução dos problemas, uma vez que se busca resposta para a pergunta errada. A melhor pergunta deveria estar em sintonia com o propósito maior de um sistema eleitoral, ou seja, *como financiar, de maneira socialmente eficiente e justa, campanhas eleitorais de modo a garantir liberdade, competitividade e lisura da disputa, transparência e correta aplicação dos recursos?*

Na verdade, a deliberação da Suprema Corte do país obedece a um rito decisório inadequado a essa questão, uma vez que seus mecanismos de mediação, de participação social ou de manifestação da diversidade de posições são limitados. Portanto, mesmo

que apresente problemas, o Congresso Nacional ainda é a instituição mais adequada para debater e propiciar que várias propostas circulem de forma ampla e transparente.

As contribuições referentes a esta parte do livro apresentam a controvérsia do financiamento de campanhas à luz da participação do Supremo Tribunal Federal, apontando para os riscos dos efeitos colaterais não esperados oriundos da simplificação do debate e para caminhos que poderiam propiciar o consenso ainda não alcançado pela classe política.

Primeiramente, o Advogado do Senado Octávio Orzari faz uma detalhada descrição dos posicionamentos manifestados pelos Ministros do STF, comparando-os às regras vigentes sobre financiamento de campanhas. Em seguida, o Consultor Legislativo Fernando Trindade faz um resgate histórico do financiamento de partidos e de campanhas eleitorais e um breve estudo comparado para debater criticamente a interpretação constitucional acerca do tema, bem como a judicialização de matérias político-partidárias. Por fim, o Consultor Legislativo Francisco Schertel faz um estudo comparativo sobre a atuação do STF e da Suprema Corte dos Estados Unidos na análise da constitucionalidade da regulação do financiamento eleitoral em cada um dos países. O autor argumenta que o posicionamento de ambas as cortes ignora aspectos relevantes acerca da realidade concreta do funcionamento de campanhas políticas, optando por um tratamento meramente teórico dos princípios constitucionais, o que leva à construção de cenários decisórios idealizados.

As empresas e o financiamento de campanhas no Supremo Tribunal Federal

Octavio Augusto da Silva Orzari

A legislação brasileira admite que pessoas jurídicas doem até dois por cento de seu faturamento bruto do ano anterior à eleição para campanhas eleitorais, de acordo com o *caput* e § 1º do art. 81 da Lei nº 9.504, de 1997.¹

Esses e outros dispositivos tiveram a sua constitucionalidade questionada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) por meio da Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650/DF², cujo objetivo pode ser

¹ Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações. § 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição. (...)

² Art. 24, *caput*, e parágrafo único; Art. 81, *caput*, e § 1º, da Lei 9.504/97, e Arts. 31, 38, III, 39, *caput*, e § 5º, da Lei 9.096/95, nas partes que autorizam doações de pessoas jurídicas para partidos políticos e campanhas eleitorais. Ainda, foram questionados o Art. 23, § 1º, I e II, da Lei 9.504/97 e Art. 39, § 5º, da Lei 9.096/95, referentes às doações de pessoas naturais e uso de recursos do próprio candidato, mantendo-se vigentes por vinte e quatro meses. Por fim, requereu-se “seja instado o Congresso Nacional a editar legislação que estabeleça (1) limite per capita uniforme para doações a campanha eleitoral ou a partido por pessoa natural, em patamar baixo o suficiente para não comprometer excessivamente a igualdade nas eleições, bem como (2) limite, com as mesmas características, para o uso de recursos próprios pelos candidatos em campanha eleitoral, no prazo de 18 (dezoito) meses, sob pena de atribuir-se ao Eg. Tribunal Superior Eleitoral – TSE a

synetizado em vedar as doações por empresas para campanhas eleitorais e partidos políticos.³

Considerando a posição majoritária do Supremo Tribunal Federal (STF) até o momento no sentido da procedência do pedido da ADI referida, ou seja, para vedar o financiamento de campanhas por empresas, mister se faz apresentar e discutir a ação em curso, cujo julgamento foi interrompido por pedido de vista de um dos ministros. Ademais, faz-se necessário breve aporte sobre a legislação brasileira e sobre algumas perspectivas do tema, que, indubitavelmente, mostra-se um dos mais centrais e polêmicos de uma reforma política.

Assim, na primeira parte deste artigo, procuraremos apresentar, sem a pretensão de exaurimento, alguns aspectos do julgamento no STF, tais como as manifestações dos atores envolvidos e posições dos ministros que até o momento se pronunciaram. Na segunda parte, faremos singela incursão sobre alguns aspectos históricos da legislação eleitoral no Brasil. Por fim, na terceira parte, buscaremos analisar alguns pontos das mais importantes regras vigentes acerca do financiamento de campanhas, relacionando-as com a ação em curso no STF.

1. O julgamento pelo STF

A ação direta de inconstitucionalidade sobre financiamento de partidos e campanhas por pessoas jurídicas – ADI nº 4.650/DF – foi proposta em 5 de setembro de 2011. Após os debates e apresentação de votos de sete ministros, com seis deles votando

competência para regular provisoriamente a questão”. Para detalhes do pedido, v. <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>>.

³ Sobre a iniciativa de encaminhamento da questão à OAB e sobre os argumentos expostos na petição inicial, v. Sarmiento, Daniel, e Osório, Aline, Eleições, Dinheiro e Democracia: a ADI 4.650 e o modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais, *Direitos Fundamentais e Justiça*, ano 8, n. 26, p. 15-38, jan./mar.

pelo fim do financiamento por empresas, houve pedido de vista e o julgamento foi suspenso, em 2 de abril de 2014.⁴

Entende a entidade proponente da ação de inconstitucionalidade – Ordem dos Advogados do Brasil, legitimada para a provocação do controle de constitucionalidade concentrado consoante o art. 103, VII, da Constituição da República⁵ – que

não se afigura constitucionalmente admissível a permissão de doações a campanhas eleitorais feitas, direta ou indiretamente, por pessoas jurídicas. As pessoas jurídicas são entidades artificiais criadas pelo Direito para facilitar o tráfego jurídico e social, e não cidadãos, com a legítima pretensão de participarem do processo político-eleitoral.⁶

Quanto às pessoas físicas, a Ordem dos Advogados do Brasil não defende a inconstitucionalidade das doações em si, mas do critério fundado na renda do doador, e aduz na petição inicial ser

fundamental limitar ditas doações, para não permitir que a desigualdade econômica, disseminada em nossa sociedade, se converta também, automaticamente, em desigualdade política. E os limites estabelecidos pelo legislador eleitoral não mantêm relação minimamente razoável com o referido objetivo.

Nesse sentido, sustenta que haveria afronta aos arts. 5º, *caput*, e 14, *caput*, da Constituição da República⁷. Ainda, alega ofensa

⁴ Segundo o Regimento Interno do STF, art. 134, *caput*, se algum dos Ministros pedir vista dos autos, deverá apresentá-los, para prosseguimento da votação, até a segunda sessão ordinária subsequente. A Resolução do STF nº 278, de 15 de dezembro de 2003, regulamenta o dispositivo nos seguintes termos: *Art. 1º O Ministro que pedir vista dos autos deverá devolvê-los no prazo de dez dias, contados da data que os receber em seu Gabinete. O julgamento prosseguirá na segunda sessão ordinária que se seguir à devolução, independentemente da publicação em nova pauta.*

⁵ Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: VII – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

⁶ Conforme petição inicial, disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>>. Acesso em: 27 set. 2014. As informações sobre a ação foram retiradas do site do STF e do canal do STF no youtube, em que há a reprodução de parte das sessões.

⁷ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...)

ao princípio democrático, previsto no art. 1º da Constituição de 1988⁸, em razão da desigualdade política existente e da afronta à igualdade de chances entre os partidos políticos. Por fim, menciona-se que também se insurge a OAB contra a existência de vedação à participação da sociedade civil organizada no financiamento de campanhas, face à proibição de doações de sindicatos e entidades do chamado terceiro setor.

Vistas sinteticamente algumas alegações da petição inicial, impende pontuar as manifestações do Congresso Nacional e da Advocacia-Geral da União pela constitucionalidade do regramento questionado, instaurando-se a dialética no âmbito do debate na Corte Constitucional.

O Senado Federal, por intermédio da Advocacia do Senado, em petição de 29 de setembro de 2011, sustentou que *é o Poder Legislativo o ambiente propício e constitucionalmente adequado para a escolha e delimitação de um novo modelo de financiamento de atividades partidárias e de campanhas eleitorais.*

Destacou algumas iniciativas sobre o tema que tramitam no Congresso Nacional, exemplificativamente, os projetos de lei da Câmara dos Deputados (PLs) n^{os} 1.538/2007, 4.263/2008, 6.737/2010 e 448/2011 e o projeto de decreto legislativo (PDC) n^o 307/2007. Fez referência ao fato de o Senado Federal ter instituído comissão de juristas para a elaboração de um anteprojeto de novo Código Eleitoral e instalado Comissão de Reforma Política, constituída por quinze Senadores da República, da qual resultou o projeto de lei (PLS) n^o 268/2011, que estabelece o financiamento público de campanhas.

As informações da Câmara dos Deputados ressaltaram que o formato do financiamento das campanhas

é uma decisão política do Congresso Nacional. Não há apenas uma decisão correta, mas alternativas diferentes, que devem ser cotejadas e sopesadas por quem de direito: o Poder Legislativo. Pode-se até argumentar que permitir doações de grandes corporações a candidatos e partidos em campanha não é boa política. Mas o fato de existir uma política melhor não equivale a dizer que a atual é inconstitucional. Se assim fosse, a vida política soçobriria no direito constitucional.

⁸ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Especificamente sobre o pedido de eventual disciplinamento do tema pelo Tribunal Superior Eleitoral, já transcrito acima, consta das informações que *mais impróprio seria atribuir ao TSE a responsabilidade por proferir uma espécie de sentença aditiva (em substituição ao Supremo Tribunal Federal) em matéria que claramente extrapola seu poder regulamentar.*

A Advocacia-Geral da União, nas informações da Presidência da República, invocando o pluralismo político e a raiz social dos partidos políticos, sustentou que *não existe qualquer descompasso entre as normas objeto de impugnação e a Carta da República, pelo que resta patente a sua constitucionalidade.*

A Procuradoria-Geral da República opinou pela procedência dos pedidos.

Houve a participação de diversos *amici curiae* – *providência que confere caráter pluralista ao processo objetivo de controle abstrato de constitucionalidade*⁹ – e a realização de audiências públicas, conforme previsão da Lei nº 9.868, de 1999¹⁰. Como *amici curiae*, foram admitidos e se manifestaram o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), o Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), o Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS) e a Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Clínica UERJ Direitos).

Em sessão ocorrida em 11 de dezembro de 2013, o ministro Luiz Fux, relator da ação, apresentou seu voto no sentido de dar provimento aos pedidos veiculados na ADI para não mais permitir as doações oriundas de pessoas jurídicas¹¹ e para limitar as do-

⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1174.

¹⁰ Art. 7º, § 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades. Art. 9º, § 1º Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

¹¹ O ministro consignou que *segundo dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral, nas eleições de 2010, um deputado federal gastou, em média, R\$ 1,1*

ações de pessoas naturais (com modulação dos efeitos com relação aos dispositivos relativos às pessoas físicas, mantendo-os vigentes por vinte quatro meses).

Especificamente quanto ao Congresso Nacional, acolhendo o pedido do Conselho Federal da OAB de *instar* (conforme a petição inicial) o Congresso Nacional a editar legislação que estabeleça limite uniforme para doações a campanhas e a partidos por pessoas físicas e para o uso de recursos do próprio candidato *em patamar baixo o suficiente para não comprometer excessivamente a igualdade nas eleições*, o ministro relator votou no sentido de recomendar ao Congresso Nacional a edição de um novo marco normativo de financiamento de campanhas, com o estabelecimento de limite *uniforme e em patamares que não comprometam a igualdade de oportunidade entre os candidatos* para doações de pessoas físicas a campanhas e partidos e para a elaboração de regras para uso de recursos próprios dos candidatos. Se não editado o novo marco normativo no prazo de dezoito meses, conforme prazo sugerido no pedido contido na inicial da ADI, votou o ministro por *outorgar ao TSE a competência para regular, em bases excepcionais, a matéria*.

Após o voto do relator, tendo recebido aviso de que haveria pedido de vista e por entender que o tema deveria ser resolvido pela Corte ainda no ano de início do julgamento, o então Presidente do STF, ministro Joaquim Barbosa, optou por adiantar seu voto. No mérito, acompanhou o relator e, quanto à modulação dos efeitos, votou contrariamente à manutenção temporária dos dispositivos relativos às pessoas físicas e à estipulação de prazo para o Congresso Nacional legislar sobre o tema.

Na retomada do julgamento, o ministro Dias Toffoli acompanhou o relator para expurgar do ordenamento jurídico pátrio o financiamento *da democracia* – segundo suas palavras – por empresas.

O ministro Roberto Barroso entendeu inconstitucional o modelo vigente de participação financeira das pessoas jurídicas nas eleições e seguiu totalmente a posição do relator. Em seu voto, afirmou:

milhão, um senador, R\$ 4,5 milhões, e um governador, R\$ 23,1 milhões. A campanha presidencial custou mais de R\$ 336 milhões. Nas eleições municipais de 2012, segundo recente contabilização do Tribunal, teriam sido gastos incríveis 6 bilhões de reais. Apontou-se que os maiores financiadores são empresas que possuem contratos com o poder público. O setor líder é o da construção civil, tendo contribuído com R\$ 638,5 milhões, seguido da indústria de transformação, com R\$ 329,8 milhões, e do comércio, com R\$ 311,7 milhões. Os dados revelam a relevância maior e o papel decisivo do poder econômico para os resultados das eleições.

a conclusão a que quero chegar, ao declarar a inconstitucionalidade do financiamento por empresas, é que nós precisamos criar um sistema eleitoral mais barato e, conseqüentemente, mais autêntico, mais democrático, mais republicano e mais capaz de atender as demandas por moralidade pública da sociedade brasileira. Presidente, passo, então, ao encerramento do meu voto para dizer que todas essas ideias são a favor do Legislativo. São ideias que, a meu ver, ajudarão a recolocar o Poder Legislativo no centro das discussões políticas brasileiras. O centro das discussões políticas brasileiras não pode e nem deve ser o Supremo Tribunal Federal. Essa é uma distorção pela qual o Supremo não tem culpa.

O ministro Teori Zavascki foi o único até o momento, dos sete ministros que já votaram, que votou pela improcedência dos pedidos. Asseverou

que a Constituição Federal não traz disciplina específica a respeito da matéria. Essa constatação resulta claramente estampada na própria petição inicial, que, para sustentar a inconstitucionalidade dos preceitos normativos atacados, invocou ofensa a princípios constitucionais de conteúdo marcadamente aberto e indeterminado: o princípio democrático, o princípio republicano, o princípio da igualdade.

Registrando que a Constituição coíbe o *abuso*, e *não o uso* de recursos financeiros, entendeu o ministro que

passa a ser dever e prerrogativa típica do legislador infraconstitucional a importante e espinhosa empreitada de formatar a disciplina normativa das fontes de financiamento dos partidos e das campanhas, em moldes a coibir abusos e a preservar a normalidade dos pleitos eleitorais. Ao Judiciário, por sua vez, fica reservado, nesse plano normativo, o papel de guardião da Constituição, cabendo-lhe o controle da legitimidade constitucional das soluções apresentadas pelo legislador.

O ministro Marco Aurélio Mello foi contra o financiamento por empresas e aduziu, na conclusão de seu voto, que

o financiamento privado das campanhas eleitorais e dos partidos políticos é problema de grande amplitude e não tem permitido que a democracia firme-se, no Brasil, como direito fundamental plenamente conquistado. Pode ser direito de todos se tantos estão alijados do processo político? Como falar em soberania popular e autogoverno se impera uma representatividade política tão frágil? Consoante afirmou o professor Timothy Kuhner, se a democra-

cia é um direito fundamental, então, a plutocracia, que vigora no sistema político-eleitoral, é a violação desse direito fundamental, sendo o afastamento de transgressões dessa natureza o ofício mais dignificante do Supremo Tribunal Federal como instituição republicana e democrática.

O ministro Ricardo Lewandowski acompanhou a posição pela não existência de doações de empresas e guiou seu voto pelos princípios da igualdade e do *one man, one vote*, ponderando que

as doações milionárias feitas por empresas a políticos claramente desfiguram esse princípio multissecular, pois as pessoas comuns não têm como se contrapor ao poder econômico, visto que somente podem expressar sua vontade política por uma expressão pessoal, singularíssima, periodicamente depositada nas urnas em época de eleições.

Em 2 de abril de 2014, o ministro Gilmar Mendes, que ponderou no decorrer do julgamento sobre a proibição de contribuições de pessoas jurídicas vigente até a década de 1990 e sobre a igualdade de chances na disputa eleitoral, pediu vista dos autos e o julgamento foi suspenso. Com isso, o STF não precisou decidir se sua decisão incidiria de imediato e não se alteraram as regras para as eleições de 2014. O resultado do julgamento, embora já sinalizado, ainda depende da retomada da sessão, votação dos demais ministros e publicação.

2. Breve histórico sobre a legislação eleitoral e financiamento de campanhas

O período colonial brasileiro conheceu eleições para as Câmaras Municipais, notadamente oligárquicas, compostas por membros natos e pelos chamados *homens bons*, eleitos indiretamente. Tais eleições eram orientadas pelas Ordenações portuguesas. Cartas régias e alvarás eram editados para minudenciar as regras de acesso a cargos como o de juiz e outros.¹²

¹² Sobre esses aspectos históricos, ver AGRA, Walber de Moura, Breves anotações sobre a legislação eleitoral brasileira. In: _____. *Temas Polêmicos do Direito Eleitoral*, Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 35-60; e MACHADO, Marcelo Passamani. *O financiamento de campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política*. In: CAGGIANO, Monica Herman S. (Org.). *O voto nas Américas*. Barueri: Minha Editora, 2008. p. 183-217.

No período imperial, destacou-se a formação da Assembleia Constituinte, em 1823, que teve seus trabalhos frustrados. A Constituição Imperial outorgada em 1824 previa eleições para a Câmara dos Deputados e Senado, mas as campanhas não foram regulamentadas. Tanto os eleitores quanto os candidatos deviam comprovar renda mínima e os eleitores de paróquia elegiam os eleitores de província, que escolhiam os deputados, com mandatos temporários, e lista tríplice de senadores para nomeação pelo imperador, com cargo vitalício.

A Lei nº 387, de 1846, primeira lei eleitoral brasileira elaborada pelo Poder Legislativo, encerrou a aplicação da legislação portuguesa nas eleições, que, além de indiretas e censitárias, eram controladas pelo Poder Moderador e pouco representavam a vontade popular. Em 1855, adveio a chamada Lei dos Círculos, Decreto nº 942, que instituiu círculos ou distritos eleitorais para a eleição de um deputado, por maioria, ainda indiretamente, para cada circunscrição territorial. Porém, foi alterada, em 1860, pelo Decreto nº 1.082, que estabeleceu votação em três deputados por distrito, mediante votação em lista fechada. Posteriormente, em 1876, o Decreto nº 6.097, conhecido como Lei do Terço, pretendeu garantir a representação da minoria com destinação de um terço dos votos.

Em 1881, foi promulgada a Lei Saraiva ou Lei do Censo, Decreto nº 3.029, elaborada por Ruy Barbosa. A capacidade eleitoral ativa e passiva remanesciam dependentes de comprovação de renda, que crescia conforme o cargo almejado. A referida lei ainda promoveu um censo para alistamento dos eleitores e eleições de quatro em quatro anos. A significativa inovação promovida pela nova lei eleitoral foi a instituição do voto direto, o que aproximou os eleitores dos candidatos, em que pese a manutenção de seu caráter excludente, em razão da exigência de renda mínima, que era a principal condição de acesso aos cargos e ao voto.

No período republicano, o cenário também era de ausência de regulamentação acerca dos gastos em campanhas eleitorais, embora a Constituição de 1891 tenha trazido avanços, como o fim do voto censitário, o que resultou na ampliação da capacidade de votar dos homens maiores de 21 anos, em pleno gozo de seus direitos civis e políticos.

Neste período, ganhou destaque a Lei Rosa e Silva, Lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904, iniciada na Câmara dos Deputados, mas configurada pelo senador que a denomina. Dada a sua abran-

gência, funcionou como um código eleitoral e pela primeira vez foram disciplinadas as inelegibilidades, que são causas que inibem a prerrogativa de se apresentar como candidato. A crítica que se faz a essa legislação é a de ter possibilitado o voto aberto, que tornou o período da República Velha conhecido pelas fraudes eleitorais. Nos seus dezesseis capítulos, não se encontra disciplina acerca das finanças eleitorais.

No período varguista, houve o advento do Código Eleitoral, Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que ampliou a participação eleitoral com o estabelecimento do sufrágio universal, pondo fim à vedação do voto e eleição das mulheres, e criou a Justiça Eleitoral¹³, instituição que passou a ser responsável pela administração das eleições, desde o recebimento dos registros dos candidatos até a diplomação.

A Carta de 1934 recepcionou o arcabouço normativo referente à Justiça Eleitoral e inaugurou a possibilidade de um eventual controle das finanças eleitorais, embora não houvesse disciplina específica sobre o assunto.¹⁴

Passado o período de restrição às eleições e aos partidos políticos do Estado Novo (1937-45), com a possibilidade de ampliação da participação nas eleições e a difusão do uso dos meios de comunicações como propaganda, um esboço da regulamentação e controle das campanhas apareceu no Código Eleitoral, Lei nº 1.164, de 24 de janeiro de 1950.

Este diploma afirmou o direito dos partidos políticos em realizar propaganda própria e de seus candidatos, assim como os

¹³ Art. 5º É instituída a Justiça Eleitoral, com funções contenciosas e administrativas. Art. 56. O sistema de eleição é o do sufrágio universal direto, voto secreto e representação proporcional.

¹⁴ Art 83. À Justiça Eleitoral, que terá competência privativa para o processo das eleições federais, estaduais e municipais, inclusive as dos representantes das profissões, e excetuada a de que trata o art. 52, § 3º, caberá: a) organizar a divisão eleitoral da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, a qual só poderá alterar quinquenalmente, salvo em caso de modificação na divisão judiciária ou administrativa do Estado ou Território e em consequência desta; b) fazer o alistamento; c) adotar ou propor providências para que as eleições se realizem no tempo e na forma determinados em lei; d) fixar a data das eleições, quando não determinada nesta Constituição ou nas dos Estados, de maneira que se efetuem, em regra, nos três últimos, ou nos três primeiros meses dos períodos governamentais; e) resolver sobre as arguições de inelegibilidade e incompatibilidade; f) conceder habeas corpus e mandado de segurança em casos pertinentes à matéria eleitoral; g) proceder à apuração dos sufrágios e proclamar os eleitos; h) processar e julgar os delitos, eleitorais e os comuns que lhes forem conexos; i) decretar perda de mandato legislativo, nos casos estabelecidos nesta Constituição e nas dos Estados.

candidatos registrados podiam fazer propaganda a seu favor, e estipulou que o período de campanha eleitoral compreendia os três meses anteriores ao pleito (art. 151).

Ademais, o Código Eleitoral de 1950 criou capítulo sobre a contabilidade e finanças partidárias, determinando que seus estatutos previssessem os gastos pessoais máximos de seus candidatos nas eleições e exigindo escrituração das receitas e despesas partidárias com fiscalização da Justiça Eleitoral. Além disso, havia vedação de recebimento de recursos de origem estrangeira, de *proveniência ilegal* de autoridades públicas, sociedades de economia mista e concessionárias de serviços públicos.¹⁵

Durante o período militar, sobrevieram o Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que permanece em vigor, e a Lei Orgânica dos Partidos, Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Esta última lei manteve as linhas gerais do Código Eleitoral de 1950 quanto à contabilidade e finanças dos partidos (arts. 89 ao 94) e trouxe a inovação no sentido de vedar que os partidos recebessem contribuições de empresas privadas *de finalidade lucrativa* e de entidades de classe ou sindical (art. 91, IV). Além disso, inovou com a criação do fundo partidário para a subvenção dos partidos. Portanto, vedou expressamente a doação de empresas e inaugurou o financiamento público direto por meio do fundo partidário.

No período de redemocratização, que culminou com o advento da Constituição da República de 1988, os partidos receberam tratamento constitucional de modo a assegurar o direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, imunidade tributária sobre o seu patrimônio, renda e serviços, vedação de recebimento de recursos de entidade ou go-

¹⁵ Art. 143. Os partidos políticos estabelecerão nos seus estatutos os preceitos: I – que os obriguem e habilitem a fixar e apurar as quantias máximas que os seus candidatos podem, em cada caso, despender pessoalmente com a própria eleição; II – que fixem os limites das contribuições e auxílios dos seus filiados; III – que devam reger a sua contabilidade; § 1º Manterão os partidos rigorosa escrituração das suas receitas e despesas, precisando a origem daquelas e aplicação destas. § 2º Os livros de contabilidade do diretório nacional serão abertos, encerrados e, em todas as suas folhas, rubricados pelo presidente do Tribunal Superior. O presidente do Tribunal Regional e a juiz eleitoral exercerão a mesma atribuição quanto aos livros de contabilidade dos diretórios regionais da respectiva circunscrição e dos diretórios municipais da respectiva zona. Art. 144. É vedado aos partidos políticos: I – receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro de procedência estrangeira; II – receber de autoridade pública recursos de proveniência ilegal; III – receber, direta ou indiretamente, qualquer espécie de auxílio ou contribuição das sociedades de economia mista e das empresas concessionárias de serviço público.

verno estrangeiros, bem como a exigência de prestação de contas à Justiça Eleitoral.¹⁶

A vedação de doações aos partidos por pessoas jurídicas de finalidade lucrativa, prevista no art. 91, IV, da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, foi revogada pela Lei dos Partidos Políticos atualmente vigente, Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

3. O financiamento de campanhas no Brasil

De acordo com as normas vigentes no país, o financiamento de campanhas é realizado parte com recursos públicos, parte com recursos privados. O primeiro se dá com o fundo partidário e com compensações tributárias. O segundo, mediante doações de pessoas físicas e pessoas jurídicas, de recursos do partido político¹⁷ e de recursos do próprio candidato.

Essa última fonte de financiamento é discutida na ADI nº 4.650/DF, conforme proposta de previsão de um limite máximo de uso dos recursos dos candidatos. Cabe ainda consignar que os recursos de campanha poderão decorrer também da promoção de eventos, da comercialização de bens e serviços e de aplicações financeiras dos recursos de campanhas¹⁸.

134 135

¹⁶ Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: (...) II – proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III – prestação de contas à Justiça Eleitoral; (...) § 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei. Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) VI – instituir impostos sobre: c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações (...);

¹⁷ O partido político tem natureza de pessoa jurídica de direito privado (Art. 44, V, do Código Civil, e art. 1º da Lei 9.096/95).

¹⁸ Conforme a Resolução nº 23.406/14 do TSE: DAS ORIGENS DOS RECURSOS. Art. 19. Os recursos destinados às campanhas eleitorais, respeitados os limites previstos nesta Resolução, somente serão admitidos quando provenientes de: I – recursos próprios dos candidatos; II – doações financeiras ou estimáveis em dinheiro, de pessoas físicas ou de pessoas jurídicas; III – doações de partidos políticos, comitês financeiros ou de outros candidatos; IV – recursos próprios dos partidos políticos, desde que identificada a sua origem; V – recursos provenientes do Fundo de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), de que trata o art. 38 da Lei 9.096/95; VI – receitas decorrentes da: a) comercialização de bens e/ou serviços realizada diretamente pelo candidato, comitê financeiro ou pelo partido; b) promoção de

A legislação preceitua que, a cada ano de eleição, será editada lei disciplinando o limite de gastos nas campanhas.¹⁹ Não havendo a referida previsão legal temporária, fica ao talante do partido político estipular o limite de gastos para cada cargo eletivo, mediante comunicação à Justiça Eleitoral.²⁰

O Tribunal Superior Eleitoral, por sua vez, no exercício de seu poder regulamentar, edita resoluções periódicas para disciplinar as eleições e, especificamente, os gastos de campanha. A Resolução nº 23.406/14, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação e contas nas eleições de 2014, admite a alteração dos limites inicialmente informados, se preenchidos certos requisitos.

Desse modo, ao longo do processo eleitoral, até a data do pleito, pode haver alteração do montante de gastos previstos (o que também poderá ocorrer se houver segundo turno).²¹

Cuida-se da atividade de administração das eleições por parte da Justiça Eleitoral, instituição à qual incumbe, na fase de prestação de contas de campanha, confrontar o limite de gastos co-

eventos realizados diretamente pelos candidatos, comitês financeiros ou pelo partido; c) aplicação financeira dos recursos de campanha. Parágrafo único. A utilização de recursos próprios dos candidatos é limitada a 50% do patrimônio informado à Receita Federal do Brasil na Declaração de Imposto de Renda da Pessoa Física referente ao exercício anterior ao pleito (arts. 548 e 549 do Código Civil).

¹⁹ Art. 17-A, da Lei 9.504/97, com redação dada pela Lei 11.300/06: “A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade”.

²⁰ Segundo o *caput* do Art. 18 da Lei 9.504/97 (No pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicarão aos respectivos Tribunais Eleitorais os valores máximos de gastos que farão por cargo eletivo em cada eleição a que concorrerem, observados os limites estabelecidos, nos termos do art. 17-A desta Lei), o partido informa à Justiça Eleitoral o gasto por cargo eletivo e não para cada candidatura de forma individualizada, como exigia a antiga redação do Art. 18 revogado pela Lei nº 11.300/06 (Juntamente com o pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicarão à Justiça Eleitoral os valores máximos de gastos que farão por candidatura em cada eleição em que concorrerem).

²¹ Art. 4º, § 6º, da Resolução 23.460/14: Depois de registrado, o limite de gastos dos candidatos só poderá ser alterado com a autorização do Relator do respectivo processo, mediante solicitação justificada, com base na ocorrência de fatos supervenientes e imprevisíveis, cujo impacto sobre o financiamento da campanha eleitoral inviabilize o limite de gastos fixado previamente, nos termos do § 1º. A Resolução 23.376/12 do TSE continha regra semelhante no art. 3º, § 6º.

municado com os valores efetivamente gastos e informados pelas campanhas.²²

3.1. Do financiamento público

3.1.1. Do fundo partidário

O fundo partidário, denominado legalmente como Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, é disciplinado pelo art. 38 e seguintes da Lei nº 9.096, de 1995. É constituído por recursos oriundos de: (i) multas eleitorais; (ii) recursos destinados por lei; (iii) doações de pessoas físicas ou jurídicas; e (iv) dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

Como visto, ressalvadas as multas eleitorais pagas pelos penalizados e as doações de pessoas físicas e jurídicas, os recursos do fundo partidário provêm do orçamento público.

Com relação à aplicação dos valores provenientes do fundo partidário pelo partido político, o art. 44, III, da Lei nº 9.096, de 1995, preceitua que os recursos podem ser utilizados em campanhas eleitorais. Além de campanhas, prevê o dispositivo que o dinheiro deve ser aplicado: (i) na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado neste último caso o limite máximo de 50% (cinquenta por cento) do total recebido; (ii) na propaganda doutrinária e política; (iii) na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido; e (iv) na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é responsável pelo gerenciamento do fundo partidário (art. 40 da Lei 9.096/95), e, como tal, procede ao cálculo atualizado a cada ano e consigna na sua pro-

²² Consoante o Art. 18, § 2º, da Lei nº 9.504/97: *Gastar recursos além dos valores declarados nos termos deste artigo sujeita o responsável ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso. Pode haver, ainda, apuração e punição por abuso do poder econômico.*

posta orçamentária os valores a serem previstos no seu orçamento. Então, após essa questão institucional ser tratada com o Poder Executivo, este encaminha o projeto de lei orçamentária anual ao Congresso Nacional.

Para ilustrar a composição do fundo partidário, mister se faz mencionar, como exemplo, que a Lei nº 12.595, de 19 de janeiro de 2012, Lei Orçamentária Anual de 2012, ano de eleições municipais, destinou R\$ 324.739.508,00 ao fundo partidário.²³ No projeto da referida lei orçamentária anual encaminhada pelo Poder Executivo, após as informações dos cálculos fornecidas pelo TSE, foi originalmente previsto R\$ 224.739.508,00. Ao longo da tramitação, houve emenda para a designação de 100 milhões de reais ao fundo, daí chegou-se ao montante acima referido destinado ao fundo partidário.

A Lei Orçamentária Anual de 2014, Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014, destinou R\$ 364.335.253,00 para o fundo partidário, tendo a proposta do Poder Executivo previsto 264.335.253,00.²⁴

O financiamento público direto realizado pelo Fundo Partidário é constitucional e legalmente fundamentado tendo em vista o § 3º do art. 17²⁵ da Constituição da República e o art. 1º da Lei nº 9.096, de 1995, segundo o qual o partido político *destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.*

Como visto, de acordo com as regras vigentes, o Fundo Partidário pode receber doações de pessoas jurídicas e os valores dele provenientes podem ser também utilizados em campanhas eleitorais. Por tais razões, o Conselho Federal da OAB, ao ajuizar a ação direta de inconstitucionalidade, pretendeu eliminar do ordenamento jurídico a possibilidade da doação de pessoas jurídicas ao Fundo (art. 38, III, da Lei 9.096/95, expressão *jurídica*), ainda

²³ Cf. Volume III do Anexo da Lei nº 12.595/12, p. 42. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/Anexos/ANL12595-Volume-III.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2014. Segundo o mesmo documento, foi previsto na Lei Orçamentária Anual de 2011 o montante de R\$ 301.483.295,00.

²⁴ Cf. Volume III do Anexo da Lei nº 12.952/14, p. 42>. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2014/red_final/vol3/009_14000_j_eleitoral.PDF>. Acesso em: 31 jul. 2014. Segundo o mesmo documento, a previsão para o fundo partidário na Lei Orçamentária Anual de 2013 foi de R\$ 332.734.646,00.

²⁵ Art. 17, § 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

que os valores não sejam destinados a partido específico, mas de acordo com o critério legalmente estabelecido.²⁶

3.1.2. Da compensação tributária

A Lei nº 9.504, de 1997, que trata da propaganda eleitoral no rádio e na televisão, em seu art. 99, prevê que *as emissoras de rádio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito*.

Segundo o Decreto nº 5.331, de 2005, que regulamenta a norma acima, as emissoras de rádio e televisão excluem de seu lucro líquido, para determinação do lucro real, oito décimos do montante que lucrariam com publicidade comercial no período da propaganda eleitoral ou partidária gratuita.

Dessa forma, em favor das campanhas eleitorais, o Estado abdica de parte de sua arrecadação tributária, pelo que se afirma há financiamento público indireto de campanhas, também conhecido como *tempo ou direito de antena*.

Tecnicamente, não há uma compensação tributária como forma de extinção do crédito tributário, prevista no art. 156 do Código Tributário Nacional. O que há é uma alteração da base de cálculo do tributo, cujo lançamento é por homologação.

A propaganda eleitoral no rádio e televisão encontra substrato na Constituição da República, não só porque esses serviços dependem de concessão, permissão ou autorização, consoante o art. 223 da CR, mas também por força de seu art. 1º, que estabelece que a República Federativa do Brasil é um Estado democrático de direito em que um dos fundamentos é o pluralismo político.

A propaganda é veiculada nos quarenta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições e o tempo é dividido de acordo com o art. 47 e seguintes da Lei nº 9.504, de 1997. Há eleições no Brasil de dois em dois anos e, por quarenta e cinco dias, as emissoras de rádio e televisão veiculam propaganda eleitoral por 100 minutos diários. Há estimativa que indica que o valor comercial desses horários é de cerca de 2,4 bilhões de reais (Speck, 2005).

²⁶ Art. 41-A, da Lei 9.096/95, redação dada pela Lei 12.875/13: Art. 41-A. Do total do Fundo Partidário: I – 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; e II – 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Por derradeiro, neste tópico, impende consignar que o art. 44 da Lei nº 9.504, de 1997 veda a propaganda eleitoral paga no rádio e na televisão, restringindo-a ao horário gratuito. Ainda, o art. 45 da referida lei veda que os meios de comunicação emitam opinião sobre os candidatos a partir de 1º de julho do ano eleitoral, mesmo que dissimuladamente, ou que, de qualquer forma, proíba que as emissoras de rádio e televisão deem tratamento diferenciado a algum candidato.

3.2. Do financiamento privado

3.2.1. Das doações de pessoas físicas

As pessoas físicas podem doar até dez por cento dos seus rendimentos brutos do ano anterior ao pleito, conforme o art. 23, § 1º, I, da Lei nº 9.504, de 1997. Ademais, podem doar diretamente para o fundo partidário, pelo que dispõe o art. 38, III, da Lei nº 9.096, de 1995. Ainda, podem doar ao partido político, que, no ano de eleições, pode aplicar em campanhas, observado o limite de dez por cento acima referido, na esteira do art. 39, § 5º, da Lei nº 9.096, de 1995. As doações de pessoas físicas estimáveis em dinheiro consistentes no uso de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador são limitadas a cinquenta mil reais, na esteira do art. 23, § 7º, da Lei nº 9.504, de 1997.

Ao pedir na ADI nº 4.650/DF que o Congresso Nacional regulamentasse um limite isonômico de doações de pessoas físicas, o Conselho Federal da OAB encampou as críticas veiculadas quanto ao critério elástico estabelecido na lei – que se aplicariam aos critérios de doações de pessoas jurídicas –, pois, quem auferir mais rendimentos, tem uma capacidade doadora maior e, com isso, o poder de influenciar na campanha é diretamente proporcional ao poder econômico (Speck, 2005).

Ainda quanto às doações por pessoas físicas, cabe observar que, a partir de 2009, passaram a ser admitidas doações pela internet, o que pode vir a ampliar a participação e arrecadação nas campanhas eleitorais.²⁷

²⁷ A permissão legal está assim disciplinada no art. 23, § 4º, III, da Lei 9.504/97, na redação dada pela Lei 12.034/09: Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecendo o disposto nesta Lei. (...) § 4º As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta mencionada no art. 22 desta Lei por meio de:

3.2.2. Das doações de pessoas jurídicas

Além dos aspectos já mencionados, é importante, por fim, lembrar que a legislação brasileira veda a contribuição de diversas espécies de pessoas jurídicas, consoante o art. 24 da Lei nº 9.504, de 1997.²⁸ Como já salientado, a Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos, vedava expressamente contribuição, auxílio ou recurso de empresas privadas (Art. 91, IV).

O dispositivo trata das chamadas *fontes vedadas* e eventual infringência caracteriza captação ilícita de recursos eleitorais, que gera rejeição das contas de campanha e responsabilização pelo Art. 30-A da Lei nº 9.504, de 1997²⁹. Ademais, pode haver impugnação do mandato com base em abuso de poder econômico.³⁰

Um tema nem sempre discutido em propostas de reforma política e tangenciado na ação proposta pela Ordem dos

(...) III – mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação na internet, permitindo inclusive o uso de cartão de crédito, e que deverá atender aos seguintes requisitos: a) identificação do doador; b) emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada.

²⁸ Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I – entidade ou governo estrangeiro; II – órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; III – concessionário ou permissionário de serviço público; IV – entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; V – entidade de utilidade pública; VI – entidade de classe ou sindical; VII – pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior. VIII – entidades beneficentes e religiosas; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006) IX – entidades esportivas; (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009) X – organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006) XI – organizações da sociedade civil de interesse público. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006) Parágrafo único. Não se incluem nas vedações de que trata este artigo as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, desde que não estejam sendo beneficiadas com recursos públicos, observado o disposto no art. 81. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

²⁹ Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

³⁰ Cf. GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 280.

Advogados do Brasil diz respeito à contribuição de entidades sindicais e do terceiro setor cuja finalidade não é preponderantemente lucrativa. A citada Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, também vedava contribuições a partidos políticos por entidades sindicais (Art. 91, IV).

Ao analisar o sistema vigente de doações, pondera a entidade proponente da ação que

Da leitura do art. 24 da Lei 9.504/97, percebe-se que, enquanto entidades de classe, entes sindicais e a maior parte das instituições que compõem o chamado 3º setor não podem fazer tais doações, ditas contribuições são possíveis para a absoluta maioria das empresas privadas que perseguem finalidade lucrativa. Esta injustificável discriminação tende a favorecer, no espaço político, determinados interesses economicamente hegemônicos em detrimento de outros contra-hegemônicos, o que não se compadece com a neutralidade política que deveria caracterizar a legislação eleitoral.

Como pondera Olivia Raposo da Silva Telles, citando lição de Joel J. Cândido, a enumeração dos incisos é taxativa e não exemplificativa, por operar regra de restrição, e

a razão de ser de tais proibições é em primeiro lugar a preservação da segurança e da soberania nacionais; é em segundo lugar a observância dos princípios que norteiam a Administração Pública (Constituição Federal, art. 37); e em terceiro lugar o respeito às finalidades das instituições mencionadas.³¹

Embora não tenha sido formulado, na ADI em tela, pedido no sentido de inclusão de doadores, a discussão sobre as fontes vedadas e as razões de sua previsão na legislação brasileira se relacionam diretamente com o objeto da ação e se mostram relevantes para a configuração do financiamento de campanhas e partidos.

Conclusão

No julgamento da ADI nº 4.650/DF, o Supremo Tribunal Federal deu indicativo de que considera inconstitucional a doa-

³¹ TELLES, Olivia Raposo da Silva. *Direito Eleitoral Comparado: Brasil, Estados Unidos, França*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 50.

ção por pessoas jurídicas a partidos políticos e campanhas eleitorais, tendo em vista que seis dos onze ministros já votaram pela vedação.

A conformação de um sistema de doações de campanhas é uma discussão complexa, que envolve a harmonia dos Poderes da República, e um tema sensível dentro das propostas de uma reforma política.

As conclusões do debate provocado pela ação da Ordem dos Advogados do Brasil no âmbito do Supremo Tribunal Federal e todos os reflexos da decisão, inclusive no que diz respeito ao processo legislativo e às regras das próximas eleições, serão significativos para o sistema representativo brasileiro.

Referências

AGRA, Walber de Moura. Breves anotações sobre a legislação eleitoral brasileira. In: _____. *Temas Polêmicos do Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 35-60.

_____. Walber de Moura. Financiamento de campanhas e prestação de contas. *Revista de Estudos Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral*, v. 5, n. 2, maio/ago. 2010. p. 9-24.

BERCOVICI, Gilberto. A origem do sistema eleitoral proporcional no Brasil. *Revista de Estudos Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral*, v. 5, n. 2, p. 51-64, maio/ago. 2010.

CAGGIANO, Monica Herman S. (Org.). *O voto nas Américas*. Barueri: CEPES/Minha Editora, 2008.

FLEISCHER, David. Reforma política e financiamento das campanhas eleitorais. *Cadernos Adenauer: os custos da corrupção*, São Paulo, n. 10, p. 109-103, dez. 2000.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo (Org.). Modelos alternativos de representação política no Brasil e regime eleitoral, 1821-1921. *Cadernos da UnB*, Brasília, 1981.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

LIMA, Sídia Maria Porto. *Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais*. Curitiba: Juruá, 2008.

MACHADO, Marcelo Passamani. O financiamento de campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: CAGGIANO, Monica Herman S. (Org.). *O voto nas Américas*. Barueri: CEPES/Minha Editora, 2008.p. 183-217.

MARENCO, André. Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: AVRITZER et al. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 381-387.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

NASSMACHER, Karl-Heinz. O financiamento de partidos na Alemanha posta à prova, *Cadernos Adenauer: os custos da corrupção*, São Paulo, n. 10, p. 105-127, dez. 2000.

NICOLAU, Jairo. Para reformar o financiamento de campanhas no Brasil. *Democracia Viva*, n. 37, p. 8-12, dez./2007.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado/Editora UnB, 2000.

REIS, Bruno Wanderley Pinheiro. Sistema eleitoral e financiamento de campanhas no Brasil: desventuras do Poder Legislativo sob um hiperpresidencialismo consociativo. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal. *A Constituição de 1988 na vida brasileira*, São Paulo: Aderaldo e Rothschild Editores/ANPOCS, 2008. p. 57-90.

RIBEIRO, Renato Janine. Financiamento de campanha (público versus privado). In AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 77-81.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. *Novos Estudos – CEBRAP*, n. 73, p. 5-15, nov. 2005.

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, Gláucio Ari Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Org.). *Reforma Política lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 133-153.

SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. Eleições, dinheiro e democracia: a ADI 4.650 e o modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais. *Direitos fundamentais e justiça*, ano 8, n. 26, p. 15-38, jan./mar. 2014.

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 153-158.

_____. Reagir a escândalos ou perseguir ideais?: a regulação do financiamento político no Brasil. *Cadernos Adenauer*, ano 6, n. 2, p. 123-159, 2005.

STOCO, Rui; STOCO, Leandro de Oliveira. Legislação eleitoral interpretada: doutrina e jurisprudência. São Paulo: RT, 2010.

TELLES, Olivia Raposo da Silva. Direito eleitoral comparado: Brasil, Estados Unidos, França. São Paulo: Saraiva, 2009.

TRINDADE, Fernando. Financiamento eleitoral e pluralismo político. *Consultoria Legislativa do Senado Federal: textos para discussão*, Brasília, n. 4, abr. 2004.

Financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais

Questões sobre o direito proposto e o direito pressuposto

Fernando Antônio Gadelha da Trindade

O tema do financiamento das campanhas eleitorais retornou ao centro do debate político, do debate jurídico e da judicialização da política, com as discussões sobre a chamada *Reforma Política* e com o julgamento (em andamento), pelo Supremo Tribunal Federal (STF), da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650/DF, apresentada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em 2011, que requer a inconstitucionalidade do financiamento dos partidos e candidatos por pessoas jurídicas.

No presente trabalho procuramos fazer resumo histórico descritivo do tema do financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais na legislação brasileira; também breve exame da questão em perspectiva comparada; uma apreciação crítica da ADI nº 4.650/DF, destacando razões pelas quais entendemos que o chamado financiamento público exclusivo não se harmoniza com a Constituição de 1988; procuramos fazer também a defesa do aprimoramento do financiamento misto hoje existente; e, à guisa de conclusão, análise crítica da chamada judicialização da política em matéria político-partidária.

1. As primeiras referências às finanças dos partidos políticos na legislação brasileira surgem em 1946

Salvo engano, a primeira referência às finanças dos partidos políticos em nossa história constitucional consta do art. 119, VIII, da Constituição Federal (CF) de 18 de setembro de 1946¹, que incluiu, entre as atribuições da Justiça Eleitoral, o conhecimento de reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos, quanto à sua contabilidade e à apuração da origem dos seus recursos.

A esse respeito, cabe registrar que o Decreto-Lei nº 9.258, de 14 de maio de 1946² (editado pelo Presidente Dutra, ainda sob a regência da Constituição de 1937, cujo art. 180 conferia poder ao Presidente da República para legislar em substituição ao Parlamento) previa, no seu art. 26, 'a', que seria cancelado o registro de partido político quando se provasse que teria recebido contribuição em dinheiro ou qualquer outro auxílio de procedência estrangeira.

Mais à frente, o Código Eleitoral instituído pela Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950³, tinha o Título II da Parte Quinta (Disposições Várias) dedicado aos partidos políticos e o Capítulo V desse título, Da Contabilidade e Das Finanças dos Partidos Políticos, regulamentava, pela primeira vez de forma detalhada, o tema das finanças partidárias, estabelecendo que os partidos políticos estabeleceriam nos seus estatutos: fixação e apuração das quantias máximas que os seus candidatos poderiam despende com a própria eleição; fixação dos limites das contribuições e auxílios dos seus filiados; preceitos que deveriam reger a sua contabilidade, mantendo escrituração das suas receitas e despesas, precisando a origem daquelas e aplicação destas (art. 143).

¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>.

² Dispunha sobre o alistamento eleitoral e os partidos políticos.

³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1164.htm>.

Ademais, o art. 144 vedava aos partidos políticos: receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro de procedência estrangeira; receber de autoridade pública recursos de proveniência ilegal; receber, direta ou indiretamente, qualquer espécie de auxílio ou contribuição das sociedades de economia mista e das empresas concessionárias de serviço público. O art. 145 considerava ilícitos tais recursos financeiros, bem com os recursos de origem não mencionada e o art. 146 previa que à Justiça Eleitoral caberia sindicatar a contabilidade partidária.

2. A legislação após o Golpe de Estado de 1964 proíbe contribuições de empresas com fins lucrativos aos partidos políticos

Em 1965, a legislação referente às eleições e a referente aos partidos políticos passam a ser tratadas em diplomas legais diversos e autônomos. Assim, a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965⁴, institui o então novo Código Eleitoral, de que destacamos a adoção da propaganda eleitoral gratuita e de programas partidários nos meios de radiodifusão, modalidade de financiamento eleitoral e partidário indireto (art. 250).

É também aprovada a primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965⁵), que igualmente prevê, no seu art. 75, III, o acesso gratuito dos partidos políticos aos meios de radiodifusão.

Essa última Lei tratava das finanças e da contabilidade dos partidos no seu Capítulo VIII, que repetia os preceitos dos arts. 143 a 146 do Código Eleitoral anterior e trazia outros preceitos, cabendo aqui destacar a proibição de receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada com fins lucrativos (art. 56, IV).

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1965 trouxe outras inovações no que toca às finanças partidárias, como a responsabilização civil e criminal dos dirigentes dos partidos por irregularidades quando às finanças; exigência de registros de comitês que pretendessem atuar nas campanhas eleitorais, entre outras (art. 58). O seu o Capítulo IX criou o fundo partidário (arts. 60 a 74).

⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737.htm>.

⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4740.htm>.

Para o presente trabalho, é importante observar que a partir de 1965, portanto, sob a égide do chamado regime militar, a lei proíbe as contribuições de empresas com fins lucrativos aos partidos políticos. A Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971⁶, segunda Lei Orgânica dos Partidos Políticos manteve a proibição (art. 91, IV), que perdurou até 1993.

A Constituição de 1967⁷ não trouxe inovações sobre as finanças dos partidos políticos, embora tenha constitucionalizado a proibição de vinculação de qualquer natureza (inclusive financeira) a governos, entidades ou partidos estrangeiros e estabelecido a fiscalização financeira como um dos princípios a serem observados pelos partidos políticos (art. 149, III e IV), o que se repete na Emenda nº 1, de 1969⁸ (art. 152, III e IV).

3. Financiamento dos partidos e das eleições a partir da Constituição de 1988

Há três dispositivos constitucionais que guardam relação direta com a questão do financiamento das campanhas eleitorais na CF de 1988⁹, todos situados no art. 17.

Em primeiro lugar, o inciso II do art. 17 proíbe os partidos políticos de receberem recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiro (vedação que vinha desde 1946 e que foi constitucionalizada em 1967, como visto acima). Depois, o inciso III, do mesmo artigo, firma que as agremiações partidárias devem prestar contas a Justiça Eleitoral (regra também já existente).

Por fim, o § 3º do artigo em tela dispõe que os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, o que significou de forma inédita a importante constitucionalização de modalidades de financiamento público direto e indireto aos partidos políticos.

⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5682/impresao.htm>.

⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>.

⁸ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>.

⁹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

Mais adiante, em 1993, foi aprovada a Lei nº 8.713¹⁰, que estabeleceu normas para as eleições de 1994 e previu a possibilidade de pessoas jurídicas fazerem doações em dinheiro, ou estimáveis em dinheiro, para campanhas eleitorais (art. 38), regra que permanece em vigor desde então.

Cabe também ressaltar que, em 19 de setembro de 1995, veio a lume a Lei nº 9.096¹¹, a atual Lei dos Partidos Políticos¹², que não reproduziu a proibição de empresas privadas contribuírem para os partidos, existente na Lei de 1971, que foi então revogada.

Por fim, cabe registrar que, em setembro de 1997, entrou em vigor a Lei 9.504¹³, aprovada para se tornar lei eleitoral permanente e que permanece em vigor, com alterações.

Na ocasião foi muito discutida a adoção do chamado financiamento público das campanhas. Entretanto, tendo sido decidida a não-adoção desse mecanismo naquele momento, restou a previsão de se tratar do tema em lei específica (art. 79).

4. O fundo partidário, importante modalidade de financiamento público direto

Instituído no início do regime militar, antes da abrupta extinção dos partidos políticos da Constituição de 1946 pelo Ato Institucional (AI) nº 2¹⁴ e do subsequente *endurecimento* do regime, o fundo partidário é importante modalidade de financiamento público direto dos partidos políticos e era originalmente composto por recursos das multas eleitorais, de contribuições de particulares e outros recursos que a lei previsse (art. 60 e seg. da primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos, de 1965).

O fundo partidário foi mantido nos mesmos termos pela segunda Lei Orgânica dos Partidos Políticos, de 1971 (arts. 95 e seg.), e constitucionalizado em 1988, como visto acima.

¹⁰ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8713.htm>.

¹¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm>.

¹² Não mais lei orgânica, pois a CF de 1988 confere autonomia para os partidos políticos se organizarem (art. 17, *caput* e § 1º), que deixaram de ser pessoas jurídicas de direito público (entes paraestatais), como eram até então, e passaram à condição de pessoas jurídicas de direito privado (art. 17, § 2º, da CF).

¹³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>.

¹⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm>.

A Lei dos Partidos Políticos de 1995 manteve as fontes de financiamento do fundo partidário e especificou que também o comparem dotações orçamentárias da União, em valor nunca inferior, em cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995 (art. 38, IV).

Para o presente ano de 2014 o valor orçamentário previsto para ser distribuído aos partidos políticos pelo fundo partidário é de R\$ 364.300.000,00 (trezentos e sessenta e quatro milhões e trezentos mil reais).

Cabe aqui registrar que o que vem sendo pretendido pelas propostas de financiamento público exclusivo em tramitação no Congresso Nacional (inclusive pelo Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 268, de 2011¹⁵, oriundo da Comissão da Reforma Política de 2011, aprovado terminativamente pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e aguardando apreciação de recurso em Plenário) é ampliar as dotações orçamentárias do fundo, elevando a quantia por cada eleitor.

150 151

5. O acesso gratuito ao rádio e à TV, importante modalidade de financiamento público indireto

Por outro lado, cabe ressaltar que, em matéria de financiamento público de campanhas eleitorais, o mais relevante em nosso País é o acesso à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV, que configura o principal meio de comunicação dos partidos políticos com o eleitorado e que, como o fundo partidário, foi instituído no início do regime militar¹⁶, antes da extinção dos partidos políticos da Constituição de 1946 pelo AI nº 2.

A propósito, sendo os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens, bem como os serviços de telecomunicações, da responsabilidade da União (art. 21, XI e XII, *a*, da CF), que pode delegá-los a terceiros, mais ainda se justifica e se legitima o acesso gratuito dos partidos políticos a esses serviços.

Dizemos que o acesso gratuito ao rádio e à televisão pelos partidos políticos constitui financiamento público também em razão

¹⁵ Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=100378>.

¹⁶ Cf. nota 4.

de que as empresas concessionárias dos serviços de rádio e televisão são compensadas, pelo poder público, em face da cessação de faturamento que teriam com a propaganda comercial provocada pela utilização de tempo de sua programação.

Essa compensação fiscal (art. 99 da Lei nº 9.504, de 1997) implica valor expressivo de dinheiro público (cerca de oitocentos e cinquenta e um milhões de reais relativos às eleições de 2010), ou seja, pouco menos que o valor dos recursos referentes ao financiamento público exclusivo previstos no PLS nº 268, de 2011.

6. Financiamento dos partidos políticos e das eleições em perspectiva comparada

A literatura¹⁷ registra que, por muito tempo, o financiamento privado de campanhas e candidatos foi a única fonte de receita com que os partidos contaram, havendo notícia de que teria sido o Uruguai o país pioneiro na introdução de financiamento público destinado aos partidos, em 1928¹⁸.

Mais à frente, as constituições posteriores à Segunda Guerra Mundial passaram a qualificar os partidos políticos como instituições fundamentais da democracia, o que implicou certa obrigação do Estado para com a garantia de seu funcionamento. O financiamento partidário e eleitoral, que até então era efetuado com recursos privados, começou a ser misto.

A primeira onda significativa na direção da alocação de fundos públicos para o financiamento de partidos e campanhas eleitorais verificou-se a partir de 1970, sendo que mais da metade dos países que atualmente contam com subsídios públicos adotaram essa política após 1991.

A esse respeito, escândalos políticos envolvendo ilícitos financeiros têm sido *fatores-chave* mobilizados pelos analistas para explicar mudanças no marco regulatório do financiamento de campanha em diversos países. Nesse sentido, o caso Watergate é exemplo clássico utilizado para explicar as mudanças realizadas na *Federal Election Campaign Act* (FECA), em 1974, no sentido

¹⁷ RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 73, nov. 2005.

¹⁸ Marengo, André. *Carta Capital*, 23 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/financiamento-eleitoral-tal-como-ele-e/>>.

de um maior acompanhamento, pelo Estado, das finanças partidárias.¹⁹

Vitor de Moraes Peixoto²⁰ analisa dados referentes a noventa e seis países considerados democráticos, sendo que a maioria (setenta e dois, ou setenta e cinco por cento do total) apresenta alguma forma de distribuição de recursos públicos aos partidos políticos, seja diretamente (em moeda corrente), seja indiretamente (acesso à mídia, isenção de impostos, apoio à infraestrutura, gráficas, treinamento de pessoal, etc.).

Tal estudo verificou que, entre os países comparados, o Brasil está entre os dezoito que mais dão suporte público às campanhas. Ao lado do Brasil estariam, entre outros países, Argentina, México, Itália, Japão, Colômbia, Espanha, Portugal, Romênia e Suécia.

No outro extremo, contabilizaram-se vinte e oito países em que não existiria nenhum nível de financiamento público aos partidos políticos e às campanhas.

Por seu turno, André Marengo, em reportagem acima citada²¹, faz referência a relatório elaborado pela *International IDEA*²² (respeitada organização que se dedica ao tema do financiamento de partidos e eleições). Nesse relatório consta que pelo menos sessenta e cinco países possuem algum tipo de financiamento público a partidos políticos.

De acordo com o citado relatório, não haveria nenhum caso – ao menos em países considerados democracias – de financiamento público exclusivo, ou seja, com proibição total de acesso a recursos privados.

No que diz respeito aos critérios adotados para distribuição dos fundos públicos entre os partidos, a maioria adotaria algum critério de desempenho eleitoral ou de representação parlamentar.

Por outro lado, registra-se que o financiamento público não se tem mostrado incompatível com a corrupção. Assim, casos como os que envolveram o ex-Primeiro-Ministro da Alemanha,

¹⁹ Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Election_Campaign_Act>.

²⁰ PEIXOTO, Vitor de Moraes. Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada. *Perspectivas*, São Paulo, v. 35, p. 91-116, jan./jun. 2009.

²¹ Ver nota 19.

²² Institute for democracy and electoral assistance. Disponível em: <<http://www.idea.int/>>

Helmut Kohl; o chamado caso dos *amigos de Fox* (referência ao ex-Presidente Vicente Fox) no México e o da *Operação mãos limpas*, na Itália, ocorreram em contexto de financiamento público²³.

Ademais, cotejando-se as informações sobre oferta de fundos públicos a partidos com os índices de percepção de corrupção, divulgados anualmente pela *Transparência Internacional*²⁴, observa-se que diversos países que estariam no grupo das nações com maiores níveis de corrupção possuem financiamento público.

7. Financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais na América Latina

Especificamente com relação à América Latina, o estudioso do tema Daniel Zovatto²⁵ registra que a quase totalidade dos países latino-americanos adota alguma modalidade de financiamento misto. Curiosamente, apenas a Venezuela está indicada como tendo financiamento exclusivamente privado. E nenhum país está indicado como tendo financiamento exclusivamente público.

É encontrado tanto o financiamento público direto (por aporte financeiro) como indireto (acesso aos correios, a meios de comunicação de massa, uso de instalações públicas), e o financiamento abrange tanto os partidos como os candidatos, em dois terços dos países.

Em alguns países, a distribuição dos fundos públicos entre os partidos ocorre de forma proporcional à sua força eleitoral, enquanto em outros há opção por alguma combinação de critérios, distribuindo-se parte dos fundos igualmente entre todos os partidos e a outra parte conforme a força eleitoral.

Na maioria dos países (65%) há previsão de algum tipo de barreira legal para acesso ao financiamento público: seja um percentual mínimo de votos ou de representação no Parlamento. Predomina a divisão do financiamento público em parte antes das eleições e parte depois (53%), seguido pelo mecanismo de reembolso que se realiza depois das eleições (29%) e, em terceiro lugar, pelo financiamento antes das eleições (6%).

²³ RUBIO, Delia Ferreira. Obra citada.

²⁴ Disponível em: <<http://www.transparency.org/>>.

²⁵ Cf. ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América latina. *Opinião pública*, Campinas, v. XI, n. 2, p. 287-336, out. 2005.

Para Zovatto, não haveria um sistema de financiamento único, ideal, funcional para todos os países da América Latina. Ao contrário, cada país necessita projetar e aplicar seu próprio sistema de acordo com seus valores políticos e sua cultura, com seu sistema político e eleitoral, com sua capacidade institucional.

8. A Ação Direta de Inconstitucionalidade da OAB (ADI nº 4.650/DF)

Em 5 de setembro de 2011, o Conselho Federal da OAB protocolou no STF ação direta de inconstitucionalidade (ADI nº 4.650/DF) que requer a declaração de inconstitucionalidade de qualquer contribuição ou doação de pessoa jurídica a partido político e candidato, bem como ao próprio fundo partidário²⁶, sob o fundamento de ofensa ao princípio democrático (art. 1º, *caput*, e parágrafo único da CF; art. 14, *caput*; art. 60, § 4º, II), ao princípio republicano (art. 1º, *caput*), e ao princípio da igualdade (arts. 5º e 14, *caput*).

O Advogado-Geral da União (AGU), Luis Inácio Adams, defendeu as normas impugnadas, relevando que a matéria em questão é de natureza política e deve ser tratada pelo Congresso, e não pelo STF. Já o Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, opinou favoravelmente à ação.

Em 11 de dezembro de 2013, o Ministro Luiz Fux (Relator), julgou procedente a ação direta, no que foi seguido pelos Ministros Joaquim Barbosa, Dias Toffoli, Luis Roberto Barroso, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio, que acompanharam o voto do Relator, embora nem todos concordando quanto à modulação de efeitos proposta, e o Ministro Marco Aurélio com alguma diferença no que tange ao mérito da ação. De qualquer modo, o mais importante é que até o presente momento seis Ministros, vale dizer, a maioria absoluta do Tribunal, se posicionaram pela inconstitucionalidade de qualquer contribuição ou doação de pessoa jurídica a partido político e candidato (e até ao próprio fundo partidário).²⁷

²⁶ A ADI nº 4.650/DF requer também a inconstitucionalidade das contribuições das pessoas físicas como hoje reguladas, admitindo porém a constitucionalidade em tese dessas contribuições, desde que *em patamar baixo o suficiente para não comprometer excessivamente a igualdade nas eleições*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=1432694&tipo=TP&descricao=ADI%2F4650>>.

²⁷ Cf. o voto do Ministro-Relator Luiz Fux "... declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 24 da Lei nº 9.504/97, na parte em que auto-

O Ministro Teori Zavascki, após pedir vista da matéria, se manifestou em sentido contrário ao do Relator, julgando improcedente a ação, no dia 2 de abril de 2014, ocasião em que o Ministro Gilmar Mendes igualmente pediu vista da matéria, que se encontra desde então sob a apreciação desse Ministro.

A propósito, cabe recordar que, até o final do julgamento, qualquer dos Ministros pode modificar o seu voto à vista de novos argumentos trazidos ao processo.

Da nossa parte, com as devidas *vênias* aos Ministros que estão julgando precedente a ação, discordamos do seu entendimento e seguimos o entendimento do Ministro Zavascki nessa matéria, por razões que passamos a arrolar no próximo item deste trabalho.

9. O princípio fundamental do pluralismo político inscrito no art. 1º da CF deslegitima qualquer exclusivismo em matéria de financiamento dos partidos e das campanhas

A Constituição Federal estatui no seu art. 1º, V, o pluralismo político como um dos cinco fundamentos da República Federativa do Brasil. Tal inscrição, inédita em nossa história, significa o reconhecimento institucional da alteridade e da diversidade presentes

riza, *a contrario sensu*, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais com eficácia *ex tunc*, salvaguardadas as situações concretas consolidadas até aquele momento, e declarar a inconstitucionalidade do art. 24, parágrafo único, e do art. 81, *caput* e § 1º da Lei nº 9.507/94, também com eficácia *ex tunc*, igualmente salvaguardadas as situações concretas consolidadas até aquele momento; declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e declarar a inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, e “e jurídicas”, inserta no art. 39, *caput* e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95, com eficácia *ex tunc* salvaguardadas as situações concretas consolidadas até aquele momento; declarar a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 23, § 1º, I e II, da Lei nº 9.504/97, e do art. 39, § 5º, da Lei nº 9.096/95, com exceção da expressão “e jurídicas”, devidamente examinada no tópico relativo à doação por pessoas jurídicas, com a manutenção da eficácia dos aludidos preceitos pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses; e para recomendar ao Congresso Nacional a edição de um novo marco normativo de financiamento de campanhas, dentro do prazo razoável de 24 (vinte e quatro) meses, tomando os seguintes parâmetros: *a*) o limite a ser fixado para doações a campanha eleitoral ou a partidos políticos por pessoa natural, deve ser uniforme e em patamares que não comprometam a igualdade de oportunidades entre os candidatos nas eleições; *b*) idêntica orientação deve nortear a atividade legiferante na regulamentação para o uso de recursos próprios pelos candidatos, e *c*) em caso de não elaboração da norma pelo Congresso Nacional, no prazo de 18 (dezoito) meses, outorgar ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a competência para regular, em bases excepcionais, a matéria”.

na sociedade brasileira e rejeita ideologias exclusivistas, como as que vigoraram durante o regime autoritário de 1964/1985, cujo exemplo mais significativo está na chamada *ideologia da segurança nacional* (v.g. art. 89, I, da Constituição de 1967, na redação da Emenda nº 1, de 1969).

Assim, a inscrição explícita do pluralismo político como princípio fundamental da República Federativa do Brasil se deu em razão da necessidade de reconhecimento – pela maioria da nossa sociedade reunida em Assembleia Constituinte – da legitimidade da diferença, como procedimento de negação mesma do regime anterior.

E, com base no princípio constitucional do pluralismo político, entendemos que o financiamento das campanhas eleitorais, para estar em harmonia com a Constituição Federal, deverá ser misto e plural, tal como hoje.

Ademais, devemos consignar (sempre à luz da CF de 1988) que seria um contrassenso admitir que os partidos são formados na sociedade civil, que são pessoas jurídicas de direito privado (art. 17, § 2º, da CF; art. 1º da Lei dos Partidos Políticos) e proibir, em termos absolutos, que os sujeitos dessa sociedade (pessoas físicas e jurídicas) participem do seu financiamento.

O financiamento público exclusivo só teria lógica sob o pressuposto de que os partidos políticos são entes estatais ou paraestatais. Isso ocorria no passado, v.g. art. 2º da Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971, que definia os partidos políticos como pessoas jurídicas de direito público.

Por outro lado, cabe também ponderar que o financiamento público exclusivo tenderia a levar os partidos políticos a se tornarem dependentes do Estado (e, por extensão, do governo que o administra) para, por assim dizer, *pagar as suas contas*, o que não seria adequado, em face da autonomia política que os partidos devem ter com relação ao Estado brasileiro, conforme o sistema constitucional presente na Lei Maior de 1988.

Como anotado pelo Ministro Zavascki, no seu voto na ADI nº 4.650/DF, na CF há duas referências à influência do poder econômico em matéria eleitoral, nos §§ 9º e 10 do art. 14²⁸. E o que

²⁸ Art. 14. (...) § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou

essas normas visam impugnar não é propriamente o concurso do poder econômico em campanhas eleitorais, mas sim a influência econômica abusiva, ou seja, a que compromete a normalidade das eleições; é o abuso e não o uso, que enseja a perda de mandato eletivo (cf. § 10 do art. 14), pondera o Ministro Zavascki.

A propósito, como também bem lembrou o Ministro citado, em seu voto na ADI em tela, a vedação do financiamento privado tende a inibir que o conflito entre capital e trabalho (e outros conflitos, como os que se dão entre o capital financeiro e o industrial, por exemplo, acrescentamos nós) se projete na representação política e no sistema partidário.

Tal tese inibitória tem como pressuposto uma desvinculação entre economia e política que não encontra guarida na realidade. A respeito dessa fictícia e insustentável separação que se pretende fazer entre economia e política, cabe aqui transcrever trecho de voto do Ministro Sepúlveda Pertence na ADI nº 1.076 (no ano 2000), quando também se discutiu o financiamento privado de campanhas eleitorais (trecho que é referido pelo Ministro Zavascki em seu voto na ADI nº 4.650/DF):

9. Dispensa comentários o rotundo fracasso dessa tentativa ingênua de expungir o financiamento das campanhas eleitorais do dinheiro da empresa privada: além da ineficácia notória, a vedação gerou o efeito perverso do acumplicamento generalizado dos atores da vida política com a prática das contribuições empresariais clandestinas, fruto, na melhor das hipóteses, da sonegação fiscal.

(...)

11. Não é que seja desejável que empresas de finalidade lucrativa custeiem a disputa do poder político. Mas é inevitável que o façam. Desse modo, a alternativa real não é permitir ou proibir simplesmente. É proibir nominalmente, fingindo ignorar a inoperância fatal da vedação utópica, ou render-se à realidade inevitável da interferência do poder econômico nas campanhas eleitorais, a fim de tentar discipliná-la, limitá-la e fazê-la transparente.

Desse modo, parece-nos certo que o financiamento exclusivamente público não implicará o término do financiamento privado das campanhas eleitorais, mas antes, reforçará os mecanismos de *caixa 2* e que tais.

indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994). § 10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude”.

10. É necessário aprimorar o financiamento misto (público e privado) dos partidos e das campanhas eleitorais

Apesar de entendermos que a Constituição de 1988 dá suporte às contribuições de empresas privadas a partidos políticos e a candidatos, igualmente temos convicção de que é necessário o aprimoramento do financiamento hoje existente, com o fim de prevenir, coibir e punir o abuso do poder nas eleições, seja abuso de poder econômico, político, midiático ou de qualquer outra natureza.

Nesse sentido, devemos registrar que, embora discordando da ADI nº 4.650/DF, no que diz respeito à alegada inconstitucionalidade da contribuição das pessoas jurídicas aos partidos políticos ou candidatos, concordamos com o questionamento que é feito na ADI em tela, sobre a alegada inconstitucionalidade da fixação de valores diversos para as doações de pessoas físicas e jurídicas.

Sobre os critérios para a fixação dos valores máximos a serem doados por pessoas físicas e jurídicas presentes na Lei das Eleições (art. 23, § 1º, I; art. 81, § 1º) cabe aqui fazer as seguintes observações.

Por um lado, cabe indagar: por que a lei deve estabelecer (epor tanto, legitimar) que a pessoa física com rendimentos maiores possa contribuir mais, em termos nominais e absolutos, do que a pessoa física que auferir rendimentos menores? Da mesma forma, por que a lei deve legitimar que uma empresa que tenha faturamento maior possa contribuir mais do que uma que tem faturamento menor?

A lei consagrou, a nosso ver, o seguinte contrassenso: quanto maior é a empresa, quanto maior é o seu faturamento (ou quanto mais rendimentos auferir a pessoa física), mais ela está legitimada a contribuir financeiramente para partidos ou candidatos.

Adotou-se a lógica da maior capacidade econômica como fator de discriminação onde não cabe fazê-lo. Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Em verdade, o que se tem de indagar para concluir se uma norma desatende a igualdade ou se convive bem com ela é o seguinte: se o tratamento diverso outorgado a uns for 'justificável', por existir uma 'correlação lógica' entre o 'fator de discrimen' tomado em conta e o regramento que se lhe deu, a norma ou a conduta são compatíveis com o princípio da igualdade, se, pelo contrário, inexistir esta relação de congruência lógica ou – o que ainda seria mais flagrante – se nem ao menos houvesse um fator de discrimen

identificável, a norma ou a conduta serão incompatíveis com o princípio da igualdade.²⁹

Ora, estabelecer limite único do faturamento bruto da pessoa jurídica em termos percentuais, independentemente do tamanho da empresa, como limite às doações eleitorais e em termos percentuais de rendimento, no caso de pessoa física, não é compatível com o princípio da igualdade (art. 5º da CF), antes fere esse princípio, podendo levar ao abuso de poder econômico.

Isso porque, em matéria de contribuição aos partidos ou candidatos, a aplicação do princípio da igualdade requer a fixação de um valor único, definido não em valores percentuais, mas em valores absolutos, tanto para pessoas físicas como para as jurídicas.

Por outro lado, medida que, acreditamos, seria positiva para o aprimoramento do financiamento privado estaria na adoção de deduções do imposto de renda devido de pessoas físicas e jurídicas que fazem doações a partidos e candidatos. Tal medida se justifica em face do interesse público no conhecimento das fontes de financiamento, contribuindo também para desestimular os *caixa 2* de empresas e partidos.

Cabe também fazer referência a alterações que vêm sendo feitas na Lei das Eleições e que têm contribuído para uma maior publicidade da contabilidade dos partidos e candidatos e da fiscalização dessa contabilidade.

Assim, por exemplo, a obrigação de apresentação de relatórios discriminando os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tenham percebido e os gastos que realizaram ainda durante o processo eleitoral (nos dias 8 de agosto e 8 de setembro, conforme art. 28 da Lei das Eleições³⁰). Acreditamos que seria dar um passo adiante a lei exigir também – a partir de um determinado valor – a identificação concomitante dos doadores já nesses relatórios e não deixar todo o rol de doadores para ser apresentado apenas na prestação de contas final.

Também seria positivo dar-se efetividade à norma prevista no art. 17-A da mesma Lei das Eleições, para que o Congresso Nacional fixe, a cada eleição, limite para os gastos de campanha

²⁹ Cf. MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Princípio da Isonomia: Desequiparações Proibidas e Desequiparações Permitidas. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 1, p. 81-82, 1993.

³⁰ Cf. redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013.

para os cargos em disputa, e não se deixar para que cada partido fixe os seus próprios limites, como hoje ocorre.

De qualquer forma, apesar de todos os percalços e imperfeições, parece-nos certo que a legalização das contribuições e doações para o financiamento eleitoral e partidário, por parte de empresas, adotado a partir de 1993, está contribuindo para aproximar o mundo legal do financiamento das campanhas do seu mundo real, ao possibilitar alguma publicidade quanto ao seguinte: 1^o) que empresas contribuam para quais candidatos e partidos; 2^o) qual o montante das contribuições. E se é certo que não é o suficiente, se é certo que permanecem as contribuições ocultas, diversamente do passado há hoje um mínimo de transparência quanto a esses dados importantes.

Enfim, insistimos, há que se propugnar por soluções pluralistas. Se, por um lado, um sistema de financiamento público exclusivo tende a criar dependência dos partidos com relação ao Estado, por outro lado, o abuso do financiamento por parte de empresas com fins lucrativos favorece o predomínio de interesses particularistas e o abuso do poder econômico, favorecendo a corrupção de partidos e candidatos.

11. À guisa de conclusão: judicialização da política e reformismo autoritário

A propósito do tema central do presente trabalho, cabe a indagação: se o pacto político vigente no País consagra o pluralismo político, por que a força da proposta do financiamento exclusivamente público das eleições e dos partidos?

A nosso ver, porque – para além da Constituição de 1988 – permanece no País, com muita expressão, na chamada sociedade civil e nos organismos estatais, o pressuposto ideológico de que os partidos políticos e a própria atividade política devem ser tutelados.

Na verdade, decisões adotadas por Tribunais judiciais, com força *erga omnes* e que expressam a judicialização da política, têm no seu DNA, por assim dizer, a herança ideológica de um certo *reformismo autoritário*, que se assenta em certa tendência do movimento iluminista, que teve boa recepção entre nós pela via do movimento positivista, ainda no século XIX, cujo lema, aliás, se encontra escrito na bandeira nacional.

Conforme entendemos, ainda recentemente, foi essa herança ideológica que levou o STF a restabelecer a chamada *fidelidade*

*partidária*³¹ adotada na época do regime autoritário de 1964/1985, e que praticamente impede o mandatário de deixar o partido pelo qual foi eleito para se filiar a outro já existente, sem perder o respectivo mandato.

Essa desafortunada decisão (com a devida *vênia*), conforme têm demonstrado diversos analistas, entre os quais a perspicaz editora de política do *Jornal Valor Econômico*, Maria Cristina Fernandes³², terminou por levar à criação de novos partidos com viabilidade parlamentar³³ e terá por resultado necessário o aumento da dispersão das bancadas partidárias eleitas para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal, nas eleições de 2014, em prejuízo da governabilidade.

Assim, o que temos observado nos últimos anos tem sido o retorno de normas adotadas na época do regime militar e afastadas por ocasião do retorno à democracia. Como já exposto acima, a proibição de pessoas jurídicas contribuírem para os partidos políticos foi adotada no regime militar e suprimida na redemocratização. Agora, pela via da judicialização da política pretende-se impor a sua volta.

Nesse sentido, é curioso (e significativo) verificar que a chamada perda de mandato por infidelidade partidária, adotada em 2008, não foi aprovada pelo Congresso Nacional, mas imposta pelo STF, assim como a fidelidade partidária adotada em 1969 também não foi aprovada pelo Congresso Nacional³⁴, mas imposta pela Constituição outorgada pela Junta Militar que governava o País (Emenda nº 1, de 1969, à Constituição de 1967 – art. 35, V).

A fidelidade partidária da Emenda nº 1, de 1969, vigorou até sua revogação pelo art. 8º da Emenda nº 25, de 15 de maio de 1985³⁵, que adotou uma série de medidas preparatórias para a convoca-

³¹ Cf. ADIs 3999 e 4086. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586949>>.

³² O Acórdão que pôs Planaltina no mapa. *Valor Econômico*, 27 de setembro de 2013.

³³ Partido Social Democrático (PSD); Partido Republicano da Ordem Social (PROS); Solidariedade (SD).

³⁴ O Congresso Nacional se encontrava então fechado (o Ato Complementar nº 38, de 13 de dezembro de 1968 decretou que o Congresso Nacional entrava em recesso com base no AI 5, decretado no mesmo dia). Foi reaberto em 22 de setembro de 1969 pelo Ato Complementar nº 72, de 1969, para eleger o General Médici como Presidente da República.

³⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc25-85.htm>.

ção da Constituinte, como a liberdade de organização partidária e outras também democratizantes, como o retorno da eleição direta para as Prefeituras das Capitais.

Com o retorno da fidelidade partidária, com o quase-retorno da proibição das contribuições de empresas privadas aos partidos, substituiu-se o *reformismo autoritário da japona*, pois sem o Parlamento, de outrora, pelo *reformismo autoritário da toga*, igualmente sem o Parlamento, de agora, para parafrasear o conhecido dito do Senador Auro Moura Andrade, então Presidente do Senado Federal, nos idos do regime militar³⁶. O que para alguns pode ser tido como prova do nosso progresso institucional...

Da nossa parte, a nossa convicção, com a máxima vênua do STF, é a de que não há base no texto constitucional para tais decisões. A propósito, quando da decisão do STF que julgou constitucionais as Resoluções³⁷ do Tribunal Superior Eleitoral que reintroduziram a fidelidade partidária no País, o Ministro Eros Grau ponderou (infelizmente sem sucesso) à Corte Suprema que havia nos atos questionados usurpação do Poder Legislativo, citando inclusive o pai da teoria da separação dos poderes (não cabe aos mesmos que julgam a aplicação da lei, fazer a lei e vice-versa³⁸).

Para concluir esse tópico final trazemos à reflexão as seguintes palavras do Senador Alcindo Guanabara, na Primeira República³⁹:

(...) pode-se dizer, sem risco de exagero, que muitos dos mesmos que a votaram (a Constituição de 1891) continuaram instintivamente a ver nesse 'Governo Federal' o antigo governo central do Império e a reclamar dos incumbidos de exercê-lo a prática de atos e a observância de normas que totalmente a desnaturavam.

De certo modo, tal situação não estaria se repetindo hoje? Apesar da profunda renovação que a Constituição de 1988 procedeu no ordenamento institucional do País, vinte e cinco anos depois da sua entrada em vigor muitos não permaneceriam com a mentalidade, com o pressuposto ideológico do regime autoritário anterior, inclusive no que se refere à sua interpretação e aplicação?

³⁶ V.g. <http://pt.wikipedia.org/wiki/Auro_de_Moura_Andrade>.

³⁷ Resoluções nº 22.610/2007 e nº 22.733/2008.

³⁸ <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586949>

³⁹ Cf. Backes, Ana Luíza. "Fundamentos da Ordem Republicana", Plenarium, Brasília, 2006.

Financiamento de campanhas e jurisdição constitucional

Análise das recentes experiências brasileira e norte-americana

Francisco Schertel Mendes

O financiamento de campanhas é certamente um dos temas mais controversos nas democracias contemporâneas. As últimas décadas apresentaram um rol impressionante de escândalos relacionados a doações ilegais para candidatos e partidos políticos, nos mais diferentes países. Na década de 1970, o caso Watergate, que acabou por levar à renúncia de Richard Nixon à presidência dos Estados Unidos, se originou a partir de investigações sobre o financiamento ilegal de sua campanha eleitoral. Em 1999, escândalo de grandes proporções também atingiu o partido alemão União Demócrata-Cristã depois que um sofisticado sistema de doações ocultas foi descoberto.

Para além das páginas dos jornais, o tema também vem recebendo grande atenção por parte de teóricos constitucionais e da ciência política, preocupados com os impactos das regras de financiamento eleitoral sobre o bom funcionamento dos sistemas democráticos. John Rawls, por exemplo, ressalta os problemas para a democracia que podem surgir da conversão direta do poder econômico em poder político (Rawls, 1993, p. 360). De forma semelhante, Cass Sunstein sugere a necessidade de limitação do financiamento eleitoral, afirmando que determinados tipos de doações a campanhas contrariam a ideia de deliberação exis-

tente na tradição constitucional americana (SUNSTEIN, 1994, p. 1392).

No Brasil, o tema do financiamento eleitoral também é objeto de análise pública e representa elemento constante das várias propostas de reforma política existentes no país.¹ Foi com o início do julgamento pelo Supremo Tribunal da Federal (STF) da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650/DF, por meio da qual a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) impugnou determinados dispositivos legais que regulavam a doação de recursos privados para campanhas, que as controvérsias acerca da matéria ganharam centralidade no debate público brasileiro.

Curiosamente, a discussão acerca da constitucionalidade do marco legal que regula o financiamento eleitoral no Brasil vem pouco depois de a Suprema Corte dos Estados Unidos julgar inconstitucionais determinados aspectos da legislação norte-americana sobre o assunto, que limitavam a participação de empresas nas campanhas políticas.²

O presente artigo volta-se a analisar a atuação do STF e da Suprema Corte dos Estados Unidos na análise da constitucionalidade da regulação do financiamento eleitoral em cada um dos países. O objetivo do trabalho é demonstrar que, embora os tribunais tenham visões divergentes acerca do tema, em especial no que toca à participação de agentes privados no processo eleitoral, os julgamentos analisados foram construídos a partir de uma lógica de raciocínio semelhante, que ignora aspectos relevantes do funcionamento de campanhas políticas em democracias de massa. Ao final, busca-se indicar que a perspectiva teórica desenvolvida por Bernard Manin é relevante para a melhor compreensão das disputas políticas nas sociedades democráticas contemporâneas, inclusive no que toca ao financiamento eleitoral.

¹ Sobre o assunto, ver a análise feita por David Samuels (2006).

² Citizens United v. FEC. 130 S. Ct. 876 (2010).

1. Os julgamentos no STF e na Suprema Corte

1.1. A ADI nº 4.650/DF

A ADI nº 4.650/DF foi ajuizada pelo Conselho Federal da OAB, em 5 de setembro de 2011, com a finalidade de questionar a constitucionalidade de diferentes dispositivos constantes da Lei nº 9.906, de 1995, que dispõe sobre a organização dos partidos políticos no Brasil, e da Lei nº 9.504, de 1997, que estabelece normas para o processo eleitoral.

Iniciado em dezembro de 2013, o julgamento ainda não foi concluído por conta de sucessivos pedidos de vista. Dos sete ministros que já apresentaram seus votos, contudo, seis já julgaram procedente o pedido formulado pela OAB no sentido de considerar inconstitucional a possibilidade de empresas realizarem doações para campanhas políticas.³

1.1.1. A legislação questionada

Embora na ação da OAB seja arguida a inconstitucionalidade de várias previsões legais presentes nos referidos diplomas, a leitura da petição inicial indica que são basicamente dois os objetivos da ADI nº 4.650/DF. Primeiramente, busca-se que o STF declare inconstitucional a permissão legal hoje existente para que pessoas jurídicas realizem doações a campanhas eleitorais. Em segundo lugar, pretende-se que seja considerado inconstitucional o critério atualmente existente para limitar as doações das pessoas físicas. A fim de fundamentar seus pedidos, apresentou a OAB diferentes argumentos.

Segundo a entidade, a combinação de eleições e poder econômico representaria, nas sociedades de massas, verdadeira *mistura tóxica*. Como as chances de sucesso dos candidatos na disputa eleitoral dependeriam diretamente da sua capacidade de realizar gastos com material de propaganda, aquisição de espaço na mídia, realização de eventos etc., a presença excessiva do poder econômico levaria a graves distorções no processo eleitoral.

³ Conforme notícia divulgada pelo STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=263981>>. Acesso em: 30 set. 2014.

Nesse sentido, o atual regime legal de financiamento de campanhas violaria o princípio constitucional da igualdade ao permitir que as diferenças econômicas existentes na sociedade sejam exacerbadas, ao invés de corrigidas, no processo eleitoral. Segundo a OAB: *Quando a desigualdade econômica produz desigualdade política, estamos diante de um sistema patológico, incompatível com os princípios que integram o núcleo básico da democracia constitucional.* Nesse sentido, o legislador ordinário teria contrariado a Constituição quando, na edição da Lei nº 9.906, de 1995 e da Lei nº 9.504, de 1997, desenhou procedimentos eleitorais que não conferem o mesmo peso às opiniões de cada indivíduo.

De acordo com a OAB, a atual legislação referente ao financiamento de campanhas também contrariaria o princípio democrático, acolhido em diferentes preceitos da Constituição de 1988. Isso porque o referido princípio exigiria respeito à noção de paridade de armas entre os partidos políticos, o que não aconteceria no regime eleitoral vigente, mais favorável aos partidos com maior acesso ao financiamento privado e cujas bandeiras tenham apelo aos círculos sociais de maior poder econômico.

Por fim, argumenta-se na ADI nº 4.650/DF que as regras hoje existentes acerca do financiamento eleitoral violam o princípio republicano, por fomentar práticas políticas e administrativas que contrariam frontalmente a noção de que os governantes são eleitos para gerir a *coisa pública (res publica)*, pertencente à coletividade. Como exemplos de práticas anti-republicanas promovidas pelo sistema de financiamento eleitoral previsto na Lei nº 9.906, de 1995 e na Lei nº 9.504, de 1997, apontam-se o patrimonialismo e o favorecimento, pelos agentes eleitos, dos interesses particulares daqueles atores que contribuíram financeiramente com suas campanhas.

1.1.2. O julgamento no STF

Em seu voto, o Ministro Luiz Fux, relator da ADI nº 4.650/DF, entendeu que o atual modelo de financiamento eleitoral, que autoriza doações a campanhas eleitorais por empresas, não se coaduna com as regras do regime democrático. Para o relator, o direito de influir nas decisões políticas seria inerente à cidadania, mas o exercício desta estaria restrito às pessoas físicas. Ainda que se aceite que pessoas jurídicas possam defender causas políticas, humanísticas ou ambientais, o financiamento de campanhas por

essas entidades subverteria o funcionamento do sistema democrático.

Segundo o relator, a participação de empresas no processo eleitoral acaba por aumentar os custos das campanhas, sem oferecer nenhum ganho real do ponto de vista do aperfeiçoamento do debate público, já que os recursos aportados não se revertem na veiculação de ideias e dos projetos políticos dos candidatos. Após ressaltar que o Brasil é um dos países com maiores gastos em campanhas eleitorais, afirmou que a presença excessiva do poder econômico na arena política desequilibra as disputas eleitorais, o que pode alienar parcelas da população que não se perceberem representadas pelos políticos eleitos.

Ao final do voto, julgou o Ministro Fux procedente o pleito da OAB para declarar inconstitucionais os dispositivos da Lei nº 9.906, de 1995 e da Lei nº 9.504, de 1997 que autorizam a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais.

Até o presente momento, o voto do relator no ponto foi seguido por cinco ministros, que também consideraram inconstitucional o financiamento eleitoral a partir de doações feitas por empresas. De forma geral, os votos dos ministros se fundamentaram no princípio da isonomia, no princípio republicano e no princípio da soberania popular. Nesse sentido, afirmou, por exemplo, o Min. Marco Aurélio que *deve-se evitar que a riqueza tenha o controle do processo eleitoral em detrimento dos valores constitucionais compartilhados pela sociedade*. De forma semelhante, declarou o Min. Ricardo Lewandowski que as doações empresariais violariam o princípio de igualdade, *pois as pessoas comuns não têm como se contrapor ao poder econômico, visto que somente podem expressar sua vontade política por uma expressão pessoal, singularíssima, periodicamente depositada nas urnas em época de eleições*.

1.2. O caso *Citizens United v. FEC*

Poucas decisões da Suprema Corte norte-americana receberam tanta atenção nos últimos anos quanto aquela proferida no caso *Citizens United v. FEC*. Na decisão, tomada em 2010 por um tribunal dividido, a Corte revisou alguns de seus julgamentos anteriores que haviam considerado constitucionais determinadas limitações legais a gastos feitos por empresas em campanhas eleitorais. Mais especificamente, a decisão em *Citizens United* declarou que a aplicação de recursos empresariais para veiculação de

conteúdo político no período eleitoral era protegida pela garantia constitucional de liberdade de expressão.

Além de atrair enorme atenção da literatura especializada, a decisão da Suprema Corte despertou grande controvérsia no debate público norte-americano, ao ponto de o próprio Presidente Barack Obama se posicionar sobre o tema, declarando que o julgamento representava *uma grande vitória das grandes empresas de petróleo, dos bancos de Wall Street, das seguradoras e de outros interesses poderosos que diariamente se sobrepõem às vozes dos americanos comuns*.⁴

1.2.1. A controvérsia constitucional

A controvérsia teve origem em janeiro de 2008, quando uma associação sem fins lucrativos de orientação conservadora denominada *Citizens United* lançou um filme chamado *Hillary: the movie*. O filme era um documentário de aproximadamente noventa minutos que reunia uma série de depoimentos, em sua maioria claramente negativos, acerca da então Senadora Hillary Clinton, que à época disputava as primárias para ser a candidata do Partido Democrata na eleição para Presidente dos Estados Unidos em novembro do mesmo ano.

A fim de promover o filme, *Citizens United* preparou anúncios televisivos que mencionavam, em tom pejorativo, o nome da Senadora Clinton e indicavam o endereço de internet em que o documentário poderia ser encontrado. Com receio, todavia, que tanto o filme quanto a propaganda viessem a ser considerados pela *Federal Election Commission*, agência independente responsável pela aplicação da legislação norte-americana de financiamento eleitoral, como violações à previsão legal que vedava o uso de recursos empresariais diretamente na promoção ou no ataque a candidatos, ajuizou a *Citizens United* ação buscando autorização prévia para veiculação do filme.

A Corte Distrital de Colúmbia, responsável por apreciar inicialmente o caso, rejeitou os argumentos trazidos pela associação, considerando que a veiculação de *Hillary: the movie* violava a legislação eleitoral norte-americana. Segundo a corte, o documentário tinha claramente o objetivo de denegrir a imagem de

⁴ Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/statement-president-todays-supreme-court-decision-0>>.

Hillary Clinton e de aconselhar os eleitores a votarem contra ela. Rejeitando o argumento da *Citizens United* de que tal ação estaria coberta pelo direito à livre expressão, a Corte de Colúmbia notou que a lisura do processo eleitoral demandava restrições a determinadas estratégias de comunicação, o que, inclusive, já havia sido considerado constitucional pela Suprema Corte norte-americana em outras ocasiões.⁵

1.2.2. A decisão da Suprema Corte

De forma geral, a decisão da Suprema Corte em *Citizens United* foi simples. O voto do Justice Anthony Kennedy, que representou a opinião da maioria do tribunal, reafirmou vários postulados que já se encontravam na jurisprudência da corte, como a equiparação entre gastos financeiros e liberdade de expressão. Também se reiterou que restrições legais ao financiamento de campanha deveriam ser justificadas por razões de grande interesse público e que a possibilidade de corrupção era a justificativa central, quando não a única, capaz de fundamentar tais restrições.

A partir da aplicação de tais princípios ao caso concreto, entendeu a Suprema Corte que a legislação que impunha limites a gastos corporativos na seara eleitoral violava o direito à liberdade de expressão. Antes de alcançar tal conclusão, contudo, a Corte teve que revisar alguns de seus julgados anteriores, que haviam considerado constitucionais restrições legais semelhantes ao financiamento eleitoral.

O primeiro ponto de inflexão da decisão em *Citizens United v. FEC* diz respeito à antiga preocupação de que o financiamento de campanhas políticas por empresas possa estar associado a alguma forma de corrupção do sistema democrático.

Em um julgamento anterior, de 2003,⁶ a Suprema Corte, adotando um conceito elástico de *corrupção*, entendeu que cabia ao Congresso editar leis que não apenas combatessem a compra

⁵ Em especial no caso *Austin v. Michigan Chamber of Commerce*, 494 U. S. 652 (1990).

⁶ *McConnell v. FEC*, 540 U.S. 93 (2003). No caso, discutiu-se a constitucionalidade de restrições legais impostas ao chamado *soft money*, termo que se refere às doações feitas por empresas e indivíduos para atividades gerais dos partidos – como, por exemplo, o registro de eleitores – e não para candidatos específicos.

direta de votos, mas que também prevenissem a ocorrência de problemas tais como a facilitação de acesso ao Poder Público e a obtenção de influência indevida sobre ocupantes de cargos eletivos. Após afirmar que não era necessária a comprovação de uma relação direta entre doações eleitorais e um ato público específico para que se constatasse a existência de corrupção, a Corte decidiu que dispositivos legais que limitavam determinados tipos de doações aos partidos eram constitucionais, uma vez que se voltavam a impedir que financiadores de campanhas obtivessem acesso preferencial a agentes públicos e influenciassem, de forma indevida, o processo público de tomada de decisão.

Em *Citizens United v. FEC*, por sua vez, a Corte adotou uma concepção muito mais estrita de *corrupção*, excluindo expressamente do seu âmbito de incidência uma série de hipóteses que em decisões anteriores do tribunal haviam sido consideradas como exemplos de adulteração indevida da representação democrática. Segundo a decisão, *o fato que interlocutores possam ter influência sobre ou acesso a agentes públicos eleitos não significa que esses agentes sejam corruptos*. Na verdade, o favorecimento de determinadas políticas públicas e, por consequência, de certos grupos eleitorais seria intrínseco à própria atividade política. Nesse sentido, a medida de limitação legal de gastos empresariais na veiculação de propagandas eleitorais seria exagerada em relação ao interesse público na prevenção à corrupção, não sendo suficiente para justificar a restrição ao direito à liberdade de expressão.

Dessa forma, concluiu a Suprema Corte que a proibição da divulgação de *Hillary: the movie* violava o texto constitucional, razão pela qual o julgamento da Corte Distrital de Colúmbia devia ser revisto.

2. Financiamento eleitoral e idealizações judiciais

Tanto o julgamento da ADI nº 4.650/DF pelo STF quanto a decisão da Suprema Corte em *Citizens United v. FEC* foram objeto de intenso escrutínio e crítica. Os dois casos levantam uma série de questões jurídicas relevantes, que dizem respeito à dimensão do direito à liberdade de expressão, aos reflexos do direito à igualdade no cenário das disputas eleitorais e até mesmo às prerrogativas detidas pelas pessoas jurídicas nas sociedades contemporâneas.

Ainda que tais temas sejam de inegável relevo para a teoria jurídica, o presente trabalho possui um objeto restrito e se volta a ressaltar um aspecto específico compartilhado pelas duas decisões.

O que aqui se propõe é que, embora apontem para sentidos opostos no que toca à constitucionalidade da participação de empresas no processo de financiamento eleitoral, os julgamentos do STF e da Suprema Corte norte-americana parecem, em análise mais detida, guardar semelhanças relevantes na sua lógica discursiva, consistente basicamente no manejo de argumentos teóricos para resolução das questões enfrentadas, sem qualquer consideração mais consistente acerca da realidade concreta e do arcabouço institucional vivenciado pelos participantes das disputas eleitorais, sejam eles candidatos ou eleitores.

A opção dos dois tribunais pelo tratamento do tema do financiamento de campanhas políticas no plano meramente teórico dos princípios constitucionais leva à construção de cenários decisórios idealizados, que não só ignoram elementos sociais relevantes para a tomada de decisão como também desconhecem as reais consequências dos julgamentos para o funcionamento do jogo eleitoral em democracias de massa.

Enquanto a idealização realizada pelo STF no julgamento da ADI nº 4.650/DF se refere ao funcionamento dos atores presentes nas duas pontas do financiamento eleitoral (candidatos demandando doações e empresas ofertando recursos financeiros), os aspectos idealizados pela Suprema Corte norte-americana em *Citizens United v. FEC* dizem respeito ao comportamento dos destinatários das estratégias políticas: os eleitores.

2.1. O bloqueio a doações empresariais e a expectativa de redução dos gastos eleitorais

A idealização que se extrai no julgamento da ADI nº 4.650/DF diz respeito à associação, implícita ao longo de toda a petição inicial da OAB e explícita em determinados votos que deram provimento à ação, entre a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizam a doações de empresas a campanhas políticas e a redução dos recursos privados direcionados para o financiamento eleitoral.

Isto é, há claramente uma sólida expectativa, tanto por parte da autora da ADI quanto dos Ministros que votaram pela incons-

titucionalidade do modelo vigente de financiamento de campanhas, no sentido de que a retirada do ordenamento jurídico brasileiro dos dispositivos legais que preveem as doações empresariais na arena eleitoral seria suficiente para a redução da influência do poder econômico sobre o sistema político.

Uma análise mais detida, todavia, levanta sérias dúvidas acerca da validade de tal expectativa.

A ação da OAB e a resposta do STF buscam enfrentar os vários problemas oriundos da relação entre poder político e poder econômico por meio da supressão de parte da oferta de recursos para campanhas políticas. Tal iniciativa, embora atraente num momento inicial, não leva em conta dois elementos centrais do funcionamento das democracias de massa.

Primeiro, desconsideram-se os altos custos financeiros inerentes a disputas políticas em sistemas democráticos massificados, em especial num país de dimensões continentais como o Brasil. A participação em eleições periódicas exige dos partidos a mobilização de militantes, a difusão de ideais nos meios de comunicação, a distribuição de material que divulgue as propostas dos candidatos, bem como a realização de várias outras atividades que invariavelmente implicam custos econômicos. Como bem observam Ewing e Issacharoff (2006, p. 1):

Todos os esforços necessários para dar vida à democracia, certamente uma das mais nobres ambições da sociedade humana, voltam-se de forma indispensável a mais básica das commodities: dinheiro. Democracia representativa é o sistema de governança das sociedades de massa, que por sua natureza existem para além da negociação fácil da discussão familiar ou do encontro de uma pequena cidade. Não importa quão elevada seja a ambição política, democracias em sociedades de massa demandam recursos. E não apenas recursos em abstrato, mas sim a habilidade de levantar dinheiro e gastá-lo para promover objetivos políticos.

Os dados colhidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) acerca dos gastos realizados nas últimas campanhas ilustram bem a questão. Em ofício enviado em 2011 à Comissão de Reforma Política do Congresso, informou o TSE que os gastos totais realizados pelos candidatos a Presidência da República nas eleições de 2010 alcançaram a marca de R\$ 289 milhões. Os gastos nas campanhas para governador estadual atingiram valor ainda maior, superando o valor de R\$ 757 milhões. As campanhas para senador (R\$ 356 milhões), deputado federal (R\$ 919 milhões) e de-

putado estadual (R\$ 944 milhões) também consumiram imensas quantias dos candidatos e partidos. Estudo realizado a partir dos dados divulgados pelo TSE indica que os gastos totais realizados nas eleições de 2010, para os diversos cargos em disputa, superaram a marca de R\$ 3,2 bilhões (BACKES; SANTOS, 2012, p. 51).

Tais números demonstram um fato já constatado por diferentes autores: campanhas políticas em democracias de massa tendem a ser extremamente custosas. Parte significativa desses recursos é direcionada na comunicação e na estratégia da campanha, que atualmente são frutos de cuidadoso planejamento, a partir de conhecimentos desenvolvidos na arena do marketing político ao longo do último século (WILSON, 2009, p. 2375).

Em segundo lugar, a ação da OAB, ao exigir a declaração de inconstitucionalidade apenas das doações eleitorais feitas por empresas, desconsidera a existência de vários outros canais pelos quais os partidos e candidatos podem obter, legalmente, financiamento de agentes privados. Com efeito, mesmo que os dispositivos legais que atualmente autorizam às empresas contribuir para campanhas sejam retirados do ordenamento, ainda continuarão a existir vias legais que possibilitarão o aporte de recursos privados para partidos e candidatos. Nesse sentido, é elucidativa a constatação de Richard Briffault acerca da participação de empresas nas disputas eleitorais norte-americanas (BRIFFAULT, 2010, p. 647):

O fato de a lei proibir gastos empresariais em campanhas não significa que uma empresa não possa investir recursos em apoio ou em oposição a um candidato. Na verdade, mesmo antes da decisão em *Citizens United* já havia múltiplos canais legais que permitiam a uma empresa gastar somas consideráveis nas eleições.

Tal observação também é válida para o cenário eleitoral brasileiro, que – mesmo se julgada procedente a ADI nº 4.650/DF – continuará a reconhecer como válido o aporte de recursos privados em campanhas eleitorais por determinadas vias legais.

A análise dos modelos de financiamento eleitoral em diferentes países indica que os canais pelos quais recursos privados podem ser utilizados em disputas políticas nos sistemas democráticos são variados. No momento em que um desses canais é bloqueado, outros serão utilizados para fazer os recursos chegarem a seu destino final (PINTO-DUSCHINSKY, 2002, p. 69).

Não por outra razão uma das principais preocupações atuais no debate norte-americano diz respeito ao crescimento exponencial do chamado *soft money*, termo genericamente utilizado para descrever contribuições para campanhas políticas oriundas de fontes que estariam vedadas de realizar doações eleitorais (Feingold, 1998, p. 318). Na medida em que *Federal Election Commission* (FEC) adotou regulações mais rígidas contra doações empresariais a partir da década de 1980, partidos e agentes privados imediatamente começaram a desenvolver métodos para contornar, legalmente, as limitações impostas pela FEC.

Como visto, o espectro da ADI nº 4.650/DF é limitado, restringindo-se a questionar a constitucionalidade de certos tipos de doações eleitorais, sem, contudo, criar um novo sistema de financiamento eleitoral. A iniciativa não afeta as formas de uso dos recursos pelos candidatos e não impõe qualquer novo limite ao manejo de dinheiro na esfera eleitoral. Espera-se, na verdade, que o bloqueio de doações empresariais imponha aos partidos a redução dos gastos eleitorais.

O problema de tal raciocínio é que, como apontam diversas experiências no mundo, o dinheiro investido na arena política não se transforma simplesmente em ar diante de alguma nova vedação legal (Issacharoff e Karlan, 1998, p. 1708). Várias reformas políticas realizadas em diferentes países nas últimas décadas indicam que toda nova regra restritiva ao financiamento de campanhas é enfrentada por políticos e doadores por de meio táticas criativas que exploram as lacunas existentes na legislação eleitoral ou na sua aplicação pelos órgãos responsáveis (Nassmacher, 1992, p. 260).

Ao não levar em conta tais elementos, e não cogitar em nenhum momento dos diversos efeitos colaterais que sua decisão na ADI nº 4.650/DF pode gerar no real funcionamento do sistema político brasileiro, o STF arrisca realizar uma intervenção cujas consequências finais sejam muito distantes dos valorosos objetivos buscados pela OAB e declarados pelos ministros em seus votos, tal como ocorrido em inúmeras reformas políticas realizadas ao redor do mundo.

2.2. O eleitor racional

Como já observado, a decisão da Suprema Corte norte-americana em *Citizens United v. FEC* levanta vários pontos interessan-

tes para análise. O presente trabalho, todavia, se foca em apenas uma questão: a possível idealização por parte da Corte acerca do processo de tomada de decisão dos eleitores em disputas políticas, principalmente no que toca ao recebimento e processamento das informações transmitidas pelos candidatos.

De acordo com o *Justice* Anthony Kennedy, a liberdade de expressão é um mecanismo essencial da democracia, uma vez que o direito dos cidadãos de inquirir, se comunicar e usar informação para chegar a um consenso é uma pré-condição para o autogoverno. Declarando que é inerente à natureza do processo político que os indivíduos tenham acesso a informações de diferentes fontes para decidir seus votos, Kennedy reafirmou passagem de decisão anterior da Suprema Corte no caso *Buckley v. Valeo*: *Numa república em que o povo é soberano, a habilidade dos cidadãos de realizarem escolhas informadas entre os candidatos a cargos públicos é essencial.*⁷

Segundo a decisão, não caberia ao poder público retirar da sociedade o direito de determinar quais discursos e quais interlocutores são merecedores de atenção no cenário político. Nesse contexto, a proibição de veiculação do documentário acerca da Senadora Hillary Clinton pela *Citizens United* representaria uma supressão da liberdade de expressão no momento de sua maior necessidade: no debate público durante o período eleitoral.

Embora tais argumentos tenham forte apelo teórico, nota-se a partir da leitura da decisão da Suprema Corte que em nenhum momento foram considerados os impactos concretos da liberalização dos gastos de corporações em campanhas políticas no cenário norte-americano. Como bem observou o *Justice* John Paul Stevens em seu voto dissidente, os argumentos da maioria fundaram-se em uma concepção de liberdade de expressão de inegável atração superficial, mas que encontra pouco fundamento em evidências ou na experiência.

Em particular, a Corte em nenhum momento levou em consideração os massivos indícios produzidos pela ciência política nas últimas décadas acerca da capacidade da propaganda eleitoral de influenciar negativamente o debate público, por meio de estratégias de desinformação e de mecanismos de manipulação cognitiva.

A decisão em *Citizens United* parece repousar num modelo de sociedade em que cidadãos racionais e interessados dispõem de

⁷ *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).

recursos intermináveis para receber e processar todas as informações dos diferentes candidatos antes de definir seus votos. Também parece confiar que o *marketing* político nas disputas eleitorais é direcionado para o debate franco de projetos de governo e de valores sociais, a partir do qual os indivíduos fariam escolhas informadas no mercado de ideias.

Por outro lado, várias pesquisas empíricas têm retratado um quadro bastante diverso acerca do real funcionamento das eleições em democracias de massa. Estudos demonstram que grande parte do eleitorado ignora aspectos essenciais das disputas eleitorais (LUIPIA, 1994, p. 63; BARTELS, 1996, p. 194). O eleitor médio se mostra desinformado sobre o cenário político, desconhece fatos básicos relacionados aos temas em debate e mostra-se confuso acerca das questões a serem decididas (KANG, 2002, p. 1143).

Ao mesmo tempo, candidatos possuem todos os incentivos para explorar as deficiências informacionais dos eleitores a fim de maximizar seus resultados nas votações. Isso explica o verdadeiro bombardeio de propaganda política desenhado a influenciar o eleitor por meio do apelo às paixões e emoções do eleitor, ao invés de por meio da exposição de informações úteis (FONTAINE, 1987, p. 741). É de se destacar também a relevância adquirida pelas campanhas de propagandas negativas – voltadas não a debater ideias, mas a denegrir a imagem dos oponentes – que se tornaram elementos centrais das estratégias contemporâneas de comunicação eleitoral (IYENGAR, 2001, p. 698). Acerca da suscetibilidade do eleitor diante dos mecanismos de manipulação informacional empregados pelos candidatos, é pertinente a observação de Wilson (WILSON, 2009, p. 2376):

Eleitores, assim como tomadores de decisão em outros contextos, tem que fazer opções com informações limitadas e sob restrições temporais. A inabilidade de coletar, separar e analisar todas as informações relevantes leva os eleitores a utilizar atalhos cognitivos e informacionais, ou heurísticos (...) Como resultado, eleitores se baseiam em dados incompletos e imperfeitos e tendem a processar a informação de forma aleatória, o que os deixa vulneráveis à manipulação por atores politicamente motivados.

Nesse cenário, não é surpreendente que a arrecadação de recursos financeiros por parte do candidato seja variável decisiva

para o sucesso de sua campanha, conforme já demonstrado por diferentes estudos.⁸

Ao ignorar por completo a limitação da capacidade do eleitorado geral de receber, organizar e processar as informações relativas à campanha e à existência de diferentes táticas de manipulação informacional por parte dos candidatos, a decisão da Suprema Corte em *Citizens United* acaba por se fundar em um cenário idealizado de disputa eleitoral, que está muito distante da realidade existente nas democracias contemporâneas de massa.

3. O financiamento eleitoral num contexto de *democracia de plateia*

Do exposto, percebe-se que a decisão da Suprema Corte norte-americana no caso *Citizens United v. FEC* e a maioria dos votos dos ministros do STF hoje existente no julgamento da ADI nº 4.650/DF compartilham uma lógica de raciocínio comum, apesar de apontarem em direções opostas no que toca à constitucionalidade da participação de empresas no financiamento eleitoral.

Os dois julgamentos se focam em discussões teóricas acerca do conflito de princípios constitucionais aplicáveis às regras de doações feitas por empresas, mas em nenhum momento levam em conta que o levantamento e a aplicação de recursos para campanhas ocorre no âmbito de estruturas institucionais mais amplas, que afetam de forma definitiva como os recursos são obtidos, quem os obtém e para onde eles são destinados (ISSACHAROFF; KARLAN, 1999, p. 1734).

A decisão do STF ignora por completo as regras de funcionamento do sistema político brasileiro que, de diferentes formas, demandam do candidato o dispêndio de vultosas somas para que se crie uma possibilidade concreta de eleição. Em nenhum momento, se discutiu que os enormes custos das campanhas para o Poder Legislativo estão diretamente associados ao sistema de voto proporcional com listas abertas, no qual a ordem dos candidatos eleitos em cada coligação é definida pela quantidade de votos de cada um, o que coloca os candidatos em competição di-

⁸ Sobre o assunto, ver as evidências apresentadas por Rosenkranz (1997, p. 883) e Issacharoff e Karlan (1999, p. 1709).

reta com as demais campanhas da própria coligação (ARAÚJO, 2004, p. 61). Tampouco foi objeto de análise que, ao contrário do que ocorre em países que adotam o voto distrital, as disputas eleitorais no Brasil ocorrem em circunscrições extensas e populosas, o que torna a mobilização de recursos peça essencial de uma campanha.

Ao se focar somente nas discussões teóricas acerca da constitucionalidade das doações eleitorais feitas por empresas, o tribunal esquece que tais doações ocorrem numa estrutura institucional que permanecerá intacta independentemente da decisão final acerca da compatibilidade dos dispositivos impugnado pela OAB com o texto constitucional.

Qualquer que seja a decisão do STF na ADI nº 4.650/DF, não há razão para se acreditar que a demanda por recursos financeiros por parte dos candidatos venha a diminuir, uma vez que as regras do jogo eleitoral permanecerão as mesmas. Ao mesmo tempo, como a ação questiona apenas certos tipos de doações eleitorais, vários mecanismos legais de financiamento privado continuarão a existir normalmente. Nesse contexto, em que a demanda financeira dos candidatos permanece constante e a única alteração do lado da oferta é o bloqueio de alguns canais de aporte de recursos, é difícil vislumbrar que a atuação do STF leve ao objetivo almejado pela OAB na ADI nº 4.650/DF: a redução da influência do poder econômico sobre o poder político.

A decisão da Suprema Corte norte-americana em *Citizens United v. FEC*, por sua vez, idealiza o processo de tomada de decisão dos eleitores em campanhas políticas, principalmente no que toca ao recebimento e processamento das informações transmitidas pelos candidatos, abrindo espaço para o emprego ilimitado de recursos financeiros no desenvolvimento de táticas de manipulação informacional por parte dos candidatos.

Nesse cenário, em que as perspectivas utilizadas pelos dois tribunais se revelam insuficientes para lidar com toda a complexidade atual do tema do financiamento eleitoral, arcabouço teórico que se mostra interessante para analisar a matéria é aquele desenvolvido por Bernard Manin em sua obra *The principles of representative government*, no qual são analisadas as características centrais das democracias de massa contemporâneas.

Para Manin, o final do século XX foi marcado pelo desenvolvimento de uma nova forma de governo representativo, denominada pelo autor *democracia de plateia* (MANIN, 1997, p. 202),

que se diferenciaria da visão tradicional da democracia partidária em vários e importantes aspectos.

Segundo o autor, a onipresença de canais de comunicação política que permitem o estabelecimento de uma relação direta entre candidatos e eleitores, como a televisão e o rádio, teria levado à personalização das disputas eleitorais, trazendo para o centro das eleições discussões acerca da capacidade individual de cada candidato de enfrentar os problemas sociais (MANIN, 1997, pp. 219-220). A ascensão política de um indivíduo ocorreria, assim, principalmente por meio de seu talento midiático na construção de uma imagem sólida e atraente à maior parte do eleitorado, e não a partir de relações de representação de determinados grupos sociais intermediadas pelas organizações partidárias.

Em tal cenário, o debate público seria crescentemente dominado por especialistas de mídia, jornalistas e institutos de pesquisa (Manin, 1997, p. 193), que auxiliam os candidatos no desenvolvimento de representações mentais esquemáticas capazes de capturar a atenção dos eleitores. O eleitorado, por sua vez, seria relegado à função de simples plateia, cuja principal atividade é reagir aos discursos elaborados pelos candidatos sobre as diferentes questões colocadas em debate público. Assim, os resultados de disputas eleitorais cada vez menos dependeriam da atuação de uma burocracia partidária organizada, passando a estar diretamente vinculados à produção eficiente de grandes campanhas publicitárias.

A perspectiva teórica desenvolvida por Manin é interessante porque nela a comunicação de massa desponta como elemento central para a compreensão do real funcionamento das democracias contemporâneas. Hoje parece claro, conforme nota Jos de Beus, que líderes políticos cada vez mais de assemelham a diretores de palco, engajados na criação de representações verossímeis de personalidades e assessorados por pequenos exércitos de especialistas midiáticos (BEUS, 2011, p. 23). Nesse processo, partidos políticos e coalizões governamentais acabam se tornando meras partes de uma engrenagem mais ampla de constante comunicação política e propaganda eleitoral.

Diante do exposto no presente trabalho, uma hipótese de pesquisa relevante seria examinar as questões relativas ao financiamento eleitoral a partir da noção de *democracia de plateia*, reconhecendo que a crescente demanda por recursos para campanhas está diretamente associada a uma nova forma de governo repre-

sentativo, que é caracterizado por ter a comunicação midiática massificada como elemento central das disputas eleitorais.

A partir dessa perspectiva, tanto a decisão do STF quanto a da Suprema Corte parecem tentativas simplistas de enfrentamento da intrincada relação entre poder econômico e poder político nas democracias contemporâneas. Enquanto a decisão norte-americana visualiza a democracia como um mercado idealizado, no qual o eleitor seria um consumidor racional de produtos políticos, o julgamento do STF examina a questão a partir de uma perspectiva externa, que não reconhece operações básicas do sistema político.

Ao ignorar o contexto social e institucional em que os mecanismos de financiamento eleitoral se inserem, é possível que as intervenções das cortes constitucionais nessa seara acabem por trazer resultados extremamente desapontadores. A literatura de ciência política já classificou as reformas eleitorais como o cemitério de planos bem intencionados (Issacharoff e Karlan, 1998, p. 1705). Tal constatação deriva, dentre outras razões, do fato que as intervenções na seara das campanhas eleitorais muitas vezes se baseiam em suposições amplamente aceitas, mas sem comprovação empírica (PINTO-DUSCHINSKY, 2002, p. 82).

Tais lições parecem se aplicar com precisão ao julgamento pelo STF da ADI nº 4.650/DF e à decisão da Suprema Corte norte-americana em *Citizens United v. FEC*. Nos dois casos, os tribunais procuraram interferir nos modelos de financiamento eleitorais a partir do simples recurso a argumentos principiológicos, sem atentar, contudo, para a complexidade do contexto institucional afetado por suas decisões.

Ao invés de simplesmente debater a controvérsia acerca das doações privadas para campanhas no plano abstrato da teoria democrática, como fizeram o STF e a Suprema Corte, dedicar atenção aos caminhos institucionais pelos quais os candidatos e partidos se financiam parece ser a melhor forma de iluminar duas questões centrais ao funcionamento das democracias contemporâneas: por meio de quais mecanismos devem os atores políticos obter recursos para alcançar seus objetivos e dentro de quais limites eles devem alocar tais recursos (EWING; ISSACHAROFF, 2006, p. 1).

A teoria desenvolvida por Manin, em particular a partir da noção de democracia de plateia, parece um bom ponto de partida para tal tarefa.

Referências

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira. Financiamento de campanhas eleitorais. *Revista de Informação Legislativa*, v. 41, n. 161, p. 59-66, jan./mar. 2004.

BACKES, Ana Luiza; SANTOS, Luiz Cláudio Pires dos. Gastos em campanhas eleitorais no Brasil. *Caderno Aslegis*, v. 46, p. 47-59, 2012.

BARTELS, Larry M . Uninformed votes: Information effects in presidential elections. *American Journal of Political Science*, p. 194-230, 1996.

BEUS, Jos. Audience Democracy: An Emerging Pattern in Postmodern Political Communication. In: *POLITICAL Communication in Postmodern Democracy*. Londres: Palgrave Macmillan, 2011.

BRIFFAULT, Richard . Corporations, corruption, and complexity: Campaign finance after Citizens United. *Cornell JL & Pub. Pol'y*, 20, p. 643, 2010.

EWING, KD; ISSACHAROFF, Samuel. Introduction. In: *PARTY Funding and Campaign Financing in International Perspective*. Portland: Hart Publishing, 2006.

FEINGOLD, Russell D. Representative Democracy versus Corporate Democracy: How Soft Money Erodes the Principle of One Person, One Vote. *Harv. J. on Legis*, 35, p. 377, 1998.

FOUNTAIN, C. L. Lousy Lawmaking: Questioning the Desirability and Constitutionality of Legislating by Initiative. *S. Cal. L. Rev.*, n. 61, p. 733, 1987.

ISSACHAROFF, Samuel; KARLAN, Pamela S. Hydraulics of Campaign Finance *Reform. Tex. L. Rev.*, 77, p. 1705, 1998.

IYENGAR, S. Effects of Media-Based Campaigns on Candidate and Voter Behavior: Implications for Judicial Elections. *The. Ind. L. Rev.*, 35, p. 691, 2001.

KANG, M. S. Democratizing Direct Democracy: Restoring Voter Competence Through Heuristic Cues and Disclosure Plus. *UCLA L. Rev.*, 50, p. 1141, 2002.

LUPIA, Arthur. Shortcuts versus encyclopedias: information and voting behavior in California insurance reform elections. *American Political Science Review*, v. 88, n. 1, p. 63-76, 1994.

MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Nova York: Cambridge University Press, 1997.

NASSMACHER, Karl-Heinz. Comparing Party and Campaign Finances in Western Democracies. In: GUNLICKS, Arthur B. (Ed.). *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Boulder: Westview, 1992.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

PINTO-DUSCHINSKY, Michael. Financing politics: A global view. *Journal of De-mocracy*, v. 13, n. 4, p. 69-86, 2002.

RAWLS, John. *Political liberalism*. Nova York: Columbia University Press, 1993.

ROSENKRANZ, E. J. Faulty Assumptions in Faulty Assumptions: A Response to Professor Smith's Critiques of Campaign Finance Reform. *Conn. L. Rev.*, 30, p. 867, 1997.

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, Gláucio (Org.) *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 133-156.

SUNSTEIN, Cass R. Political equality and unintended consequences. *Colum. L. Rev.* v. 94, p. 1390-1414, 1994.

WILSON, Molly J. Walker. Too much of a good thing: campaign speech after Citizens United. *Cardozo L. Rev.* 31, p. 2365, 2009.

Desafios da democracia representativa



Nosso modelo preponderante de democracia estabelecido é o da democracia representativa, segundo o qual a sociedade escolhe e delega a um representante a atribuição de tomar as decisões que favoreçam os interesses de toda a população. Nesse sentido, o voto deve materializar a vontade popular e, portanto, ser apurado e atribuído de forma a não desvirtuar ou subverter a expressão da coletividade. É daí que surgem as várias possibilidades de interpretar e apropriar os resultados das urnas, consubstanciadas no processo de escolha, que é o sistema eleitoral. Por meio dele, é



possível dizer algo sobre quem representará e a circunscrição da representação: se é um território, uma parte da sociedade ou uma ideologia específica.

Inicialmente, a origem do sistema representativo esteve associada ao sistema eleitoral conhecido como majoritário, pelo qual é eleito o partido ou o candidato que detém a maior parte dos votos, privilegiando-se, portanto, a maioria. No entanto, ao longo do desenvolvimento democrático, a atribuição de votos para a escolha de representantes enriqueceu-se de valores, tais como o pluralismo e o respeito à diversidade de opiniões manifestadas pelas minorias. Surge, então, o espaço reservado para uma atribuição alternativa dos votos, que leva em conta não apenas a expressão da vontade da maioria, mas a totalidade dos votos concedidos. Nasce, assim, o sistema eleitoral proporcional e, daí por diante, todas as suas variações. Uma grande parte dos sistemas eleitorais existentes passa a contar também com um regime misto de escolha de representantes, reservando parte da escolha para a consolidação dos votos da maioria e outra privilegiando as múltiplas manifestações e grupos existentes na sociedade.

A escolha ou a mescla entre esses dois sistemas procura responder a um dilema: deve-se valorizar a representatividade ou a governabilidade? Em outras palavras, o que se deseja de um sistema eleitoral: que ele garanta uma representação o mais próxima possível da segmentação social ou que permita governar de forma coesa para implementar determinadas políticas? A resposta a essa pergunta tem sido o verdadeiro desafio para qualquer iniciativa de reforma.

Para enfrentar esse desafio, é preciso antes considerar os pressupostos e os impactos de qualquer formulação à luz de algumas dimensões analíticas. A primeira trata da relação com o sistema partidário, especialmente no seu grau de fragmentação. Em termos normativos, a elevação do número de partidos políticos impõe dificuldade de governabilidade; todavia, também pode indicar uma maior relação com a representatividade. A segunda dimensão diz respeito à relação entre o número de votos obtidos por cada partido e o número de assentos no parlamento. Nesse caso, uma grande diferença entre o número de votos apurados e o de cadeiras no Congresso indicaria um sistema eleitoral com déficit de legitimidade relativamente à representação. Por fim, outra possível dimensão a ser observada diz respeito à forma-

ção dos governos e sua inter-relação com o sistema partidário. Governos de partidos únicos ou poucos partidos coesos teriam condições de implementar suas políticas com mais facilidade do que governos obrigados a formar coalizões para construir bases parlamentares de apoio.

Verifica-se, portanto, que a relação entre os níveis de representatividade e governabilidade e os diversos sistemas eleitorais revela-se mais complexa do que o pensamento comum costuma julgar. Considerando os diferentes impactos sobre o sistema político, cabe aos atores políticos decidirem em que circunstâncias a fragmentação partidária produzida pela representação proporcional compromete a governabilidade e, no outro sentido, quando o lapso de representatividade oferecido pelo sistema majoritário prejudica a legitimidade do governo.

Além do dilema acima exposto, boa parte das democracias contemporâneas hoje vive dúvidas acerca da sua compatibilidade com as funções de representação política, especialmente com o mal estar gerado pela dificuldade de relacionar os votos com os representantes eleitos para as casas legislativas. Tal mal estar da sociedade revela-se mais importante em relação ao regime proporcional, que, no caso brasileiro, tem potencializado o distanciamento entre eleitos e eleitores, bem como as distensões intra e interpartidárias.

Os dois capítulos iniciais desta parte discutem como o sistema eleitoral traduz os votos na atribuição de cadeiras parlamentares, dado que, dependendo da engenharia adotada, opta-se pela existência de mais ou menos partidos com representação no Congresso Nacional. Trata-se de uma formulação relevante, uma vez que, normativamente falando, quando se privilegia maior número de partidos, abre-se mais espaço para diferentes expressões da representação da sociedade. Ao contrário, a maior concentração partidária privilegiaria a governabilidade e uma maior agilidade do processo decisório. Se os resultados desejados são controversos, o fato é que a maneira pela qual os votos são convertidos é crucial para determinar o nível de aderência da representação nas casas legislativas à vontade do eleitorado.

O Consultor Legislativo Pedro Rocha explica, de maneira didática, as vantagens e desvantagens do uso das mais conhecidas fórmulas para o cálculo do número de cadeiras nos parlamentos nas eleições: as séries de divisores D'Hondt e de Sainte-Laguë.

Segundo o autor, não se trata de definir qual o melhor modelo, mas, sim, o que a sociedade desejaria ao escolher entre um e outro.

Por sua vez, o trabalho do Consultor Legislativo Alexandre Rocha procura testar em que medida os votos traduzem a representação do eleitorado. Ao medir, por meio de um minucioso trabalho com os dados do TSE para o ano de 2010, a taxa de aproveitamento dos votos dos eleitores brasileiros, o autor apresenta resultados que contrapõem o entendimento comum de que os sistemas eleitorais proporcionais de lista aberta traduzem os votos de forma desproporcional em relação às cadeiras da Câmara dos Deputados. O autor alerta para o fato de que os agentes políticos possuem uma elevada capacidade de adaptação às regras do jogo, indicando cenários mais dinâmicos do que as análises amplamente disseminadas.

Em seguida, temos um conjunto de três trabalhos que avaliam as questões mais abordadas e discutidas recentemente acerca da reforma política.

O capítulo escrito pelo Consultor Legislativo Arlindo Fernandes de Oliveira defende que a reforma política deve começar pela rediscussão do sistema eleitoral. Enriquecido por uma abordagem comparada, o trabalho apresenta os diferentes caminhos percorridos por vários países e considera que a adoção desta ou daquela solução requer ponderação, e, sobretudo, análise das possíveis repercussões sobre outros aspectos envolvidos nas disputas eleitorais. Acerca disso, Arlindo Fernandes toma como exemplo o tema do financiamento das campanhas, ressaltando que qualquer solução decorreria, antes, da arquitetura escolhida para o sistema eleitoral. Portanto, o elevado custo das eleições brasileiras não deveria ser tratado como uma questão isolada. O autor defende a revisão do modelo atual adotado no Brasil, o sistema proporcional de lista aberta, de modo a serem introduzidas adaptações que possam repercutir positivamente sobre outras questões relativas à competição eleitoral, desde que sejam ponderadas pela cultura política e pela tradição recente do voto no Brasil.

A efetiva implementação de cláusula de barreira ou cláusula de desempenho no Brasil é o tema do Consultor Legislativo Ronaldo Vieira Júnior. Entendida como uma limitação quantitativa ao pleno funcionamento dos partidos políticos nas Casas

Legislativas, o tema foi anteriormente analisado pelo Congresso e revisado pelo Judiciário, restando ainda em aberto a sua aplicação. Dessa forma, a proposta do autor é que essa questão ainda merece ser discutida com vistas à obtenção de uma maior racionalidade do sistema político-eleitoral e à oferta de condições razoáveis de governabilidade aos Chefes dos Poderes Executivos em todas as esferas da Federação. Ronaldo Vieira Júnior recorre ao direito comparado e a uma minuciosa análise histórica da experiência brasileira para elaborar uma proposta que viabilize a adoção da cláusula de barreira, respeitando os princípios constitucionais do pluripartidarismo e da isonomia, a preservação de partidos históricos, ideológicos e programáticos, a governabilidade e a representação dos segmentos da sociedade.

Encerrando esta parte do livro, o trabalho do Advogado do Senado Edvaldo Silva também percorre os temas da reforma política com base nas decisões do Supremo Tribunal Federal. Com uma crítica contundente às limitações das soluções oferecidas pela Suprema Corte, o autor enfatiza seus efeitos adversos, argumentando que o local mais adequado às discussões sobre a reforma do nosso sistema político é o Poder Legislativo. Edvaldo Silva reserva parte do seu trabalho para uma análise do perfil desejado para uma reforma política, com base no aprimoramento da representatividade do Poder Legislativo no Brasil e na lógica incremental, em contraposição ao que denominou *reviravolta revolucionária*.

Série de divisores D'Hondt e série de divisores de Sainte-Laguë

Reflexões para o Brasil

Pedro Barreira Silva da Rocha

Pode-se dizer que regras eleitorais fazem a diferença. Afinal, a depender de como os votos são traduzidos na atribuição de cadeiras parlamentares, pode-se ter cenários com mais ou com menos partidos com representação no Congresso Nacional. Pode-se ter um sistema com alta ou com baixa proporcionalidade entre os votos recebidos pelos partidos e as cadeiras que estes conquistam.¹ Pode-se, até, tender para o estabelecimento de um sistema bipartidário, em que pese a presença de inúmeros partidos na disputa por votos.²

Este artigo se propõe a discutir as diferenças, vantagens e desvantagens do uso das séries de divisores D'Hondt e de Sainte-Laguë. Estas duas séries são maneiras diferentes de se atribuírem cadeiras parlamentares em eleições proporcionais.

Definições elementares

A fim de tornar mais fácil a leitura deste trabalho, é importante que sejam apresentadas as definições de alguns termos muito comuns no estudo da ciência política e que serão usados ao longo deste texto.

¹ TAAGEPERA; SHUGART, 1989. p. 1-2.

² SILVA, 1999, p. 110.

Quando se fala em *cadeira* ou em *vaga*, o que se está a falar é na quantidade de candidatos que poderão ser eleitos para um determinado cargo. Na eleição para a Câmara dos Deputados, por exemplo, a cada quatro anos existem 513 cadeiras em disputa.

O conceito de *circunscrição* pode ser definido como o limite geográfico dentro do qual existe uma ou mais vagas para um determinado cargo eletivo. Para o cargo de presidente da república, a circunscrição é todo o território brasileiro. Já para o cargo de senador do Distrito Federal (DF), a circunscrição é todo o limite geográfico do DF. Por sua vez, o prefeito de São Paulo é eleito dentro da circunscrição equivalente ao município de São Paulo. A definição legal de circunscrição é apresentada no art. 86 do Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, o qual diz: *Nas eleições presidenciais, a circunscrição será o País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e nas municipais, o respectivo município.*

Magnitude, por sua vez, é a quantidade de vagas em disputa para um determinado cargo dentro de determinada circunscrição.³ Para o cargo de deputado federal do estado de São Paulo, por exemplo, a magnitude da circunscrição é 70, pois são 70 os deputados federais eleitos pelo estado de São Paulo. Já para o cargo de deputado federal do estado do Amapá, a magnitude de sua circunscrição é 8, o número de deputados federais que aquele estado elege.

Já quando se fala em *governabilidade*, em geral se fala da legitimidade que um governo possui, perante a sociedade, para governar e comandar a administração pública.⁴ Neste capítulo, a ideia de governabilidade está mais ligada aos apoios políticos necessários para que os dirigentes de um governo possam governar sem que ocorra paralisia institucional. Assim, a governabilidade pode ser definida como um aspecto do poder presidencial,

³ SILVA, 1999, p. 41.

⁴ PEREIRA, 1997, p. 45.

pois se trata da capacidade do Poder Executivo de definir a agenda política e implementá-la.⁵

Por fim, ao se falar de *coalizão*, faz-se menção à união composta pelo partido do presidente da república e por todos os demais partidos que o apoiam, sobretudo na base parlamentar de apoio no Congresso Nacional e no gabinete presidencial, composto pelo presidente e por todos os ministros de Estado.

Princípios majoritário e proporcional

Em sistemas representativos, a eleição dos representantes pode-se dar segundo dois princípios elementares: o majoritário ou o proporcional.⁶ Mesmo sistemas que adotam modelos tidos como mistos, em particular o alemão, podem também ser considerados proporcionais.⁷

O princípio majoritário pressupõe que os cargos políticos disponíveis serão ocupados pelos mais votados até a posição correspondente a tantas quantas forem as vagas disponíveis. Portanto, se houver apenas uma vaga a ser ocupada, ela será ocupada pelo candidato mais votado. Assim é, por exemplo, a eleição para presidente da república no Brasil. O presidente eleito é o mais votado na eleição presidencial. O mesmo se aplica aos cargos de governadores e prefeitos brasileiros. A eleição para cargos do Poder Executivo, entretanto, requer habitualmente do eleito a obtenção de mais de 50% dos votos válidos, em primeiro ou em segundo turnos, respeitando-se os arts. 29 e 77 da Constituição Federal.

Todavia, se forem, por exemplo, duas vagas a serem preenchidas para um determinado cargo político, elas serão ocupadas pelos dois mais votados na respectiva eleição. Isso acontece, por exemplo, a cada oito anos, na eleição brasileira para o Senado Federal. Os dois senadores eleitos em cada unidade federativa, a cada oito anos, são os dois mais votados na eleição para o Senado em um determinado estado ou no Distrito Federal.

O princípio majoritário tem a intenção de garantir a eleição dos candidatos mais votados, tendendo-se à produção de governos de um só partido e sobre os quais pode haver maior controle

⁵ LIMONGI; FIGUEIREDO 2000-2006 apud MACHADO, 2012, p. 132.

⁶ NICOLAU, 2004, p. 11.

⁷ SILVA, 1999, p. 81.

social, isto é, maior *accountability* vertical e social.⁸ Ademais, uma eleição realizada sob o princípio majoritário propõe-se a conceder maior estabilidade ao governo⁹ ou a tornar mais fácil a governabilidade. Isso acontece porque, quando aplicado às eleições de parlamentares, o partido com maior eleitorado em termos nacionais tende a conquistar mais cadeiras, habitualmente em proporção superior à quantidade de votos recebidos. É verdade, contudo, que tal situação é mais provável de acontecer quando cada circunscrição apresenta baixa magnitude e quando a distribuição geográfica do partido mais votado não se concentra em poucas circunscrições.

Por sua vez, o princípio proporcional pressupõe que as vagas disponíveis serão ocupadas por candidatos dos partidos políticos, respeitada a proporção entre os votos que esses partidos receberam e a quantidade de cadeiras que será atribuída a cada um deles. Dessa forma, por exemplo, se o Partido A recebe 40% do total de votos, o princípio proporcional tem a intenção de atribuir, em um cenário ideal, aproximadamente 40% das cadeiras disponíveis ao Partido A. Já o Partido B, se atingir 20% dos votos, deverá, em um cenário ideal, ter atribuídas a si aproximadamente 20% das cadeiras disponíveis. Dessa forma, o princípio proporcional intenciona assegurar, no Congresso Nacional, a diversidade política existente no país, inclusive com a participação das minorias.¹⁰

Os diferentes tipos de fórmulas proporcionais

As eleições realizadas segundo o princípio proporcional apresentam fórmulas eleitorais de dois tipos. O primeiro tipo, chamado de fórmulas unioperacionais, é aquele em que um único procedimento matemático permite que haja a atribuição de todas as cadeiras em disputa. O segundo tipo, por sua vez, chamado de fórmulas bioperacionais, é aquele em que dois procedimentos matemáticos são necessários para que haja a atribuição completa de todas as cadeiras em disputa – o primeiro procedimento permite a atribuição da maioria das cadeiras e um segundo proce-

⁸ NICOLAU, 2004, p. 11.

⁹ TAAGEPERA; SHUGART, 1989, p. 3

¹⁰ NICOLAU, 2004, p. 11.

dimento permite a atribuição das *sobras*, isto é, das cadeiras ainda não atribuídas pelo primeiro procedimento.¹¹

A seguir, ao se tratar do caso brasileiro, serão analisadas na prática uma forma bioperacional e uma unioperacional.

Como são atribuídas as cadeiras no Brasil

No Brasil, em respeito ao art. 84 do Código Eleitoral, aplica-se o princípio proporcional nas eleições para a Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as Câmaras de Vereadores. As eleições para essas casas devem respeitar o citado Código, em particular os dispositivos desde o art. 105 até o art. 113.

O Código Eleitoral, nos arts. 106 a 109, detalha a fórmula aplicada no Brasil, que é do tipo bioperacional. Tal fórmula passa por duas operações: primeiro, calculam-se os quocientes eleitoral e partidário, com os quais a maior parte das cadeiras é distribuída. Depois, numa segunda operação, usa-se um método para atribuir as cadeiras que ainda sobram.

A *primeira operação* para a apuração das eleições proporcionais no Brasil consiste em dois passos. O primeiro deles é o cálculo do quociente eleitoral, conforme estabelece o art. 106 do Código Eleitoral. O quociente eleitoral é uma quantidade mínima de votos que qualquer partido ou coligação deverá alcançar a fim de garantir a eleição de ao menos um candidato. Ou seja, como regra, não consegue eleger qualquer candidato o partido ou coligação que, após somar todos os seus votos, não consegue pelo menos igualar o quociente eleitoral. A exceção a tal regra ocorre quando nenhum partido ou coligação consegue alcançar o quociente eleitoral. Para este caso, o art. 111 do Código Eleitoral informa que serão considerados eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados.

Portanto, a fim de calcular o quociente eleitoral, devem-se somar todos os votos válidos dentro de uma determinada circunscrição – ou seja, somam-se todos os votos, menos aqueles que forem nulos ou em branco – e, obtido o resultado dessa soma, divide-se esse resultado pela quantidade de vagas disponíveis. O resultado dessa divisão será o quociente eleitoral. A ressalva a se fazer é que,

¹¹ SILVA, 1999, p. 52-56.

nesse quociente, caso haja alguma parte decimal, ela deverá ser desprezada se for no máximo igual a 5, ou ser tida como um inteiro caso seja maior que 5.

A título de exemplo: na circunscrição Distrito Federal, a eleição para deputado distrital visa a preencher 24 vagas. Caso a eleição para esse cargo totalize 1 milhão e 400 mil votos válidos, o quociente eleitoral será 58.333 – pois $1.400.000 \div 24 = 58.333,33$. Como o primeiro algarismo à direita da vírgula foi igual ou menor que 5, deve-se descartar tudo que se encontra à direita da vírgula. Se, por outro lado, à direita da vírgula se encontrasse qualquer valor superior a cinco décimos, dever-se-ia descartar tudo o que se encontrasse à direita da vírgula e somar uma unidade ao algarismo à esquerda da vírgula. Portanto, se, por hipótese, o quociente eleitoral calculado for de 10.000,49 ou 10.000,05, faz-se o arredondamento para 10.000. Se, por outro lado, o quociente eleitoral calculado for de 10.000,5001 ou 10.000,90, deve-se fazer o arredondamento para 10.001.

Após o cálculo do quociente eleitoral, prosseguem nas eleições todos os partidos e coligações que tiverem, no mínimo, igualado o quociente eleitoral. Aqueles partidos e coligações que não alcançaram o quociente eleitoral não têm qualquer candidato eleito – salvo na hipótese, prevista no art. 111 do Código Eleitoral, em que nenhum partido ou coligação consegue alcançar o quociente eleitoral.

O segundo passo para a apuração das eleições proporcionais, ainda dentro da primeira operação, é o cálculo do quociente partidário. Portanto, enquanto o cálculo do quociente eleitoral serve para que se verifique quais partidos ou coligações continuam na disputa e quais estão fora – salvo na hipótese prevista no art. 111 do Código Eleitoral –, o cálculo do quociente partidário é o momento em que as cadeiras começam a ter a atribuição de eleitos.

O cálculo do quociente partidário, estabelecido pelo art. 107 do Código Eleitoral, dá-se pela divisão dos votos válidos do partido ou coligação pelo quociente eleitoral. A ressalva, aqui, é que, no quociente partidário, qualquer algarismo à direita da vírgula deve ser eliminado, por maior ou menor que seja.

Note-se, portanto, que, no cálculo do quociente partidário, todos os partidos e coligações dividem os seus próprios votos válidos pelo mesmo número: o quociente eleitoral. Ou seja, enquanto o quociente eleitoral é um número único para cada eleição de cada circunscrição – e, portanto, é o mesmo para qualquer partido ou coligação –, o quociente partidário é único para cada partido ou

coligação. Isto é, cada partido ou coligação tem o seu próprio e exclusivo quociente partidário, mas todos os partidos ou coligações usam o mesmo quociente eleitoral.

A título de exemplo: no primeiro passo, obteve-se para uma eleição hipotética o quociente eleitoral de 58.333. Imagine-se, agora, que havia 4 partidos disputando essa eleição para deputados distritais do Distrito Federal. Os votos válidos de cada partido foram os seguintes:

Partido A – 800.000 votos;

Partido B – 470.000 votos;

Partido C – 80.000 votos;

Partido D – 50.000 votos.

De início, já se pode verificar que ao menos um partido conseguiu igualar ou superar o quociente eleitoral de 58.333, o que significa que a regra do art. 111 do Código Eleitoral não será aplicada. Verifica-se, em seguida, que o Partido D não conseguiu igualar ou superar esse quociente. Assim, esse partido não participa da distribuição de cadeiras promovida pelo cálculo do quociente partidário. Logo, o Partido D não conseguiu eleger qualquer deputado distrital.

Agora, calcula-se o quociente partidário dos Partidos A, B e C.

O quociente partidário do partido A é a divisão de seus votos válidos (800.000) pelo quociente eleitoral. Logo, seu quociente partidário é 13, pois $800.000 \div 58.333 = 13,71$.

Já o quociente partidário do partido B é a divisão de seus votos válidos (470.000) pelo quociente eleitoral. Logo, seu quociente partidário é 8, pois $470.000 \div 58.333 = 8,05$.

Por fim, o quociente partidário do partido C é a divisão de seus votos válidos (80.000) pelo quociente eleitoral. Logo, seu quociente partidário é 1, pois $80.000 \div 58.333 = 1,37$.

Após o cálculo dos quocientes partidários, encerra-se a primeira operação para atribuição de cadeiras. Nessa primeira operação, os partidos ou coligações terão elegido candidatos na mesma quantidade apresentada no quociente partidário, conforme determina o art. 108 do Código Eleitoral. É por isso que o cálculo do quociente partidário conclui a primeira operação para a atribuição de cadeiras. Afinal, com o quociente partidário já se sabe, ao menos em parte, a quantas cadeiras cada partido faz jus. Porém, o quociente eleitoral, embora seja um item necessário para o uso da fórmula eleitoral, não permite isoladamente que se atribua uma dada quantidade de cadeiras a algum partido ou coligação.

Assim, no exemplo apresentado, o Partido A terá eleito 13 deputados distritais; o Partido B terá eleito 8; e o Partido C, 1 deputado distrital. Contudo, constata-se que ainda há cadeiras a serem ocupadas. Afinal, até aqui, os Partidos A, B e C elegeram 22 deputados, mas são 24 as vagas de deputados distritais em disputa. Restam, portanto, ainda duas vagas a serem preenchidas.

A *segunda operação* para a apuração das eleições proporcionais é estabelecida pelo art. 109 do Código Eleitoral. Nesta operação, aplica-se o método das maiores médias.¹²

O método das maiores médias funciona da seguinte forma: para cada partido ou coligação, sua quantidade de votos válidos é dividida pela quantidade de cadeiras já conquistada acrescida de um. Essa divisão permite que se conheça, para cada partido ou coligação, qual seria sua média de votos por cadeira, caso eles recebessem uma cadeira adicional.¹³ Aquele partido ou coligação que obtiver a maior dessas médias conquista uma cadeira adicional dentre aquelas que ainda não haviam sido atribuídas. Como se percebe, o método das maiores médias pode vir a ser aplicado repetidas vezes, a depender de quantas cadeiras continuam vagas após a distribuição feita a partir do cálculo dos quocientes partidários, ao fim da primeira operação.

Em nosso exemplo hipotético, o cálculo dos quocientes partidários permitiu a atribuição de 22 das 24 cadeiras disponíveis. Logo, restaram duas cadeiras disponíveis que serão atribuídas por meio do método das maiores médias. Portanto, como são duas as cadeiras ainda a ser atribuídas, o método das maiores médias será aplicado duas vezes.

Para se determinar a atribuição da 23ª cadeira, as médias obtidas são:

$$\text{Partido A} - 800.000 \div (13+1) = 800.000 \div 14 = 57.142,85$$

$$\text{Partido B} - 470.000 \div (8+1) = 470.000 \div 9 = 52.222,22$$

$$\text{Partido C} - 80.000 \div (1 + 1) = 80.000 \div 2 = 40.000,00$$

Portanto, a maior média obtida é a do Partido A. Assim, o Partido A conquista a 23ª cadeira.

Por fim, a rotina é repetida para a atribuição da 24ª e última cadeira. Contudo, como o Partido A já não conquistou apenas 13 cadeiras, mas sim 14, na sua fórmula o divisor será $(14 + 1)$, e não mais $(13 + 1)$. A cada nova aplicação do método das maiores mé-

¹² SILVA, 1999, p. 61.

¹³ SILVA, 1999, p. 61.

dias, deve-se sempre acrescentar uma unidade ao divisor da fórmula do partido que conquistou uma cadeira na rodada anterior de aplicação do método.

$$\text{Partido A} - 800.000 \div (14+1) = 800.000 \div 15 = 53.333,33$$

$$\text{Partido B} - 470.000 \div (8+1) = 470.000 \div 9 = 52.222,22$$

$$\text{Partido C} - 80.000 \div (1 + 1) = 80.000 \div 2 = 40.000,00$$

Novamente o Partido A obteve a maior média, portanto a 24^a cadeira também será atribuída ao Partido A.

No resultado final, o Partido A conquista 15 cadeiras, o Partido B conquista 8 cadeiras e o Partido C, uma cadeira. O Partido D não conquista qualquer cadeira.

Pôde-se verificar, portanto, o funcionamento da fórmula brasileira, que é do tipo bioperacional. A fórmula brasileira, recorde-se, associa o uso do quociente eleitoral, também chamado de quota Hare, usado na atribuição da maioria das cadeiras, ao uso do método das maiores médias, usado na atribuição das *sobras* de cadeiras. Entretanto, uma fórmula bioperacional poderia perfeitamente usar um método diferente da quota Hare para a atribuição da maioria das cadeiras e, também, um método diferente do das maiores médias para a atribuição das *sobras*.

Ocorre que a combinação utilizada no Brasil em sua fórmula bioperacional, que associa a quota Hare ao método das maiores médias, é apontada pela doutrina brasileira como produzindo quer resultados idênticos, quer muito próximos, aos resultados produzidos por uma fórmula unioperacional conhecida como série de divisores D'Hondt.¹⁴

A série de divisores D'Hondt

A fim de verificar a equivalência de resultados produzidos pela fórmula bioperacional praticada no Brasil e pela série de divisores D'Hondt, aplicar-se-á, a seguir, esta fórmula unioperacional aos mesmos números da eleição hipotética anteriormente apresentada.

A aplicação da série de divisores D'Hondt é simples. A quantidade total de votos de cada partido ou coligação é dividida por

¹⁴ TAVARES, 1994, p. 170-171. Contudo, os seguintes autores apontam a equivalência de resultados do método das maiores médias e da série de divisores D'Hondt, quando ambas são aplicadas como método para atribuição das "sobras" de cadeiras: NICOLAU, 2004, p. 46; SILVA, 1999, p. 61; CAGGIANO, 1987, p. 161; ROMÃO, 2012, p. 71.

diferentes divisores – todos eles números naturais, isto é, inteiros e positivos – e, de todos os resultados encontrados, os partidos ou coligações referentes aos maiores quocientes, na exata quantidade de cadeiras em disputa, elegerão tantos candidatos quanto for a quantidade de seus quocientes dentre os maiores resultados. Veja-se o passo a passo.

O primeiro passo consiste em listar, na primeira coluna de uma tabela, os divisores pelos quais serão divididos os votos de cada partido e coligação.

	Partido A	Partido B	Partido C	Partido D
1	800.000	470.000	80.000	50.000
2				
3				
4				

Na sequência, listam-se os nomes dos partidos na primeira linha e, na segunda linha da tabela, são colocados os votos de todos os partidos ou coligações que participaram da eleição.

O que a segunda linha da tabela exhibe é o resultado da divisão da quantidade de votos de cada partido ou coligação pelo divisor apresentado na primeira célula da linha. Por exemplo, como a quantidade de votos do Partido A foi 800.000, e como 800.000 dividido por 1 resulta em 800.000, este é o valor a se apresentar na linha referente ao divisor “1”. O mesmo raciocínio se aplica aos demais partidos e coligações.

Por fim, os votos totais de cada partido ou coligação devem ser divididos pelos divisores apresentados na primeira coluna da tabela. Como se trata de 24 cadeiras em disputa, restará a tarefa de encontrar as células com os 24 maiores quocientes. Estes quocientes corresponderão às cadeiras a serem atribuídas, de forma que cada partido ou coligação elegerá a mesma quantidade de candidatos que a quantidade de quocientes alcançados dentre os 24 maiores quocientes na tabela. Perceba-se, ainda, que a quantidade de divisores a ser usada varia caso a caso. Pode-se tanto usar um único divisor, caso uma vaga esteja em disputa, por exemplo, ou tantos divisores quanto forem necessários para se poder atribuir todas as cadeiras em disputa.

A tabela final para a eleição hipotética deverá ser a que se apresenta a seguir. Os resultados marcados em negrito representam os 24 maiores quocientes encontrados.

	Partido A	Partido B	Partido C	Partido D
1	800.000	470.000	80.000	50.000
2	400.000	235.000	40.000	25.000
3	266.667	156.667	26.667	16.667
4	200.000	117.500	20.000	12.500
5	160.000	94.000	16.000	10.000
6	133.333	78.333	13.333	8.333
7	114.286	67.143	11.429	7.143
8	100.000	58.750	10.000	6.250
9	88.889	52.222	8.889	5.556
10	80.000	47.000	8.000	5.000
11	72.727	42.727	7.273	4.545
12	66.667	39.167	6.667	4.167
13	61.538	36.154	6.154	3.846
14	57.143	33.571	5.714	3.571
15	53.333	31.333	5.333	3.333

Portanto, usando-se os números de nossa eleição hipotética, o uso tanto da fórmula bioperacional em uso no Brasil, como o uso da série de divisores D'Hondt, chegaram a uma atribuição de cadeiras rigorosamente igual. Não é à toa, portanto, que parte da doutrina brasileira atribui à fórmula eleitoral brasileira a classificação de fórmula ou método D'Hondt.¹⁵

Assim, considerando a igualdade dos resultados alcançados pelos dois métodos, e a fim de justificar o estudo comparativo entre as séries de divisores D'Hondt e a série de divisores de Sainte-Laguë, considerar-se-á que, no Brasil, aplica-se a série D'Hondt.

A série de divisores de Sainte-Laguë

A aplicação da série de divisores de Sainte-Laguë, embora seja essencialmente igual à aplicação da série D'Hondt, apresenta diferentes divisores. Enquanto a série D'Hondt apresenta como divisores os números naturais (1, 2, 3, 4...), a série de Sainte-Laguë tem como divisores os números naturais ímpares (1, 3, 5, 7...).

Veja-se, a seguir, como ficaria a atribuição das cadeiras caso se empregasse, na nossa eleição hipotética, a série de divisores de Sainte-Laguë.

¹⁵ MACHADO, 2012, p. 97; ROMÃO, 2012, p. 52.

	Partido A	Partido B	Partido C	Partido D
1	800.000	470.000	80.000	50.000
3	266.667	156.667	26.667	16.667
5	160.000	94.000	16.000	10.000
7	114.286	67.143	11.429	7.143
9	88.889	52.222	8.889	5.556
11	72.727	42.727	7.273	4.545
13	61.538	36.154	6.154	3.846
15	53.333	31.333	5.333	3.333
17	47.059	27.647	4.706	2.941
19	42.105	24.737	4.211	2.632
21	38.095	22.381	3.810	2.381
23	34.783	20.435	3.478	2.174
25	32.000	18.800	3.200	2.000
27	29.630	17.407	2.963	1.852

Como se vê, ao aplicar a série de divisores de Sainte-Laguë, o Partido A conquista 14 cadeiras, o Partido B conquista 8 cadeiras e os Partidos C e D conquistam uma cadeira cada um.

Ou seja, em comparação com o uso da série de divisores D'Hondt, o uso da série de divisores de Sainte-Laguë atribuiu uma cadeira a menos ao partido mais votado, o Partido A, e atribuiu uma cadeira ao partido menos votado, o Partido D, que com a série D'Hondt não havia conquistado cadeira alguma.

Portanto, conforme sugere o exemplo acima, e segundo a doutrina que trata de sistemas eleitorais, o uso da série de divisores de Sainte-Laguë diminui o bônus auferido pelo partido mais votado quando se usa a série D'Hondt, ajudando, conseqüentemente, partidos menos votados.¹⁶

Essa diferença verificada na atribuição das cadeiras ao se usar em diferentes séries de divisores é explicada pela razão entre os dois primeiros divisores de cada série. Uma razão maior entre tais divisores indica que uma determinada série tenderá a favorecer os partidos mais votados, ao passo que uma série que apresente razão menor entre seus dois primeiros divisores tenderá a favorecer partidos menos votados.¹⁷

A série de divisores D'Hondt tem os números 1 e 2 como seus primeiros divisores. Assim, a razão entre esses dois divisores é 0,5.

¹⁶ TAAGEPERA; SHUGART, 1989, p. 32; TAVARES, 1994, p. 175.

¹⁷ SILVA, 1999, p. 54-56; TAVARES, 1994, p. 170.

Já a série de divisores de Sainte-Laguë tem os números 1 e 3 como seus primeiros divisores. Assim, a razão entre tais divisores é 0,33. Comparando-se as razões 0,5 e 0,33, pode-se concluir que a série D'Hondt é mais favorável aos partidos mais votados, enquanto a série de Sainte-Laguë é comparativamente mais generosa com partidos que recebem menos votos.

Possíveis aplicações ao Brasil

O Brasil adota desde 1950, para a atribuição de cadeiras da Câmara dos Deputados, a fórmula bioperacional cujos resultados equivalem à aplicação da série de divisores D'Hondt. Nesse transcurso de tempo, a única alteração realizada na maneira de se apurarem os candidatos eleitos foi, em 1998, a exclusão da contagem dos votos em branco no total de votos válidos.¹⁸

Como pequena introdução ao sistema político brasileiro, pode-se dizer que:

- a) em relação ao *sistema partidário*, o Brasil pode ser classificado como multipartidário, o que significa que no Brasil há mais de dois partidos políticos que conseguem eleger uma quantidade tal de parlamentares que influencie as votações no Congresso Nacional;
- b) em relação à *forma de Estado*, o Brasil é uma federação, o que significa que há no país diversos estados – bem como municípios –, todos eles autônomos, com governo e administração próprios; e
- c) em relação ao *sistema de governo*, o Brasil adota o presidencialismo, o que significa, entre outras características, que há separação clara entre os Poderes Executivo e Legislativo, além de as chefias de Estado e de governo serem exercidas pelo mesmo encarregado eleito pelo eleitorado: o presidente da república.¹⁹

A presença de um sistema de governo presidencialista, associado ao sistema multipartidário e à federação, recebe, no Brasil, o nome de presidencialismo de coalizão. Por tal expressão, entende-se que o ato de governar, no Brasil, requer do governo a

¹⁸ NICOLAU, 2004, p. 46.

¹⁹ Para uma caracterização mais aprofundada do presidencialismo, veja-se AMORIM NETO, 2006, p. 21-26.

formação de coalizões tanto em um eixo partidário como em um eixo regional-estadual.²⁰ Ou seja, no presidencialismo de coalizão, a governabilidade do país, livre de paralísias institucionais, requer que coalizões sejam feitas junto a diferentes partidos associados ao partido do presidente, como, também, junto a diferentes estados cujos governos e parlamentares no Congresso Nacional sejam simpáticos à agenda do governo federal.

A doutrina de ciência política habitualmente entende que a mudança de sistemas eleitorais é uma decisão essencialmente política, até por não haver sistemas melhores que outros.²¹

A manutenção da série D'Hondt na legislação eleitoral brasileira permite o favorecimento do partido que ganhou mais votos em uma eleição. Por um lado, isso permite que tal partido fique mais próximo de alcançar a maioria das cadeiras no Congresso Nacional, o que tende a favorecer a governabilidade do país, sobretudo quando tal partido é o do presidente da república. Por outro lado, o emprego da série D'Hondt torna mais difícil alcançar uma proporcionalidade em que a quantidade de votos recebidos por cada partido é percentualmente equivalente à quantidade de cadeiras que lhe são atribuídas na Câmara dos Deputados.

Entretanto, uma eventual implementação da série de Sainte-Laguë certamente favoreceria uma atribuição mais proporcional de cadeiras a partidos que conseguem resultados menos expressivos nas urnas. Dessa forma, a proporcionalidade entre votos e cadeiras atribuídas seria maior. Contudo, uma distribuição de cadeiras feita de forma mais difusa, até com a possível representação parlamentar de partidos que, sem a série de Sainte-Laguë, não conseguiriam qualquer cadeira, tenderia a aumentar a pulverização de partidos no Congresso Nacional. Com tal pulverização, a governabilidade tende a tornar-se mais custosa, em razão da maior necessidade de se construírem acordos e coalizões entre o partido do presidente da república e aqueles que formarão a sua base de apoio.

Portanto, uma eventual decisão pela manutenção da série D'Hondt ou pela adoção da série de Sainte-Laguë seria essencialmente política. Tanto a manutenção da série atual, como a eventual adoção da série nova, apresentam vantagens e desvantagens. A decisão, assim, passaria essencialmente por escolher aquilo que

²⁰ CINTRA, 2007, p. 65.

²¹ SILVA, 1999, p. 54, 60, 181.

é mais valoroso ao país: a governabilidade ou a representatividade das diferentes correntes políticas.²²

Não se pode esquecer, contudo, que a proporcionalidade entre votos dos partidos e as cadeiras que lhes são atribuídas não é uma variável condicionada apenas pela fórmula eleitoral. Outros fatores, como a magnitude das circunscrições e a possibilidade de serem criadas coligações eleitorais, também afetam aquela proporcionalidade.²³

Conclusões

Os sistemas eleitorais adotados na legislação de um determinado país são instrumentos relevantes para determinar quem serão os representantes eleitos. A escolha de uma determinada regra, em detrimento de outra, pode ser decisiva para a definição de quem vencerá um pleito majoritário ou, ainda, para a definição de quantas cadeiras serão atribuídas a cada partido na disputa de eleições proporcionais.

Duas possíveis maneiras de atribuir cadeiras em eleições proporcionais são feitas por meio das séries de divisores D'Hondt e de Sainte-Laguë. Comparando as duas, pode-se dizer que a primeira beneficia os partidos que receberam mais votos, enquanto a segunda garante maior proporcionalidade entre os votos que um partido recebe e as cadeiras que lhe são atribuídas.

Contudo, não se pode dizer que há sistemas eleitorais melhores ou piores. Cada um apresenta suas vantagens e desvantagens e maior ou menor adequação aos propósitos que se almejam. A decisão quanto a uma eventual alteração das regras eleitorais de um país costuma ser um processo difícil²⁴ e que passa por uma decisão eminentemente política.

Referências

AMORIM NETO, Octavio. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV/ Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

²² SILVA, 1999, p. 147.

²³ MACHADO, 2012, p. 1-2, 95, 97.

²⁴ TAAGEPERA; SHUGART, 1989, p. 4-5.

BRASIL. *Código eleitoral*: lei n 4.737, de 15 de julho de 1965.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

CINTRA, Antônio Octávio. O sistema de governo no Brasil. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2. ed.. Rio de Janeiro/São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung/ Editora Unesp, 2007.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

MACHADO, Aline. *Alianças eleitorais: casamento com prazo de validade: o caso das coligações brasileiras*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

_____. *História do voto no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

PASQUINO, Gianfranco. *Curso de ciência política*. 2. ed. Parede: Princípiã, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1)

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. Brasília/São Paulo: Editora Universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado, 2000.

RAE, Douglas W. *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*. Madri: Ediciones CITEP, 1977.

ROMÃO, Maurício Costa. *Eleições de deputados e vereadores : compreendendo o sistema em uso no Brasil*. Curitiba : Juruá, 2012.

SALGADO, Eneida Desiree (Coord.). *Sistemas eleitorais: experiências iberoamericanas e características do modelo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SANTOS, Fabiano. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2003.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Rio de Janeiro: Zahar/Brasília : Ed. Universidade de Brasília, 1982.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthew Soberg. *Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press, 1989.

TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

A pergunta “Em quem você votou?” é cabível? Aproveitamento do voto na eleição de 2010 para a Câmara dos Deputados

C. Alexandre A. Rocha¹

Em junho de 2013, as ruas brasileiras foram tomadas pelos maiores protestos populares em duas décadas. O que começara como atos contra aumentos nas passagens dos ônibus transformou-se em canal para uma insatisfação generalizada em relação aos gastos com a Copa do Mundo de Futebol, à qualidade dos serviços de transportes urbanos, de saúde e de educação, a várias denúncias de corrupção e a supostos exemplos de impunidade. Tinha-se, portanto, uma pauta de reivindicações diversa e desconexa. Além do mais, diferentemente do que ocorrera nas *Diretas Já*, em 1984, e nas manifestações contra o Presidente Fernando Collor, em 1992, os protestos primaram por passar ao largo de lideranças políticas tradicionais, rejeitando-se a presença de parlamentares e de símbolos partidários. Dessa forma, cristalizou-se entre vários observadores a percepção de que nosso sistema político enfrenta uma crise de representatividade. Em 19 de junho de 2013, p. ex., o *site* UOL noticiou o que segue:

Mais do que uma insatisfação com altos custos de vida ou com episódios de

¹ O autor agradece os comentários de Benjamin Miranda Tabak, Marcos Antonio Kohler e Pedro Fernando de Almeida Nery Ferreira. Os erros e as omissões remanescentes permanecem sendo de sua inteira responsabilidade.

corrupção e impunidade, o que de fato tem turbinado as manifestações populares pelo Brasil afora é um nível crescente de indignação da classe média com a representação política tradicional. Essa é, em síntese, a avaliação de especialistas ouvidos pelo UOL sobre o fenômeno de ocupação das ruas por multidões de estudantes e de trabalhadores – a maioria de estratos sociais chamados de emergentes.²

Impõe-se notar, entretanto, que esses juízos não constituem, em sentido estrito, uma novidade. Já em 2009, Maria Rita Loureiro assim abordou a questão:

(...) o tema da crise da representação está presente hoje não só nos debates acadêmicos como nos meios políticos de todos os países democráticos. É amplamente reconhecido que as eleições são instrumentos insuficientes de expressão da soberania popular, de responsividade e de representatividade dos governantes. O peso desmesurado do poder econômico, a corrupção relacionada ao financiamento de campanhas, a desproporcionalidade na tradução de votos em cadeiras, entre outros, questionam os parlamentos como espaços de representação (Loureiro, 2009, p. 63).

Com efeito, esse tema guarda relação estreita com discussões recorrentes no âmbito da Ciência Política sobre o exato significado da representação política nas sociedades modernas, passando pelo grau de autonomia dos representantes *vis-à-vis* o grau de controle exercido pelos representados e pela assimetria informacional entre estes e aqueles – *vide*, p. ex., Manin (1995).³ As insuficiências apontadas têm, inclusive, legitimado diferentes formas de participação política direta, como no caso de conselhos in-

² Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/19/especialistas-veem-inicio-de-cri-se-de-representacao-entre-sociedade-e-politica.htm>>.

³ Essas questões estão igualmente presentes na literatura sobre o problema do principal-agente. Este ocorre quando uma pessoa ou entidade (o *agente*) toma decisões em nome de outra pessoa ou entidade (o *principal*), com as ações do primeiro sendo ditadas por seus próprios interesses e não pelos do último.

tegrados por agentes interessados ou especializados. Ao mesmo tempo, a disseminação dessa estratégia suscita dúvidas acerca da sua compatibilidade com as funções clássicas da representação política, quais sejam: assegurar a igualdade entre os representados e garantir o controle popular dos representantes.

Especificamente em relação ao diagnóstico anterior, interessamos em especial o seu juízo, bastante difundido, sobre a *desproporcionalidade na tradução de votos em cadeiras*. Trata-se de questão basilar relacionada com a qualidade do nosso sistema representativo, que, por ser passível de análise matemática, pode ser confirmada ou refutada de maneira incontrovertida. Entendemos, porém, que essa discussão não deve se resumir ao cálculo trivial da proporcionalidade entre votos recebidos e bancadas eleitas nos pleitos proporcionais. O importante é determinar em que medida os votos dados se traduzem em eleitores representados. Com isso, a nossa pergunta-chave é: qual é a taxa de aproveitamento dos votos de todos os brasileiros? Uma taxa reduzida simplesmente mostraria que é inócua a costumeira provocação sobre se lembramos ou não em quem votamos no passado.⁴ Afinal, se poucos votos fossem efetivamente aproveitados, qual seria o proveito de semelhante lembrança? No intuito de responder a essas questões, analisaremos as últimas eleições para a Câmara dos Deputados, em 2010. Os dados usados foram extraídos do *site* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).⁵

O presente trabalho divide-se em cinco seções. Primeiramente, exporemos as principais características das eleições de 2010 para a Câmara dos Deputados. Depois, apontaremos aspectos do nosso sistema eleitoral que podem engendrar resultados pouco representativos da vontade geral dos eleitores. Em seguida, analisaremos os resultados efetivamente alcançados. Nessa análise, consideraremos apenas os candidatos eleitos, descartando-se todos os suplentes. Na sequência, os resultados brasileiros serão comparados com os da eleição de 2010 para o parlamento australiano. A comparação justifica-se por este país contar com voto obrigatório e sistema eleitoral distrital. Por fim, teremos a conclusão.

⁴ Estima-se que 71% dos eleitores esquecem em quem votaram para deputado federal após quatro anos (ALMEIDA, 2006, p. 36).

⁵ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/>>.

1. As eleições para a Câmara dos Deputados de 2010

As eleições de 2010 para deputado federal contaram com 4.887 candidatos, pertencentes a 27 partidos.⁶ Havia 135.523.581 brasileiros aptos a votar e 111.038.684 compareceram – abstenção de 18,07%, portanto. Os votos nominais, em legendas, brancos e nulos foram, respectivamente, 89.367.502, 9.022.359, 7.506.834 e 5.141.988. Dessa forma, os votos válidos somaram 98.389.861. Em disputa, 513 vagas na Câmara Baixa.

Considerando-se as seções estaduais de cada partido, temos que AM, MG, PE, PR, RJ e SP contaram com a maior quantidade (26) e MT e TO, com a menor (21). Ao todo, 657 seções apresentaram candidatos: 105 concorreram isoladamente, enquanto as demais se organizaram em 104 coligações. A maior coligação⁷ reuniu 14 seções. Em média, as coligações contaram com 5,3 seções. Os candidatos organizaram-se da seguinte maneira:

208 209

Tabela 1: Vagas, partidos, coligações e candidatos por estado

UF	Quantidade			
	Vagas	Partidos	Coligações	Candidatos
AC	8	–	2	37
AL	9	1	4	64
AM	8	4	3	51
AP	8	2	4	74
BA	39	5	3	243
CE	22	4	5	114
DF	8	5	4	94
ES	10	1	4	72
GO	17	–	5	119
MA	18	3	4	151
MG	53	6	6	524
MS	8	1	3	67
MT	8	2	4	68
PA	17	3	3	118
PB	12	4	3	77
PE	25	5	4	176

⁶ DEM, PC do B, PCB, PCO, PDT, PHS, PMDB, PMN, PP, PPS, PR, PRB, PRP, PRTB, PSB, PSC, PSDB, PSDC, PSL, PSOL, PSTU, PT, PT do B, PTB, PTC, PTN e PV.

⁷ Frente Popular do Acre (FPA) II.

UF	Quantidade			
	Vagas	Partidos	Coligações	Candidatos
PI	10	6	3	87
PR	30	8	4	265
RJ	46	10	5	751
RN	8	3	5	60
RO	8	1	4	71
RR	8	2	3	62
RS	31	8	5	271
SC	16	6	3	147
SE	8	4	4	54
SP	70	11	5	1.030
TO	8	-	2	40
Total	513	105	104	4.887

Fonte: elaborada pelo autor.

A quantidade de candidatos deve ser considerada alta ou baixa, diante das vagas em disputa? À primeira vista, a relação média de 9,53 candidatos por vaga pode parecer alta.⁸ No entanto, considerando-se o disposto no art. 10 da Lei nº 9.504, de 1997, que *estabelece as normas para as eleições*, a conclusão tende a ser diversa. Com efeito, o citado dispositivo estabelece que cada partido pode registrar candidatos até 150% do número de lugares a preencher. Já as coligações podem registrar até 200%. Além do mais, esses percentuais sobem para 200% e 300%, respectivamente, no caso de entes com até vinte lugares a preencher.

À luz da quantidade de partidos e coligações que concorreram na eleição de 2010, é possível calcular o número máximo de candidatos que poderiam ter sido lançados naquele pleito:

Tabela 2: Quantidades máximas de candidatos por estado

UF	Quantidade				Total (A + B)
	por Partido	por Coligação	para Partidos (A)	para Coligações (B)	
AC	16	24	-	48	48
AL	18	27	18	135	153
AM	16	24	64	168	232

⁸ Máxima de 16,33, no Rio de Janeiro, e mínima de 4,63, no Acre.

UF	Quantidade				Total (A + B)
	por Partido	por Coligação	para Partidos (A)	para Coligações (B)	
AP	16	24	32	144	176
BA	58	78	290	624	914
CE	33	44	132	396	528
DF	16	24	80	216	296
ES	20	30	20	150	170
GO	34	51	–	255	255
MA	36	54	108	378	486
MG	79	106	474	1.272	1.746
MS	16	24	16	96	112
MT	16	24	32	144	176
PA	34	51	102	306	408
PB	24	36	96	252	348
PE	37	50	185	450	635
PI	20	30	120	270	390
PR	45	60	360	720	1.080
RJ	69	92	690	1.380	2.070
RN	16	24	48	192	240
RO	16	24	16	120	136
RR	16	24	32	120	152
RS	46	62	368	806	1.174
SC	32	48	192	432	624
SE	16	24	64	192	256
SP	105	140	1.155	2.240	3.395
TO	16	24	–	48	48
Total	–	–	4.694	11.554	16.248

Fonte: elaborada pelo autor.

Com isso, temos que as 4.887 candidaturas efetivamente lançadas representaram apenas 30,08% do total legal admitido.⁹ Na falta de coligações, se as 657 seções estaduais permanecessem na disputa, o total admitido alcançaria 21.509 candidaturas.

Por esse prisma, temos que as seções partidárias têm sido, em média, moderadas na fixação do tamanho de suas chapas. Isso, porém, evidencia outra questão-chave: nosso marco legal pode estar sendo demasiado permissivo ao tratar desse tema. Análise contida na Seção III procurará iluminar melhor esse aspecto.

⁹ Máximo de 83,33%, em Tocantins, e mínimo de 21,09%, no Rio de Janeiro.

2. Riscos para a representatividade das eleições para deputado

Qualquer exame dos resultados das eleições proporcionais no Brasil precisa começar pela definição do quociente eleitoral. Para obtê-lo, divide-se a quantidade de votos válidos (excluídos os brancos e nulos, portanto) pela quantidade de cadeiras em disputa, arredondando-se para o inteiro mais próximo. No caso em tela, a votação relevante é aquela obtida pelos candidatos e pelas legendas em cada estado. Dividindo-se as votações obtidas pelos quocientes eleitorais, temos frações desses coeficientes. Somadas, essas frações totalizam as vagas em disputa: 513.

Se todos os votos dados fossem considerados na composição da Câmara Baixa e se os votos nominais e de legenda fossem computados separadamente, as frações dos 4.887 candidatos e das 209 legendas¹⁰ somariam 467,78 e 45,22 cadeiras, respectivamente. Evidentemente, não é o que acontece. Primeiro, os votos de legenda são combinados com os nominais no intuito de determinar a votação total de cada coligação ou partido que esteja concorrendo isoladamente. Depois, compara-se o total obtido com o quociente eleitoral para determinar quais legendas contarão com representantes na legislatura subsequente.

Dessa forma, temos que os citados quocientes representam autênticas cláusulas de barreiras, pois os candidatos de legendas cujas votações sejam menores do que os quocientes correspondentes simplesmente são desconsiderados. Apenas aqueles pertencentes a legendas com votações superiores serão listados, em ordem decrescente das suas votações nominais. O rol final de eleitos e de suplentes será ditado pelo Método d'Hondt,¹¹ que aloca as vagas em disputa entre as legendas habilitadas.

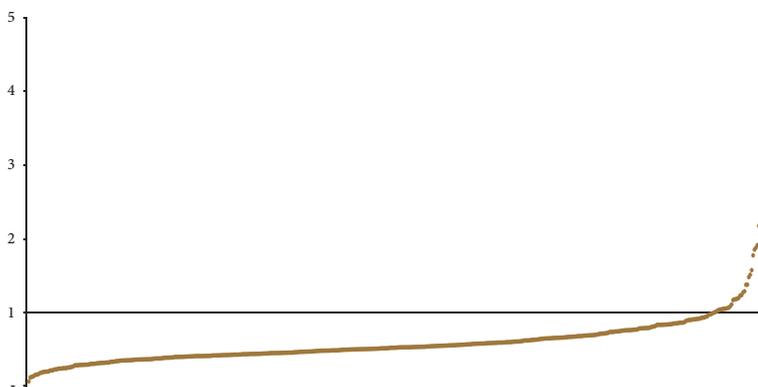
Note-se que, em um cenário no qual os eleitos tivessem de alcançar, sem exceção, o quociente eleitoral, esses candidatos precisariam receber 100% dos votos, bem como ser, em cada estado, igualmente votados. Semelhante disputa não teria, naturalmente, sentido. Na prática, o que temos é a situação representada no

¹⁰ Como visto anteriormente, 104 coligações e 105 partidos concorrendo isoladamente.

¹¹ Igualmente conhecido como método dos quocientes ou da média mais alta, esse método distribui vagas discretas de órgãos colegiados entre os representantes eleitos por frações contínuas da votação total.

próximo gráfico, na qual somente 35 candidatos apresentaram quocientes eleitorais maiores do que um.

Gráfico 1: Votação Nominal/Quociente Eleitoral Estadual



Fonte: elaborado pelo autor.

O sistema eleitoral brasileiro, no que diz respeito a pleitos proporcionais, combina circunscrições geográficas amplas (os estados, no caso de eleições para as assembleias legislativas e a Câmara dos Deputados, ou os municípios, no caso das câmaras de vereadores), com cláusulas de barreira e muitos candidatos. Nesse contexto, qual será o piso para a representação popular? No modelo distrital com 2º turno, p. ex., o piso sempre será $50\% + 1$ dos votos válidos. Este é o caso australiano, que será analisado na Seção IV.

No Brasil, podemos imaginar pelo menos duas situações-limite que resultariam em baixo aproveitamento dos votos dados. São variantes da estratégia de mercado *o vencedor leva tudo*¹², aplicadas às disputas intralegendas e entre legendas. Na primeira, imaginemos uma legenda com dez candidatos e 100.001 votos que seja contemplada com uma única vaga pelo Método d'Hondt. Se nove obtiverem 10.000 votos cada e um, 10.001 votos, este último será eleito embora tenha sido votado por apenas 10% dos eleitores da legenda em questão. Estendendo-se esse exercício para as demais coligações, temos que o grau de representatividade daqueles eleitos pode ser muito reduzido, especi-

¹² Mercado no qual os contendores com melhor desempenho capturam a maior parte das recompensas envolvidas, restando pouco para os demais.

almente no caso de coligações inconsistentes do ponto de vista ideológico.¹³

Na segunda, imaginemos uma disputa com dez legendas, 100.010 votos válidos e dez vagas. O quociente eleitoral, portanto, é igual a 10.001. Se nove obtiverem 10.000 votos cada e uma, 10.010, todas as vagas serão preenchidas por esta última, supondo-se que esta conte com pelo menos dez candidatos.

Sempre que a quantidade de legendas for igual à de vagas ou menor que elas, o cenário anterior pertencerá, *in totum*, ao campo do possível: todas as legendas, com uma única exceção, obteriam o *quociente eleitoral - 1*, enquanto a restante capturaria os votos remanescentes e ocuparia todas as vagas em disputa. Caso haja mais legendas do que vagas, uma poderia atingir o quociente eleitoral enquanto as demais dividiriam igualmente a votação restante – ou mesmo desigualmente, se sempre inferior ao quociente. A tabela a seguir mostra o que aconteceria no caso brasileiro:

Tabela 3: Representação popular mínima

UF	Quantidade				
	Vagas	Votos Válidos	Quociente Eleitoral ¹	Legendas	Legenda Dominante ²
AC	8	346.126	43.266	2	302.861
AL	9	1.415.349	157.261	5	786.309
AM	8	1.530.188	191.274	7	382.553
AP	8	343.609	42.951	6	128.858
BA	39	6.684.011	171.385	8	5.484.324
CE	22	4.245.463	192.976	9	2.701.666
DF	8	1.406.083	175.760	9	175.767
ES	10	1.886.271	188.627	5	1.131.767
GO	17	2.988.243	175.779	5	2.285.131
MA	18	3.043.352	169.075	7	2.028.907
MG	53	10.413.335	196.478	12	8.252.088
MS	8	1.281.235	160.154	4	800.775
MT	8	1.506.816	188.352	6	565.061
PA	17	3.422.655	201.333	6	2.415.997

¹³ Estudo sobre as eleições em Santa Catarina, p. ex., apontou que, das sete coligações que disputaram vagas para a Câmara dos Deputados em 2002, três (42,86% do total) apresentavam baixa coerência ideológica (CARREIRÃO, 2006, p. 148).

UF	Quantidade				
	Vagas	Votos Válidos	Quociente Eleitoral ¹	Legendas	Legenda Dominante ²
PB	12	1.952.737	162.728	7	976.375
PE	25	4.450.200	178.008	9	3.026.144
PI	10	1.668.005	166.801	9	333.609
PR	30	5.717.621	190.587	12	3.621.171
RJ	46	8.009.950	174.129	15	5.572.153
RN	8	1.653.375	206.672	8	206.679
RO	8	765.958	95.745	5	382.983
RR	8	222.696	27.837	5	111.352
RS	31	6.165.335	198.882	13	3.778.766
SC	16	3.471.076	216.942	9	1.735.546
SE	8	1.028.489	128.561	8	128.568
SP	70	22.043.634	314.909	16	17.320.013
TO	8	728.049	91.006	2	637.044
Total	513	98.389.861	4.407.478	209	65.272.467

Fonte: elaborada pelo autor. Notas: (1) Votos Válidos / Vagas; (2) Votos Válidos - [(Quociente Eleitoral - 1) × (Legendas - 1)].

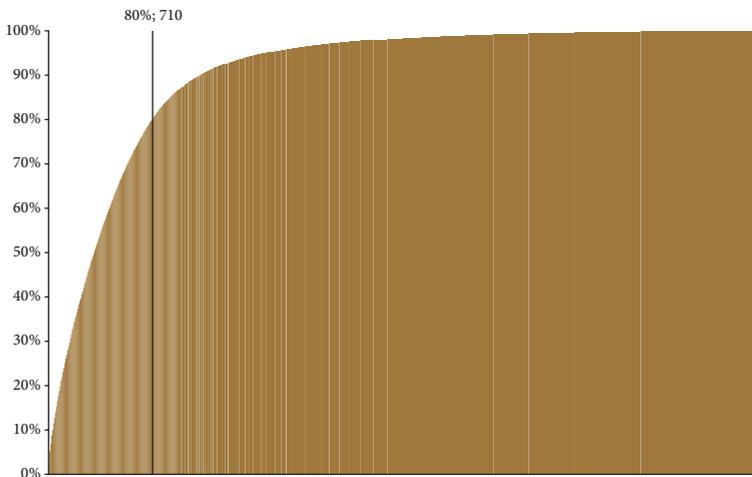
O simples somatório dos quocientes eleitorais é uma boa aproximação da menor representação admitida quando há mais legendas do que vagas. Neste caso, apenas 4,48% dos votos seriam aproveitados. Concretamente, porém, uma vez que somente o Distrito Federal contou com mais legendas do que vagas, a menor representação exigida alcançaria 66,34% dos votos válidos. Trata-se de um resultado especialmente relevante, pois indica que, na prática, uma menor quantidade de coligações aumenta o grau mínimo de representatividade do nosso sistema eleitoral, embora inexistam restrições legais nesse sentido.

3. Os resultados das eleições para a Câmara dos Deputados de 2010

E o que podemos afirmar acerca da quantidade de candidaturas? Lembremos, primeiro, que os votos dos 4.887 candidatos, expressos na forma de frações dos quocientes eleitorais, somam 467,78 cadeiras. Ordenando-se e acumulando-se essas frações, temos que 710 candidatos responderam por 80% dos votos da-

dos, como ilustrado pelo próximo gráfico.¹⁴ Esse conjunto restrito concentrou 96,49% dos eleitos. Apenas 18 deputados saíram do rol de 4.177 candidatos com votações diminutas.

Gráfico 2: Quocientes Eleitorais Acumulados



Fonte: elaborado pelo autor.

Na Seção I, procuramos responder à pergunta sobre se a quantidade de candidatos foi alta ou baixa. Para isso, calculamos quantas candidaturas poderiam ter sido lançadas no pleito de 2010. Agora podemos introduzir outra dimensão: quantos são os candidatos efetivamente competitivos? Para um universo de 513 vagas em disputa, percebemos que tão somente 710 candidatos se destacaram – menos de dois candidatos para cada cadeira, portanto.¹⁵ Aqui temos outra importante conclusão: a quantidade de candidatos competitivos é um subconjunto diminuto do universo de candidatos, o que reforça a ideia de que nosso marco legal é demasiado permissivo ao tratar do tamanho máximo de cada chapa. E quem são os candidatos? Análise quantitativa recente apontou o seguinte:

¹⁴ Acumulando-se, para cada estado, as frações dos quocientes eleitorais, verificamos que 769 candidatos respondem por pelo menos 80% dos somatórios. A diferença é suficientemente pequena para permitir, por uma questão de simplicidade expositiva, o uso dos dados agregados.

¹⁵ No nível estadual, a maior proporção entre candidatos competitivos (i.e., que respondem por pelo menos 80% dos quocientes eleitorais alocados conforme a votação nominal) e cadeiras ocorre no Amapá: 2,87. A menor, em Pernambuco: 0,96.

[For the state and national elections it is possible to see (...) a strong correlation between the performance of the party and the number of non-migrant candidates in a give election] (Barbosa-Filho et al., 201, p. 5).

Os *não migrantes* são aqueles que, no período analisado, disputaram um cargo específico pelo mesmo partido. Assim, diferem dos *migrantes*, que concorreram por partidos diferentes, e dos *novatos*, que disputaram pela primeira vez. Portanto, trata-se de personalidades políticas testadas. Ao menos nos níveis federal e estadual, a estratégia eleitoral dominante é o simples reconhecimento nominal. Os seus exemplos mais conhecidos e comentados advêm dos mundos artístico e esportivo, mas estão inseridos em um fenômeno muito mais amplo, que favorece os políticos tradicionais. O Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), p. ex., em estudo citado pelo *site Congresso em Foco* em 30 de setembro de 2013 (*vide* tabela seguinte),¹⁶ calculou que quase 80% dos deputados buscaram a reeleição em 2010 e que a proporção entre candidatos à reeleição e reeleitos alcançou 70,76% naquele pleito.

216 217

Tabela 4: Renovação na Câmara dos Deputados de 1990 a 2010

Ano	1990	1994	1998	2002	2006	2010
Cadeiras	495	503	513	513	513	513
Candidatos à Reeleição	368	397	443	416	442	407
Índice de Recandidatura	74,34%	78,92%	86,35%	81,09%	86,16%	79,33%
Reeleitos	189	230	288	283	267	286
Índice de Reeleição ¹	51,35%	57,93%	65,01%	68,02%	60,41%	70,76%
Novos	306	273	225	230	246	227
Índice de Renovação ^{2,3}	61,82%	54,28%	43,86%	44,83%	47,95%	44,25%

Fonte: DIAP. Notas: (1) cálculo baseado na quantidade de candidatos à reeleição; (2) cálculo baseado na quantidade de cadeiras da Câmara dos Deputados; (3) inclui políticos, inclusive ex-deputados, egressos de outros cargos ou afastados temporariamente.

¹⁶ Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/opinio/colunistas/renovacao-da-camara-tende-a-ser-recorde-em-2014/>>.

Em uma perspectiva de mais longo prazo, as taxas de renovação parlamentar caíram de cerca de 60% em 1990 para menos de 50% nos pleitos realizados após 1998. Uma possível explicação para esse comportamento são os ajustes feitos na legislação eleitoral nas duas últimas décadas, frequentemente no sentido de disciplinar de maneira mais estrita o período e os espaços dedicados à propaganda eleitoral. A consequência disso pode ser o favorecimento dos incumbentes em detrimento dos novatos. Esses ajustes podem, inclusive, refletir um processo de aprendizado do próprio sistema político, em busca de contextos menos propícios a altas taxas de renovação parlamentar.

Outro exemplo de aprendizagem pode ser encontrado, na relação entre votação obtida e representação parlamentar. O juízo crítico de Maria Rita Loureiro, citado anteriormente, sobre haver uma *desproporcionalidade na tradução de votos em cadeiras* exprime uma visão bastante comum acerca desse tema. Alexandre Moraes, p. ex., compartilha dessa mesma visão:

Dentre outras importantes causas, poder-se-iam apontar três primordiais para [o] distanciamento entre representantes e representados: o desvirtuamento da proporcionalidade parlamentar, o total desligamento do parlamentar com seu partido político e a ausência de regulamentação na atuação dos grupos de pressão perante o Parlamento (MORAES, 2000, p. 4).

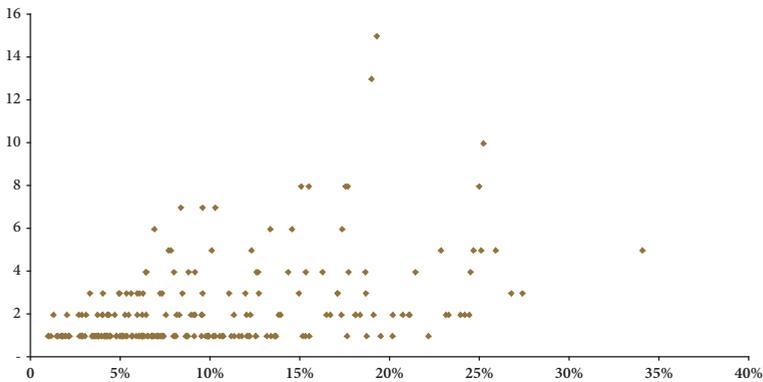
Interessam-nos, em especial, as questões do *desvirtuamento da proporcionalidade parlamentar* e do *desligamento do parlamentar com seu partido político*. No entanto, o que os dados mostram? Primeiramente, analisando-se as votações estaduais, temos um alto grau de dispersão entre bancadas eleitas e proporção dos votos obtidos. O PRB (MG), p. ex., elegeu um deputado contando com tão somente 0,97% dos votos válidos, enquanto o PMDB (TO) alcançou resultado semelhante ainda que tenha recebido expressivos 22,06% da votação. Ao mesmo tempo, com 19,21% dos votos, a bancada do PT (SP) alcançou 15 deputados. O gráfico 3 ilustra a dispersão em tela, aparentemente corroborando o desvirtuamento mencionado inicialmente.

No entanto, agregando-se as bancadas eleitas pelas seções estaduais, o resultado alcançado é inteiramente diferente, como mostrado pelo gráfico 4.

Com efeito, as bancadas de cada partido são muito próximas das que seriam obtidas considerando-se as suas participações nos votos

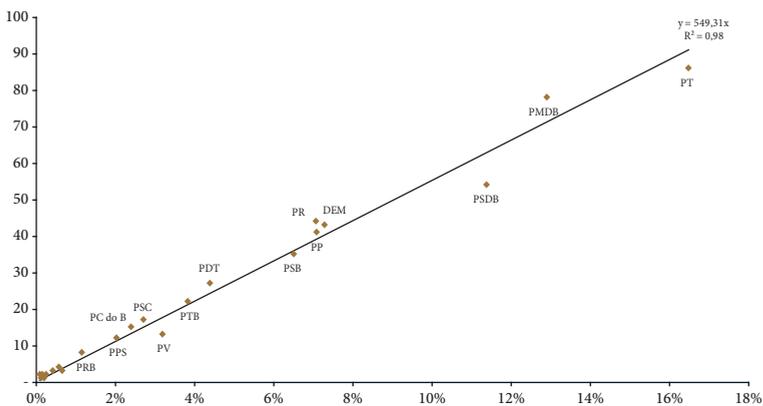
válidos apurados nacionalmente.¹⁷ Como isso será possível? Aqui convém retomar a hipótese de aprendizagem. Fixadas as regras da disputa, é razoável que os atores envolvidos busquem otimizar os resultados alcançados. Após sucessivas interações, esses resultados devem se aproximar do equilíbrio relativo entre os vários contenedores. Afinal, trata-se de um exercício de *tentativa e erro*, com cada participante sempre buscando os melhores desenlaces.

Gráfico 3: % Votação Estadual X Representação Parlamentar



Fonte: elaborado pelo autor.

Gráfico 4: % Votação Nacional X Representação Parlamentar



Fonte: elaborado pelo autor. Nota: Partidos não assinalados: PHS, PMN, PRP, PRTB, PSL, PSOL, PT do B e PTC.

¹⁷ As diferenças, arredondadas para o inteiro mais próximo, entre as bancadas efetivas e aquelas ditadas pelas participações nos votos válidos são: +1 (PC do B), +1 (PHS), +1 (PMN), +1 (PPS), +1 (PR), +1 (PRTB), +1 (PT do B), +2 (DEM), +2 (PDT), +2 (PRB), +2 (PRP), +2 (PSC), +4 (PP), +5 (PMDB), -1 (PSOL), -2 (PSB), -5 (PV), -7 (PT) e -10 (PSDB).

Esta última constatação, entretanto, não desqualifica, por si só, o debate acerca da qualidade do nosso sistema representativo. Ainda há o problema do afastamento do parlamentar em relação ao seu partido. Em outras palavras, ainda que os partidos estejam sendo, ao menos aparentemente, eficientes na montagem de suas bancadas, em que medida são eles próprios relevantes para explicar a ação individual dos parlamentares no exercício dos seus mandatos? Aqui, outra análise quantitativa recente oferece algumas conclusões contraintuitivas:

[(...) politicians appear to put party interest over the interest of the region they represent – we found almost no evidence of regionalism but strong party loyalty] (OLIVEIRA et al., 2014, p. 1).

Em que pese os problemas de fluidez e de multiplicidade das fronteiras partidárias, há evidências de que os parlamentares são, sim, pautados por suas lideranças, em detrimento, p. ex., de afinidades regionais ou estaduais. Dessa forma, em um contexto no qual os partidos desempenham um papel relevante na delimitação da ação congressual e no qual estes têm a possibilidade de moldar e de se moldar, de modo dinâmico, ao processo eleitoral, quais são os seus resultados em termos de participação nos votos dados?

Vimos que o comedimento na formação de coligações assegura um grau elevado de representatividade para os eleitos e que são poucos os candidatos efetivamente competitivos. São indícios que antecipam a resposta buscada: o sistema eleitoral brasileiro tem demonstrado ser capaz de capturar parcela bastante expressiva dos votos válidos. Os dados correspondentes, em termos absolutos, estão no Anexo. Este discrimina, por estado, as votações nominais e em legenda dos eleitos e dos não eleitos. Impõe-se notar que as votações nominais dos não eleitos foram subdivididas em votos dados a legendas eleitas e não eleitas. Entendemos que o primeiro subgrupo se equipara às votações em legendas eleitas: a representação ocorre por intermédio das bancadas empossadas em vez de parlamentares específicos. Trata-se de procedimento compatível com a constatação de que os alinhamentos partidários *explicam*, em boa medida, a atuação dos congressistas.¹⁸

¹⁸ Nesse sentido, temos que as coligações eleitorais não constituem variáveis explicativas significativas, uma vez que incorrem em problemas de inconsistência programática, bem como são transitórias.

Em termos dos votos válidos, as votações nominais dos eleitos e dos não eleitos de legendas eleitas e as votações em legendas eleitas alcançaram, respectivamente, 59,93%,¹⁹ 23,03%²⁰ e 7,90%²¹ do total, somando 90,86%.²² O somatório é, inegavelmente, muito alto. As votações nominais dos não eleitos de legendas não eleitas e as votações em legendas não eleitas, por sua vez, atingiram minúsculos 7,86% e 1,27% do total. Quase todos os votos válidos estão, portanto, representados, em alguma medida, no âmbito da Câmara dos Deputados.

Já, em termos de eleitores aptos, as votações nominais dos eleitos e dos não eleitos de legendas eleitas e as votações em legendas eleitas alcançaram, respectivamente, 43,51%,²³ 16,72%²⁴ e 5,74%²⁵ do total, somando 65,97%.²⁶ As votações nominais dos não eleitos de legendas não eleitas e as votações em legendas não eleitas, a seu tempo, atingiram minúsculos 5,71% e 0,92% do total. Os 27,40% restantes são as abstenções e os votos brancos e nulos. Consequentemente, mais de um eleitor a cada dois está formalmente representado na Câmara Baixa. À luz dessa constatação, é forçoso concluir que seria bastante razoável que lembrássemos em quem votamos no passado, pois a maior parte dos votos dados foi sim aproveitada por nosso sistema representativo.

4. As eleições para o Parlamento Australiano de 2010

A Austrália possui algumas características especialmente relevantes para um exercício de comparação com o Brasil: *(i)* as eleições são distritais, com cada partido apresentando um único candidato; *(ii)* o voto é obrigatório, o que minimiza as abstenções, comuns nas democracias com voto facultativo; e *(iii)* há o chama-

¹⁹ Mínimo de 39,68%, no Amapá, e máximo de 73,66%, em Pernambuco.

²⁰ Mínimo de 5,04%, no Distrito Federal, e máximo de 30,81%, em São Paulo.

²¹ Mínimo de 2,67%, no Distrito Federal, e máximo de 11,88%, em São Paulo.

²² Mínimo de 67,40%, em Tocantins, e máximo de 97,49%, em São Paulo.

²³ Mínimo de 32,44%, no Amapá, e máximo de 52,60%, no Rio Grande do Norte.

²⁴ Mínimo de 3,86%, no Distrito Federal, e máximo de 24,51%, no Amapá.

²⁵ Mínimo de 2,05%, no Distrito Federal, e máximo de 8,64%, em São Paulo.

²⁶ Mínimo de 51,77%, em Tocantins, e máximo de 70,95%, em São Paulo.

do 2º turno instantâneo nas eleições parlamentares,²⁷ o que assegura que o vencedor contará com, no mínimo, 50% + 1 dos votos válidos. São elementos que tendem a tornar os pleitos daquele país bastante competitivos e representativos. A questão é saber como o modelo australiano se sai *vis-à-vis* o brasileiro.

O país é organizado em oito estados²⁸, que são divididos em 150 distritos. Em 2010, as vagas correspondentes foram disputadas por 849 candidatos (5,66 candidatos para cada cadeira).²⁹ Desse total, 844 pertenciam a 24 partidos – alguns com existência puramente local. Os cinco restantes eram avulsos.

Conforme o *site* da Comissão Eleitoral Australiana,³⁰ os aptos a votar somavam 14.086.869 pessoas, sendo que 13.131.667 efetivamente participaram das eleições (7,78% de abstenção, portanto). Os votos válidos na primeira contagem somaram 12.402.363 (apenas 729.304 votos nulos). Nessa fase, os eventuais vencedores obtiveram 6.140.491 votos – 49,51% dos votos válidos. Completadas todas as contagens, os 150 eleitos, organizados em sete partidos, receberam 7.350.156 votos – 59,26% dos votos válidos³¹ ou, ainda, 52,18% dos eleitores aptos³².

Destaque-se a importância das modalidades alternativas de votação. Além dos votos ordinários (11.077.767), o sistema australiano também admite votos em trânsito (*absent*), postal, pré-eleições (*prepoll*) e provisórios (*provisional*). Esses votos atingiram os seguintes montantes: 723.204, 807.376, 485.980 e 37.340 – 15,64% dos votos válidos.

Comparando-se com o caso brasileiro, há menos candidatos por vaga e menos partidos representados no parlamento, ainda que a quantidade de partidos na disputa fosse similar. Em termos percentuais, as abstenções e os votos brancos e nulos também estão menos presentes. Em termos de eleitores aptos, a diferen-

²⁷ No momento da votação, os eleitores têm a opção de definir a sua ordem de preferência em relação ao universo de candidatos. Caso ninguém obtenha a maioria absoluta dos votos válidos, exclui-se o menos votado, redistribuindo-se os seus votos na ordem fixada pelos eleitores. Esse procedimento será repetido tantas vezes quantas forem necessárias até que se atinja a maioria absoluta.

²⁸ Austrália Meridional, Austrália Ocidental, Nova Gales do Sul, Queensland, Tasmânia, Território da Capital da Austrália, Território do Norte e Victoria.

²⁹ Mínimo de três e máximo de onze.

³⁰ Disponível em: <<http://results.aec.gov.au/15508/Website/HouseResultsMenu-15508.htm>>.

³¹ Mínimo de 50,41% e máximo de 74,41%.

³² Mínimo de 37,69% e máximo de 67,48%.

ça entre os votos obtidos pelos eleitos nos dois países é de 6,71 pontos percentuais (p.p.) em favor do Brasil. É em relação aos votos válidos que essa diferença chega a ser espantosa: 31,60 p.p. a nosso favor.

Conclusão

As evidências contidas no presente trabalho contrapõem-se às visões de que estejamos vivenciando uma crise do nosso sistema representativo, capitaneadas pela *desproporcionalidade na tradução de votos em cadeiras* ou, melhor, pelo *desvirtuamento da proporcionalidade parlamentar* e do *desligamento do parlamentar com seu partido político*. As duas assertivas não foram corroboradas pelos dados obtidos com o TSE e por estudos quantitativos recentes. Isso serve como alerta para que se evitem juízos demasiado categóricos sobre cenários dinâmicos, nos quais os participantes têm a possibilidade de moldar e de se moldar às regras do jogo. Há, em curso, um processo de aprendizado, nos quais os contendores procuram continuamente otimizar os seus resultados. Coerentemente, análise estatística sobre as eleições de 2006 para a Câmara dos Deputados apontou:

(...) um bom grau de conhecimento e ajuste dos candidatos às regras do jogo, o que faz com que os efeitos das regras eleitorais sejam dirimidos, em média, por um ajuste das estratégias dos candidatos, tanto para o total deles, quanto para os candidatos competitivos e eleitos (CIRENO, 2009, p. 20).

Claro que o tema da crise, real ou suposta, não se esgota nas duas colocações anteriores. Ele pode guardar relação com o distanciamento entre representantes e representados, exemplificado pelos debates (ou sua ausência) em torno da redução da maioria penal³³ ou da introdução de cota raciais;³⁴ com o alto nível de abstenções e de votos brancos e nulos; ou com a multiplicidade de legendas e candidatos. A própria legislação eleitoral, ao limitar

³³ “90% Apoiam Redução da Idade Penal”. *Gazeta do Povo*, em 15 de julho de 2013. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?tl=1&id=1390823&tit=90-apoiam-reducao-da-idade-penal>>.

³⁴ “Cotas Sociais Têm Mais Apoio Popular do que as Raciais”. *Gazeta do Povo*, em 19 de agosto de 2013. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1400787>>.

de modo talvez draconiano o período e os espaços para debates políticos, pode estar contribuindo para esse hipotético mal-estar.

Especificamente acerca do segundo problema, é necessário perceber que as abstenções e os votos brancos e nulos apurados nas eleições para a Câmara dos Deputados (proporcionais) estão longe de ser uma exceção. Até mesmo as eleições para a Presidência da República (majoritárias) têm exibido baixos índices de participação efetiva:

Tabela 5: Abstenções e votos brancos e nulos nas eleições presidenciais

Ano	Aptos	% Abstenções (A)	% Brancos (B)	% Nulos (C)	% Total (A + B + C)
1945	7.624.786	18,48%	1,18%	1,09%	20,75%
1950	11.026.243	27,94%	2,56%	1,76%	32,26%
1955	14.542.450	40,32%	1,78%	3,41%	45,51%
1960	14.730.076	19,31%	3,38%	3,78%	26,47%
1989/1ª Turno	79.613.287	11,67%	1,63%	4,83%	18,13%
1989/2ª Turno	79.859.543	14,09%	1,40%	4,42%	19,91%
1994	86.279.238	17,76%	8,03%	10,67%	36,46%
1998	95.449.345	21,48%	8,03%	10,67%	40,18%
2002/1ª Turno	107.635.174	17,73%	3,03%	7,36%	28,12%
2002/2ª Turno	109.693.611	20,45%	1,88%	4,12%	26,45%
2006/1ª Turno	125.913.134	16,75%	2,28%	4,73%	23,76%
2006/2ª Turno	125.912.935	18,99%	1,07%	3,82%	23,89%
2010/1ª Turno	135.804.043	18,12%	2,56%	4,51%	25,19%
2010/2ª Turno	135.803.366	21,50%	1,81%	3,45%	26,76%
Média		20,33%	2,90%	4,90%	28,13%

Fonte: Costa (2005), p. 14; complementada pelo autor.

No entanto, mesmo esse aparente desinteresse de parte expressiva do eleitorado em participar da vida cívica nacional pode refletir não uma *crise*, mas sim uma simples dificuldade operacional, ditada pela insuficiência dos mecanismos alternativos de participação – nesse campo, o sistema australiano guarda algumas lições importantes.

Sob qualquer hipótese, não podemos considerar politicamente saudável que os brasileiros, embora maciçamente representados na Câmara Baixa, mantenham uma relação tão distante com os seus representantes. A resposta para a pergunta sobre se cabe

ou não lembrar em quem votamos nas eleições passadas é afirmativa, pois a taxa de aproveitamento dos votos dados é, sim, bem alta. O que falta é dar consequência prática a isso.

Nós necessitamos de instituições eleitorais que aumentem a transparência da responsabilidade e facilitem para os cidadãos recompensar ou punir os responsáveis. (MANIN et al., 2006, p. 133).

Os caminhos a seguir são vários. O voto distrital, p. ex., teria o condão de limitar as circunscrições eleitorais ao mesmo tempo que restringiria a quantidade de candidatos, explicitando melhor as opções colocadas para os eleitores. A simples diminuição do número de possíveis pleiteantes já representaria um avanço neste último sentido. E os dados mostram, de maneira cabal, que poucos votos teriam de ser redistribuídos, pois poucos são os candidatos efetivamente competitivos.

O fim das coligações, por sua vez, em que pesem os problemas de inconsistência programática, precisa ser analisado com cuidado. No caso em tela, se todos os partidos tivessem de concorrer isoladamente, 99 cadeiras precisariam ser redistribuídas e seis partidos perderiam todos os seus deputados.³⁵ Em um ambiente propício à fundação de novos partidos,³⁶ todavia, isso aumentaria o risco de que alguns poucos partidos superassem o quociente eleitoral, em detrimento do aproveitamento dos votos dados.

Por fim, impõe-se notar que número não é qualidade. O nosso sistema representativo tem sido bem-sucedido em capturar a maior parte dos votos válidos, mas não em motivar parte importante do eleitorado apto a participar do processo eleitoral ou em estimular o acompanhamento dos representantes pelos representados. Um sistema que valorizasse a disputa entre os contendores, explicitando clivagens e compromissos, poderia alcançar resultados qualitativamente superiores em termos de engajamento do eleitorado, ainda que ao custo de uma menor taxa de aproveitamento dos votos dados.

³⁵ PHS, PMN, PRP, PRTB, PSL e PTC.

³⁶ Decisão do TSE, p. ex., sujeita os parlamentares ao risco de perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa, sendo a criação de novo partido uma delas (vide o art. 1º, § 1º, inciso II, da Resolução TSE nº 22.610, de 2007, alterada pela Resolução TSE nº 22.733, de 2008).

Referências

ALMEIDA, Alberto. Amnésia eleitoral: em quem você votou para deputado em 2002?: e em 1998?. In: SOARES, Gláucio A. D.; RENNÓ, Lucio R. (Org.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 34-46.

BARBOSA-FILHO, Hugo et al. Strategies, Political Position, and Electoral Performance of Brazilian Political Parties. In: 1ST BRICS CONGRESS ON COMPUTATIONAL INTELLIGENCE AND 11TH BRAZILIAN CONGRESS ON COMPUTATIONAL INTELLIGENCE, set. 2014.

CARREIRÃO, Yan de Souza. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. *Opinião Pública*, v. 12, n. 1, p.136-63, abr./mai. 2006 Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v12n1/29401>>.

CIRENO, Flavio; LUBAMBO, Catia. Estratégias eleitorais e o papel dos municípios na eleição para Câmara Legislativa no Brasil em 2006. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2009. Disponível em: <http://paper-room.ipsa.org/papers/paper_2001.pdf>.

COSTA, Homero. Debilidade do sistema partidário e crise de representação política no Brasil. In: SIMPÓSIO LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA, 20-22 set. 2005. *O Estado, Democracia e Partidos Políticos*. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, Grupo de Estudos de Política da América Latina, 2005. Disponível em: <<http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/primeirosimposio/completos/homeroocosta.pdf>>.

LOUREIRO, Ma Rita. Interpretações contemporâneas da representação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 1 , p. 63-93, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.red.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6594/5320>>.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. *Lua Nova*, n. 67, p. 105-138, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>>.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 29, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>>.

MORAES, Alexandre de. Reforma política do estado e democratização. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, n. 51-52, 2000. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista5/5rev5.htm>>.

OLIVEIRA, Marcos; BASTOS-FILHO, Carmelo; MENEZES, Ronaldo. Political Social Networks Reveal Strong Party Loyalty in Brazil and Weak Regionalism. In: CONFERENCE OF THE ACADEMY OF SCIENCE AND ENGINEERING, Stanford University, maio 2014. Disponível em: <<http://www.ase360.org/bitstream/handle/123456789/69/submission84.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

Anexo

Tabela A.1: Votação

UF	Votação Nominal						Votação em Legenda			Votos Válidos	Aptos
	Eleitos	Não Eleitos		Subtotal	Total	Eleita	Não Eleita	Total			
		Legenda Eleita	Legenda Não Eleita								
AC	233.587	48.830	31.093	79.923	313.510	22.139	10.477	32.616	346.126	470.545	
AL	893.885	189.195	204.727	393.922	1.287.807	78.136	49.406	127.542	1.415.349	2.033.483	
AM	962.854	207.203	269.505	476.708	1.439.562	47.379	43.247	90.626	1.530.188	2.028.122	
AP	136.335	103.014	84.967	187.981	324.316	12.863	6.430	19.293	343.609	420.331	
BA	4.203.034	1.347.486	441.013	1.788.499	5.991.533	562.274	130.204	692.478	6.684.011	9.544.368	
CE	2.667.932	706.663	485.146	1.191.809	3.859.741	317.999	67.723	385.722	4.245.463	5.878.066	
DF	907.323	70.827	306.956	377.783	1.285.106	37.553	83.424	120.977	1.406.083	1.833.942	
ES	957.700	354.241	443.795	798.036	1.755.736	85.177	45.358	130.535	1.886.271	2.521.991	
GO	2.040.016	490.764	209.771	700.535	2.740.551	211.381	36.311	247.692	2.988.243	4.058.912	
MA	1.673.645	657.408	421.235	1.078.643	2.752.288	234.771	56.293	291.064	3.043.352	4.320.748	
MG	6.514.992	2.671.187	330.183	3.001.370	9.516.362	852.957	44.016	896.973	10.413.335	14.513.934	
MS	747.035	235.274	199.183	434.457	1.181.492	73.063	26.680	99.743	1.281.235	1.700.912	
MT	742.022	306.104	352.409	658.513	1.400.535	66.696	39.585	106.281	1.506.816	2.094.032	
PA	2.421.710	401.949	317.801	719.750	3.141.460	232.100	49.095	281.195	3.422.655	4.763.435	
PB	1.148.788	352.020	263.061	615.081	1.763.869	149.347	39.521	188.868	1.952.737	2.738.313	
PE	3.277.933	434.815	342.642	777.457	4.055.390	338.069	56.741	394.810	4.450.200	6.256.213	
PI	1.102.005	324.687	77.417	402.104	1.504.109	112.783	51.113	163.896	1.668.005	2.261.862	
PR	3.436.462	1.382.160	455.449	1.837.609	5.274.071	385.210	58.340	443.550	5.717.621	7.597.999	
RJ	4.542.439	2.462.261	449.843	2.912.104	7.454.543	516.780	38.627	555.407	8.009.950	11.584.083	
RN	1.180.960	135.813	194.005	329.818	1.510.778	103.085	39.512	142.597	1.653.375	2.245.115	
RO	392.644	194.915	117.328	312.243	704.887	42.613	18.458	61.071	765.958	1.078.348	
RR	117.423	43.987	49.123	93.110	210.533	7.204	4.959	12.163	222.696	271.596	
RS	3.713.553	1.591.147	410.584	2.001.731	5.715.284	375.556	74.495	450.051	6.165.335	8.107.550	
SC	1.849.074	930.699	442.599	1.373.298	3.222.372	191.210	57.494	248.704	3.471.076	4.536.718	
SE	660.355	140.020	127.804	267.824	928.179	63.557	36.753	100.310	1.028.489	1.425.334	
SP	12.080.879	6.791.370	497.761	7.289.131	19.370.010	2.618.056	55.568	2.673.624	22.043.634	30.289.723	
TO	365.276	89.818	208.384	298.202	663.478	35.646	28.925	64.571	728.049	947.906	
Total	58.969.861	22.663.857	7.733.784	30.397.641	89.367.502	7.773.604	1.248.755	9.022.359	98.389.861	135.523.581	

Fonte: compilada pelo autor.

A reforma do sistema político brasileiro é necessária para que o funcionamento do Estado venha a melhor atender às exigências da cidadania quanto à efetiva representatividade dos poderes públicos. Deve buscar atender, também, à economicidade, ou seja, que o Estado custe menos à sociedade, e, assim, existam recursos para os investimentos e as políticas sociais; e à eficiência, para que os recursos que o Estado retira da sociedade, mediante a cobrança de tributos, possam a ela retornar, na forma de serviços públicos essenciais, como os de saúde, educação e segurança, e que estes possam ser prestados com qualidade.

Cumprido, entretanto, definir com precisão o que se deseja com a reforma das instituições políticas nacionais. Tal como ocorre com outros temas cruciais do presente cenário brasileiro, a expressão *reforma política* comporta significados os mais distintos.

Há discurso político recorrente conforme o qual os temas essenciais, quando se discute a reforma política – ao menos naquilo em que ela contempla aspectos relativos à reforma do Estado –, seriam os relativos ao sistema de Governo, se presidencialista ou parlamentarista; à conformação do Poder Legislativo, se unicameral ou bicameral; ao financiamento das campanhas eleitorais, se exclusivamente pú-

blico, exclusivamente privado ou misto; e ao regime jurídico das coligações partidárias. Todos são temas relevantes, que devem ser objeto da devida atenção.

Entretanto entendo, – e este é o argumento que pretendo desenvolver com o presente artigo – que, sem a reforma do sistema eleitoral, o debate sobre a reforma política restará fortemente prejudicado. Uso a expressão *sistema eleitoral*, nesse caso, como a sistemática aplicada às eleições para os cargos de deputado federal, estadual e distrital, e para vereador. Trata-se do assim chamado sistema eleitoral proporcional de listas abertas e voto uninominal, que o Brasil adota desde 1945.

Esse sistema é caro e será caro qualquer que seja o modelo de financiamento adotado. Em face disso, favorece o poder econômico e a manipulação de máquinas administrativas em favor de candidatos. Ademais, enfraquece os partidos políticos, ao personalizar o voto e ao ensejar cizânias internas; implica afastamento entre o eleitor e representante eleito; e não traduz a vontade do eleitor em mandato político de modo eficaz, em prejuízo da soberania popular e da verdade eleitoral.

1. Sistemas Eleitorais

Sistema eleitoral é o mecanismo técnico, normalmente inscrito na lei, como ocorre no Brasil, mediante o qual o voto do cidadão ou da cidadã é transformado em um mandato político, seja na órbita do Poder Executivo, seja na do Poder Legislativo.

No Brasil, existem dois sistemas eleitorais: um, majoritário, aplicável às eleições para os cargos executivos; e outro, para os cargos do Legislativo, exceto Senador, que se denomina proporcional.

Pode-se afirmar que não há maiores ressalvas quanto ao sistema majoritário utilizado no Brasil. Ao contrário, é possível apontá-lo como bem sucedido e aceito pela maioria da população e dos agentes políticos. Em face disso, boa parte das propos-

tas legislativas que almejam alterar as regras legais relativas às eleições para Prefeito, Governador e Presidente da República, que são poucas, destinam-se fundamentalmente a ampliar a regra dos dois turnos para uma quantidade maior de municípios. Ressalva-se, no caso, o tema do financiamento das campanhas. Este, entretanto, diz respeito a todos os pleitos, majoritários ou proporcionais.

Outro aspecto que remanesce objeto de debates, quanto aos pleitos para os cargos de chefia do Poder Executivo, é o da reeleição, antes vedada pela redação original da Constituição de 1988 e introduzida, mediante a Emenda Constitucional nº 16, em 1997.

1.1. Informação preliminar

Uma observação comparativa dos diversos sistemas eleitorais deve levar em conta que cada um deles faz parte de um sistema político determinado, sistema esse que integra um complexo mais amplo de instituições e de mecanismos destinados a moldar a forma e o conteúdo políticos de um determinado Estado.

Um sistema político inclui a forma de Estado, qual seja, República ou Monarquia; o sistema de governo, parlamentarismo ou presidencialismo; a conformação nacional do Estado, federativo ou unitário; e a organização institucional do Poder Legislativo, unicameral ou bicameral, além de outros elementos relevantes, o sistema eleitoral inclusive.

O sistema político deve envolver, ademais, normas fundamentais sobre a nacionalidade – definir quem é cidadão do País, quem não o é, por exemplo –, mas sempre tomando o termo em sentido estrito. Assim, ele deve definir as condições para que um cidadão possa votar e ser votado, bem como a natureza do sufrágio, se universal ou restritivo, se obrigatório ou facultativo.

Outro elemento constitutivo de um sistema político é a disciplina da organização e do funcionamento dos partidos políticos, que envolve, entre outros aspectos, o monopólio dos partidos sobre a representação popular, e a possibilidade de candidatura – e de representação política – de pessoas não filiadas a partidos políticos.

Eventual reforma de um sistema político, vista em sentido mais amplo, deveria compreender todos esses aspectos, seja para alterá-los, seja para fundamentar as razões pelas quais determi-

nadas instituições e determinados mecanismos serão preservados. Esse, entretanto, não é o caso do Brasil, nos dias atuais.

A análise crítica de determinado sistema eleitoral exige a compreensão do contexto do sistema histórico-político que ele integra, e também da história do país onde é aplicado.

Como afirma o cientista político Gianfranco Pasquino:

(...) os sistemas políticos tem que ser analisados enquanto “sistemas”. Ou seja, não podemos isolar algumas de suas componentes, regras, mecanismos, instituições, sem ter em conta as suas interações com todas as outras componentes. Quem realiza esta operação de separação e isolamento não somente não consegue perceber o funcionamento dos sistemas políticos, como também se arrisca, se o quiser, a ter de propor soluções inadequadas para os problemas de regulação e transformações que todos os sistemas políticos têm e enfrentam, mas que apenas podem ser resolvidos de modo sistêmico, não por meio de uma ‘bricolage’ institucional¹.

230 231

1.2. Reforma eleitoral no Brasil

Para fins de esclarecimento do cidadão brasileiro, cumpre ressaltar que algumas matérias relevantes não vêm sendo tematizadas nos debates que atualmente se travam sobre a reforma política. E enfrentar alguns desses temas nos parece salutar para que a discussão possa ter foco mais adequado.

É natural que não faça parte da agenda de debates a mudança da forma de Estado – afinal, o Brasil é e será uma República –, nem do sistema de Governo, pois continuaremos presidencialistas. Isso porque essas definições constitucionais foram confirmadas pelo voto popular em duas consultas plebiscitárias, a primeira realizada no início dos anos sessenta do século passado, durante o Governo João Goulart, e a segunda no início dos anos noventa, durante o primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso.

Tampouco se põe em questão os elementos básicos da nacionalidade e da cidadania. Aqui, o único ponto relevante seria a eventualidade de dar fim à obrigatoriedade do voto. Do mesmo modo, a organização institucional do Poder Legislativo está fora de discussão: o parlamento bicameral é opção histórica do País,

¹ PASQUINO, Gianfranco. *Sistemas Políticos Comparados*. Principia: Cascais, 2005. p. 226.

existe desde o período imperial e se justifica triplamente: (i) pela natureza federativa do Estado, elemento incontroverso de nossa organização institucional; (ii) pelas dimensões continentais de um País marcado por evidentes desigualdades inter-regionais; e (iii) pela necessidade mesma de existência de uma câmara revisora, cuja importância para a democracia política é eventualmente sentida até em Estados organizados de forma unitária.

Nesse contexto, os debates sobre a reforma política cingem-se a uma discussão sobre a reforma do sistema eleitoral. Ou menos do que isso, na verdade, pois o sistema eleitoral brasileiro, como anteriormente mencionado, compreende os sistemas majoritário e proporcional: o primeiro aplicado às eleições para os cargos do Poder Executivo – Presidente da República, Governador de Estado e Prefeito Municipal – além do de Senador, enquanto o proporcional se aplica às demais eleições legislativas, e apenas estas últimas são efetivamente objeto do debate.

Discutimos, portanto, no presente momento, qual a fórmula legal a ser aplicada às eleições dos deputados federais, estaduais, distritais e dos vereadores. Trata-se do sistema proporcional de listas abertas com voto uninominal, que é utilizado no Brasil desde 1945.

1.3. Os dois grandes sistemas

Os sistemas eleitorais aplicados aos regimes democráticos do mundo – e, por vezes, a outros, não tão democráticos, quando chegam a permitir eleições – dividem-se basicamente em duas grandes famílias: a distrital, ou majoritária, e a proporcional. A partir da experiência alemã, decorrente da Lei Fundamental de Bonn, de 1949, observamos a afirmação do sistema misto, que combina elementos de uma e de outra dessas famílias.

O sistema majoritário, ou distrital, nasceu na Inglaterra, e é aplicado principalmente por países que se inserem na tradição histórica e cultural anglo-saxã. Além da Inglaterra, adotam-no os Estados Unidos, o Canadá, a Índia, a Austrália e Bangladesh, entre outros. Todos os países citados pertencem, ou pertenceram, à Comunidade Britânica, a *Commonwealth*, e no passado compunham o Império Britânico.

Nesse âmbito, predomina o sistema majoritário de maioria simples e voto uninominal. Nele, o país é dividido em distritos, cada distrito elegendo um único representante em votação que

se dá, de regra, num turno único. Esse sistema tem as seguintes vantagens: permite uma maior aproximação entre os eleitores e o seu representante; facilita uma campanha eleitoral em que o poder econômico pesa menos; e é o único a ensinar, do ponto de vista técnico, a aplicação do instituto do *recall* (retorno), em que os eleitores de um dado distrito têm a oportunidade de, mediante voto destituente, desfazer o mandato que haviam outorgado a representante seu, quando entendem que ele não mais está em condições de sê-lo. Característica desse sistema é o fato de que o *vencedor leva tudo*², expressão cuja origem se encontra no turfe.

O voto distrital admite alternativas institucionais, sendo a principal delas a vigente na França. Lá, o país é dividido em distritos, e as eleições ocorrem em dois turnos, do primeiro participando muitos candidatos e do segundo, chamado de *ballotage*, apenas os candidatos que obtiverem pelo menos 12,5% dos votos no primeiro turno. Dessa forma, uma crítica recorrente ao sistema distrital, ou majoritário, qual seja, a de que ele impediria a representação parlamentar das minorias, é mitigada em face do sistema francês, que permite maior pluralismo no primeiro turno, enquanto a contradição principal da política, em dado momento, ocorre no segundo turno.

Outra variedade do sistema majoritário consiste no distrito plurinominal, em que cada distrito pode eleger dois ou mais representantes. Esse sistema já foi aplicado no Brasil, no período imperial. Há, ainda, variações sofisticadas, como o sistema australiano, com voto distrital e alternativo, onde o eleitor, a par de escolher o seu representante, pode indicar também um candidato alternativo ou até mesmo o candidato a quem dedica maior rejeição, numa espécie de não-voto.

O sistema proporcional, por seu turno, nasceu na Bélgica, em fins do século XIX, e as circunstâncias de seu surgimento incluíam a necessidade de favorecer a representação parlamentar da diversificada sociedade do país, a dimensão étnica e a religiosa, inclusive. Um dos articuladores da fórmula que transforma o voto em mandato – que, mais adiante, ganharia o seu nome – foi

² Tradução livre da expressão *the winner takes it all*, que revela princípio do direito eleitoral e constitucional anglo-saxão, utilizado até mesmo em eleições majoritárias, como ocorre com a composição do Colégio Eleitoral que elege o Presidente dos EUA. Os representantes da imensa maioria dos estados nesse Colégio serão todos vinculados ao candidato que obteve o maior número de votos nesse estado, e não proporcionais à votação recebida.

o advogado belga Victor D'Hondt. Existem outras fórmulas que podem ser aplicadas a esse sistema eleitoral, entre elas a Hare, que se refere ao seu formulador, o defensor do sistema eleitoral proporcional Thomas Hare.

No plano histórico, a defesa do sistema proporcional teve precursores desde o processo revolucionário francês, nas assembleias regionais e na Assembleia Francesa, a exemplo de Mirabeau³, para quem o parlamento deveria ser o espelho da sociedade, uma espécie de miniatura dos diversos segmentos que a compõem.

Essa tese da representação proporcional veio a ser também sustentada pelos teóricos ingleses Thomas Hare e Stuart Mill⁴. Este último preocupava-se também com o empobrecimento do debate parlamentar, na hipótese de que os representantes distritais situassem os temas provinciais em um patamar de prioridade superior aos temas nacionais. Essa tese, aparentemente, não foi confirmada pela experiência histórica do Parlamento inglês.

Pelo sistema proporcional, cada partido, coligação ou aliança político-eleitoral é representada na Casa Legislativa na proporção dos votos obtidos junto ao eleitorado. Essa fórmula permite a representação parlamentar das minorias, favorece o pluralismo político, estimula a diversidade social e cultural, e é coerente com o propósito de fortalecer as representações partidárias, especialmente quando o voto é conferido à lista partidária.

A adoção do sistema proporcional no Brasil se iniciou com o Código Eleitoral de 1932. Esse sistema de então, inicialmente muito complicado, foi modificado com a Constituição de 1934 e recebeu sua forma atual em 1945. Desde então, poucas alterações de monta lhe foram introduzidas, duas delas significativas: uma em 1955 para evitar que uma mesma pessoa fosse candidata em diversas circunscrições eleitorais, num mesmo pleito; e outra para determinar que o voto em branco não mais deveria contar como válido para o efeito do cálculo do quociente eleitoral, esta realizada com a Lei Eleitoral de 1977 (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

³ Mirabeau, oriundo da nobreza, foi um revolucionário francês defensor da monarquia constitucional que propugnou a representação proporcional no parlamento. Para ele *as assembleias podem ser comparadas a cartas geográficas, que devem reproduzir todos os elementos do país, com suas proporções, sem que os elementos mais consideráveis façam desaparecer os menores.*

⁴ MILL, John Stuart. *Considerações sobre o Governo Representativo*. Trad. de Manoel Innocêncio de Lacerda Santos Jr. Brasília: Editora UnB, 1981.

Um dos principais elaboradores do Código Eleitoral de 1932 foi o jurista gaúcho Assis Brasil. Ele então defendeu a representação proporcional com o seguinte argumento:

Antes de tudo, e não tendo em vista senão o mais elementar espírito de justiça parece claro que a maioria dos eleitores deve fazer a maioria dos representantes, mas não a unanimidade da representação. Se esta representação é nacional e não de um partido, ela deve refletir, tanto quanto possível, como hábil miniatura, a situação geral, a soma das opiniões do povo que compõe a nação⁵.

O sistema proporcional pode ser instituído na opção de lista fechada, tanto bloqueada, quanto desbloqueada, e na alternativa da lista aberta. O modo de lista fechada é adotado na maioria dos países que se valem desse sistema eleitoral, como ocorre, presentemente, na própria Bélgica (onde vige desde 1899), na Holanda, em Portugal, na Espanha, na Noruega, na Suécia, na Dinamarca, na Áustria, na Turquia, em Israel e na África do Sul, entre outros. O sistema proporcional com listas abertas é aplicado, faz bom tempo, no Brasil e na Finlândia, e, mais recentemente, foi adotado na Polônia e no Chile, com algumas peculiaridades.

Uma das fórmulas para transformar o voto do eleitor em mandato político aplicadas no sistema proporcional é a chamada *fórmula D'Hondt*, que, de tão consagrada, chega a ser expressamente citada em textos constitucionais, como ocorre na Constituição da República Portuguesa⁶. Outra fórmula consagrada foi proposta por Thomas Hare, cientista político inglês.

O sistema eleitoral brasileiro nas eleições para os cargos legislativos, exceto Senador, conjuga essas duas fórmulas: usa a fórmula Hare para o cálculo dos quocientes eleitoral e partidário; e adota a fórmula D'Hondt, das maiores médias, para o cálculo necessário ao preenchimento das vagas decorrentes das assim chamadas sobras, quando estas ocorrem.

⁵ ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. *Democracia Representativa: do voto e do modo de votar*. 4. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931. p. 133.

⁶ Constituição Portuguesa: art. 149º, 1: *Os Deputados são eleitos por círculos eleitorais geograficamente definidos em lei, a qual pode determinar a existência de círculos plurinominais e uninominais, bem como a respectiva natureza e complementaridade, por forma de assegurar o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt na conversão dos votos em número de mandatos.*

A representação proporcional mais próxima da realidade, aquela que com maior apuro favorece a mais exata representação parlamentar da cidadania, parece ser aquela em que existe uma única circunscrição eleitoral, que envolve todo o país. Isso, entretanto, somente ocorre na Holanda e em Israel. Nesse sistema, são apurados os votos dados a determinado partido político pelo eleitor de qualquer região ou cidade do país e simplesmente são conferidos mandatos parlamentares na proporção dos votos obtidos pelo partido.

No parlamento de Israel, o Knesset, constituído por pouco mais de 100 cadeiras, a representação de cada partido corresponde, com razoável precisão, à proporção de votos obtidos nas eleições. Ocorre que nesse país existe apenas uma única circunscrição eleitoral nas eleições para o Knesset.

No sistema proporcional, admite-se a lista fechada, aplicada em um número maior de países, e a lista aberta, em que o eleitor, antes de votar no partido, vota em um candidato de um partido e, dessa forma, detém a prerrogativa de ordenar a lista partidária. Há, ainda, a opção de uma lista fechada e preordenada que pode ser alterada pelo eleitor. Este é o caso de lista preordenada, mas flexível. Cabe recordar que, embora legalmente vigente a regra, os registros apontam que uma pequena proporção dos eleitores expressa o interesse em modificar a ordem da lista original do partido que escolhem, optando majoritariamente – conscientemente ou por comodidade – por apenas referendar a lista partidária, em sua ordem pré-fixada.

O sistema proporcional de lista flexível pode ser realizado mediante a reordenação da lista partidária pelo eleitor (Áustria, Noruega, Suécia), ou simplesmente com o eleitor anotando, dentro da lista, o nome do candidato de sua preferência, o que faz com que esse candidato *suba* posições na lista pré-ordenada. É o que ocorre na Bélgica, na Holanda e na Dinamarca.

1.4. O sistema eleitoral misto

Na Alemanha do pós-guerra, durante a elaboração da nova Constituição, os democrata-cristãos propuseram o sistema majoritário, enquanto os social-democratas, a outra formação influente, defenderam manter o sistema proporcional vigente no período histórico anterior, da República de Weimar (1919-1939). Como nenhum dos grupos tinha maioria bastante para impor sua pro-

posta, optou-se por uma solução de compromisso, consistente no sistema eleitoral misto (meio distrital, meio proporcional), dotado da chamada cláusula de correção.

Nesse sistema, a Câmara dos Deputados daquele país (Reichstag), é composta da seguinte maneira:

- 1) a Câmara dos Deputados tem o número de integrantes flexível, e o número-base é 598;
- 2) o país é dividido em 299 distritos e, em cada um deles, o deputado é eleito em votação uninominal, com turno único;
- 3) os partidos, além disso, lançam uma lista de candidatos em cada circunscrição eleitoral (nos estados, ou *länder*);
- 4) assim, cada eleitor tem direito a dois votos, desvinculados: o primeiro para eleger o representante de seu distrito; o segundo é dado a uma lista partidária;
- 5) os deputados eleitos nos distritos têm o seu mandato assegurado; quanto aos integrantes da lista, há que observar o seguinte:
 - a) o tamanho da bancada do partido é determinado pela votação na lista. Ou seja, se o partido obteve 10% dos votos na lista, tem direito a 60 deputados;
 - b) caso o partido, com 10% dos votos, nesse exemplo, eleja 40 deputados nos distritos, estes têm o mandato assegurado, e as demais 20 vagas serão preenchidas pelos primeiros 20 candidatos da respectiva lista;
 - c) caso o partido eleja mais de 60 deputados nos distritos, o excedente será somado ao número total de deputados. Por essa razão, o número total de deputados é flexível.

A esse sistema dá-se o nome de sistema eleitoral misto com cláusula de correção. A correção, nesse caso, faz-se mediante a citada adequação entre o voto conferido na eleição proporcional – o voto partidário – e o total de representantes do partido na Câmara dos Deputados.

Desde 1949, o sistema eleitoral misto tem sido aquele que maior número de adeptos tem conquistado: hoje o adotam a Itália, a Rússia, a Ucrânia, a Nova Zelândia, a Hungria, a Venezuela, as Filipinas, a Coreia do Sul, a Tailândia e Taiwan, entre outros. A chamada *terceira onda*⁷ de democratização, aquela ocorrida no sé-

⁷ HUNTINGTON, Samuel. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. Trad. Sérgio Goes de Paula. Editora Ática: São Paulo, 1994.

culo XX, e descrita por autores como Samuel Huntington. Esse processo levou, em grande medida, o sistema eleitoral misto aos mais diversos continentes, especialmente na Europa Oriental e na Ásia, em países recém-convertidos à democracia.

Prevalece o formato clássico do sistema eleitoral misto, acima descrito, e conhecido como sistema alemão, em que o eleitor tem direito a dois votos. Mas há casos – como Taiwan e Coreia do Sul – em que o sistema misto adquire cores peculiares, pois neles o eleitor tem direito a apenas um voto, no candidato de seu distrito, e esse voto é automaticamente transferido à lista partidária da organização a que esse candidato é filiado.

2. O sistema eleitoral brasileiro e o custo das campanhas

No sistema eleitoral brasileiro, o candidato é eleito por um partido ou coligação. A coligação funciona, no processo eleitoral, como um partido temporário. Ela serve para definir os candidatos eleitos, durante o processo eleitoral, e serve também, durante os anos do mandato, para estabelecer os suplentes e a sua ordem. O Código Eleitoral delineia o sistema eleitoral brasileiro em seu capítulo relativo à *representação proporcional*.

Apurados os votos, calcula-se inicialmente o quociente eleitoral (art. 106), que constitui o número mínimo de votos necessário para que um partido ou coligação eleja um deputado ou vereador. Em seguida, calcula-se o quociente partidário, que, muitas vezes, costuma ser relativo a uma coligação, aqui vista como um partido. O quociente partidário, cuja sistemática se encontra inscrita no art. 107 do Código Eleitoral, determina quantos serão eleitos pelo partido ou coligação, nesse primeiro cálculo.

Ocorre que, sistematicamente, uma parte das vagas deixa de ser preenchida pelo primeiro critério, acima descrito, o que obriga a um segundo cálculo, chamado de cálculo das sobras. Este se encontra descrito pelo art. 109 do Código Eleitoral. Por ele, a quantidade de votos que o partido ou coligação obteve será dividida pelo número de vagas, ou quocientes eleitorais que ele alcançou no primeiro cálculo, mais uma, para se chegar a uma média. Esse cálculo, das maiores médias, ou do método D'Hondt, é repetido com todos os partidos ou coligações que alcançaram o quociente eleitoral e, em seguida, repetido até que todas as vagas sejam preenchidas.

No caso, o montante dos votos de cada partido ou coligação são os votos dados aos seus candidatos e aqueles simplesmente registrados em favor da sua legenda. O partido ou coligação que obtiver a maior média terá direito à primeira sobra. Este partido ou coligação participará do rateio da segunda sobra acrescentada de mais uma vaga ao seu respectivo divisor. Esse procedimento será repetido até que todas as vagas que sejam ocupadas.

Cabe aqui abrir um parêntese para anotar que os partidos ou coligações que não alcançam o quociente eleitoral não participam do rateio das sobras. Esta é uma das mais polêmicas regras do sistema eleitoral brasileiro. Ela consta do Código Eleitoral desde sua reforma, em 1985, quando ali foi inserta pela Lei nº 7.454. Como sua aplicação implica a exclusão do processo daqueles partidos que não alcançaram o quociente, seus termos me parecem contrários à Constituição, por violar os princípios da soberania popular – pois a vontade do povo é desrespeitada – e da verdade eleitoral, pois a definição dos candidatos eleitos não expressa o resultado da eleição.

A vontade do eleitor não é adequadamente respeitada e, nesse passo, a verdade eleitoral é afrontada. Em termos técnicos, tratar-se-ia não de inconstitucionalidade, mas de não recepção da norma constante do § 2º, do art. 109, do Código Eleitoral pela Constituição de 1988, pois se trata de norma anterior à data da promulgação da Constituição. Cabe reconhecer, entretanto, que esse tópico, se alterado, não implicaria mudança significativa no sistema.

Finalmente, serão considerados eleitos os candidatos mais votados de cada partido ou coligação que tenham alcançado o quociente eleitoral, até o limite dos quocientes partidários mais as vagas obtidas pelo cálculo das sobras, ou, em termos técnicos, pelo cálculo das maiores médias, a chamada fórmula D'Hondt.

Esse sistema, em termos concretos, é o responsável pelo fenómeno da luta eleitoral intrapartidária, uma vez que os principais adversários de cada candidato são justamente seus companheiros de partido ou coligação, pois que com ele disputam as melhores posições na lista de candidatos. Imagine-se a hipótese em que um partido ou coligação inscreva cinquenta candidatos e eleja apenas quatro; os eleitos serão precisamente os quatro que lograrem superar, na composição da lista, os demais quarenta e seis.

Em síntese, nos termos do sistema eleitoral brasileiro, ou seja, aquele adotado para a eleição dos cargos de deputado, federal, estadual e distrital, e para o de vereador, cada candidato constitui um ente isolado, com personalidade própria, cujos interesses se

tornam contraditórios em relação aos de todos os demais candidatos ao mesmo cargo, inclusive aos daqueles que concorrem pelo mesmo partido ou coligação.

Assim, como cada um desses candidatos constitui um complexo de interesses independentes e autônomos em relação a todos os demais. Para ser viável, esse candidato precisa constituir para sua campanha um sistema de financiamento igualmente autônomo. Por isso, colocando a situação em termos práticos, o candidato precisa, em boa medida, funcionar como se fosse um partido do *eu sozinho*, um partido unipessoal e temporário, cujo sucesso se vincula ao resultado daquele processo eleitoral específico. Essa circunstância atua fortemente no sentido de tornar o processo eleitoral ainda mais oneroso financeiramente.

Observe-se, nesse passo, o argumento de Jairo Nicolau:

Primeiro, em eleições para o Legislativo, o sistema eleitoral tende a aumentar o custo das campanhas. O sistema eleitoral brasileiro (representação proporcional em lista aberta) incentiva táticas de campanha individual. Sob tais regras, os candidatos têm de competir com seus partidários e com os candidatos de outros partidos, e, portanto não podem apelar aos eleitores com uma base coletiva, partidária: para ganhar votos, os candidatos têm de se diferenciar individualmente. Uma forma de fazê-lo é levantar e gastar fundos construindo uma base de voto personalizada por meio de favores, presentes e outros benefícios⁸.

Como a nº 9.504, de 1997 (Lei Eleitoral), permite que cada partido registre até 150% dos lugares a preencher, e cada coligação lance até o dobro desses lugares, dá-se que em um Estado como São Paulo, por exemplo, que conta com setenta vagas de deputados federais, cada partido possa lançar até 105 candidatos ao cargo, e cada coligação, até 140.

O resultado desse sistema é que houve, nas eleições de 2014, 1.485 candidatos ao cargo de deputado federal no Estado de São Paulo. E como o sistema faz com que cada candidato constitua um sistema de interesses independentes, tem-se que dessa realidade somente possam resultar eleições situadas entre as mais caras do mundo para cargos parlamentares⁹.

⁸ NICOLAU, Jairo. Para reformar o financiamento de campanhas no Brasil. *Democracia Viva*, n. 37, p. 15, dez. 2007.

⁹ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. *Suffragium: revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, v. 3, n. 4, pp. 11-28, jan./jun. 2007.

Deve-se reconhecer, contudo, que as eleições sistema majoritário também são caras, e que a realidade do alto custo eleitoral não é exclusiva do Brasil. Há que se notar, ainda, que o alto custo das campanhas eleitorais brasileiras sofre também a influência de outros fatores, de natureza fundamentalmente sociocultural, relacionadas à fragilidade da sociedade civil e à submissão de grandes parcelas do eleitorado ao poder econômico e à influência das máquinas administrativas e suas políticas compensatórias.

Mas é inegável que a maior parcela de responsabilidade pelo peso exagerado do poder econômico e das máquinas administrativas no processo eleitoral brasileiro decorre das características do sistema eleitoral e, em especial, a lista aberta e o voto uninominal.

Outro aspecto do problema que merece atenção é aquele relacionado com os gastos de campanha. O debate às vezes se circunscreve à arrecadação dos recursos para as campanhas, mas estes decorrem de um sistema eleitoral que, por sua natureza, os exigem em nível muito elevado. Arrecada-se muito porque o sistema exige eleições caras. Como argumenta Caetano Ernesto Araújo:

É possível constatar que toda a discussão a respeito de financiamento de campanhas eleitorais aborda a questão a partir da perspectiva exclusiva da entrada de recursos, ou seja, da regra de arrecadação. Debate-se o fluxo de recursos financeiros para a campanha, sua origem, se pública e/ou privada, e as limitações a que deve estar sujeito. A discussão ignora, até o momento, a perspectiva alternativa do gasto eleitoral, do curso comparativo das eleições no País, ou seja, da saída desses recursos no decorrer da campanha. Mesmo o debate em torno do sistema eleitoral tem como foco o fortalecimento dos partidos, sem analisar as consequências do sistema em termos de volume de gastos, demanda por recursos e relação dos candidatos com o universo dos financiadores¹⁰.

3. Considerações finais: a necessidade de reforma do sistema eleitoral no Brasil

Como adverte o cientista político Gianfranco Pasquino, no texto transcrito à abertura do presente trabalho, os sistemas eleitorais integram os sistemas políticos por razões peculiares à vida de cada

¹⁰ ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. Financiamento de Campanhas Eleitorais. *Revista de Informação Legislativa*, ano 41, n. 161, p. 62, jan./mar. 2004.

país e de seu processo histórico, e, desse modo, não podem ser simplesmente transferidos de uma experiência a outra.

Cabe apreciar cuidadosamente em que medida um instituto de determinado sistema eleitoral possa ser aplicado às condições de outro, e, para isso, em quanto os estudos de direito eleitoral comparado possam contribuir.

Um verdadeiro debate sobre o aprimoramento do sistema político somente acontecerá, no Brasil, quando incluir entre seus temas principais a reforma do sistema eleitoral aplicada às eleições para deputados e vereadores. Até mesmo o tema do financiamento das campanhas eleitorais torna-se assunto secundário, em face do impacto do sistema proporcional de lista aberta no custo das eleições. Mantido esse sistema, as eleições continuarão caras, e o peso do poder econômico permanecerá.

A possibilidade de democratizar o processo eleitoral brasileiro, mitigando o peso do dinheiro nos processos eleitorais e fortalecendo a cidadania, depende da alteração do sistema eleitoral proporcional de listas abertas. Mantido esse sistema, a proposta de financiamento público de campanhas, especialmente com caráter exclusivo, não passará de medida diversionista, útil apenas para desviar a atenção das pessoas durante processos eleitorais.

Pior: a introdução do financiamento público exclusivo poderá implicar a aplicação à distribuição dos recursos aos partidos e candidatos da mesma fórmula, ou fórmula assemelhada àquela que é hoje utilizada para distribuir entre os candidatos o tempo de propaganda no rádio e na TV. Por essa fórmula, que guarda relação com o tamanho das bancadas dos partidos na Câmara dos Deputados, alguns candidatos podem ter recursos e tempos de propaganda gratuita em volumes muitas vezes superiores aos de outros.

Em síntese, o financiamento público de campanha, especialmente se for exclusivo, constituirá fator adicional de desigualdade de armas entre os candidatos, em grave prejuízo da isonomia dos contendores e da renovação democrática dos representantes da sociedade, mediante a alternância de poder, condição basilar da democracia.

Caso seja do interesse efetivo dos agentes políticos a constituição de um sistema eleitoral que mitigue o peso do poder econômico e favoreça a cidadania, impõe-se rejeitar o sistema proporcional de listas abertas e adotar um dos modelos que ensejam eleições mais baratas, especialmente se forem previstos o voto em lista partidária e as circunscrições eleitorais menores, ou, preferencialmen-

te, contemplando esses dois aspectos, para constituir um sistema misto, solução mais compatível com a cultura política do eleitor brasileiro, acostumado a votar em pessoas.

Já o financiamento público de campanha, na forma em que é hoje discutido, poderá constituir perigoso mecanismo de subordinação da sociedade ao Estado, de consolidação do *status quo*, de restrição à alternância de poder e de favorecimento inequívoco ao grupo que eventualmente detenha o controle da máquina pública. Se sua distribuição será feita por lei – e essa lei será a expressão da vontade e dos interesses dos partidos circunstancialmente majoritários no Congresso Nacional e no Governo –, seu resultado é bastante previsível, e redundará num padrão de distribuição de recursos que favoreça a permanência no poder daqueles que hoje nele se encontram.

Para que se tenha uma noção das dimensões desse perigo, basta apreciar a realidade da distribuição do tempo de propaganda gratuita na campanha eleitoral de 2014 para a Presidência da República¹¹: enquanto uma candidatura dispunha de mais de onze minutos de propaganda no rádio e na TV (a de Dilma Rousseff), outra dispunha de um terço desse tempo (a de candidato Aécio Neves), ou um sexto (a de Marina Silva), ou menos de dez por cento dele (as candidaturas de Eduardo Jorge e de Luciana Genro).

Assim, a evolução histórica da legislação eleitoral durante os últimos trinta anos nos permite antecipar, mantidas as condições que hoje determinam o debate legislativo, que os critérios de distribuição dos recursos do fundo de financiamento de campanha não serão distintos daqueles que são hoje utilizados para distribuição do tempo de propaganda no rádio e na TV, até porque inexistem critérios alternativos nesse debate. A referência padrão é a representação dos partidos na Câmara dos Deputados ou, no caso de coligação, a soma das representações dos partidos que a integram.

Uma única opção legislativa seria aplicar ao caso os critérios que a Lei dos Partidos Políticos¹² utiliza para a distribuição dos

¹¹ Definida pela Lei nº 9.504, de 1997, a Lei Eleitoral, em seu art. 47, § 2º. Por ele, um terço desse tempo é distribuído igualmente entre os todos os candidatos e dois terços *proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram.*

¹² A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, dos Partidos Políticos, determina em seu art. 41, incisos I e II, que o Fundo Partidário, constituído de recursos públicos e destinado a financiar os partidos, será constituído em obediência aos seguintes critérios: 1% igual em parcelas iguais para todos os partidos e 99% *na proporção dos votos obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados.*

recursos do Fundo Partidário. Como é sabido, aqui prevalece, como referência, a quantidade de votos que o partido recebeu nas eleições para a Câmara dos Deputados; tal alternativa, entretanto, pouco modificaria a realidade que aqui se cogita.

Nesse caso, cabe notar, embora a usar como critério a votação recebida pelo partido, tanto a conferida aos candidatos eleitos quanto aos não eleitos, seja um critério que melhor respeita a manifestação da vontade da cidadania, a destinação de apenas 1% para distribuição igual entre os partidos resulta em iniquidade, em prejuízo dos partidos menores.

Em qualquer desses casos, entretanto, ocorrerá um perigoso agravante: definido que o financiamento público será exclusivo, os candidatos dos partidos minoritários, além de prejudicados pelo menor tempo de propaganda partidária e eleitoral e pela quantidade menor de recursos financeiros, estarão também proibidos de buscar junto à sociedade, entre pessoas físicas e jurídicas, os meios materiais necessários para mitigar essas desigualdades e que lhes permitam disputar as eleições em condições menos adversas.

A decisão política de baratear o custo das campanhas eleitorais no Brasil exige, portanto, rejeitar o sistema eleitoral proporcional de lista abertas, naturalmente encarecedor das eleições, e adotar um novo sistema, preferencialmente aquele que possa combinar o voto em candidato com o voto em lista partidária.

Atentos à advertência de Pasquino, entendemos que tanto o sistema distrital puro quanto o sistema proporcional de lista fechada podem implicar um choque cultural significativo para os eleitores brasileiros.

Afinal, praticamos o sistema atual desde 1945, e desde então o aplicamos em mais de trinta processos eleitorais, cerca de metade deles em eleições para a Câmara dos Deputados e para assembleias legislativas e a outra metade em eleições municipais, quando se elegem os integrantes das Câmaras de Vereadores.

Durante esse período histórico, apenas duas mudanças foram realizadas no sistema eleitoral brasileiro, no que se refere às eleições legislativas de que aqui se trata: uma em 1955 para impedir que uma pessoa se candidatasse por vários estados em uma mesma eleição e outra em 1997 para determinar que o voto em branco não contasse para o cálculo do quociente eleitoral.

Podemos afirmar, portanto, que esse sistema eleitoral é o único que o eleitor brasileiro conhece. Sua alteração, desse modo,

exige a prudente manutenção de alguma espécie de voto unipessoal, que se transformou em um elemento importante na cultura política brasileira.

Por outra parte, cumpre rejeitar a proposta de financiamento público exclusivo de campanha. Este, se adotado, apenas servirá à dependência da sociedade civil em relação ao Estado, além de manter e, eventualmente, ampliar a desigualdade de meios entre os candidatos. E, sobretudo, poderá constituir forte empecilho à alternância democrática de poder.

Referências

AGRA, Waiber de Moura. Financiamento de campanha e prestação de contas. *Estudos eleitorais*, v. 5, n. 2, p. 9-24, maio/ago. 2010.

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. Financiamento de campanhas eleitorais. *Revista de Informação Legislativa*, v. 41, n. 161, p. 59-66, jan./mar. 2004.

ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. 4. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931.

HUNTINGTON, Samuel. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. Trad. Sérgio Goes de Paula. Editora Ática: São Paulo, 1994.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o Governo Representativo*. Trad. Manoel Innocêncio de Lacerda Santos Jr. Brasília: Editora UnB, 1981.

NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012. 167 p. il. (Nova biblioteca de Ciências sociais).

NICOLAU, Jairo. Para reformar o financiamento de campanhas no Brasil. *Democracia Viva*, n. 37, p.11-28, dez. 2007.

PASQUINO, Gianfranco. *Sistemas políticos comparados*. Principia: Cascais, 2005.

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. *Suffragium: revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza, v. 3, n. 4, p. 11-28, jan./jun. 2007.

Cláusula de barreira e justa representação da sociedade

A necessária modulação entre pluralismo político, pluripartidarismo, isonomia, preservação de partidos históricos e governabilidade

Ronaldo Jorge Araujo Vieira Junior

Desde o início dos anos noventa do século passado, período em que, já sob a égide da Constituição Federal de 1988, viram-se frustradas a tentativa de implantação do sistema parlamentarista de governo e a aprovação da revisão constitucional com abrangência mais ampla, o tema da reforma política não saiu mais da agenda política do país.

Nesse relevante período histórico também foram aprovadas e publicadas a Lei que disciplina o funcionamento dos partidos políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995) e a que regulamenta as eleições (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

Todos aqueles que não viram contempladas suas concepções ideais de sistema partidário e eleitoral – incluídos os políticos, os partidos políticos, os representantes da academia e da mídia – alertam, de tempos em tempos, para a necessidade de ser realizada uma ampla *reforma política*, sem a qual o país tornar-se-á ingovernável e o povo será inexoravelmente afastado da arena política.

Para essas pessoas, partidos e instituições, a aprovação de uma tal *reforma política* terá o poder de, a um só tempo, eliminar as vicissitudes de um sistema político-eleitoral deteriorado e promover a representação plena do real detentor do poder, ou seja, o povo brasileiro.

A temperatura do debate sobre *reforma política* sempre aumenta nos períodos eleitorais, vale dizer, de dois em dois anos, especialmente quando ocorrem as eleições para o Governo federal e estaduais e para o Parlamento federal e estaduais.

Mas de que *reforma política* está a se tratar? São vários, múltiplos, complementares e, às vezes, contraditórios os aspectos envolvidos. Há muita mistificação e desinformação sobre o tema.

Abordaremos, neste artigo, com maior ênfase, apenas um dos aspectos concernentes a essa propalada *reforma política*, qual seja, a efetiva implementação em nosso país de cláusula de barreira ou cláusula de desempenho, entendida como uma limitação quantitativa ao pleno funcionamento dos partidos políticos nas Casas Legislativas.

Tentaremos dimensionar seus custos, seus efeitos, os princípios constitucionais envolvidos e as circunstâncias que balizam essa iniciativa. Buscaremos avaliar seu impacto para a consecução de uma representação política equânime e justa, para a obtenção de maior racionalidade do sistema político-eleitoral e para a oferta de condições razoáveis de governabilidade aos Chefes dos Poderes Executivos em todas as esferas da federação.

Iniciaremos nossa empreitada com uma breve síntese, na **Seção I** deste artigo, da evolução histórica do tema em nosso ordenamento constitucional e infraconstitucional.

Na **Seção II** faremos breves referências à previsão da cláusula de barreira em outros países.

Veremos, na **Seção III** deste artigo, que a matéria já foi submetida ao Supremo Tribunal Federal (STF) em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Tentaremos identificar a real posição da Corte sobre o tema.

Na **Seção IV** teremos a oportunidade de verificar que a previsão da cláusula de barreira no Brasil, como em todos os países em que ela é adotada, está atrelada à existência de um conjunto de circunstâncias históricas, políticas e eleitorais que se projetam sobre seu arcabouço jurídico. Nesta seção serão expostos alguns conceitos e reflexões referentes à representação política justa, ao

sistema de governo, ao sistema eleitoral, à cláusula de barreira e à governabilidade, para perfeito entendimento do tema.

Na **Seção V** sustentaremos a necessidade de adoção de modelo de cláusula de barreira equilibrado, razoável, que preserve princípios democráticos fundantes de nossa Constituição, como o pluralismo político, o pluripartidarismo, a isonomia e, ao mesmo tempo, contribua para obtenção de uma justa representação política e da governabilidade.

Seguem-se as considerações finais e as referências bibliográficas.

1. Evolução histórica da cláusula de barreira em nosso ordenamento constitucional e infraconstitucional

O instituto da cláusula de barreira não é estranho ao nosso ordenamento jurídico. O primeiro registro de regra que estabelecia limites quantitativos ao funcionamento de partidos políticos, no âmbito da legislação infraconstitucional, ocorreu com a edição do Decreto-Lei nº 8.835, de 24 de janeiro de 1946 (CARVALHO, 2003).

O *caput* de seu art. 5º estipulava que seria cancelado o registro do partido político que não obtivesse nas eleições para as quais tivesse concorrido votação pelo menos igual ao número de eleitores com que alcançara seu registro definitivo.

O Código Eleitoral, instituído pela Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950, manteve a lógica da criação de limites quantitativos à própria existência do partido, tendo apenas alterado os requisitos fáticos. Pelo parágrafo único de seu art. 148, o partido político teria seu registro cancelado caso não elegeesse ao menos um representante para o Congresso Nacional ou que não obtivesse ao menos cinquenta mil votos (o que representava 0,5% do eleitorado à época).

O Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, criaria uma grave inflexão no sistema partidário nacional. Por essa norma forjada na ditadura militar, iniciada no final de março de 1964, em face do disposto no *caput* de seu art. 18, foram extintos e cancelados os registros dos treze partidos políticos então existentes.

O parágrafo único desse artigo estabelecia, ainda, que a organização de novos partidos obedeceria ao disposto na Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

Por essa Lei, também elaborada no regime de exceção, consoante o disposto em seu art. 47, seria cancelado o registro do partido que não satisfizesse as seguintes condições: constituição de diretó-

rios regionais em pelo menos onze estados; eleição de 12 deputados federais distribuídos por pelo menos sete estados; e votação de legenda, em eleições gerais para a Câmara dos Deputados, correspondente a, no mínimo, 3% do eleitorado do país.

Pelo art. 1º do Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965, os membros do Congresso Nacional, em número não inferior a 120 deputados e 20 senadores poderiam promover a criação de organizações que teriam atribuições de partidos políticos. Como, à época, a Câmara dos Deputados era composta de 350 deputados, somente era possível a criação de dois partidos. Instaurava-se o bipartidarismo no Brasil.

A resultante desses vetores normativos da ditadura militar (Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Ato Institucional nº 2 e Ato Complementar nº 4, além do Código Eleitoral, todos de 1965) foi um drástico agravamento das condições para criação, organização e funcionamento dos partidos políticos. Era a cláusula de barreira levada ao paroxismo.

A Lei nº 5.682, de 1971, nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos, editada ainda sob a égide do bipartidarismo, previa, em seu art. 7º, cláusula de barreira que impunha aos partidos políticos a obtenção de cinco por cento do eleitorado que houvesse votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em sete ou mais estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles.

A Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979, restaurou o multipartidarismo no Brasil (art. 2º) e estabeleceu, como cláusula de barreira, o adimplemento dos seguintes requisitos: 5% (cinco por cento) do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em pelo menos 9 (nove) Estados, com o mínimo de 3% (três por cento) em cada um deles.

No âmbito constitucional, há que se registrar que foi a Constituição de 1967 a primeira a prever cláusula de barreira expressamente em seu corpo, mais precisamente em seu art. 149, inciso VIII.

Exigia, para a existência do partido, apoio de 10% do eleitorado que houvesse votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com um mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento dos deputados, em pelo menos um terço dos Estados e dez por cento dos senadores.

Teremos a oportunidade de verificar que essa fórmula composta pela combinação de três requisitos – percentual do eleitorado

nacional, distribuição em um dado número de Estados, e a fixação de um percentual mínimo do eleitorado em cada um deles – passa a ser, desse momento em diante, o modelo adotado em todas as normas, constitucionais ou infraconstitucionais, que regularam o tema em nosso ordenamento jurídico.

Na Emenda Constitucional (EC) nº 1, de 1969, a regra passou a ser prevista no art. 152, inciso VII, da CF (5% do eleitorado, em sete estados, com 7% do eleitorado de cada estado).

A EC nº 11, de 1978, tratava do tema na redação que deu ao art. 152, § 2º, II e § 3º, da CF (5% do eleitorado, em nove estados, com 3% do eleitorado em cada estado). Na Emenda Constitucional nº 22, de 1982, foi inserida disposição transitória (art. 217) que previa a não incidência da cláusula de barreira com a redação conferida pela EC nº 11, de 1978, nas eleições de 15.11.1982.

Importante sublinhar que pelo § 3º do art. 152 da EC nº 11, de 1978, à Constituição de 1967, o partido político que não cumprisse os requisitos fixados não teria direito à representação no Parlamento e os votos obtidos seriam considerados nulos.

A EC nº 25, de 1985, também previa expressamente a cláusula de barreira ao alterar o art. 152, § 1º, da Constituição (3% do eleitorado nacional, distribuído em cinco estados e com 2% do eleitorado em cada estado). A redação dada ao § 2º do mesmo artigo permitia a preservação do mandato dos parlamentares eleitos do partido que não tivesse obtido o percentual, desde que optassem no prazo de 60 dias pelos partidos remanescentes. Nessa EC, o art. 5º determinava que a cláusula de barreira não se aplicaria às eleições de 15 de novembro de 1986.

Traço comum e peculiar às regras constitucionais e infraconstitucionais mencionadas, que previram a implementação de cláusula de barreira no Brasil é o fato de tais disposições, como todas as posteriores, nunca terem sido implementadas. Sua aplicação destinava-se a eleições futuras e antes do seu advento elas eram modificadas (CARVALHO, 2003).

Importante consignar também que, ressalvada a proposta contida na EC nº 25, de 1985, as demais propostas de cláusula de barreira expressamente previstas no texto constitucional foram geradas durante o regime militar (RODRIGUES, 1995).

Na Constituição Federal de 1988 não há, diversamente do ocorrido com o texto de 1967 e suas alterações posteriores, menção expressa à cláusula de barreira. Interrompeu-se, naquele mo-

mento, a tendência legislativa de conferir *status* constitucional a essa questão (RODRIGUES, 1995).

O inciso IV do art. 17 da Constituição Federal de 1988 estabelece que o funcionamento parlamentar do partido político seja fixado de acordo com a lei. Da mesma sorte, o § 3º do art. 17 estabelece que os partidos políticos têm direito ao fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

Tentou-se, sem sucesso, na revisão constitucional de 1994, reinserir o tema no corpo da Constituição Federal. Propunha-se a inclusão de § 5º ao art. 17 que estabelecia a exigência de obtenção de votação correspondente a 5% do eleitorado nacional, distribuída em um terço dos Estados e Distrito Federal, com pelos menos 2% do eleitorado em cada um deles. Da mesma forma como o previsto na Emenda Constitucional nº 11, de 1978, somente teria direito à representação na Câmara dos Deputados o partido que cumprisse essas exigências constitucionais.

Frustrada a tentativa de reconstitucionalizar a cláusula de barreira, o legislador ordinário extraiu das balizas constitucionais da Carta de 1988 (art. 17, IV e § 3º) os fundamentos para a criação, em nível infraconstitucional, da cláusula de barreira e seus efeitos.

Cuidou do tema a Lei nº 9.096, de 1995, que dispõe sobre os partidos políticos. Em seu art. 13, estabelecia que somente teria direito a funcionamento parlamentar em todas as Casas Legislativas para as quais tivesse eleito representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtivesse o apoio de, no mínimo, 5% dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de 2% do total de cada um deles.

No que concerne ao acesso à televisão e ao rádio, a Lei nº 9.096, de 1995, estabelecia em seu art. 48 que o partido político registrado no Tribunal Superior Eleitoral que não atendesse ao disposto no art. 13, ou seja, não cumprisse os requisitos da cláusula de barreira, teria assegurada, apenas, a realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de dois minutos.

Para aqueles que lograssem suplantar os limites da cláusula de barreira, restariam asseguradas (art. 49): *i*) a realização de um programa, em cadeia nacional, e de um programa, em cadeia estadual, em cada semestre, com a duração de vinte minutos cada; *ii*) a utilização do tempo total de quarenta minutos, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais.

A análise da evolução de nossa legislação constitucional e infraconstitucional permite-nos constatar que a previsão de limites quantitativos ao pleno funcionamento dos partidos políticos, em que pese nunca ter sido implementada na prática, não é algo inusitado ou estranho.

Vimos também, que há uma drástica transição das regras previstas em 1946 e 1950, para aquelas criadas a partir de 1965, no nível infraconstitucional, e a partir de 1967, no nível constitucional. As modificações empreendidas pela ditadura militar criaram requisitos de difícil consecução pelos partidos políticos, em especial pelos partidos minoritários. Essa fórmula, com pequenas variações, foi adotada nas várias intervenções legislativas que se sucederam, inclusive pela atual Lei dos Partidos Políticos, Lei nº 9.096, de 1995.

2. Breves referências ao Direito Comparado

No cenário internacional, há diversos países que adotam a cláusula de barreira, ou de desempenho, ou de exclusão. Valendo-nos da sistematização realizada por Santos (2009), é possível constatar que esses países distribuem-se por todos os continentes.¹

Há uma variação muito grande dos percentuais e fórmulas adotadas, que levam em consideração as circunstâncias históricas e políticas de cada país, mas o objetivo declarado em sua adoção é o mesmo: aprimorar a representação proporcional.

Na Europa, identificam-se requisitos de desempenho em face do eleitorado de dada circunscrição que partem de 0,8% na Áustria, Bélgica e Holanda e chegam até 17% na Grécia (RODRIGUES, 1995; SANTOS, 2009).

Caso clássico, cuja redação inspira a adoção das fórmulas recentes de cláusulas de desempenho, é o alemão. A Lei Eleitoral Alemã, de 7 de maio de 1956, mais precisamente seu art. 6º, n. 6, regulamenta um critério de resultado mediante cláusulas de blo-

¹ Na América: Argentina, Bolívia e México; na África: Moçambique; na Ásia: Coreia do Sul, Filipinas, Tailândia e Taiwan; na Oceania: Nova Zelândia; na Europa: Albânia, Alemanha, Armênia, Áustria, Bulgária, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, França, Geórgia, Hungria, Lituânia, Macedônia, Moldávia, Noruega, Polônia, Romênia, Rússia, Suécia, Turquia e Ucrânia.

queio (*Sperrklauseln*) aos partidos para cada pleito (BONAVIDES, 1978; SANTOS, 2009).²

Para Bonavides (1978), a cláusula de barreira tem sido adotada no mundo sob o pretexto de tolher a excessiva fragmentação partidária. Na Alemanha, contudo, ela tem funcionado como instrumento de salvaguarda do regime democrático contra a agressão político-ideológica das organizações extremistas. É medida que cancela a possibilidade de representação desses pequenos partidos e elimina qualquer possibilidade de participação parlamentar. Daí porque, nesses casos, a limitação quantitativa imposta é denominada de cláusula de exclusão.

Além da vedação imposta à participação parlamentar, essa cláusula de bloqueio ou de exclusão pode gerar como efeito secundário o cerceamento do crescimento desses pequenos partidos. Essa é a razão pela qual deve ser manejada com bastante critério (BONAVIDES, 1978).

De outro lado, há aqueles países que não adotam limites à conversão dos votos em mandatos por exigência de um percentual mínimo de votos obtidos nacionalmente.

Exemplo típico é o caso de Portugal em que a Constituição proíbe expressamente a adoção de cláusula de barreira para a eleição de deputados à Assembleia da República bem como para todas as eleições de órgãos legislativos (SANTOS, 2009; NASPOLINI, 2010)³.

Esta parte do estudo pretendeu demonstrar, ainda que de forma superficial em face das limitações deste artigo, que o debate sobre a cláusula de barreira está presente em diversos países que a adotam sob as mais variadas fórmulas, assim como em países que não a adotam. Não é uma matéria afeta apenas ao ordenamento jurídico brasileiro. Seus requisitos e exigências adequam-se às realidades locais e aos contextos históricos em que foram criadas.

Na próxima seção, investigaremos, com respaldo nas recentes decisões de nossa Suprema Corte, se o instituto da cláusula de barreira possui, à luz da Constituição Federal e dos princípios que a informam, alguma nódoa quanto à sua constitucionalidade.

² O partido que não obtiver pelo menos 5% dos votos do território eleitoral (*Prozentklausel*) ou que não tenha alcançado uma cadeira em pelo menos três circunscrições eleitorais (*Grundmandatklause*l), ficará excluído da representação (BONAVIDES, 1978).

³ Constituição da República Portuguesa, VII Revisão Constitucional (2005), art. 152, 1. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 30 set. 2014.

3. Dimensão constitucional do debate no Brasil: o que de fato decidiu o Supremo Tribunal Federal sobre a cláusula de barreira?

Preliminarmente ao debate sobre o mérito da questão, o presente artigo se propõe a enfrentar a dimensão constitucional do problema. Em outros termos, é constitucional norma que preveja a adoção de cláusula de barreira no Brasil?

Essa polêmica extrapolou os muros do Parlamento e o debate chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF) para que, no exercício de seu papel de guardião da Constituição Federal, como estabelece o *caput* do art. 102 da CF, decidisse, em sede de controle concentrado de constitucionalidade das normas, sobre a compatibilidade do art. 13 da Lei nº 9.096, de 1995, que veiculava a fórmula da cláusula de barreira, à Constituição Federal.

A publicação da Lei nº 9.096, de 1995, ocorreu em 20 de setembro desse ano. Oito dias após foi protocolada pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), no STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), que veio a obter o nº 1.351, em que se questionava a cláusula de barreira contida no art. 13 da referida Lei. Posteriormente o Partido Social Cristão (PSC) ajuizou a ADI nº 1.354 com o mesmo objeto. Ambas as ações tramitaram em conjunto.

O STF, em decisão liminar, em fevereiro de 1996, sustentou que a cláusula de barreira estatuída no art. 13 da Lei nº 9.096 de 1995, não violava a autonomia partidária, a capacidade de auto-organização das Casas Legislativas e nem o pluripartidarismo. A ressalva prevista quanto ao funcionamento parlamentar encontraria guarida no próprio texto constitucional.

Prosseguindo no julgamento, dez anos depois, em dezembro de 2006, e mantidos apenas três dos onze ministros que participaram do julgamento liminar, o STF alterou radicalmente seu posicionamento e declarou a inconstitucionalidade da cláusula de barreira em face da violação ao princípio constitucional do pluralismo político, do pluripartidarismo, da autonomia partidária, da isonomia – entre os partidos políticos e entre os eleitores –, do direito à livre associação e, ainda, do pacto federativo, na medida em que a restrição ao funcionamento parlamentar dos partidos que não tivessem superado a cláusula de barreira causaria, no Senado, a par de todas as violações ao texto constitucional já citadas, a mitigação do equilíbrio federativo, visto que alguns

Senadores não exerceriam em sua plenitude seus mandatos, em evidente prejuízo aos Estados por eles representados.

Assim, prevaleceu por cerca de dez anos o entendimento, posteriormente superado, de que a cláusula de barreira e suas consequências – drástica redução no acesso ao recurso dos fundos partidários e no acesso ao tempo de rádio e televisão – não mitigavam o pluripartidarismo e a isonomia entre os partidos, sendo absolutamente consentâneas com a Constituição Federal.

A apreciação do mérito da ação dez anos depois levou à conclusão inversa. A redação dos dispositivos que impunham o acesso dos partidos que não lograssem superar os limites fixados pela cláusula de barreira a apenas 1% do fundo partidário, em divisão igualitária com todos os demais partidos políticos, e o direito a apenas dois minutos por semestre, em cadeia nacional de rádio e televisão, foi considerada por demais draconiana e totalmente desarrazoada.

A manutenção da cláusula de barreira e de suas consequências, naqueles padrões, levaria à *morte por inanição* dos partidos, visto que seria garroteada fonte essencial de recursos financeiros e reduzido a patamares irrisórios o principal instrumento de difusão de seu programa, de seu posicionamento a respeito de temas político-comunitários e de mensagens relacionadas a eventos patrocinados pelo partido.

O entendimento comum que se disseminou após a decisão de mérito, de 2006, do STF foi o da inconstitucionalidade da cláusula de barreira. Assim, qualquer nova iniciativa legislativa que visasse recriar a cláusula de barreira, inclusive as veiculadas por propostas de emenda à Constituição, tenderiam a ser consideradas inconstitucionais.

Analisando com mais detalhe a questão, percebemos não ter sido esse o entendimento da Suprema Corte. A declaração de inconstitucionalidade incidiu sobre aquela determinada cláusula de barreira prevista no art. 13 da Lei nº 9.096, de 1995, e suas consequências referentes ao acesso aos recursos do fundo partidário (art. 41, incisos I e II) e ao acesso ao rádio e a televisão (art. 48), em face da evidente violação ao princípio da razoabilidade, que a tornava mitigadora do princípio constitucional do pluripartidarismo, da isonomia e da autonomia partidária.

É importante destacar, então, que, diferentemente do que se imaginava, a Corte Suprema não considerou inconstitucional qualquer espécie de limitação quantitativa ao funcionamento dos

partidos políticos. Definitivamente não é um debate interdito constitucionalmente.

Interpretando essa decisão *a contrario sensu*, constata-se que o Supremo Tribunal Federal entendeu factível a previsão de regra que estabeleça limitações quantitativas à criação e ao funcionamento dos partidos políticos para que somente aqueles que de fato possuam representatividade e legitimidade na sociedade possam atuar de forma plena nos Parlamentos e ter acesso aos recursos do fundo partidário e ao tempo no rádio e na televisão.

Essa posição fica evidente quando se analisa com detalhe a decisão proferida. Nela fica assentado o apelo ao legislador para que elabore nova disciplina referente à questão, depurada dos vícios de inconstitucionalidade identificados na Lei analisada⁴.

Pelo acórdão, enquanto não sobrevier essa nova legislação, prevalecem as cláusulas de barreira transitórias e seus efeitos previstos no art. 56 e 57 da Lei nº 9.096, de 1995, sem, contudo, as limitações temporais nela constantes. Explica-se.

Além de prever, de forma permanente, a cláusula de barreira e seus efeitos para os partidos políticos que não a atingissem nos arts. 13, 41 e 48 da Lei nº 9.096, de 1995, o legislador ordinário criou cláusulas de transição nos arts. 56 (entre a data da publicação da lei, setembro de 1995, e o *início da próxima legislatura*, fevereiro de 1999) e 57 (entre o *início da próxima legislatura*, em 1999, e a proclamação dos resultados da segunda eleição subsequente para a Câmara dos Deputados, ou seja, final de 2006).

Foram fixados, para esses dois períodos de transição, requisitos menos gravosos aos partidos. São requisitos complexos, por isso nos ateremos aos aspectos que nos parecem mais relevantes.

Para o primeiro período, teria assegurado o funcionamento parlamentar na Câmara dos Deputados o partido que tivesse ele-

⁴ Ementa: Partido político. Funcionamento parlamentar. Propaganda partidária gratuita. Fundo partidário. Surge conflitante com a CF lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário. Normatização. Inconstitucionalidade. Vácuo. Ante a declaração de inconstitucionalidade de leis, incumbe atentar para a inconveniência do vácuo normativo, projetando-se, no tempo, a vigência de preceito transitório, isso visando a aguardar nova atuação das Casas do Congresso Nacional. (ADI 1.354, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 7/12/2006, Plenário, DJ de 30/3/2007.) No mesmo sentido: ADI nº 1.351, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 7/12/2006, Plenário, DJ de 30/3/2007 (grifo nosso). Disponível em <www.stf.gov.br>. Acesso em: 25 ago. 2014.

gido e mantido filiados, no mínimo, três representantes de diferentes Estados (art. 56, inciso I).

Para o segundo período, bastava que o partido tivesse elegido representantes em duas eleições consecutivas para a Câmara dos Deputados. Nessas hipóteses, os representantes teriam que ter sido eleitos em, no mínimo, cinco estados e terem obtido 1% dos votos apurados no país, não computados os brancos e nulos.

Constata-se, assim, que o legislador ordinário estabeleceu uma transição escalonada de doze anos, dividida em dois períodos, para a efetiva implementação da cláusula de barreira prevista no art. 13 da Lei nº 9.096, de 1995. Publicada em 1995, a Lei, nessa parte, só possuiria eficácia plena a partir de 2007.

Ainda que remanesçam dúvidas sobre a compatibilização e aplicação simultânea das regras transitórias dos arts. 56 e 57, tendo em vista a determinação do STF de serem eliminadas as referências às limitações temporais, fato é que a mensagem da Suprema Corte ficou bastante clara.

Em termos sintéticos, eis a posição final da Suprema Corte: *i*) declara a inconstitucionalidade daquela determinada cláusula de barreira prevista no art. 13 e de seus efeitos contidos nos arts. 41 e 48, todos da Lei nº 9.096, de 1995; *ii*) admite, em tese, a constitucionalidade da imposição de limitações quantitativas aos partidos políticos para que tenham direito ao pleno funcionamento parlamentar, assim como acesso aos recursos do fundo partidário e ao tempo no rádio e na televisão; *iii*) faz apelo ao legislador para que elabore esse novo regramento; *iv*) enquanto não houver esse novo regramento, determina a aplicação das regras contidas nos arts. 56 e 57 da Lei nº 9.096, de 1995, eliminadas as limitações temporais neles constantes.

Havia, também, importante debate constitucional adjacente à questão da cláusula de barreira, que residia na interpretação do inciso IV do art. 17 da Constituição Federal.

Por esse dispositivo, está estabelecido que o funcionamento parlamentar do partido político seria definido em lei. Identificava-se aí suposta antinomia com o disposto no inciso IV do art. 51 e com o inciso XIII do art. 52, ambos da Constituição Federal, que tratam, respectivamente, da competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para dispor sobre seu funcionamento (CARVALHO, 2003).

Registre-se que a prerrogativa de auto-organização, corolário do princípio da independência e harmonia dos Poderes, é extensiva às Casas Legislativas Estaduais, Distrital e Municipais, em face

da adoção do princípio da simetria, consoante farta e pacífica jurisprudência do STF.

Como remeter à lei essa discussão que, segundo a própria Constituição Federal, deve ser tratada pelos regimentos internos das Casas Legislativas? Essa era a questão adicional relacionada a um dos principais efeitos da adoção da cláusula de barreira.

Tentou-se construir o entendimento de que o conceito de lei previsto no inciso IV do art. 17 da CF, numa perspectiva sistemática e conforme o texto da Constituição, somente poderia corresponder à norma jurídica constitucionalmente adequada a tratar do tema, ou seja, os regimentos internos das Casas Legislativas.

Tal interpretação não prevaleceu. No julgamento da ADI nº 1.363, ocorrido em 9 de fevereiro de 2000, o STF concluiu pela inexistência de qualquer antinomia entre os dispositivos constitucionais indicados. O funcionamento parlamentar do partido político, por intermédio de uma bancada e de sua liderança nas Casas Legislativas, decorreria de uma conjugação harmônica de normas legais, regimentais e estatutárias.

Esclarecida a posição do STF sobre a constitucionalidade, em tese, do instituto da cláusula de barreira, cabe indagar, então, quais seriam as razões de mérito que justificariam a adoção dessa medida. Tentaremos avançar um pouco na apreciação desse aspecto na próxima seção.

4. Representação política, sistemas eleitorais, partidos políticos, cláusula de barreira e governabilidade: alguns conceitos e reflexões

O estudo acerca da constitucionalidade, oportunidade e conveniência da adoção da cláusula de barreira evoca outras dimensões da reforma político-eleitoral que a transcendem e a condicionam como: o sistema de governo, presidencialista ou parlamentarista; o sistema eleitoral, proporcional ou majoritário em suas diversas variantes; o papel dos partidos políticos na mediação entre o povo e os centros institucionalizados de decisão política; a governabilidade, entendida como a eficácia e a legitimidade da atuação dos governos na utilização dos recursos disponíveis com vistas à implementação das políticas públicas e ao provimento de bens e serviços públicos assegurados no texto constitucional e na legislação infraconstitucional, entre outras.

O pano de fundo da análise a ser empreendida, com seus aspectos, variantes e dimensões, é a busca pela representação mais justa e equânime do povo no âmbito das Casas Legislativas.

Em outras palavras, esse debate, que já dura cerca de dois séculos, pretende identificar os mecanismos que retratem de forma mais fidedigna a multifacetada teia de ideologias, interesses, aspirações e necessidades de uma sociedade cada vez mais complexa (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2004).

Seria impossível, devido às evidentes limitações deste artigo, abordar com profundidade os temas lançados. Assumiremos, então, que as premissas para a abordagem das questões referentes à cláusula de barreira no Brasil, na segunda década do século XXI, são as atualmente postas pela Constituição e pela legislação de regência em vigor.

Assim, estamos tratando de um país cujo sistema de governo é o presidencialista (art. 76 e segs. da CF); o sistema eleitoral destinado a prover os cargos na Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas estaduais, Câmara Legislativa distrital e Câmaras de Vereadores municipais é o proporcional com listas abertas (art. 45, *caput*, da CF e Lei nº 9.504, de 1997); e os partidos políticos possuem o monopólio da representação popular no Poder Executivo e no Poder Legislativo (art. 14, § 3º, V, e art. 17, ambos da CF)^{5,6}.

Observadas as balizas hoje existentes, trata-se de responder à seguinte pergunta: qual é a melhor forma de o povo brasileiro, com toda sua diversidade, ser representado de forma mais justa e equânime nos Parlamentos das três esferas da Federação?

A escolha de um sistema eleitoral deve levar em consideração o contexto social, cultural, étnico e econômico de um determinado país (NOHLEN, 2007).

Como visto, adotamos o sistema proporcional com listas abertas para a escolha de representantes que atuarão no Poder Legislativo.

⁵ Vale consignar o entendimento de que somente o partido político que possua raízes sociais sólidas e múltiplas, seja suficientemente institucionalizado, autônomo, coeso e flexível, pode, melhor do que qualquer entidade associativa, conciliar e integrar os interesses complexos e, por vezes contraditórios que resultam da múltipla participação do indivíduo em sociedade. Reside aí o fundamento do monopólio da representação política em sociedades plurais (TAVARES, 2003). É uma forma de associação que almeja ser o representante da vontade popular com o fim de assumir o poder para implementar seu programa de governo (SILVA, 1999).

⁶ Sobre o monopólio dos partidos políticos na representação política, ver também: Araújo (2004).

Revisando parte da literatura disponível sobre o tema, identificamos referências críticas ao sistema proporcional com listas abertas pelo fato de essa forma de composição do Poder Legislativo levar à proliferação partidária e, por conseguinte, à dificuldade de obtenção de consensos com vistas à aprovação de matérias essenciais em cada esfera da federação (BONAVIDES, 1978; DUVERGER, 1987; RODRIGUES, 1995; SARTORI, 1996; NICOLAU, 2004; NOHLEN, 2007).

É fundamental não perder de vista, contudo, o alerta feito por Nohlen (2007) de que é reducionista a interpretação que atribui a apenas uma causa, no caso o sistema eleitoral, a responsabilidade pela concentração ou fragmentação do sistema partidário. Outras variáveis devem ser levadas em consideração, como o grau de institucionalização e maturidade dos partidos políticos e a consolidação do regime democrático.

Retomando a análise do caso brasileiro e do comportamento de seu sistema partidário nos últimos 12 anos, identificamos tendência de crescimento dos partidos com assento na Câmara dos Deputados.

Essa tendência pode ser aferida pela observação dos dados referentes a partidos com representantes eleitos para a Câmara dos Deputados: *a)* em 2002, eram 15 partidos; *b)* em 2006, eram 19 partidos; *c)* em 2010, 21 partidos; *d)* em 2014, 28 partidos.

Constata-se, pois, um aumento crescente do número de partidos com assento na Câmara dos Deputados ao longo dos últimos doze anos. Dos trinta e dois partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral em 2014⁷, vinte e oito, como visto, terão assento, na futura legislatura, na Câmara dos Deputados, ou seja, 87,5% do total de partidos registrados.

Os críticos que atribuem ao sistema proporcional com listas abertas a responsabilidade pela fragmentação partidária veem nesses dados a confirmação empírica de suas hipóteses. Para eles, torna-se indispensável a aprovação de alguma limitação objetiva ao funcionamento dos partidos – cláusula de barreira –, para que somente aqueles partidos que a superem possam ter assento ou funcionamento pleno nos parlamentos^{8,9}.

⁷ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 21 ago. 2014.

⁸ Apesar de serem típicas dos sistemas eleitorais proporcionais, as cláusulas de barreira existem em alguns sistemas majoritários (RODRIGUES, 1995).

⁹ As várias denominações atribuídas a esses limites quantitativos mínimos impostos aos partidos políticos pela doutrina nacional e internacional relacionam-

Além da relação direta com o sistema proporcional com listas abertas, há aqueles que imputam o aumento do número de partidos, ao menos a partir de 2007, também a um conjunto de decisões tomadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e pelo Supremo Tribunal Federal referente à infidelidade partidária e à perda de mandato do parlamentar que, eleito por um determinado partido, decida, ao longo do mandato, trocar de legenda.

O TSE fixou, por resolução, o entendimento de que o mandato parlamentar pertencia ao partido político, logo, de forma geral, o parlamentar que deixasse o partido pelo qual fora eleito e ingressasse em outro teria decretada a perda do mandato por infidelidade partidária, salvo nas hipóteses de justa causa. Entre essas hipóteses, havia a possibilidade de migração para partidos que estivessem sendo criados. Assentada a constitucionalidade das regras elaboradas pelo TSE por decisão do STF, parlamentares insatisfeitos passaram a ingressar nos partidos que estavam sendo criados (SANTOS, 2009)¹⁰.

Além de admitir a migração de parlamentar eleito por um partido para agremiação nova que estava sendo criada, o STF decidiu,

se aos efeitos derivados de seu eventual inadimplemento. Chama-se cláusula de exclusão – como nas hipóteses do Decreto-Lei nº 8.835, de 1946, do Código Eleitoral de 1950, da CF de 1967 e da EC nº 11, de 1978 – quando os limites não alcançados causam o cancelamento do registro ou a eliminação do partido do Parlamento em dada legislatura. Será denominada cláusula de desempenho ou de barreira quando o não atingimento suscitar mitigações ao funcionamento parlamentar sem causar, ao menos de forma direta e imediata, a extinção ou a exclusão do partido do Parlamento.

¹⁰ Em resposta à Consulta nº 1.398, formulada em 1º de março de 2007, o TSE assentou que o mandato pertence ao partido. Em 4 de outubro de 2007, o STF ratificou, em sede do julgamento dos Mandados de Segurança (MS) nº 26.602, de autoria do Partido Popular Socialista (PPS), nº 26.603, de autoria do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e nº 26.604, do Democratas (DEM), o que decidido na consulta ao TSE e declarou que o parlamentar que trocasse de legenda, salvo em caso de justa causa, corria o risco de perder o mandato. Em momento posterior, foi editada pelo TSE a Resolução nº 22.610, de 2007, que disciplinava os processos judiciais das trocas de partido. O § 1º do art. 1º fixa as hipóteses de justa causa: incorporação ou fusão do partido; criação de novo partido; a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e grave discriminação pessoal. Referida Resolução foi impugnada pelas ADIs nºs 3.999, de autoria do Partido Social Cristão (PSC) e 4.086, de autoria da Procuradoria-Geral da República (PGR). Em 12 de novembro de 2008, por maioria de votos, ambas foram julgadas improcedentes. Atestada a constitucionalidade da resolução, aqueles parlamentares que se encontravam insatisfeitos nas legendas pelas quais haviam sido eleitos e, inexistentes as demais hipóteses que admitiam a justa causa de troca de partido, optaram por ingressar em partidos que estavam sendo criados. As bancadas parlamentares do Partido Social-Democrático (PSD), do Solidariedade (SD), e do Partido Republicano da Ordem Social (PROS) originaram-se da migração facultada pela Resolução do TSE, cuja constitucionalidade foi referendada pelo STF.

em 29 de junho de 2012, no julgamento da ADI nº 4.430, relator o Ministro Dias Toffoli, que a nova legenda faria jus ao tempo de propaganda no rádio e na televisão proporcional ao número de parlamentares que para ela migraram. De forma mais singela, é como se o tempo correspondente a cada parlamentar fosse carreado para a nova legenda. Foi, sem dúvida, mais um estímulo à criação de novos partidos.

A adoção de cláusula de barreira é vista, então, por alguns autores como medida necessária para fazer frente à constatada proliferação e crescente aumento do número de partidos políticos. Caso contrário, afirmam, a governabilidade estaria seriamente comprometida.

Mas o que pretendem dizer quando usam a expressão *governabilidade comprometida* ou ingovernabilidade?

Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004), o conceito de governabilidade ou de sua antítese, a ingovernabilidade, é um processo, uma relação complexa, entre componentes do sistema político que, de um lado, apresenta as demandas e solicitações dos cidadãos, e de outro, a capacidade e os recursos dos governantes.

A crise de governabilidade ou a ingovernabilidade poderia resultar, de forma isolada ou combinada, dos seguintes vetores: *i*) crise fiscal; *ii*) crise política relacionada à complexidade, coesão e legitimidade das instituições, especialmente a parlamentar, com os embates entre as forças governistas e de oposição; *iii*) crise de gestão administrativa.

A governabilidade seria, então, uma função da eficácia da ação política e administrativa do governo, que gere o consenso dos cidadãos. A perda da eficácia poderia conduzir à perda da legitimidade.

Trata-se, em uma de suas dimensões, das condições enfrentadas pelos Chefes do Poder Executivo em sua necessária interlocução com o Poder Legislativo, na tentativa de implementar as políticas públicas, programas e ações governamentais prometidas aos eleitores ao longo das campanhas eleitorais e aquelas outras impostas pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional do país.

Essencial, então, para a confirmação da hipótese aventada – adoção de cláusula de barreira para frear a proliferação partidária – seria a anomalia no funcionamento do Poder Legislativo, caracterizada por uma atuação descoordenada e caótica de um número excessivo de partidos, geradora de confrontos, heterogeneidade de posições, conflitos e, por consequência, da perda da racionalida-

de e do imobilismo decisório (ABRANCHES, 2003; AMORIM NETO, 2003).

Ao longo dos anos oitenta e noventa da década passada, foi manejado o argumento de que o Poder Legislativo, pós-Constituição Federal de 1988, se assemelhava ao Congresso pós-Constituição de 1946, em face do sistema eleitoral – proporcional com listas abertas – adotado.

Afirmava-se, então, que a disfuncionalidade parlamentar não era causada apenas pela quantidade de partidos, mas, também, pelo fato de as negociações parlamentares serem pulverizadas no interior dos partidos, já que o modelo proporcional com listas abertas enfraquecia de tal forma os partidos políticos ao tempo em que empoderava os parlamentares eleitos, que os partidos poderiam ser considerados aglomerados de personalidades, ilhas de vontade que impunham uma negociação, em alguns casos, quase que individualizada, parlamentar a parlamentar (LIMONGI, FIGUEIREDO, 1998; SANTOS, 2002).

Importantes estudos desenvolvidos ao longo da década de 90 demonstraram que instrumentos regimentais, que inexistiam no pós-46, tais como o Colégio de Líderes, o voto de liderança e a orientação do Líder, tornaram possível certa homogeneização da linha de atuação partidária a partir da priorização da agenda e da definição de uma estratégia parlamentar que contemplasse as demandas gerais, regionais e até individuais dos parlamentares (LIMONGI, FIGUEIREDO, 1998; SANTOS, 2002).

Ficou demonstrado, com os dados coligidos pelos referidos estudos, que os partidos não eram entidades entrópicas e caóticas. Os novos mecanismos de controle parlamentar postos à disposição das lideranças partidárias criavam as condições, ainda que artificialmente em alguns casos, para que se forjassem posições uniformes.

Esses instrumentos regimentais associados ao aumento dos poderes legislativos do Presidente da República com a Constituição de 1988 permitiram o surgimento de um cenário institucional marcado por um Poder Executivo forte e equipado e por partidos políticos disciplinados, na maior parte das situações.

Importante descritor desse cenário mencionado é o poder de agenda do Presidente, no Brasil, assim como as altas taxas de aprovação das matérias de sua iniciativa legislativa em face do total de proposições aprovadas, comparáveis a países onde se adota o parlamentarismo (LIMONGI, FIGUEIREDO; 1998).

Enfrentada a questão da unidade no seio dos partidos, permanecia a questão da multiplicidade de partidos e o imobilismo decisivo, em outras palavras, a ingovernabilidade.

É muito disseminada, como visto, a ideia de que a inexistência de limites quantitativos e objetivos ao funcionamento parlamentar gera um quadro de proliferação partidária, caracterizado pela existência de muitos partidos com assento no Parlamento sem linha ideológica ou programática definida e sem representação significativa na sociedade.

Essa proliferação partidária, nesse contexto, torna muito difícil para o Chefe do Poder Executivo a negociação que almeje a aprovação das políticas públicas e dos programas, naquelas hipóteses em que é necessário o crivo do Poder Legislativo, tamanha é a pulverização de demandas e a dificuldade de formação de maiorias consistentes.

De outro lado, é sabido que, sem a imposição de barreiras ou de cláusulas de desempenho, é franqueado, segundo a legislação brasileira, acesso mais generoso aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda no rádio e na televisão a todos os partidos, inclusive àqueles sem apoio expressivo na sociedade.

Muitas das legendas sem grande representação na sociedade valer-se-iam desses ativos políticos para barganhar vantagens junto aos maiores partidos quando da composição das alianças para as disputas eleitorais. São as chamadas *legendas de aluguel*.

A efetiva implantação da cláusula de barreira, segundo aqueles que perfilham desse entendimento, reduziria o número de partidos com assento e direito a pleno funcionamento nas Casas Legislativas, além de estabelecer balizas mais rigorosas para acesso aos fundos partidários e ao tempo destinado à propaganda no rádio e televisão.

É fato, como anteriormente mencionado neste estudo, que com o passar do tempo, um número significativo e crescente de partidos passou a ter assento nas Casas Legislativas.

Entretanto, novos e detalhados estudos empíricos – entre os quais destacamos o de Gomes (2013) – lastreados em ampla investigação do processo legislativo, em que foi analisada a produção legislativa do Congresso Nacional, parecem indicar conclusões diversas das que frequentemente são veiculadas.

Por esses estudos, não há que se falar em descompasso entre as agendas dos Poderes Executivo e Legislativo, e tampouco se pode inferir a predominância da atuação do Executivo em todas as vias legislativas (GOMES, 2013).

Lamentavelmente as limitações deste artigo não nos permitem repercutir a análise empreendida pelo autor. Achamos oportuno, todavia, apresentar a seguinte constatação extraída do denso estudo desenvolvido por Gomes (2013, p. 127):

Os dados apresentados reforçam muito do que já foi relatado na literatura sobre a relação entre os Poderes no processo legislativo no Brasil, como, por exemplo, os argumentos contra a tese de paralisia decisória. **No entanto, eles contradizem pontos de vista, alguns baseados no senso comum, como o desinteresse dos congressistas por temas de maior abrangência, a segmentação da agenda dos poderes e o domínio absoluto do Executivo no processo legislativo. O desempenho do Legislativo superou o do Executivo na via constitucional – com destaque para a atividade do Senado – e nos projetos de lei ordinária. Contudo, a coalizão predominou amplamente em todas as vias legislativas.** Os dados valorizam a dimensão qualitativa da relevância das propostas, indicando que as taxas de sucesso e dominância do Executivo são inversamente proporcionais ao nível hierárquico das vias legislativas. (grifamos)

264 265

Os milhares de dados analisados demonstram, de forma objetiva, que: *i*) não é possível sustentar a existência de um imobilismo decisório na relação Executivo/Legislativo; *ii*) as matérias de interesse do Poder Executivo têm relevância na agenda parlamentar; *iii*) as proposições de iniciativa parlamentar, especialmente as de índole constitucional, ocupam espaço importante no processo decisório no Parlamento.

Parece, então, não ser possível inferir, de maneira automática, que o maior número de partidos conduza ao imobilismo decisório, à perda da eficácia e da legitimidade governamental e, muito menos, ao comprometimento da sobrevivência democrática (NICOLAU, 1996).

Há que se abordar, também, outros fatores, de origem externa, relacionados ao tema da governabilidade, que influenciam o processo decisório parlamentar em um cenário de múltiplos partidos e se referem: *i*) à barganha com recursos orçamentários que podem ser transferidos de forma voluntária pelo Chefe do Poder Executivo; *ii*) à adoção de outras medidas espúrias na obtenção de apoio parlamentar às iniciativas do Poder Executivo; *iii*) ao loteamento da administração com o provimento de milhares de cargos em comissão em troca de sustentação parlamentar (CLÈVE, 2012).

No que se refere à questão do loteamento de cargos, é importante registrar que, para alguns autores, trabalha-se, no presiden-

cialismo brasileiro, com a regra de composição partidária dos ministérios que não necessariamente respeita o peso político proporcional dos partidos no parlamento. Nos sistemas parlamentaristas europeus as coalizões seguiriam, de forma mais próxima, a regra de que quanto maior a proporcionalidade na ocupação dos cargos do Poder Executivo, maior a disciplina partidária no apoio às votações de interesse do Executivo no Parlamento (FIGUEIREDO, 2010).

O problema não seria, então, a composição partidária de cargos na administração pública, mas, sim, o número excessivo de cargos a serem providos e sua distribuição desproporcional.

Sustentamos que essas distorções devem ser enfrentadas com a adoção de medidas administrativas, como a racionalização da execução do processo orçamentário, a extinção de parte significativa dos cargos em comissão e daquelas estruturas governamentais que não se justifiquem, por exemplo, por duplicação de competências.

Ademais, entendemos, na mesma linha do que defendido pelo Ministro Marco Aurélio no julgamento das ADI's nºs 1.351 e 1.354, que a legislação administrativa, civil e penal brasileira é suficientemente robusta para que as violações perpetradas possam ser apuradas e seus autores responsabilizados.

Não nos parece possível negar que a existência de um maior número de partidos impõe uma maior capacidade de diálogo, de articulação institucional e de negociação política.

Entendemos, todavia, que esse caminho mais tortuoso da articulação institucional e da negociação política suplanta, com grande vantagem, tanto a alternativa antidemocrática e violadora do princípio do pluralismo político, que é a cláusula de barreira desarrazoada, como a prevista no art. 13 da Lei nº 9.096, de 1995, considerada inconstitucional pelo STF, quanto a alternativa que se ampara em práticas espúrias de barganha, em que os recursos públicos e o loteamento desproporcional de cargos na estrutura de governo são manejados para a obtenção de apoio político.

Pode-se afirmar, como síntese de tudo que foi exposto nesta seção, que a existência de um número maior de partidos políticos com assento nas Casas Legislativas não gera, necessária e automaticamente, a redução da eficácia governamental, a ingovernabilidade, o imobilismo decisório, e a conseqüente perda de legitimidade do governo.

Feitas essas considerações, poder-se-ia perguntar: é então desnecessária a criação de cláusula de barreira? O direito à criação e

ao funcionamento de partidos políticos deve ser amplo, insuscetível de qualquer forma de controle?

Essas são as questões a serem enfrentadas na Seção seguinte.

5. Em busca de uma cláusula de barreira equilibrada: a necessária modulação entre representação política justa, princípios constitucionais, valores políticos históricos e governabilidade

A despeito de não termos aprofundado o debate sobre sistemas eleitorais e apenas termos consignado que o sistema adotado hoje no Brasil é o proporcional com lista aberta, entendemos essencial expressarmos nossa concordância com esse modelo em face das sugestões que serão feitas nesta parte do artigo.

Concordamos porque entendemos que seus aspectos positivos – maior representatividade de todos os segmentos ideológicos e preservação dos interesses das minorias – sobressaem-se aos aspectos negativos – proliferação partidária e maior dificuldade na construção de consensos (RODRIGUES, 1995).

Posta essa premissa básica, passemos a enfrentar a questão relativa à oportunidade da adoção de limitações quantitativas à criação ou ao funcionamento parlamentar.

De plano, é fundamental que se diga que não há, de acordo com a jurisprudência do STF e a melhor doutrina constitucional, direitos absolutos, insuscetíveis de qualquer espécie de mitigação.

No caso específico da criação de partidos políticos, essa mitigação é extraída do próprio texto constitucional que declara, no *caput* de seu art. 17, a ampla liberdade de criação de partidos políticos, desde que resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

Ademais, a CF estabelece quatro condicionantes à criação e ao funcionamento dos partidos políticos: *i*) deve ter caráter nacional; *ii*) proibição de recebimento de recursos de entidade ou governo estrangeiros ou subordinação a estes; *iii*) prestação de contas à Justiça Eleitoral; e *iv*) funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

No que concerne especificamente à adoção da cláusula de barreira (art. 17, IV, da CF) a criação e o funcionamento de partidos políticos podem ser, sim, mitigados, desde que a fórmula adotada

possua contornos razoáveis. Essa é, em essência, a decisão do STF sobre o tema.

Decerto, a decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento sobre a cláusula de barreira afastou a possibilidade de adoção de fórmulas draconianas e excludentes. Por outro lado, construções razoáveis e equilibradas serão admitidas pela Corte Suprema.

Foram apontadas, nessa decisão e na doutrina, as consequências nefastas de uma formulação excessivamente rigorosa para o sistema partidário e eleitoral, como a exclusão de partidos ideológicos (PCdoB, PSB, PPS), programáticos (PV) e históricos (PTB).

Os custos políticos e eleitorais são muito maiores que os eventuais benefícios gerados pela adoção da medida, em face da violação a princípios constitucionais como o pluripartidarismo, o direito de existência das minorias partidárias, e a isonomia (CARVALHO, 2003; SOUZA NETO, 2011).

Alguns autores, num interessante exercício de retórica, apontam que a gravidade dos efeitos de uma cláusula de barreira desarrazoada, que leva à drástica redução do número de partidos no Parlamento, pode ser percebida ao se constatar que esse era o efeito perseguido com a adoção da legislação de exceção que extinguiu partidos políticos e impôs o bipartidarismo ao longo do período da ditadura militar no Brasil.

Ademais, a exclusão gerada tende a ser definitiva tendo em vista a dificuldade para o ressurgimento de tais agremiações. Diferentemente da rejeição democrática e temporária exercida pelo voto, a exclusão imposta pela cláusula de barreira, com as graves repercussões existentes, torna muito difícil o retorno do partido à vida política nacional (SOUZA NETO, 2011).

A cláusula de barreira exacerbada contraria a própria essência do sistema eleitoral proporcional. Basta a aplicação de cláusula de barreira elevada para reduzir a poucos os partidos políticos com possibilidade de representação no parlamento.

É importante considerar, ainda, que os pequenos e micro partidos representam parcela insignificante, inferior a 10%, da Câmara dos Deputados. Apesar da alta fragmentação não há elevado coeficiente de polarização ideológica. Há, nesse cenário, a possibilidade de se governar mediante consenso (RODRIGUES, 1995).

Ademais, a adoção de modelo excessivamente rigoroso de cláusula de barreira introduziria uma contradição lógica no sub-

sistema eleitoral e partidário, visto que a Emenda Constitucional nº 52, de 8 de março de 2006, alterou o § 1º do art. 17 da Constituição Federal de 1988, para afastar, de forma expressa, interpretação que impusesse qualquer vinculação ao regime de suas coligações eleitorais.

A plena liberdade de coligação constitui-se, pois, em estímulo a que partidos pequenos e médios se associem a partidos maiores com vistas à consecução dos quocientes, eleitoral e partidário, e, conseqüentemente, à eleição de maior número de representantes.

Como conciliar esse incentivo de índole constitucional ao acesso dos pequenos partidos ao Parlamento com a proposta de criação de cláusulas de barreiras rigorosas que, ao contrário, tendem a desestimular o acesso desses mesmos pequenos partidos ao Parlamento?

Proseguimos na análise das diversas dimensões da questão sustentando que o argumento da necessidade de redução dos custos pecuniários impostos ao Erário com a criação e funcionamento de partidos políticos sem representatividade na sociedade deve ser refutado, por irrelevância.

Os custos relacionados à partilha dos recursos do fundo partidário são irrisórios em face do orçamento da União.

O total de recursos distribuídos pelo fundo partidário aos partidos políticos em 2013, somando-se a parcela dos duodécimos e das multas, foi de cerca de trezentos e sessenta e três milhões de reais¹¹.

São valores que representam 0,016% do orçamento da União em 2013, que atingiu o total aproximado de dois trilhões, duzentos e setenta e sete bilhões de reais, consoante o art. 1º da Lei nº 12.798, de 4 de abril de 2013, que *estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013*¹².

Vimos, por outro lado, que, a despeito de as cláusulas de desempenho nunca terem sido efetivamente implementadas, elas

¹¹ Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-distribuicao-do-fundo-partidario-duodecimos-2013>> e <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-distribuicao-do-fundo-partidario-multas-2013>>. Acesso em: 23 set. 2014.

¹² O partido que mais arrecadou recursos do fundo partidário em 2013 que, consoante o art. 38, IV, da Lei nº 9.096, de 1995, possui como uma de suas principais fontes as dotações orçamentárias da União, foi o Partido dos Trabalhadores (PT), com um total aproximado de cinquenta e nove milhões de reais, somados os duodécimos e as multas. O partido que menos recebeu foi o Partido Republicano da Ordem Social (PROS), com um total de cento e quarenta mil reais.

estão previstas em nosso ordenamento jurídico há pelo menos setenta anos. Há familiaridade com o tema.

As cláusulas de barreira devem ser consentâneas com o momento histórico e circunstâncias político-eleitorais dos países que a criam. Assim, demonstrada a necessidade em face, por exemplo, do *déficit* de representação, podem ser concebidas fórmulas compatíveis com o objetivo de promover sua adequação (NASPOLINI, 2010).

Países democráticos adotam cláusulas de barreira sob o argumento de que são necessárias para racionalizar o processo decisório no âmbito parlamentar ou para limitar o acesso de forças políticas extremadas ao Parlamento.

Temos, como decorrência de nosso sistema eleitoral, do nível de institucionalização de nossas instituições e do grau de maturidade de nossas agremiações partidárias, um número elevado e crescente de partidos políticos com assento nos Parlamentos.

Ainda que essa ampla participação não leve, de forma automática e imediata ao imobilismo decisório e à ingovernabilidade, é imposto um dispêndio maior de energia nas negociações políticas e a adoção de medidas, de diversos matizes, que almejem corrigir distorções detectadas.

Por fim, é fundamental que os partidos políticos, que detêm o monopólio da representação, efetivamente representem parcela relevante da população. Precisam de legitimidade democrática e de relevância sociológica e jurídica para que sejam admitidos na arena política nacional.

Todas essas premissas e considerações de parte a parte nos conduzem à seguinte constatação: é fundamental a existência de limites quantitativos à criação de partidos políticos e ao seu funcionamento parlamentar.

Esses limites, por seu turno, devem levar em consideração todas as dimensões envolvidas: representação política justa, princípios constitucionais, valores políticos históricos e governabilidade.

Como chegar a esse resultado pretendido?

Há várias fórmulas possíveis, basta que sejam equilibradas e levem em consideração todas as dimensões envolvidas, na linha do que decidido pelo STF. Ousamos, contudo, ofertar uma alternativa, com foco nos limites quantitativos a serem alcançados pelos partidos políticos.

Se analisarmos com cuidado nossa legislação partidária e eleitoral, veremos que ao longo de sua existência, desde sua criação,

os partidos políticos são submetidos a diversos limites quantitativos: percentual de apoio para sua criação, quociente eleitoral e quociente partidário para a eleição de seus candidatos aos Parlamentos.

Esses têm sido, efetivamente, os limites quantitativos aplicados à criação e ao funcionamento dos partidos políticos, pois, como vimos anteriormente, as normas que veiculavam cláusulas de barreira jamais foram implementadas.

Proseguimos. Para que seja admitido, no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, o registro do estatuto de partido político, que já tenha obtido sua personalidade jurídica na forma da lei civil, deverá ser comprovado, nos termos do art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.096, de 1995, o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, 0,5% dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% do eleitorado que haja votado em cada um deles. O cumprimento desse requisito atesta o caráter nacional do partido, consoante o estabelecido no art. 17, I, da CF.

O adimplemento desse requisito, juntamente com a adoção de outras providências de cunho burocrático, autoriza a criação do partido político.

O partido político é criado para exercer seu relevante papel de mediação entre os eleitores e os poderes constituídos e para participar plenamente na arena política nacional e no processo eleitoral, tudo com vistas à obtenção do poder e à implementação de seu programa partidário.

O eventual insucesso numa determinada eleição não pode ser determinante para que esse partido político, cuja criação foi considerada legítima por contar com o apoio popular necessário, perca essa condição e tenha mitigado seu direito ao pleno funcionamento, com riscos, inclusive, de comprometido de sua própria existência, risco de *morte por inanição*, à qual se referiu o ilustre Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento das ADI's nºs 1.351 e 1.354.

O que estamos tentando sustentar é que o parâmetro de legitimidade aceito pelo legislador ordinário para a criação do partido político e para a sua participação na vida política nacional deve ser o requisito a ser adimplido periodicamente pelos partidos políticos como demonstração de sua legitimidade junto ao eleitorado.

Os limites quantitativos para a criação dos partidos políticos devem ser os mesmos limites que parametrizam seu funcionamen-

to, nos termos do inciso IV do art. 17 da Constituição Federal. Essa pode ser a fórmula da novíssima cláusula de barreira destinada a substituir a prevista originariamente no art. 13 da Lei nº 9.096, de 1995, considerada inconstitucional pelo STF, por sua rigorosidade excessiva.

Lembramos que essa fórmula é idêntica – no que concerne ao critério quantitativo a ser observado e não aos seus efeitos – à veiculada pelo *caput* do art. 5º do Decreto-Lei nº 8.835, de 24 de janeiro de 1946, que previa o cancelamento do registro do partido político que não obtivesse nas eleições para as quais tivesse concorrido votação pelo menos igual ao número de eleitores com que alcançara seu registro definitivo.

A fórmula proposta muito se assemelha também, no que concerne aos limites objetivos, àquela engendrada pelo parágrafo único do art. 148 do Código Eleitoral, instituído pela Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950, pelo qual o partido político teria seu registro cancelado caso não elegeisse ao menos um representante para o Congresso Nacional ou que não obtivesse ao menos cinquenta mil votos, o que representava 0,5% do eleitorado à época, mesmo percentual hoje exigido para a criação de partido político.

Os efeitos da não superação desses limites seriam a mitigação do funcionamento parlamentar, do acesso ao fundo partidário e do tempo de propaganda no rádio e na televisão, mas não com o rigor contido nos dispositivos declarados inconstitucionais da Lei nº 9.096, de 1995.

Relembramos que as cláusulas de barreira de 1946 e 1950 – adotadas como paradigmas da proposta de cláusula de barreira equilibrada que ora apresentamos – eram flexíveis, razoáveis, compatíveis com os princípios constitucionais do pluralismo político e da isonomia e representavam um padrão até a ruptura institucional causada pelo golpe de 1964, que impôs uma nova lógica, restritiva e antidemocrática, que tem balizado a elaboração das diversas fórmulas de cláusula de barreira desde então, finalmente considerada inconstitucional pelo STF em 2006.

Entendemos que a alternativa de cláusula de barreira proposta é razoável e promove a necessária modulação entre: os princípios constitucionais do pluripartidarismo e da isonomia; a preservação de partidos históricos, ideológicos e programáticos; a governabilidade; e a representação proporcional e justa dos segmentos da sociedade.

Considerações finais

Como tivemos a oportunidade de constatar neste estudo, a reforma política é tema recorrente em nossa agenda institucional.

Admitindo que ela de fato ocorra, seja porque ainda são ouvidos os ecos das manifestações de junho de 2013 por uma representação política de melhor qualidade, seja porque constou da pauta dos partidos políticos com maiores chances de chegar ao poder em 2015, ou ainda porque é constantemente pleiteada pelos meios de comunicação¹³ e por alguns cientistas sociais, é razoável supor que o debate sobre o número de partidos com assento nas Casas Legislativas e a eventual adoção de algum mecanismo quantitativo de contenção de seu funcionamento, como as cláusulas de barreira, sejam tópicos a serem tratados.

Tentamos com o presente estudo consolidar e sistematizar algumas informações referentes à evolução desse instituto em nosso ordenamento e indicar a relevância do contexto histórico vivido pelo país na formatação do modelo de limitação.

Se em períodos democráticos anteriores ao golpe de 1964 as regras eram mais flexíveis, a legislação do período autoritário pós-1964 levou ao paroxismo as exigências, de forma cumulada com o Ato Institucional nº 2, de 1965, que impunha a extinção dos partidos e a imposição do bipartidarismo.

Fizemos breve menção ao direito comparado para, mais uma vez, tentar demonstrar que se trata de questão polêmica, adotada por muitos países e não adotada por tantos outros, sempre em consonância com as circunstâncias históricas e políticas de cada um.

Após analisarmos alguns temas essenciais ao entendimento da figura da cláusula de barreira, como representação política justa, sistema eleitoral proporcional e seus efeitos, monopólio da representação detida pelos partidos políticos e governabilidade, chegamos à conclusão de que a melhor solução, na esteira do que decidido pelo Supremo Tribunal Federal, é a proposta, formulada por diversos autores, de elaboração de cláusula de barreira razoável que promova a necessária modulação entre os princípios constitu-

¹³ Exemplo do afirmado é o editorial do Jornal *Folha de São Paulo* em sua versão digital do dia 13 de setembro de 2014, com o seguinte título: Varejo partidário: multiplicação de pequenas legendas e provável fragmentação das bancadas no Congresso trará novos obstáculos a quem se eleger. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/09/1515480-editorial-varejo-partidario.shtml>>. Acesso em: 13 set. 2014.

cionais do pluripartidarismo e da isonomia; a preservação de partidos históricos, ideológicos e programáticos; a governabilidade; e a justa representação dos segmentos da sociedade.

Por fim, valendo-nos das referências legais anteriores ao golpe de 1964, apresentamos alternativa de cláusula de barreira razoável apta a aferir a legitimidade democrática e representatividade do partido político, consistente na aplicação periódica dos mesmos limites quantitativos impostos à sua criação.

Referências

ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão e crise de governança. In: TAVARES, José Antônio Giusti. (Org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília; Instituto Teotônio Vilela, 2003. p.75-82.

AMORIM NETO, Octávio. Presidencialismo de coalizão revisitado: novos dilemas, velhos problemas. In: TAVARES, José Antônio Giusti. (Org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília; Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 83-98.

ARAÚJO, Caetano Ernesto P. Partidos Políticos: há futuro para o monopólio da representação? In: *Textos para Discussão* n. 1, Brasília, Senado Federal, Consultoria Legislativa, fev. 2004.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 12. ed. Brasília: Editora UnB, 2004. 2v.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

CARVALHO, Katia de. *Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar*. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2003.

CLÈVE, Clemerson Merlin. Presidencialismo de coalizão e administração pública. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 12, n. 50, p. 35-39, out./dez. 2012.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

FIGUEIREDO, Marcelo. Constitucionalismo Brasileiro: avanços, desafios e perspectivas. In: BOGDANCY, Armin Von; PIOVESAN, Flavia; ANTONIAZZI, Manuela Morales (Org.). *Direitos Humanos, democracia e integração jurídica na América do Sul*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 632-637.

GOMES, Fábio de Barros Correia. *Produção legislativa no Brasil: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013. 167 p. (Série temas de interesse do Legislativo; n. 23).

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Revista Lua Nova*, n. 44, p. 81-106, 1998.

NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. *Pluralismo político*: subsídios para análise dos sistemas partidário e eleitoral brasileiros em face da Constituição Federal. Curitiba: Juruá, 2010.

NERY JUNIOR, Nelson. Ação direta de inconstitucionalidade n. 1.351: estado Constitucional, pluripartidarismo e proteção das minorias: a (in) constitucionalidade da cláusula de barreira. In: MOREIRA, Eliani Trevisani; ROSSI, Francisco Vicente (Org.). *Ministro Marco Aurélio*: acórdãos, comentários e reflexões. Campinas: Millenium, 2010. p.187-205.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia*: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

_____. *Sistemas Eleitorais*. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

NOHLEN, Dieter. *Os sistemas eleitorais*: o contexto faz a diferença. Trad. Conceição Pequeto Teixeira. Lisboa: Livros Horizonte, 2007.

RODRIGUES, Ricardo. Barreiras legais nos sistemas eleitorais proporcionais. *Revista de Informação Legislativa*, v. 32, n. 126, p. 47-55, abr/jun 1995.

SANTOS, Antônio Augusto Mayer dos. *Reforma política*: inércia e controvérsias. Porto Alegre: AGE, 2009.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados: revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora UnB, 1996.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Constitucionalismo democrático e governo das razões*: estudos de direito constitucional contemporâneo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

TAVARES, José Antônio Giusti. A mediação dos partidos na democracia representativa brasileira. In: TAVARES, José Antônio (Org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 267-381.

Uma das principais dificuldades para se implementar no Brasil uma reforma política que corresponda ao clamor social é, em primeiro lugar, a dificuldade de se definir o que seja reforma política.

Para o senso comum, ela é o genuíno bastão de Esculápio¹, capaz de curar todas as mazelas da política nacional. Contudo, deve ser compreendida como qualquer mudança normativa que altere, de forma significativa, o sistema político.

O sistema político corresponde ao regime jurídico do processo democrático. Por isso, um conceito rigoroso de reforma política deve compreender:

- 1) os critérios de seleção de todos os agentes públicos com poder de interferir substancialmente com a (re)formulação, a execução e controle das políticas públicas;
- 2) o regime jurídico da *accountability* desses agentes públicos; e
- 3) a distribuição de poder decisório entre eles.

A locução *reforma política* é corriqueiramente utilizada no Brasil para se referir apenas à revisão das regras que presidem à consecução das eleições dos titulares dos

¹ Esculápio (Aesculapius), deus romano da medicina, equivalente a Asclépio (Ἀσκληπιός) da mitologia grega, valia-se de seu bastão envolvido por uma serpente para curar todo tipo de enfermidade.

poderes Executivo e Legislativo. Neste artigo, contudo, operamos com concepção mais consequente de reforma política, que acima esboçamos.

Como lembra Jairo Nicolau (2003, p. 201), a partir dos anos 1990, *virou lugar-comum a sentença de que a reforma política é condição necessária para a consolidação da democracia brasileira*. Parece fora de questão que o sistema eleitoral, especialmente no que refere às eleições para deputados e vereadores, precisa ser reformulado.

O relator da malograda tentativa de reforma política de 2007, na Câmara dos Deputados (Projeto de Lei 1210/2007), o deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO), cujo eixo era a articulação entre as listas fechadas e o financiamento público das campanhas, pensa que é preciso *quebrar a cultura da compra de voto; dar aos jovens e às pessoas de bem espaço para que se empolgassem e entrassem na vida pública do País* (CAIADO, 2014, p. 57).

No lado oposto do espectro político, Henrique Fontana (PT-RS), relator da Comissão Especial da Reforma Política, também da Câmara dos Deputados, avalia que *a democracia brasileira é cada vez mais a democracia do dinheiro e cada vez menos a democracia das ideias, dos projetos, da história de vida dos candidatos* (FONTANA, 2013, p. 12396). Se dependesse dele, a reforma política introduziria listas flexíveis², financiamento público, o fim das coligações e a cláusula de barreira (BRASIL, 2013).

Grosso modo, tanto na proposta de reforma de 2007 quanto na de 2013, houve tentativa de reforçar os partidos, com restrições à lista aberta; e de reduzir a influência do poder econômico nas eleições, com a adoção do financiamento público.

Há, contudo, propostas mais radicais, como a adoção do sistema distrital ou distrital misto. A eleição para vereadores e de-

² A proposta reduz, mas não acaba com a prerrogativa do eleitor de definir a ordem de preenchimento das cadeiras parlamentares correspondente à votação de cada partido ou coligação, como na lista fechada, que encontrou muita resistência durante a tramitação na Câmara dos Deputados da proposta de reforma política de 2007.

putados segregada por distritos, ao limitar o âmbito geográfico da disputa eleitoral, além de reduzir os custos das campanhas, refrearia o poder econômico, e aumentaria a vinculação entre representantes e representados.

O denominador comum que perpassa o anseio de aumentar a importância dos partidos e o anseio de minimizar a influência do poder econômico no sufrágio é consenso sobre o déficit de representatividade do Poder Legislativo no Brasil.

De acordo com as teorias da representação contemporâneas, a democracia se articula com três tipos de representação: a da sociedade civil, a advocacia e a eleitoral (AVRITZER, p. 458).

O déficit de representação a que parece se referir o clamor por reforma política no Brasil provavelmente diz respeito apenas à eleitoral, mais especificamente à representação parlamentar.

Contudo, aparentemente se atribui à representação parlamentar a uma crise de representação muito mais ampla. Não temos espaço para desenvolver essa discrepância neste artigo.

Limitamo-nos a especificar que o explicitar que o déficit de representatividade parlamentar que parece incensar o clamor por reforma política no Brasil contemporâneo corresponde à sensação difusa de que vereadores e deputados, em geral, não atuam em consonância com os anseios e as expectativas do eleitorado em grau satisfatório. Não desempenham adequadamente nem a representação de pessoas, nem a representação de ideias, nem a representação de temas e experiências, para utilizarmos a classificação de Avritzer (*ibid*). Além disso, segundo essa sensação difusa, grande parte do problema se deve ao sistema eleitoral vigente.

Pesquisas no campo da Ciência Política assinalam, *vis-à-vis* o problema da representação, uma convergência de democracias liberais para sistemas eleitorais mistos, como o da Alemanha (DUNLEAVY; MARGETTS, 1995, p. 26).

Esses sistemas mistos, ademais, equacionariam, de forma mais otimizada, o *trade-off* entre representatividade, mais efetivamente assegurado pelo sistema proporcional, e estabilidade de governo, que tem correlação mais forte com o sistema distrital. O desenvolvimento de sistemas mistos teria o condão de reunir o melhor de dois mundos (KLINGEMANN; WESSEL, 2001).

A nosso ver, a defasagem de representatividade parlamentar no Brasil foi compensada nos últimos anos pela hipertrofia do Poder Executivo, especialmente com abuso de edição de medidas provisórias, e com judicialização de políticas.

Por isso, além de prever medidas para aumentar a representatividade do Poder Legislativo, uma reforma política consequente deveria se ocupar também com o equilíbrio interpoderes.

Afinal, o déficit de representatividade que a reforma política se propõe a corrigir é não é menos consequência apenas de ineficiências ínsitas no sistema eleitoral. Decorrem também da arvoregagem, pelos outros Poderes, de competências atribuídas constitucionalmente ao Poder Legislativo, o único que recebeu da Constituição a missão precípua de representar o povo.

1. A reforma política e o Supremo Tribunal Federal

O Supremo Tribunal Federal estabeleceu balizas fundamentais para a reforma política em decisões emblemáticas na última década. Destacamos cinco delas por sua relevância.

Nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nºs 1.351 e 1.354³, julgadas em dezembro de 2006, o STF anulou os dispositivos da Lei nº 9.096, de 1995, que limitavam prerrogativas de partidos que não alcançassem, em todo o País, 5% dos votos nas eleições para deputado federal (art. 13).

Os partidos que não alcançassem a chamada *cláusula de barreira* ficariam com apenas dois minutos por semestre para programa em rede nacional de rádio e de TV, dividiriam entre si 1% do Fundo Partidário (art. 41, I e art. 48).

Além disso, esses partidos pequenos não teriam direito a funcionamento parlamentar: seus deputados e senadores poderiam falar e votar no plenário, mas não teriam líderes nem estrutura de liderança.

De acordo com o tribunal, essas restrições, que visavam a impedir a proliferação dos partidos e, com isso, racionalizar o processo decisório, eram inconstitucionais:

PARTIDO POLÍTICO – FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR
– PROPAGANDA PARTIDÁRIA GRATUITA – FUNDO
PARTIDÁRIO. Surge conflitante com a Constituição Federal lei
que, em face da gradação de votos obtidos por partido político,
afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmen-

³ As ADIs nºs 1.354 e 1.351 foram movidas, respectivamente, pelo Partido Social Cristão (PSC) e pelos partidos Comunista do Brasil (PC do B), Democrático Trabalhista (PDT), Socialista Brasileiro (PSB) e Verde (PV).

te, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário (...) (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ações Diretas de Inconstitucionalidade 1.351 e 1.354. Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio Mello, DJ 30 mar. 2007 e 29 jun. 2007).

É comum atribuir-se ao sistema proporcional o defeito de incentivar a fragmentação dos partidos. A consequência seria a dificuldade crescente de formar maiorias necessárias à estabilidade dos governos (KLINGEMANN; WESSEL, 2001).

No julgamento da cláusula de barreira, o STF não sopesou, adequadamente, os direitos das minorias, protegidos pelo acórdão, com os direitos associados à estabilidade dos governos.

A Corte também não levou em consideração a experiência internacional, já que a cláusula de barreira é bastante comum nas democracias liberais contemporâneas. Na Alemanha, por exemplo, a cláusula de barreira é 5% e muito mais rigorosa, porque impede o acesso às cadeiras do Parlamento.

Dispositivo semelhante existe na Áustria, na Bélgica, na Dinamarca, na França, no Japão, na Holanda, na Espanha e em diversas outros países (FARRELL, 2011, p. 207). É difícil entender por que a cláusula de barreira pode ser adotada em democracias muito mais consolidadas que a nossa, mas não no Brasil.

Em 2008, o Supremo Tribunal Federal tomou outra decisão emblemática relativa à reforma política. No Mandado de Segurança nº 26.604, ajuizado pelo partido Democratas, estabeleceu que a troca de partido implicaria a perda do mandato eletivo:

(...) No Brasil, a eleição de deputados faz-se pelo sistema de representação proporcional, por lista aberta, uninominal. No sistema que acolhe – como se dá no Brasil desde a Constituição de 1934 – a representação proporcional para a eleição de deputados e vereadores, o eleitor exerce a sua liberdade de escolha apenas entre os candidatos registrados pelo partido político, sendo eles, portanto, seguidores necessários do programa partidário de sua opção. 6. A fidelidade partidária é corolário lógico-jurídico necessário do sistema constitucional vigente, sem necessidade de sua expressão literal (...) (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Segurança 26.604. Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 3 out. 2008).

A infidelidade partidária configurava uma das maiores evidências do déficit de representatividade. A estabilidade dos go-

vernos brasileiros, desde o advento da Nova República, esteve associada ao presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988).

Os incentivos distribuídos pelo Poder Executivo para o fortalecimento de sua base de sustentação atraíam parlamentares, inclusive da oposição, e isso provocava intensa migração entre os partidos.

Contudo, antes que o Parlamento deliberasse sobre uma reforma política que sanasse, de forma sistêmica, o problema da infidelidade partidária, o STF decidiu resolvê-lo pontualmente.

A imposição judicial da fidelidade partidária gerou intensa controvérsia sobre quem seria convocado para ocupar as vagas abertas no curso da legislatura: o primeiro suplente do partido ou o primeiro suplente da coligação?

Segundo a jurisprudência tradicional do Supremo Tribunal Federal, deveria ser convocado o primeiro suplente da coligação, já que é relativamente à coligação que se apura o coeficiente eleitoral e se procede à distribuição das cadeiras.

Entretanto, para manter coerência com o entendimento de que o mandato pertence ao partido, em dezembro de 2010 o STF passou a atribuir a suplência ao partido e não à coligação:

(...) A jurisprudência, tanto do Tribunal Superior Eleitoral (Consulta 1.398), como do Supremo Tribunal Federal (Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604), é firme no sentido de que o mandato parlamentar conquistado no sistema eleitoral proporcional também pertence ao partido político. 2. No que se refere às coligações partidárias, o TSE editou a Resolução nº 22.580 (Consulta 1.439), a qual dispõe que o mandato pertence ao partido e, em tese, estará sujeito à sua perda o parlamentar que mudar de agremiação partidária, ainda que para legenda integrante da mesma coligação pela qual foi eleito. 3. Aplicados para a solução da controvérsia posta no presente mandado de segurança, esses entendimentos também levam à conclusão de que a vaga deixada em razão de renúncia ao mandato pertence ao partido político, mesmo que tal partido a tenha conquistado num regime eleitoral de coligação partidária. Ocorrida a vacância, o direito de preenchimento da vaga é do partido político detentor do mandato, e não da coligação partidária, já não mais existente como pessoa jurídica. (...) (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar no Mandado de Segurança 29.988. Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 6 jun. 2011).

Esse posicionamento gerou uma crise com o presidente da Câmara dos Deputados, que se negava a acatá-lo. A tensão entre os dois Poderes só teve solução de continuidade, quando o STF voltou atrás em seu posicionamento, em abril de 2011:

(...) A coligação assume perante os demais partidos e coligações, os órgãos da Justiça Eleitoral e, também, os eleitores, natureza de superpartido; ela formaliza sua composição, registra seus candidatos, apresenta-se nas peças publicitárias e nos horários eleitorais e, a partir dos votos, forma quociente próprio, que não pode ser assumido isoladamente pelos partidos que a compunham nem pode ser por eles apropriado. 6. O quociente partidário para o preenchimento de cargos vagos é definido em função da coligação, contemplando seus candidatos mais votados, independentemente dos partidos aos quais são filiados. Regra que deve ser mantida para a convocação dos suplentes, pois eles, como os eleitos, formam lista única de votações nominais que, em ordem decrescente, representa a vontade do eleitorado (...) (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Segurança 30.260. Plenário, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 30 ago. 2011).

O regime jurídico da fidelidade partidária, estabelecido pela jurisprudência atual do STF, ficou incongruente. Por um lado, afirma a titularidade partidária dos mandatos e, por outro, atribui à coligação o preenchimento de cadeiras eventuais.

Por dedução, a Corte admitiu que as coligações partidárias, que são a rigor as destinatárias das preferências colhidas nas eleições, só se projetam para o futuro no que tange ao preenchimento das cadeiras que porventura vagarem. Por consequência, as coligações, que não obrigam os partidos a marcharem juntos ao longo da legislatura, não assumem nenhum compromisso programático com seus eleitores.

Para solucionar a incongruência do regime jurídico da fidelidade partidária esboçado pelo Supremo, há duas alternativas mais óbvias: a primeira é proibir as coligações; e a segunda é vincular o partido à coligação durante a legislatura a que se referir a eleição, já que, como afirma o Supremo, a coligação é um superpartido e a escolha do eleitor, no caso do voto na coligação, recai, em tese, no programa acertado entre os partidos, e não no programa de cada partido.

É evidente que mudanças tão compreensivas devem ser adotadas em um regime jurídico consistente, que tanto do ponto de vista técnico como do ponto de vista político não pode ser definido por decisão judicial. O resultado da intervenção judicial na questão parece não ter reforçado a fidelidade partidária, que continuou a grassar pelas brechas deixadas pelo próprio Supremo.

A Corte havia estabelecido que a desfiliação partidária não acarretaria a perda do mandato se o mandatário provasse 1) mu-

dança da linha programática do partido; 2) perseguição política no partido; ou 3) ou migração para uma agremiação recém-fundada.

Como era de se esperar, o troca-troca de partidos continuou sob o pretexto de perseguição política. A nova jurisprudência, de forma geral, não surtiu os efeitos esperados.

A título de exemplo, cito um caso recente que ilustra as dificuldades para a imposição do regime jurídico da fidelidade partidária firmado pelo STF. O deputado federal Antonio Roberto Soares (PV-MG) aposentou-se por invalidez no início de maio de 2014.

Seguindo o protocolo, o Presidente da Câmara dos Deputados convocou para posse o suplente do PV, que nas eleições de 2010 não formou coligação. Luiz Antônio Gonzaga Ribeiro, o Subtenente Gonzaga, que de acordo com a lista de diplomados suplentes do TSE teria direito à vaga, migrara para o PDT.

282 283

Suplente	Votos nominais	Ordem de suplência
Luiz Gonzaga Ribeiro	58.984	1 ^a
Raul José de Belém	45.651	2 ^a
José Reinaldo De Lima	22.201	3 ^a
Denílson Francisco Teixeira	14.650	4 ^a

Tab. 1. Primeiros suplentes de deputado federal do PV nas eleições de 2010 (MG).

Diante da situação, o Partido Verde impetrou mandado de segurança perante o Supremo Tribunal Federal contra o ato do Presidente da Câmara para forçar a convocação do primeiro suplente que ainda estava filiado ao partido, no caso, Denilson Francisco Teixeira.

A Corte concedeu liminar em 18 de junho de 2014, conforme ementa vazada nos seguintes termos:

(...) Nas eleições realizadas em 2010, o Partido Verde – PV elegeu dois candidatos para o cargo de Deputado Federal pelo Estado de Minas Gerais. Ante a aposentadoria de um dos mandatários, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados convocou a tomar posse o primeiro suplente da agremiação, o qual não mais se encontrava integrado aos quadros, porque migrara para o Partido Democrático Trabalhista – PDT em data anterior. O convocado veio a assumir a cadeira vaga. O partido pleiteia, liminarmente, a suspensão dos efeitos do processo de investidura, determinando-se à Casa Legislativa que convoque e emposses suplente

a ele filiado. O pleito merece acolhimento. (...) A desfiliação imotivada do suplente resulta em um impedimento à investidura, com a respectiva exclusão da ordem de suplência, pois a desqualificação para o exercício do mandato apanha a própria aptidão do candidato à assunção do cargo eletivo. Descabe empessar o suplente infiel para que, constatada a nova filiação partidária sem justa causa, venha a ser desqualificado para o mandato. Deve ser convocado a ocupar a cadeira vaga, desde logo, aquele que, ainda pertencente aos quadros do partido, sucedele na suplência (...) (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar em Mandado de Segurança 32.957. Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 01 jun. 2014)

Apesar da liminar, até a presente data (28 de outubro de 2014), o Subtenente Gonzaga está em pleno exercício do mandato. Nas eleições de 2014, obteve 93.997 votos nominais e elegeu-se o mais votado da coligação PDT-PPS-PV, o que coloca em dúvida se a tese do Supremo de que o eleitor escolhe antes o partido que o candidato.

Outra externalidade da jurisprudência do STF parece ser a fragmentação partidária. Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o número de agremiações pulou de 27 em fevereiro de 2008 para 32 em agosto de 2014. Além disso, passa dos atuais 22 para 28, na legislatura que se inicia em 2015, o total de partidos com representação na Câmara dos Deputados.

Para remediar o problema, editou-se a Lei nº 12.875, de 2013, que, em seu art. 2º, estabelece que as migrações partidárias, exceto em caso de fusão ou incorporação de partidos, não afetarão a distribuição dos recursos do Fundo Partidário.

De forma inédita, o Supremo Tribunal Federal, por meio de liminar do ministro Gilmar Mendes no Mandado de Segurança nº 32.033, chegou a sobrestar a tramitação do Projeto de Lei nº 4.470, de 2012 que daria origem a essa norma. Contudo, o Plenário do Tribunal cassou a liminar e proibiu o chamado controle preventivo de constitucionalidade:

(...) A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detêm de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de

Segurança 32.033. Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, Rel. acórdão Min. Teori Zavascki, DJe 18 fev. 2014).

Se uma das metas da reforma política almejada é evitar a fragmentação partidária, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal relativamente à fidelidade partidária como já referimos, está, aparentemente, a produzir o efeito contrário.

Ouve-se nos bastidores do Congresso Nacional que se discute a criação de *novos* partidos, sobretudo a partir de novas cisões nos já existentes. Possivelmente, cúpulas partidárias comecem a perceber que pode ser mais vantajosa a atuação com dois ou mais partidos sob controle unificado do que com um único partido.

Gilberto Kassab, que encabeçou a criação do Partido Social Democrático (PSD), em março de 2011, já se movimenta para criar outra agremiação, segundo nota publicada no jornal *Correio Braziliense*:

Não é a Rede Solidariedade, de Marina Silva, a única novidade preparada para surgir em 2015, na temporada de reorganização das forças políticas. O ex-prefeito de São Paulo Gilberto Kassab planeja fundar um novo partido liberal para receber parlamentares ávidos. Um de poder amplo para negociar com o futuro governo, sejam quem for. A ordem é acolher aqueles que se sentem incomodados no rol de oposição. Kassab apoia Dilma, mas vários integrantes do PSD estão com Aécio.

Kassab planeja esse partido porque assim pode levar novos políticos sem que percam o mandato. Feito isso, viria a fusão com o PSD, criado no momento em que uma nova legenda recebia nacos de tevê e fundo partidário. Como atualmente deputados não levam esses benefícios para o novo partido, ficariam com o que terá o PSD. (ROTHENBURG, 2014).

A referência a esses três temas que foram objeto de regulamentação pelo Supremo Tribunal Federal – a cláusula de barreira, a fidelidade partidária e as coligações eleitorais – é suficiente para sinalizar os riscos do experimentalismo judicial em matéria de reforma política.

Na próxima seção, assinalo e critico o balizamento que a corte impôs a eventual reforma política, o qual reduziu de forma acentuada os graus de liberdade do Legislador e reforçou o discurso da necessidade de uma constituinte exclusiva para a reforma política.

2. Os limites à reforma política impostos pelo STF

Na seção anterior repassamos decisões do Supremo Tribunal Federal que configuraram um novo regime jurídico para três institutos fundamentais do sistema político: a cláusula de barreira, a fidelidade partidária e as coligações eleitorais.

Com essas decisões, o Tribunal delimitou o alcance da reforma política na vigência da atual ordem constitucional. Qualquer proposta de aperfeiçoamento do sistema político deverá observar essas três restrições:

- 1) é inviável, a princípio, o estabelecimento de cláusula de barreira;
- 2) o mandatário que se eleger por um partido, em geral, a ele fica vinculado;
- 3) as coligações partidárias não se sobrepõem, do ponto de vista da representação, aos partidos que as integram, exceto relativamente ao preenchimento de vagas que se abrirem no curso da legislatura.

A proibição da cláusula de barreira retira do legislador uma ferramenta bastante eficiente contra a fragmentação partidária, a instabilidade política do governo e deterioração do processo decisório.

Como já indicamos, jurisprudência do Supremo nessa seara aparentemente promove a proliferação de partidos. Fenômeno semelhante existe com relação aos sindicatos. O acesso ao chamado *imposto sindical*, por si só, é uma grande incentivador da criação de novos sindicatos. O problema é que, provavelmente, não existe correlação perfeita entre número de sindicatos e qualidade da representação. Ao contrário, a fragmentação da representação é combatida em países como Suécia e Alemanha como grandes ameaças à classe trabalhadora.

A criação de sindicatos só não é maior por causa do obstáculo da unicidade: a Constituição só admite um sindicato de cada categoria profissional ou econômica, por município. No caso dos partidos, porém, não existe trava.

O regime jurídico da fidelidade partidária consolidado na jurisprudência do STF, por outro lado, reforça a posição do partido. Apesar disso, ela não se coaduna, do ponto de vista lógico, com o regime jurídico que a corte estabeleceu para as coligações.

Essa incongruência agrava o déficit de representatividade ou da *accountability* dos mandatários, que, como já referimos, é o prin-

principal problema que as propostas de reforma política procuram solucionar.

É, de certa forma, esdrúxula a punição ao mandatário que trocar de partido, ainda que dentro da mesma coligação em que se elegeu, e não punir o partido que, no curso da legislatura, passa a atuar contra as bases programáticas da coligação.

3. Algumas coordenadas para uma reforma política

É paradoxal que se admita que a reforma do sistema político com o objetivo de aperfeiçoar sua representatividade seja protagonizada por um órgão não representativo, como é o caso do Poder Judiciário.

Ainda que o Poder Legislativo da União seja o mais evidente *output* do censurado sistema político brasileiro, por ser o órgão mais democrático do País, é dele que deve emanar a reforma política.

A objeção de que os beneficiários da representação distorcida não atentarão contra o sistema político em que se elegeram é elidida por diversas alterações legislativas promovidas pelo Legislador na última década e que configuram autêntica reforma política.

Uma legislação que exemplifica o comprometimento do legislador com o aperfeiçoamento da reforma política foi a aprovação da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135, de 2010), provavelmente a mudança mais substancial no sistema político desde 1988.

A proposta de uma constituinte exclusiva para a reforma política, para contornar o Congresso Nacional, a meu ver, é inviável, porque distorce o instituto da constituinte:

A teoria constitucional não conseguiria explicar uma constituinte parcial. A ideia de poder constituinte é a de um poder soberano, um poder que não deve seu fundamento de legitimidade a nenhuma outra força que não a si própria e a soberania popular que o impulsionou. De modo que ninguém pode convocar um poder constituinte e estabelecer previamente qual é a agenda desse poder constituinte. Poder constituinte não tem agenda prefixada (BARROSO..., 2013).

Parece ser um pressuposto básico da reforma política que ela deve ser conduzida pelo Poder Legislativo, que é o órgão constitu-

cional, dentre todos, o que mais legitimamente representa o povo, o autêntico titular do poder de realizar a reforma política.

3.1. É melhor uma reforma política radical ou gradual?

Estudos consistentes apontam para vantagens de aperfeiçoamentos incrementais no sistema político em relação a *reviravoltas revolucionárias* (LIJPHART, 1994, p. 145).

A opção de reforma política incremental, que aperfeiçoa em vez de dismantelar o sistema vigente, além de ser logicamente a via mais segura, afasta o paradoxo de se confiar ao Poder Legislativo, arregimentado por regras que não asseguram uma taxa satisfatória de representatividade, revisar essas regras.

Em vez de se submeter, de uma só vez, todo o sistema a um legislador pouco confiável, a reforma política seria realizada de forma gradual, por um Poder Legislativo, cada vez mais representativo.

A solução gradual foi adotada pela Grã-Bretanha, que desde 1832, não alterou drasticamente seu sistema distrital (*first past the post* – FPP), que impõe o critério majoritário para eleição de deputados.

Em 1867, adotou-se o chamado voto limitado (*limited vote*) para 13 distritos de três cadeiras, em que cada eleitor tinha direito a dois votos, e um de quatro cadeiras, em que cada eleitor tinha direito a três votos. A meta dessa reforma era permitir que minorias pudessem, com um terço dos votos, conquistar uma cadeira para o parlamento.

Contudo, em outra reforma, em 1884-5, o voto limitado foi abolido. Com isso, a regra, que dura até os dias de hoje, é uma cadeira por distrito, que é o sistema distrital em sua forma mais pura. (FARREL, 2011, p. 27 e ss.).

Diversas tentativas de reforma para a alteração do sistema distrital fracassaram (e.g., em 1910, 1916-17, 1931). Em 2001, o eleitorado decidiu em referendo, por 67,9% a 32,1%, manter o *first past the post*.

Mesmo assim, a Grã-Bretanha vem implantando – com o objetivo de testá-los e de quebrar o monopólio da representação majoritária – sistemas proporcionais para eleições para o Parlamento Europeu e para assembleias na Escócia, no País de Gales e na Irlanda do Norte (THEEN; WILSON, 2001).

Um caso exemplar de reforma política mais acentuada foi observado na Alemanha, no pós-Segunda Guerra. O sistema pro-

porcional implantado pela Constituição de Weimar, de 1919, foi combinado com sistema majoritário, para formar o chamado voto distrital misto.

Com as alterações na legislação em 1953 e em 1957 configuraram o sistema eleitoral que vigora desde então, em que metade dos deputados se elege em distritos uninominais, por critério majoritário (maioria simples) e voto nominal, e metade mediante listas partidárias fechadas e preordenadas, uma para cada estado.

O compromisso entre o sistema proporcional, que já havia sido experimentado, ainda que no ambiente tumultuado do entreguerras, e o sistema majoritário, que configurou a reforma política alemã, não pode ser classificado como *reviravolta revolucionária*.

Em primeiro lugar, porque o sistema proporcional então vigente não foi completamente sobreposto e, em segundo lugar, porque desde aquela reforma o sistema político alemão tem-se mantido sem sobressaltos.

Situação diferente se observa na Rússia. O sistema político russo tem sido reformado de forma não incremental, desde a derrocada da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Em 2005, a Rússia substituiu um sistema misto, por um sistema de representação proporcional de listas fechadas, com cláusula de barreira de 7% para acesso à Duma, a Câmara baixa russa.

No ano passado, o país voltou atrás, e reintroduziu o sistema misto: metade das 450 cadeiras da Duma serão preenchidas pelo sistema majoritário, em distritos uninominais (одномандатные выборы).

Essa reviravolta, de modo geral, foi interpretada como sinal de fragilidade do sistema político russo. Acusa-se o Presidente Vladimir Putin de manipular as instituições eleitorais para reforçar sua influência política (PUTIN..., 2013).

A manutenção do sistema proporcional de lista aberta no Brasil, justifica-se por sua longa duração. Sua base normativa original foi o Código Eleitoral, que introduziu o sufrágio universal (adiante de diversas democracias do mundo), o voto obrigatório, um sistema de apuração rigoroso, representação proporcional e a administração do processo eleitoral por um órgão Judiciário (ASSIS BRASIL, 1989, p. 184, 187-189, apud PIRES, 2009, p. 59).

Os adeptos de uma reforma radical do sistema político brasileiro muitas vezes não tomam em consideração o grande esforço e a luta histórica para sua implantação. O substrato desse sistema talvez tenha sido o maior legado da Revolução de 30.

Os únicos casos recentes de reforma política drástica em um país do porte do Brasil talvez sejam os implementados na Rússia, que, por seus resultados, talvez não sejam uma boa referência.

A solidez da democracia brasileira deve muito à longevidade de seu sistema eleitoral, que sobreviveu, praticamente intacto, a dois longos períodos ditatoriais (1937-1945 e 1964-1985).

Aparentemente, o grande desafio do legislador é produzir uma reforma política que resguarde as bases desse sistema: a representação proporcional, ainda que flexibilizada, e a administração judicial do processo eleitoral.

Na próxima seção, rascunho as linhas gerais de uma reforma política que pode aperfeiçoar, de forma segura, a democracia brasileira.

3.2. Esboço de reforma eleitoral

A reforma política de que o Brasil precisa deve seguir a lógica incremental, se tomarmos como pressuposto que a longevidade do sistema político é um bem em si mesmo, especialmente porque garante segurança jurídica no aspecto mais fundamental de uma democracia, que é a mediação institucional entre os titulares do poder e os detentores do poder.

Dentro da lógica incremental, em vez de se sobrepor completamente o sistema proporcional pelo sistema distrital, a reforma política poderia simplesmente reduzir o tamanho dos distritos eleitorais (*constituencies*).

Atualmente, no caso das eleições para a Câmara dos Deputados, os distritos eleitorais (27 ao todo) coincidem com os Estados e o Distrito Federal. A magnitude dos distritos, apesar de favorecer a representação de minorias, geralmente dispersas no território, realmente dificulta a vinculação entre representantes e representados. Em geral, os deputados que se elegem recebem votos em diversas cidades e dificilmente representarão, adequadamente, todas elas. Não fosse isso, o alto custo das campanhas, que devem ser projetadas para todo o Estado ou para todo o Distrito Federal para a maximização das chances, é um mal em si mesmo.

A solução radical que se aponta para o problema é, em geral, a sobreposição pura e simples do sistema proporcional pelo distrital, com a distribuição de uma cadeira por distrito.

A quantidade de partidos no Brasil, porém, é um obstáculo para essa proposta. Nos países que operam com o sistema distrital

há, tipicamente, poucos partidos que, de fato, participam do jogo político. Na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, há três e dois partidos efetivos, respectivamente.

A redução do tamanho dos distritos eleitorais, sem redução da quantidade de partidos efetivos, em vez de simplificar, pode tornar o sistema político brasileiro ainda mais complexo.

A solução intermediária e incremental seria dividir os Estados e o Distrito Federal em um número limitado de distritos (12 parece ser um teto adequado e compatível com a representação proporcional), que coincidissem, o máximo possível, com as regionalizações já existentes.

De acordo com classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Estado de Minas Gerais, por exemplo, é dividido em doze mesorregiões⁴. Cada uma delas poderia corresponder a um distrito.

Em vez de representação majoritária nesses distritos, poder-se-ia manter a representação proporcional com lista aberta, com o coeficiente eleitoral e a distribuição de cadeiras restrita a cada distrito. A adoção de cláusula de barreira poderia reduzir o problema de emaranhado de partidos.

E a regulamentação mais racional das coligações, que lhes impusesse coerência vertical de representação e vigência coincidente com os mandatos conquistados, poderia compensar as restrições aos partidos menores.

A racionalização das coligações poderia sanar as contradições do regime jurídico da fidelidade partidária estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal, indicadas acima.

Diga-se de passagem que as três objeções que o STF prevê em sua jurisprudência, sem nenhum respaldo legal e que acabam por esvaziar o princípio da fidelidade partidária, têm que ser revogadas pela Reforma Política.

Dessa forma, independentemente do motivo, o agente político que se desfiliar do partido por que se elegeu, perde o mandato e ponto. Com isso, evitam-se morosas disputas judiciais que podem durar mais que o mandato em questão.

Outra medida que poderia aperfeiçoar o sistema político brasileiro, em seu aspecto eleitoral, seria o aprofundamento da insti-

⁴ São elas: 1) Campo das Vertentes, 2) Central Mineira, 3) Jequitinhonha, 4) Metropolitana de Belo Horizonte, 5) Noroeste de Minas; 6) Norte de Minas, 7) Oeste de Minas, 8) Sul e Sudoeste de Minas, 9) Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, 10) Vale do Mucuri, 11) Vale do Rio Doce e 12) Zona da Mata.

tucionalização da Justiça Eleitoral, que hoje funciona com juízes *ad hoc*.

Nesse sentido, poder-se-ia criar carreiras específicas de juízes eleitorais, que exerceriam o controle administrativo e jurisdicional do processo eleitoral com exclusividade, ressalvada a competência constitucional do Supremo Tribunal Federal.

Em suma, nossa proposta de reforma política, incluiria os seguintes pontos:

- 1) manutenção do sistema de representação proporcional;
- 2) divisão dos Estados e do Distrito Federal em até 12 distritos, que poderiam, por exemplo, coincidir com as mesorregiões utilizadas pelo IBGE;
- 3) verticalização e perenização (em relação aos mandatos conquistados) das coligações;
- 4) revogação das exceções admitidas pelo STF à regra da perda de mandato por desfiliação partidária;
- 5) especialização da Justiça Eleitoral, no sentido de que seja integrada, exclusivamente, por juízes eleitorais, aprovados em concursos específicos.

Conclusão

Procuramos demonstrar, na primeira parte desse artigo, que a interferência do STF no sistema político, especialmente em seu aspecto eleitoral, mostrou-se, em geral, contraproducente.

Na segunda parte, procuramos apresentar um esboço de reforma política que possa aprimorar a taxa de representatividade do Poder Legislativo no Brasil e defendemos que esse aperfeiçoamento siga a lógica incremental, em vez de *reviravolta revolucionária*.

Para concluir a linha de raciocínio, gostaria de salientar que a não realização de uma reforma política drástica pelo Legislador é uma opção legitimamente democrática, que, de forma alguma, autoriza a que essa reforma seja judicializada.

Impor a democratização do sistema político pela via autoritária é o projeto comum – declarado – de inúmeras ditaduras ao longo do tempo e ao redor do mundo, inclusive invocado para justificar as experiências brasileiras do gênero.

O Poder Judiciário não pode atribuir-se a missão de democratizar o sistema político e ainda mais às custas dos órgãos democráticos estabelecidos – mal ou bem – pela Constituição.

O expansionismo da jurisprudência do STF em matéria eleitoral, em vez de configurar uma reforma política adequada, deve ser um dos problemas a serem solucionados por uma reforma política adequada.

Assim, temas que parecem típicos de uma reforma judicial, hoje são afetos à reforma política, como a proibição de liminares monocráticas em controle de constitucionalidade e em outros processos de índole política, a intensificação da força vinculante de precedentes eleitorais e a consolidação do Tribunal Superior Eleitoral, com juízes de carreira, como corte suprema em matéria eleitoral⁵.

Referências

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados: revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n.1, p. 5-34, 1988.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados: revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443- 464, 2007.

BARROSO criticou ideia de constituinte exclusiva. *Estado de S. Paulo*, 25 jun. 2013. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,barroso-criticou-ideia-de-constituente-exclusiva-imp-,1046554>>. Acesso em: 13 out. 2014.

BENEVIDES, Maria Vitória; VANNUCHI, Paulo; KERCHER, Fábio (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

BRASIL. Câmara dos deputados. Reforma política: principais sugestões de Henrique Fontana. *Câmara Notícias*, Brasília, 9 abr. 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/439530-PRINCIPAIS-PONTOS-DA-PROPOSTA-DE-HENRIQUE-FONTANA.html>>. Acesso em: 12 out. 2014.

⁵ A Constituição da República estabelece que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem supremacia na aplicação da legislação infraconstitucional, inclusive com relação ao STF, que deveria estar vinculado à interpretação dessa legislação emanada do STJ (art. 105). Contudo, a Constituição não dispõe sobre a competência do Tribunal Superior Eleitoral, que, por simetria, deveria ser alçado à condição de suprema corte eleitoral, limitando-se a estabelecer que sua competência será definida em lei complementar (art. 121, *caput*). Como tal lei complementar não foi editada, o vácuo normativo é preenchido por disposições do anacrônico Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 1965). O expansionismo da jurisprudência do STF, na esteira do entendimento de que tudo é matéria constitucional, acaba esvaziando as cortes superiores. A edição da lei complementar prometida no art. 121, *caput*, da Constituição, no bojo de uma reforma política, poderia definir uma melhor divisão de trabalho entre TSE e STF.

CAIADO, Ronaldo. *Diário da Câmara dos Deputados*, ano LXIX, n. 53, 16 abr. 2014. Câmara dos Deputados: Brasília, 2014. p. 57-61.

FARRELL, David. *Electoral Systems: A Comparative Introduction*. 2. ed. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.

FONTANA, Henrique. *Diário da Câmara dos Deputados*, ano LXVIII, n. 68, 16 abr. 2014. Câmara dos Deputados: Brasília, 2014. p. 1396-1397.

HABERMAS, Jürgen. *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Trad. William Rehg. Cambridge: The MIT Press, 1998.

_____. Três modelos normativos de democracia. In: HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2007. p. 277-292.

KLINGEMANN, Hans-Dieter; WESSELS, and Bernhard. The Political Consequences of Germany's Mixed-Member System: Personalization at the Grass Roots? In: SHUGART, Matthew Soberg; WATTERBERG, Martin P. (Org.). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

LIJPHART, Arend. *Electoral systems and party systems: a study of twenty-five democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press, 1994.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Citizenship and Social Class*. In: MARSHALL, Thomas Humphrey. *Class, Citizenship and Social Development*. Westport: Greenwood Press, 1973.

_____. *Citizenship and Social Class*. In: Marshall, Thomas Humphrey; BOTTOMORE, Tom. *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press, 1992.

Marx, Karl. *A Contribution to the Critique of Political Economy*. Trad. N. I. Stone. Chicago: Charles H. Kerr, 1904.

MICHELMAN, Frank. *Democracy and Positive Liberty*. *Boston Review*, Michigan State University Press, v. 21, n.5, p.1-10, 1996.

_____. How Can the People Ever Make the Laws?: A Critique of Deliberative Democracy. In: BOHMAN James; REHG, William (Ed.). *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge: MIT Press; 1997.

NICOLAU, Jairo. A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, M. V.; VANNUCHI, P.; KERCHER, F. (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

PIRES, Juliano Machado. *A invenção da lista aberta: o processo de implantação da representação proporcional no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) da Universidade Cândido Mendes (UCAM) e Centro de Formação, Treinamento e aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados. Brasília, 2009.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the Limits of Self-Government*. New York: Cambridge University Press, 2010.

PUTIN Orders Change in Election Rules. *New York Times*, 2 jan. 2013. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2013/01/03/world/europe/putin-orders-new-system-for-russian-parliamentary-elections.html?_r=0>. Acesso em: 14 out. 2014.

RAWLS, John. *Justiça como equidade: uma reformulação*. Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ROTHENBURG, Denise. Novo partido no forno. *Correio Braziliense*, Brasília, caderno política, p. 6, 24 out. 2014.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Ordem Burguesa e Liberalismo Político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

SHUGART, Matthew Soberg; WATTENBERG, Martin P. (Ed.). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of both Worlds?* Oxford: Oxford University Press, 2001.

THEEN, Rolf, H.W.; WILSON, Frank L. *Comparative Politics: An Introduction to Seven Countries*. 4. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2001.

Novos temas e releituras acerca da reforma política



Como se pôde observar até aqui, boa parte das referências à reforma política recai sobre o conjunto de propostas de alteração do sistema eleitoral. Não obstante, a reforma política mostra-se complexa e multidimensional, o que exige a abordagem de elementos aparentemente independentes das questões tratadas nas partes anteriores desta obra.

A quinta parte do livro refere-se a temas costumeiramente tratados de forma autônoma, mas que igualmente se vinculam à representação e à governabilidade e, da mesma forma, integram os



desafios da democracia representativa contemporânea. Cada uma das questões aqui abordadas representa uma das faces desses desafios.

Primeiramente, temos a questão de gênero na representação política, um assunto que diz respeito à importância da diversidade e da inclusão da parcela majoritária da população nas arenas decisórias do Poder Legislativo.

A crescente participação das mulheres em várias instâncias importantes do país não tem tido correspondência no que concerne aos cargos políticos. O descompasso revelado pela pouca representatividade feminina no Poder Legislativo coloca em xeque o valor da discussão de temas importantes para o público feminino. Se no campo teórico nunca se constatou que as mulheres representem melhor seus interesses do que os homens, a realidade demonstra que um Congresso com mais de 90% de homens não parece realizar bem essa missão. De modo geral, recentes pesquisas têm demonstrado que os parlamentares homens são menos informados sobre as políticas destinadas à proteção dos direitos das mulheres. Se isso ainda não justifica uma participação maior do gênero feminino, pelo menos indica um ponto fraco no que tange à boa representação, que é a informação acerca de temas do interesse dos eleitores.

Esse tema é abordado pela Consultora Legislativa Maria da Conceição Alves sob o foco das propostas que defendem a introdução de cotas de participação das mulheres nos partidos e nos parlamentos. A autora demonstra que, na experiência internacional, os sistemas de cotas obrigatórias ou voluntárias têm se revelado eficientes no fomento à participação da mulher. Entretanto, no Brasil, o crescimento da participação feminina na política fica abaixo das expectativas. No trabalho, também se analisa o desempenho eleitoral feminino no Brasil e suas relações com os partidos políticos, indicando que os obstáculos para a maior participação das mulheres se devem, principalmente, à relutância dos partidos em assumir posturas mais ativas, que observem a diversidade social.

O segundo tema representa um grande tabu em relação às alternativas de mudança no sistema político-partidário. Trata-se da controversa adoção das candidaturas avulsas no sistema político brasileiro. A abordagem mais comum acerca dessas candidaturas envolve sua rejeição quase imediata, com base nos argumentos de

que dificultariam a renovação dos quadros partidários, comprometeriam a credibilidade e a governabilidade dos governos historicamente baseados em estruturas partidárias, não contribuiriam para o debate acerca de projetos alternativos de políticas, fomentariam o impasse e o extremismo, entre outros problemas. Dessa forma, as candidaturas avulsas representariam uma negação da democracia representativa.

É justamente a respeito dessas ideias que o Consultor Legislativo Fábio Hage se dispôs a contra-argumentar. Com base em um estudo comparado, o autor argumenta que é possível estabelecer conexões entre esse instituto e nossos sistemas eleitoral e partidário, como uma forma importante de conciliação entre a democracia contemporânea e o sentido mais autêntico de representação. Fábio Hage ressalta que, se adotado o instituto da candidatura avulsa, os eleitores não apenas veriam ampliadas suas opções de escolha, mas também passariam a deter um mecanismo de controle eficaz sobre os partidos, dado que esses procurariam aperfeiçoar sua atuação, bem como a qualidade de seus quadros.

O terceiro assunto abordado representou um dos grandes embates políticos ao final dos anos noventa: o instituto da reeleição. Introduzida no ordenamento jurídico brasileiro em 1997 por meio da Emenda Constitucional nº 16, a despeito das várias controvérsias acerca da sua aprovação, a reeleição para cargos eletivos no Poder Executivo foi comemorada por vários segmentos políticos como uma espécie de prêmio para os bons governantes e continuidade de políticas públicas. Passados dezessete anos e cinco eleições, seu impacto foi muito relevante para a vida do país, porém muito mais como objeto de críticas, indicando que os propósitos que justificaram sua introdução no sistema político, além de não se concretizarem, foram, em diversas oportunidades, distorcidos.

O Advogado do Senado Breno Righi explora esse tema ao analisar os aspectos políticos e jurídicos da experiência brasileira com a reeleição. A ideia principal do autor é a de que o referido instituto deve passar por uma revisão, tendo em vista a ampla dominância das eleições por candidatos à reeleição – não necessariamente devido ao sucesso de suas políticas – em face daqueles que concorrem ao cargo pela primeira vez. Desse modo, haveria um desequilíbrio da competição eleitoral no Brasil, dado que falta amadurecimento político sobre o papel que devem exercer representantes e representados.

Política de cotas de gênero na legislação eleitoral Estudo comparado e avaliação do caso brasileiro

Maria da Conceição Lima Alves

A revolucionária feminista francesa Gouges¹, autora, em 1791, da Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã, reivindicava o direito das mulheres à participação na vida política do seu país. No documento, ela afirma que, se a sociedade permite que a mulher suba no cadafalso, também deve reconhecer o seu direito de ocupar a tribuna. O clamor de Gouges ainda faz sentido no Brasil do século 21. O cadafalso assumiu outros ares, como a dupla jornada, os salários diferenciados e a violência de gênero. E a histórica baixa participação de mulheres no Poder Legislativo leva a inferir que, para superar os cadafalsos da vida socioeconômica, é necessário ocupar a tribuna cada vez mais.

O presente texto tem a finalidade de contribuir para essa discussão, aduzindo análises acerca do desempenho eleitoral feminino no Brasil e de suas relações com os partidos políticos. Também reflete sobre a política de cotas e seus limites no incremento da participação das mulheres no mundo político-eleitoral, e defende a ideia de que os obstáculos para tal participação

¹ GOUGES, Olympe de. *Declaração dos direitos da mulher e da cidadã - 1791*. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-dos-direitos-da-mulher-e-da-cidada-1791.html>>. Acesso em: 23 set. 2014.

se devem, principalmente, à relutância dos partidos em assumir posturas agregadoras de cunho universalizante, dominados que são por uma ordem excessivamente masculina.

Introdução

Nas eleições de 2014, o cenário mostrava-se alvissareiro para as mulheres. Afinal, eram três as candidatas na disputa pela presidência da república, duas das quais despontavam entre os candidatos mais bem cobrados nas pesquisas de intenção de voto. Parecia até que, no Brasil, a participação das mulheres no mundo político-partidário era uma meta já realizada.

No entanto, a despeito do sucesso obtido por Dilma Rousseff na disputa presidencial que decidiu por sua reeleição, a participação feminina no parlamento continua a apresentar os mesmos minguados percentuais históricos de participação. A tribuna permanece distante para as mulheres brasileiras, elas que são 51,3% da população² e que formam, também, a maior parte do eleitorado: 52%³, o que significa um número superior a 74 milhões dos mais de 142 milhões habilitados a votar no Brasil.

300 301

Eleitorado brasileiro em 2014

	Quantitativo	%
Mulheres	74.459.424	52,134
Homens	68.247.598	47,785
Não informado	115.024	0,081
Total	142.822.046	100

Fonte: TSE (<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014-eleitorado>).

² Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2013/SIS_2013.pdf>. Acesso em: 20 set. 2014.

³ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014-eleitorado>>. Acesso em: 3 nov. 2014.

O peso de participação no eleitorado e até mesmo a vitória de uma mulher para a presidência da república, o que denotaria um sistema político-eleitoral neutro em relação ao gênero, não encontram correspondência, entretanto, no desempenho das candidatas a uma vaga na Câmara e no Senado. Das 6.408 candidatas inscritas para todos os cargos em disputa, cerca de 29% do total de registros homologados pela Justiça Eleitoral, apenas 57 obtiveram sucesso. Assim, a Câmara passa a ter 51 deputadas, e o Senado, com a chegada das 5 eleitas, alcança o número de 13 senadoras. Além disso, foi eleita uma única governadora dentre os 27 eleitos. Nas tribunas das duas casas legislativas, portanto, pouco mais de 10% de mulheres terão a oportunidade de fazer com que a voz feminina seja ouvida.

Candidaturas para o Poder Legislativo – Eleições 2014

	Mulheres	%	Homens	%	Total
Senado Federal	34	20	134	80	168
Câmara dos Deputados	1.751	29	4.258	71	6.009
Assembleias Legislativas	4.205	29	10.333	71	14.538
Câmara Distrital (DF)	287	30	682	70	969
Total de Candidaturas	6.277	29	15.407	71	21.684

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE (<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014-eleitorado>).

O resultado das eleições mantém o Brasil entre as nações com pior índice de participação de mulheres no Poder Legislativo. Mesmo afastando a comparação com países nórdicos e restringindo a análise a países com desenvolvimento socioeconômico semelhante, verifica-se que as brasileiras ainda estão longe de alcançar os percentuais conquistados por argentinas (37%) e mexicanas (26%)⁴.

Eleições 2014 – Eleitos(as)

Cargo	Sexo	Eleitos/as
Senador(a)	Masculino	22
	Feminino	5
Subtotal		27

⁴ Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/senado/procuradoria/publicacao/livreto-mais-mulheres-na-politica>, p. 21>. Acesso em: 20 set. 2014.

Cargo	Sexo	Eleitos/as
Deputado(a) Federal	Masculino	462
	Feminino	51
Subtotal		513
Deputado(a) Estadual	Masculino	920
	Feminino	115
Subtotal		1.035
Deputado (a) Distrital	Masculino	19
	Feminino	5
Subtotal		24
Total		1.599

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE (<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014-eleitorado>).

1. O direito de participar

Há pouco mais de 80 anos as mulheres brasileiras conquistaram o direito ao voto, adotado em nosso país em 1932. Ressalte-se, contudo, que entre 1935 e 1945 não houve eleições no Brasil, mingando o exercício desse direito, que só pôde ser praticado em três oportunidades no período mencionado: em 1933, nas eleições para a Assembleia Constituinte; em 1934, nas eleições para a Câmara dos Deputados; e no final de 1945.

A partir da conquista pelas mulheres do direito de votar, a luta por ampliar os espaços de participação política ganhou os mais diversos matizes, mas os ganhos vêm ocorrendo desde então num ritmo muito inferior ao desejado.

Avaliando-se o resultado das eleições nos últimos trinta anos, constata-se um lentíssimo crescimento da participação das mulheres no Legislativo brasileiro. Em 1982, ainda durante a ditadura militar, foram apenas oito as deputadas federais eleitas, o correspondente a 1,7% da composição da Câmara dos Deputados. Em 1986, houve um aumento significativo, quando a quantidade de deputadas federais passou para 26, o equivalente a 5,4% do total de eleitos. Em 1990, foram 29 as deputadas eleitas (6% do total). E, em 1994, esse percentual permaneceu praticamente o mesmo (6,2%). Em 1998, já vigendo a exigência de cotas, o que assegura um mínimo de candidaturas femininas, o número caiu para 29 deputadas, baixando-se a taxa de ocupação para menos de 6%.

Em 2002, no entanto, 42 deputadas foram eleitas, o correspondente a pouco mais de 8% da Casa. Em 2006, foram 45 as sufragadas, elevando o percentual de ocupação para pouco menos de 9%. Em 2010, a Câmara elegeu o mesmo número de deputadas: 45. No Senado, a bancada feminina ficou com 11 cadeiras, equivalendo a cerca de 13,5% do total.

Tais resultados ressaltam a necessidade de se examinar a influência dos sistemas eleitorais e da organização político-partidária na construção desse mundo de cariz quase excludente em relação às mulheres.

Para contribuir nesse esforço de reflexão, apresenta-se aqui um apanhado da situação das mulheres no mundo quanto à ocupação de cadeiras no Legislativo. Detalham-se os sistemas eleitorais praticados, verifica-se a existência ou não de leis com políticas afirmativas, enumeram-se os países nos quais os partidos voluntariamente criam formas de participação feminina, além de apresentarem-se, como ilustração, percentuais de vagas ocupadas pelas mulheres em casas parlamentares.

2. Sistemas eleitorais

Sistemas eleitorais podem ser definidos como um conjunto de regras utilizadas para se estabelecer a circunscrição eleitoral, definir o colégio dos eleitores, recolher e apurar os votos desse eleitorado e transformá-los em mandatos a serem exercidos. Os sistemas eleitorais também podem ser definidos como a fórmula utilizada para apurar a quantidade de votos e o modo pelo qual a manifestação eleitoral será convertida em cadeiras a serem ocupadas. Assim, pode um eleitor votar exatamente da mesma maneira e uma candidatura obter exatamente o mesmo número de votos em um determinado sistema eleitoral, o resultado em termos de mandato conquistado e ser diferente se adotadas as regras de outro sistema.

Um sistema eleitoral impacta diretamente a organização partidária de um país, produzindo agremiações com mais poder ou menos importância na organização política; impacta a estabilidade de governo; pode responsabilizar mais os representantes individuais ou mais os governos e os partidos; pode dar mais espaço para minorias ou, por outro lado, pode barrar-lhes o acesso. Enfim, não se trata apenas de um jogo aritmético, mas de um

conjunto de regras que acarretam profundas consequências na organização política dos países. Cada um dos sistemas eleitorais vigentes no mundo traz consigo vantagens e desvantagens. A cultura política de cada país atua diretamente na definição do sistema que irá reger a manifestação da vontade popular em relação a seus governantes.

O Brasil, por exemplo, discute já há algum tempo mudanças no seu sistema eleitoral por entender que o conjunto de regras atuais esgotou sua capacidade de garantir uma representação política afinada com as necessidades do eleitorado.

No mundo, os três sistemas mais praticados são o majoritário (também chamado de sistema de pluralidade ou sistema de maioria), o proporcional, e ainda outra modalidade que associa o sistema proporcional e o sistema majoritário, denominada sistema misto. E cada um dos sistemas apresenta suas próprias variações⁵.

No entanto, antes de apresentar cada variante, é importante definir o conceito de círculos, circunscrições ou distritos eleitorais. Trata-se de um recorte geográfico definido em lei no qual a uma quantidade de eleitores corresponderá a quantidade de assentos nas instituições políticas. No Brasil, por exemplo, um estado é uma circunscrição eleitoral nas eleições estaduais e federais, nas quais estão previstos assentos para governador, deputados e deputadas estaduais e federais, além de senadores e senadoras, enquanto, nas eleições locais, a circunscrição é o município. O país é a circunscrição apenas nas eleições presidenciais.

Nas eleições parlamentares, o círculo ou distrito eleitoral pode ser uninominal, quando se elege apenas uma pessoa como representante para um mandato; ou plurinominal, quando se elege mais de uma pessoa como representante. Nas eleições para o Poder Executivo, nos sistemas presidencialistas, por sua própria natureza, o voto é uninominal.

2.1. Sistema majoritário/de maioria: sistema no qual, apurados os votos em uma determinada circunscrição eleitoral (também chamado de distrito ou círculo), a pessoa mais votada é, em regra, eleita para o mandato.

Pode apresentar as seguintes variações:

2.1.1. Sistema de Maioria Simples (também conhecido como voto distrital): ocorre quando a eleição é realizada em tur-

⁵ NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000. p. 11 et. seq.

no único, no qual a mais votada dentre as candidaturas conquista o mandato, independentemente de haver obtido maioria absoluta. É utilizado, por exemplo, no Canadá, na Índia e no Reino Unido. Por sua vez, apresenta as seguintes variantes:

2.1.1.1. Voto em bloco individual: caracterizado por permitir ao eleitorado votar em tantas candidaturas quantas sejam o número de cadeiras em disputa. A candidatura com maior número de votos é eleita. O sistema é usado no Líbano.

2.1.1.2. Voto em bloco partidário: é um sistema de maioria, no qual o eleitorado vota em um único partido, sem escolher entre os candidatos especificamente. A agremiação com mais votos ganha todos os assentos do distrito eleitoral e os distribui conforme o decida a organização partidária. A Costa do Marfim e Camarões utilizam essa fórmula.

2.1.1.3. Voto único não transferível: nesse tipo de sistema, os partidos apresentam tantos candidatos quanto o número de vagas, e o eleitorado vota em uma única candidatura. A pessoa mais votada é quem assume o mandato. É o sistema usado no Afeganistão.

2.1.2. Sistema de Segundo Turno: nessa modalidade de sistema majoritário, há mais de uma rodada de votação. O mais comum é serem realizadas duas: os chamados primeiro e segundo turnos. No primeiro, em geral, as duas candidaturas mais votadas ou aquelas que ultrapassarem determinado percentual de votos (por exemplo, 12,5%, na França), se não tiverem obtido maioria absoluta, são submetidas novamente a um segundo turno, no qual será eleita a pessoa com maior número de votos.

Em alguns países, mesmo no segundo turno, podem-se apresentar os mesmos candidatos da rodada anterior, ganhando a candidatura com maioria simples. A regra está presente também para a escolha de representantes no Legislativo da França, Haiti, Mali, Mauritânia, entre outros.

2.1.3. Voto Alternativo: esse é o tipo de sistema utilizado na Austrália para a eleição da casa legislativa federal. Aqui, o eleitorado vota efetivamente em uma candidatura, mas enumera, também na mesma cédula, quais seriam suas outras opções em segundo, terceiro e quarto lugar, para o caso de a candidatura preferencial não alcançar a maioria absoluta. Também é praticado na Papua Nova Guiné.

2.2. Sistema proporcional: por tal sistema, procura-se assegurar a representação tanto das maiorias, quanto das minorais,

em proporção compatível com os espaços socialmente ocupados. Foi utilizado pela primeira vez na Bélgica, em 1899. O sistema permite que cada voto seja aproveitado de alguma maneira. Apresenta as seguintes variações:

2.2.1. Sistema de lista de representação proporcional: os partidos ou uma coligação de partidos apresentam ao eleitorado uma lista de candidaturas. Nas eleições, os votos são apurados e distribuídos pelas candidaturas ou partidos ou coligações, aos quais, de maneira proporcional, serão atribuídos os assentos nas casas legislativas. As listas partidárias podem ser fechadas, abertas, livres e flexíveis. É o sistema eleitoral mais praticado no mundo.

2.2.1.1. Lista fechada: nesse tipo de sistema, que, aliás, está entre as propostas de reforma eleitoral em discussão no Brasil, os partidos políticos, em suas instâncias internas, definem uma lista de candidaturas de maneira preordenada. O eleitorado aceita ou recusa a lista completa, sem manifestar preferência por uma ou outra candidatura. Apurados os números de votos e definido o quociente eleitoral, os nomes listados nos primeiros lugares ocupam as cadeiras obtidas pelo partido, na proporção dos votos obtidos.

2.2.1.2. Lista aberta: trata-se de um sistema no qual o eleitorado escolhe livremente a candidatura que deseja sufragar dentre aquelas apresentadas pelos partidos. Não há necessidade de seguir uma ordem pré-estabelecida. Somados todos os votos obtidos pela lista, a candidatura com maior número de votos individualmente assume a correspondente cadeira na casa legislativa, na proporção dos votos obtidos pelo conjunto dos candidatos da lista, somados aos votos conferidos à legenda partidária. Ressalte-se que o mais votado só alcança a vaga se o partido atingir o quociente eleitoral. É o sistema utilizado no Brasil desde 1945 para a eleição nas três esferas do Poder Legislativo.

2.2.1.3. Lista livre: o sistema também é conhecido como de voto preferencial. Nele, as agremiações elaboram uma lista, cuja ordem não é previamente definida, cabendo ao eleitor votar na lista completa do partido ou em apenas alguns candidatos. Também é permitido ao eleitorado votar mais de uma vez num mesmo candidato, já que pode votar tantas vezes quantas forem as cadeiras em disputa. Este sistema é aplicado na Suíça.

2.2.1.4. Lista flexível: é um sistema em que o eleitorado pode alterar a lista partidária antes mesmo das eleições. Havendo con-

cordância com a lista apresentada após as modificações feitas pelo eleitorado, o voto é dado na lista do partido. Caso haja contrariedade com a ordem definida, o eleitorado pode votar na candidatura de sua preferência daquele ou de outro partido. Usam esse sistema Áustria, Holanda, Bélgica, Suécia, Dinamarca e Noruega.

2.3. Sistemas mistos

O sistema misto, conhecido no Brasil também como distrital misto, procura combinar as fórmulas dos modelos proporcional e majoritário nas eleições para o Legislativo. Apresenta as seguintes variações:

2.3.1. Representação proporcional personalizada: na fórmula utilizada por esse sistema, o eleitorado se expressa por dois meios: escolhendo candidaturas em lista de apuração proporcional e, ainda, votando em candidaturas em sistema de maioria simples, em distritos. No cálculo das cadeiras a serem obtidas pelas agremiações partidárias, os votos do sistema proporcional *corrigem* as distorções eventualmente contabilizadas pelo sistema majoritário. É o que acontece no modelo original desse sistema vigente na Alemanha desde o pós-guerra, que adota a chamada *cláusula de correção*. Os resultados das eleições expressam, portanto, a vontade do eleitorado proporcionalmente colhida. Além da Alemanha, a Nova Zelândia utiliza essa modalidade de sistema eleitoral misto.

2.3.2. Paralelo: trata-se de um sistema de fórmula mista, no qual o eleitorado se manifesta pelo sistema de proporcionalidade e pelo de maioria simples. No entanto, as cadeiras a serem ocupadas não são calculadas tomando como base os resultados obtidos proporcionalmente para definir os mandatos a serem ocupados pelas pessoas eleitas na votação majoritária, ou seja, não se aplica a chamada *cláusula de correção*. Egito, Guiné, Jordânia, Líbano, Lituânia e Mongólia são exemplos de países que utilizam esse sistema.

3. Políticas de cotas no mundo⁶

A instituição de cotas que garantam candidaturas para as mulheres no sistema eleitoral é uma modalidade de ação afirmativa

⁶ Disponível em: <<http://www.quotaproject.org/es/aboutquotas.cfm>>. Acesso em: 23 set. 2014.

cujos objetivos são acelerar o processo de inserção das mulheres no mundo político-partidário e, com isso, tornar o próprio sistema representativo mais próximo da composição efetiva da sociedade que o elege e o mantém.

Verifica-se no mundo a predominância de políticas de cotas nos sistemas eleitorais do tipo proporcional. Verifica-se, ainda, que a participação feminina tende a ser maior nos sistemas proporcionais de lista fechada, mas somente quando a lei ou os partidos determinam a posição diferenciada nas listas, de modo a garantir que a ordem das candidaturas seja neutra em relação aos gêneros. Quer dizer, as cotas, mesmo no sistema de lista fechada, tendem a ser mais efetivas se houver o prévio estabelecimento de que as posições elegíveis serão ocupadas também por mulheres.

Mais de 100 países em todo o mundo adotam algum tipo de cota, que apresenta principalmente dois tipos de institucionalização, a saber:

- a) *cotas previstas pela lei que obriga os partidos*: é a modalidade presente na maior parte dos países da América Latina e por outros que estão em processo mais recente de transição democrática. Há, entre os países que adotam essa modalidade, aqueles que a determinaram na própria constituição. É o caso da República Dominicana, França, Grécia, Haiti, Quênia e Argentina. Na maioria, no entanto, a previsão de cotas está contida na legislação infraconstitucional;
- b) *cotas adotadas voluntariamente pelos partidos*: nessa modalidade, que não é incompatível com a anterior, os próprios partidos tomam a iniciativa de definir uma cota de participação para as mulheres, ainda que não haja obrigação legal vigente. É o sistema adotado em cerca de 40 países. Na Alemanha, por exemplo, os três maiores partidos reservam entre 30% e 50% de suas vagas para as mulheres. Em sentido semelhante, no Reino Unido, o Partido Conservador reserva 40% de suas vagas, enquanto o Partido Trabalhista destina a metade de suas candidaturas para as mulheres.

As cotas instituídas podem ser administradas das seguintes formas:

- a) *por meio de reserva de vagas nas listas partidárias por mandamento legal*: sistema no qual uma parte defini-

da em lei é destinada à ocupação de mulheres. Brasil, Argentina, Bolívia, Equador, França, Irlanda e México adotam esse sistema. Note-se que nem sempre a reserva de vagas na lista garante que as mulheres ocuparão as posições de elegibilidade. A relação é favorável à participação das mulheres de modo incontestável apenas quando os países definem na lei eleitoral a alternância de gênero⁷.

- b) *reserva de cadeiras nas casas legislativas*: as vagas são preenchidas por meio de uma lista eleitoral à parte, composta apenas de mulheres, e os assentos são distribuídos de acordo com a votação que cada partido obtém em relação a essa lista. Adotam essa modalidade Afeganistão, Bangladesh, China, Eritreia, Jordânia e Quênia.
- c) *reserva voluntária de vagas em lista partidária*: corresponde a uma prática disseminada nas democracias mais antigas e mais consolidadas, nas quais os próprios partidos destinam vagas para as mulheres. É o sistema adotado, por exemplo, na Alemanha, Suécia e Noruega.

A Dinamarca foi o primeiro país no qual os partidos adotaram cotas voluntariamente, em 1977. Aos poucos, a prática foi sendo abandonada, na medida em que o crescimento da participação das mulheres não justificava mais a ação afirmativa. Hoje, mais de 40% do parlamento dinamarquês é composto por mulheres.

Por outro lado, a Bélgica, ao contrário da Dinamarca, em vez de abandonar as cotas, passou a adotá-las recentemente por meio de previsão da legislação eleitoral. A lei exigiu que nenhuma lista tivesse mais 70% de pessoas do mesmo gênero, sob o risco de não ser aceita. A participação feminina no parlamento belga também supera os 40% como no caso dinamarquês.

São duas experiências diferentes com resultados semelhantes, o que evidencia a complexidade no trato da questão e, especialmente, demonstra que a simples importação de modelos pode não solucionar a questão que se busca enfrentar, que é a de acelerar a participação das mulheres na vida legislativa do país.

⁷ SCHMIDT, 2006. apud ARAUJO, Clara; ALVES, José Eustáquio Diniz. Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas. *Dados* [online]. v. 50, n. 3, p. 535-577, 2007. Acesso em: 15 jul. 2013.

4. Política de cotas no Brasil

No Brasil, a legislação eleitoral e partidária estimula a participação feminina na política sob os seguintes meios:

- a) estabelece um percentual mínimo de 30% de candidaturas de cada sexo (art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504, de 1997). Todavia, não há na Lei qualquer sanção para o descumprimento da regra, e o fato de a mulher ser candidata, em uma lista aberta, como se verifica pela composição das casas legislativas brasileiras, não tem implicações poderosas no resultado eleitoral;
- b) impõe a aplicação de no mínimo 5% dos recursos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres (art. 44, V, da Lei nº 9.096, de 1995, com redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009);
- c) determina que no mínimo 10% do tempo de propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão sejam destinados à promoção e difusão da participação política feminina (art. 45, IV, da Lei nº 9.096, de 1995, com redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009).

Pelas regras eleitorais em vigência, portanto, no Brasil nenhum dos sexos pode dispor de mais de 70% das candidaturas partidárias. Na prática, a regra significa que 30% das cadeiras deveriam ser compostas por mulheres.

No entanto, o percentual de mulheres eleitas tem sido consistentemente inferior aos 30% de candidatas. Na Câmara dos Deputados, o percentual de mulheres tem-se mantido em torno de pouco menos de 10% do total de cadeiras. Na comparação internacional, esse número deixa o Brasil nos últimos lugares da escala de participação feminina nos legislativos nacionais.

Logo, a baixa taxa de ocupação pelas mulheres de cadeiras no Legislativo permite questionamentos sobre a eficácia dessas ações afirmativas no Brasil. O primeiro deles se refere à eficácia das listas abertas partidárias como meio de inserção feminina. Outro refere-se à baixa alocação de recursos de financiamento nas campanhas das mulheres, além de o tempo ocupado pelas mulheres nas propagandas políticas ser bem inferior ao dos homens⁸.

⁸ ARAÚJO, Clara. Possibilidade e limites da política de cotas no Brasil. *Estudos Feministas*, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ref/v9n1/8613.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2014.

Pode-se, também, questionar o cumprimento da legislação pelos partidos, pois não há sanções previstas para aqueles que simplesmente deixam de acatar a determinação legal.

De qualquer forma, é evidente que a ausência de mulheres na vida político-partidária fragiliza a identificação da sociedade com o sistema representativo vigente, pois este não reflete minimamente o papel feminino na sociedade. No Senado e na Câmara dos Deputados, as mulheres parlamentares em exercício representam, respectivamente, 12% e 9,5% do total do colegiado; nas Câmaras de Vereadores, ocupam também, aproximadamente, 12% dos mandatos.

5. Situação do Brasil diante de países dos cinco continentes

Diversas relações entre regras eleitorais e participação feminina têm sido observadas com base na experiência internacional. Nota-se, por exemplo, uma relação entre financiamento público de campanha e presença de mulheres na política. A relação deriva do equilíbrio de condições que o financiamento público poderia permitir, tornando mais equânime o acesso a recursos para campanhas eleitorais, uma vez que, hoje, há disputa entre os candidatos na busca de recursos privados e, como a participação das mulheres não se dá no vácuo, mas num sistema já ocupado, elas estariam em desvantagem.

A mudança poderia ser benéfica porque o custo das campanhas é elevado e os valores hoje alocados são distribuídos conforme a lógica de prioridade dos partidos, que costuma ser favorável às candidaturas masculinas. Citando número do Tribunal Superior Eleitoral, a socióloga Clara Araújo⁹ calculou que, se o montante de gastos previstos para a eleição de 2006 fosse dividido pelo número de cadeiras em disputa, uma campanha para a Câmara dos Deputados, por exemplo, não sairia por menos de R\$ 1,154 milhão. Um valor muito superior à média gasta pelas candidatas femininas, o que as põe em desvantagem em relação às outras candidaturas¹⁰.

⁹ Disponível em: <http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1595&Itemid=155>. Acesso em: 16 jul. 2013.

¹⁰ Para a diferença entre os valores arrecadados por mulheres e homens nas eleições de 2012, por exemplo, ver: SACCHET, Teresa. *Democracia pela meta-*

Pode-se discutir, portanto, a adoção do financiamento público como uma das alternativas capazes de incrementar a participação das mulheres. Um exemplo do viés excludente do financiamento privado são os Estados Unidos, que têm a menor participação de mulheres entre as democracias consolidadas (16%).

Discute-se também a relação entre *participação de mulheres e sistema eleitoral* propriamente dito.

A experiência internacional revela que as cotas como medida legal tendem a ser mais facilmente adotadas em sistemas de representação proporcional, já que no sistema majoritário é necessário definir uma quantidade de distritos para candidatos de cada sexo, tornando a operação mais complexa. Curiosamente, entretanto, no Brasil, o desempenho das mulheres vem sendo melhor para o Senado Federal, em eleição sem cotas e majoritária, que para a Câmara dos Deputados, eleição proporcional para a qual as cotas são (ou deveriam ser) aplicadas.

Na representação proporcional, por sua vez, a adoção de cotas, à primeira vista, tende a ser mais eficaz na lista fechada ou semifechada, com regra de posicionamento que coloque as mulheres em posição competitiva. Deve-se refletir, no entanto, que conseguir mudar a lei nessa direção depende da correlação de forças sociais capaz de alterar sensivelmente a realidade em que vivemos. Não é tarefa simples aprovar uma lei eleitoral que exija a alternância nas posições das listas partidárias, tanto que somente seis países no mundo adotam a fórmula¹¹: Argentina, Costa Rica, Bélgica, Bósnia-Herzegovina, Burundi e Iraque. Na América Latina, os países com maior presença feminina na Câmara dos Deputados, Costa Rica (38,6% em 2007) e Argentina (35%), adotam a lista fechada. No entanto, há países também com lista fechada que não apresentam um desempenho tão animador, posicionando-se desfavoravelmente em relação às mulheres, como, por exemplo, a Colômbia (13%) e o Uruguai (12%).

Fica evidente que as cotas são mais efetivas em garantir o aumento da representação feminina quando se exige algum tipo de alternância de posições entre os sexos dentro da lista ou outro

de: candidaturas e desempenho eleitoral das mulheres. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/10388-1442-5-30.pdf>>.

¹¹ SCHMIDT, 2006 apud ARAUJO, C.; ALVES, J. E. D. Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas. *Dados* [online], v. 50, n. 3, p. 535-577, 2007. Acesso em: 15 jul. 2013.

mecanismo para obrigar que as candidatas figurem entre as primeiras posições da lista ou entre as posições elegíveis – que são calculadas com base nas cadeiras conquistadas pelo partido na eleição anterior, já que os partidos esperam ao menos manter as cadeiras na eleição subsequente. Isso significa que a posição das candidatas nas listas fechadas pode ser mais decisiva do que o número de mulheres constantes das listas partidárias abertas.

Assim, duas sugestões de mudança na legislação eleitoral vigente podem ser apresentadas. A primeira consiste em impor penas severas – como a rejeição integral da lista de candidatos – aos partidos cujas listas não cumpram a exigência de cota por sexo, ainda que em regime de lista aberta. Hoje, os partidos podem apresentar suas listas sem o atendimento à proporção quanto ao número de mulheres, deixando espaços vazios em vez de preenchidos com o nome de candidatas e, ainda assim, essas listas costumam ser acolhidas pela Justiça Eleitoral. Outra medida pode ser a mudança do sistema eleitoral no rumo do voto proporcional com listas fechadas, com regra de alternância de gênero e, também, com punição para os partidos ou coligações que não cumprirem a regra.

Considerações finais

A análise dos dados deste trabalho demonstra que, observada a experiência internacional, os sistemas de cotas obrigatórias ou voluntárias têm-se revelado eficientes no fomento à participação da mulher. No Brasil, entretanto, a velocidade de crescimento da participação feminina deixa a desejar. A eficácia da legislação será maior aqui se for acompanhada de uma reforma política amplamente discutida pela sociedade e que tenha como objetivo tornar o Poder Legislativo um retrato mais fiel da diversidade social que marca nosso país.

O exame comparativo entre países de maior tradição democrática autoriza, ainda, uma crítica contundente ao comportamento das agremiações partidárias brasileiras, pois, independentemente de lei, cota, financiamento ou tempo na televisão, uma solução rápida e segura para a questão da representação das mulheres – e de outros grupos sociais sub-representados – seria a tomada de atitude dos partidos no sentido de se credenciarem como institutos de fato representativos da diversidade existente

na sociedade. Saliente-se que, mais que as cotas obrigatórias, foi a prática da adoção de cotas por livre iniciativa dos partidos que tornou a ocupação dos cargos representativos neutra em relação aos gêneros.

Candidaturas avulsas na reforma política

A oportunidade de um ensaio

Fábio Augusto Santana Hage

1.

Quando comparado a outros tantos aspectos de nosso sistema partidário-eleitoral a serem alcançados pela ampla reforma política que, volta e meia, é aventada para o País, o monopólio das candidaturas pelos partidos políticos, consubstanciado sob a forma de condição de elegibilidade, no art. 14, § 3º, inciso V, da Carta Magna, parece pouco controverso, mas isso possivelmente se dá porque também é um dos mais raramente tomados em séria consideração.

No Brasil e em um punhado de países¹, a exemplo da Argentina, África do Sul e México², e mesmo em alguns onde as candidaturas avulsas são praticadas, uma parcela considerável de agentes políticos e cientistas sociais tem entendido que o desempenho eficiente da representação política não pode prescindir da espécie de intermediação que as legendas partidárias

¹ É elucidativo o mapa organizado pela ACE - Electoral Knowledge Network. Disponível em: <<http://aceproject.org/epic-en/CDMap?question=PC008&f=>>>.

² Com as alterações há pouco efetuadas em seu ordenamento eleitoral, o México admitirá as candidaturas apartidárias a partir do ano de 2015.

propiciam entre os cidadãos e os pleiteantes a cargos políticos eletivos.

Por essa visão, os candidatos independentes – que são aqueles não associados a nenhum partido – dificultariam, com sua atuação, o sucesso dos filiados novéis, roubando-lhes votos e beneficiando, ao cabo de contas, aqueles que buscam reeleger-se, minariam a credibilidade dos governos baseados em estruturas partidárias, contribuiriam para amortecer o interesse das pessoas na política, não lograriam, em regra, apresentar ao eleitorado projetos alternativos discerníveis, fomentariam o impasse e o extremismo, entre outros tantos malefícios.

Não à toa, no meio acadêmico pátrio e nas audiências promovidas pelas Casas do Congresso Nacional, apenas de forma excepcional são realizadas discussões qualificadas sobre a hipótese de supressão da filiação partidária do rol de condições de elegibilidade e, portanto, sobre a admissão, por nosso sistema eleitoral, das candidaturas avulsas ou independentes.

A consequência mais imediata dessa lamentável omissão é a disseminada ignorância acerca da matéria entre a população, de quem não se pode mesmo esperar opinião ponderada sobre qualquer tema com o qual não haja tido a chance de travar algum contato.

A finalidade menos evidente deste texto é um tanto ambiciosa, pois consiste justo em contribuir, em alguma medida, para a dissolução de tamanha insciência. Seus objetivos imediatos, porém, são mais limitados: em substância, sintetizar a evolução das democracias representativas modernas, relacionando-a à dos partidos políticos; estabelecer uma possível conexão entre a alegada crise do sistema representativo e a pertinência das candidaturas independentes; expor peculiaridades de tais candidaturas em alguns dos países que as acolhem; discriminar iniciativas recentes no Brasil que tinham ou têm por objetivo permiti-las; e identificar certos aspectos de nossos sistemas eleitoral e partidário que poderiam apontar para a adoção do instituto ou, contrariamente, desfavorecê-la.

2.

Entre outros indícios, a interrupção do movimento crescente de comparecimento eleitoral nos pleitos presidenciais, verificada no ano de 2010³, o caráter declaradamente apartidário dos protestos cívicos que ocorreram, em junho de 2013, em várias cidades do País e o abrupto declínio no número de filiações a legendas partidárias organizadas, há pouco constatado⁴, podem ser considerados manifestações, no Brasil, da propalada crise que, segundo muito se afirma, a representação política estaria a enfrentar nos Estados ocidentais.

A definição a ser doravante considerada aqui é a de Duverger (1970)⁵, para quem os partidos são organizações políticas dedicadas à disputa e ao exercício do poder no âmbito estatal, e compostas por comitês eleitorais e facções parlamentares, voltados, por seu turno, respectivamente, a ações organizadas visando à eleição dos filiados pleiteantes e à atuação conjunta na esfera do poder instituído.

Por oportuno, cumpre reportar as duas vertentes de origem das siglas partidárias, traçadas pelo mesmo autor, com fundamento na história do Parlamento inglês.

Até o século XVIII, quando o sufrágio era censitário e mais reduzido o eleitorado, não se fazia necessário o planejamento coordenado de campanhas. Os comitês eleitorais surgiram, então, com o crescimento gradual do número de eleitores, o que fez com que se configurassem os partidos políticos conforme modernamente considerados.

Importante observar, no entanto, que, de início, as facções parlamentares inglesas se formavam com base em interesses relacionados à divisão de regalias de cunho político (cargos, notadamente). Só em uma etapa posterior, aspectos ideológicos comuns a seus membros se tornariam o elemento agregador. Essas agremiações exordiais são tipificadas por Duverger (1970) como *partidos de quadro*.

A segunda vertente, que não é inconciliável com a anterior, aponta para o advento das siglas partidárias externamente aos parlamentos, com a criação, por organizações como sindicatos, a

³ *Jornal do Senado*, n. 4.173, publicado em 1º/10/2014, p. 3.

⁴ *Jornal do Senado*, n. 4.172, publicado em 30/9/2014, p. 8.

⁵ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

maçonaria e a Igreja, de partidos socialistas, trabalhistas, comunistas, liberais, católicos, cristãos etc. Esses, por sua vez, sobretudo os socialistas e comunistas, seriam os *partidos de massa*.

Já Manin (1995)⁶ recorda que o governo representativo moderno começou a configurar-se com o *modelo parlamentar*, após as revoluções inglesas do século XVII e antes, portanto, do surgimento dos partidos. A ascensão dos partidos de massa, a partir da segunda metade do século XIX, deu origem às chamadas *democracias de partido* e foi à época amiúde interpretada como sinal de falência do parlamentarismo e da própria representação política.

Após algum tempo, já no século XX, chegou-se à compreensão pacífica de que aqueles partidos não anunciavam a agonia do sistema, passando a ser apreciados, pelo contrário, como mecanismo essencial ao funcionamento da democracia representativa:

(...) ainda que alguns analistas lastimassem o declínio do parlamentarismo, o surgimento de um novo formato de governo representativo foi entendido, de modo geral, como um progresso, um indício de avanço da “democracia”. Essa percepção decorreu não só do fato de que o novo sistema acompanhava a extensão do direito de voto, como também do tipo de relação de representação que implicava. O “governo de partido” parecia criar uma maior identidade social e cultural entre governantes e governados e parecia também dar aos últimos um papel mais importante na definição da política pública. O governo representativo parecia, assim, aproximar-se do ideal de autogoverno, do povo governando a si mesmo.⁷

Quanto à pretensa crise de representação, Manin identifica uma simetria entre a aflição atual e aquela de fins do século XIX, chegando por fim à conclusão de que as crises acometeriam, na verdade, as formas ou tipos particulares que os governos representativos modernos têm assumido, e não a representatividade em si. De qualquer sorte, todas essas formas guardariam em comum o atendimento a pelo menos quatro princípios, quais sejam a eleição periódica dos governantes pelos governados, a independência parcial dos primeiros diante das preferências dos segundos, a possibilidade de manifestação da opinião pública so-

⁶ MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 29, São Paulo, out. 1995.

⁷ Idem.

bre assuntos políticos, independentemente do controle do governo, e a realização de debates previamente à tomada das decisões políticas.

Vê-se alfim que, para os específicos objetivos de seu ensaio, Manin elegeu três tipos ideais de governo representativo, que, não esgotando as formas possíveis, estariam a suceder-se, na seguinte ordem, desde o Século das Luzes: o modelo parlamentar, a democracia de partido (já mencionados) e – o tipo que mais interessa aos propósitos deste trecho – a *democracia do público*.

A democracia do público sobreveio no último quartel do século passado. Até aquele momento era identificável uma preponderância das democracias de partido, nas quais as preferências políticas encontravam suas justificativas nas características culturais e socioeconômicas dos eleitores. Como observa Araújo (2004)⁸ acerca dos partidos de massa,

tendem, ou tendiam, a constituir visões abrangentes de mundo, que vinculam seus filiados em todos os seus aspectos. No século XX, para diversos partidos marcados por um viés autoritário, até mesmo questões relativas ao estilo de vida, lazer e preferências estéticas de filiados e militantes passaram a ser objeto do interesse do coletivo partidário, sujeitas a recomendações mais ou menos explícitas e coercitivas.

A partir dos anos 1970, pesquisas começaram a revelar que, conquanto permanecessem inalteradas aquelas características do eleitorado, os resultados das votações estavam a variar de modo expressivo de uma eleição para a outra, de maneira relativamente dissociada do caráter da legenda a que estivessem vinculados os eleitos.

Uma das explicações plausíveis para essa ocorrência é o papel mais relevante que a personalidade dos políticos passou a exercer na determinação do voto, em prejuízo das agremiações partidárias. Esse pendor à personalização do poder e da escolha eleitoral nos países democráticos vem sendo constatado pelos estudiosos desde há muito e tem duas causas principais: os meios diretos de que hoje se utilizam os candidatos para se comunicarem com seus eleitores (como rádio, televisão e, ainda mais recentemente

⁸ ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. O monopólio dos partidos sobre a representação política. *Revista de Informação Legislativa*, v. 41, n. 161, p. 125-131, jan./mar. 2004.

te, internet), tornando dispensável a mediação de uma rede de relações partidárias e realçando, em contrapartida, a própria personalidade do comunicador; e o alargamento do âmbito de atuação dos governos, que, por demandar do governante maior poder discricionário⁹, faz com que, nas campanhas, as qualidades e aptidões pessoais do candidato (supostamente) propícias à tomada de decisões sejam realçadas em detrimento de programas políticos elaborados na esfera das agremiações.

Compreensivelmente, no Brasil, somente a partir dos anos 1980, com a redemocratização, o processo de personalização tornou-se mais acentuado.

Observe-se, a propósito, que a associação entre o regime de coalizão a que o presidencialismo nacional desde então passou a se conformar – regime esse caracterizado por um conjunto cada vez mais numeroso dos chamados partidos *catch all*¹⁰ – e o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, mediante o qual são eleitos os deputados federais (além dos demais parlamentares nos níveis estaduais e municipais), tem dado azo a um fenômeno colateral, ao induzir, por via oblíqua, as agremiações partidárias a utilizarem-se com desconcertante regularidade de um expediente que insinua a confirmação dessa tendência à personalização.

Na ferrenha disputa pelo alcance de quocientes partidários ótimos, que potencializem as possibilidades de assentamento de seus filiados nas cadeiras da Câmara dos Deputados, legendas têm arregimentado, para o lançamento de candidaturas, celebridades diversas, a exemplo de cantores, desportistas, apresentadores de televisão, radialistas e outros famosos. Ainda que esses princi-

⁹ É pertinente recordar: *Há muitas coisas em que a lei não tem meios de desempenhar um papel útil; é preciso então necessariamente deixá-las a cargo do bom-senso daquele que detém nas mãos o poder executivo, para que ele as regulamente segundo o exigirem o bem público e suas vantagens.* LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 79.

¹⁰ De acordo com Oswaldo Amaral, o conceito de partido *catch all* foi desenvolvido, nos anos 1960, pelo constitucionalista alemão Otto Kirchheimer, para quem a combinação entre crescimento econômico e amadurecimento do *Estado de Bem-Estar* teria provocado uma redução na polarização social e política, diminuindo a importância tanto da ideologia quanto das distinções de classe na cena partidária. Acompanhando as mudanças sociais mais amplas na Europa Ocidental, os partidos de massa teriam estado a se transformar, de forma gradual, em agremiações diluídas ideologicamente, com apelos genéricos a todos os grupos sociais e cada vez mais voltadas para o sucesso eleitoral. AMARAL, Oswaldo E. do. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 11-32, maio/ago. 2013.

piantes muitas vezes não demonstrem vocação aparente para a atuação parlamentar, a popularidade de que gozam e a imagem sedimentada no imaginário de sua quantiosa audiência têm tido o condão de lhes garantir votações expressivas, fazendo com que funcionem como *puxadores de votos* para outros candidatos do mesmo partido ou coligação.

3.

Diferentemente do que o leitor parece estar sendo levado a inferir, a onda de personalização do poder não implica necessariamente uma propensão a melhores resultados em nível nacional das candidaturas avulsas nos países democráticos onde elas são permitidas.

No *Bundestag*, o Parlamento alemão, quase todos os deputados pertencem a um partido político. O sistema de representação proporcional personalizada, com voto distrital misto, acolhido no processo de restabelecimento das instituições políticas nacionais, após a II Guerra, permite que qualquer pessoa que detenha o direito de votar pleiteie um mandato direto nos distritos eleitorais, sendo que tal aspirante, quando não filiado a agremiação alguma, deve apresentar um mínimo de duzentas assinaturas em favor de sua candidatura.

Na primeira eleição para o *Bundestag*, em 1949, houve três independentes eleitos. Desde então, nenhum candidato apartidário ganhou ali assento, e os poucos por vezes existentes são aqueles que se tenham desligado de suas legendas depois de assumido o mandato. Por outro lado, Joachim Gauck, em exercício desde 2012, é o primeiro presidente federal sem filiação partidária e, decerto, o político independente alemão mais proeminente no momento¹¹.

No Canadá, o conjunto de membros independentes no Parlamento era mais abundante no último quartel do século XIX e foi minguando ao longo do século seguinte, à medida que o sistema partidário se consolidava. A década de 1950, curiosamente, marcou um breve período de inflexão, em que membros inde-

¹¹ Dados prontificados pela Wikipedia em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Independent_politician#cite_ref-1> e confrontados com os de fontes outras, como os disponíveis em <<http://www.wahlrecht.de/lexikon/parteilose.html>>.

pendentes foram ali relativamente comuns, tanto liberais quanto conservadores.

Embora desde há cinquenta anos os independentes não sejam eleitos com muita frequência no Reino Unido, em particular para a Câmara dos Comuns, o apoio a eles tem crescido de forma consistente desde 1987, quando receberam menos de 10 mil votos, especialmente em comparação com as eleições gerais de 2005, em que se registraram mais de 140 mil votos em favor de 160 candidatos desse tipo, o maior número desde a década de 1880¹².

No regime presidencialista dos Estados Unidos, os independentes são comuns nas corridas ao posto maior do Executivo, sendo Ross Perot, candidato em 1992 e 1996, e Ralph Nader, em 2004 e 2008, os mais renomados dentre os mais recentes. Entretanto, George Washington, primeiro presidente estadunidense, foi o único eleito nessa condição, não tendo sido formalmente filiado a nenhum partido durante seus dois mandatos, entre 1789 e 1797¹³. Quanto ao Legislativo, desde o exemplo de David Davis, que atuou como representante do Estado de Illinois no Senado ainda no século XIX, houve vários apartidários eleitos ao longo da história, mas não é possível identificar, nas últimas décadas, uma tendência ao aumento de sua presença nas Casas do Congresso Americano. De todo modo, eles têm obtido, em média, menos de 1% dos votos nas eleições nacionais.

Em estudo abrangente, baseado nas eleições legislativas nacionais ocorridas, entre 1945 e 2003, em 34 democracias de todo o mundo, Bracanti (2008)¹⁴ se detém nos efeitos dos diversos sistemas eleitorais sobre o desempenho dos independentes. Assim, mais proveitoso do que ir ao enalço de um vínculo fortuito entre a atual inclinação para a personalização do poder e a enorme variação, entre os países sondados, da força eleitoral de candidaturas avulsas seria examinar a influência de três aspectos que a autora julga fundamentais para o maior ou menor êxito dos políticos apartidários: as condições para a inclusão do candidato nas listas

¹² Vale cotejar os dados constantes de <<http://www.election.demon.co.uk/ge1987.html>> com o texto de Vernon Bogdanor, publicado em 22/9/2009 no *The Guardian*: <<http://www.theguardian.com/commentisfree/2009/sep/22/political-party-membership>>.

¹³ John Tyler foi expulso do Partido Whig, em setembro de 1841, já enquanto presidente, tendo se mantido independente pelo restante de seu mandato.

¹⁴ BRACANTI, Dawn, *Winning Alone: The Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide*. *The Journal of Politics*, v. 70, n. 3, p. 648-662, 2008.

de votação, os procedimentos para a distribuição de assentos e o estágio de existência do sistema eleitoral em questão.

Bracanti chega a diversas conclusões, dentre as quais algumas sobressaem. Em última análise, distritos amplos¹⁵, cláusulas de barreira e restrições específicas dirigidas aos independentes (exclusive, surpreendentemente, exigências de depósito pecuniário ou de uma quantidade mínima de assinaturas de eleitores, a fim de avalizar a candidatura avulsa) reduzem sua força eleitoral; em contrapartida, o incremento da magnitude¹⁶ de distritos em que há multirrepresentação e períodos de transição democrática robustecem-na. Ademais, se, por um lado, sistemas de representação proporcional em regra debilitam os independentes, como consequência de propenderem a mitigar a competição intrapartidária, os sistemas proporcionais de lista aberta, em particular, a exemplo do brasileiro, constituem espécie que excepciona o gênero e tendem a produzir o efeito oposto, visto que focalizam o candidato em detrimento do partido.

4.

Em especial no que diz respeito a transições democráticas, é importante mencionar que, no Brasil, alvitrou-se, no ano de 1985, franquear a candidatos avulsos a participação no pleito para a Assembleia Nacional Constituinte. O ministro da Justiça à época, Fernando Lyra, era favorável à proposta, embora fizesse questão de esclarecer que tal autorização deveria ocorrer exclusivamente para a Constituinte, porquanto, segundo seu entendimento, a cogitação mesma de uma democracia que não se fundamentasse no fortalecimento dos partidos seria em essência antidemocrática¹⁷. Em todo caso, é razoável conjecturar que, se as candidaturas partidárias tivessem sido de fato admitidas para a eleição da Constituinte, revertendo afinal em ensaio exitoso, poderiam ter sido mais facilmente acolhidas para os sufrágios posteriores.

¹⁵ Lembre-se aqui que, nas eleições nacionais para o Legislativo brasileiro, cada unidade federativa corresponde a um distrito.

¹⁶ A magnitude não se confunde com o tamanho de um distrito: a primeira diz respeito ao número de assentos disponíveis para a disputa em dado distrito; o último, à quantidade de votantes na mesma área.

¹⁷ *Folha de S. Paulo*, em 9/4/1985, p. 7.

A ideia, por sinal, angariou apoio de políticos eminentes, tendo evoluído a ponto de ser então considerada uma possível chave de acesso à Constituinte para os setores e instituições da sociedade civil – a exemplo da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), sindicatos e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) – que, a despeito de sua pronta disposição para participar da elaboração da nova Carta Magna, não encontravam espaço político dentro dos partidos.

Além disso, a tese da candidatura avulsa teria o dom de materializar até mesmo uma solução para a distorção de representatividade na Câmara dos Deputados, já àquela época existente¹⁸. O então líder do governo na Câmara, Pimenta da Veiga, defendeu a proposta, *porque seria a maneira de se corrigir a diferença provocada pela eleição proporcional*, cujas regras penalizavam os estados mais populosos, aos quais competia eleger menos deputados do que em verdade deveriam, em violação ao princípio da igualdade do voto. Assim, a eleição dos independentes deveria ser feita de maneira proporcional à população absoluta de cada unidade federativa: São Paulo teria cerca de vinte representantes; Minas Gerais, treze; e assim sucessivamente.

Não por acaso, Franco Montoro, governador paulista àquela altura, abraçou a ideia e desde logo sugeriu critérios para a regulamentação da candidatura avulsa, como a necessidade da assinatura de meros quinhentos eleitores para tornar viável a candidatura de um independente¹⁹. Para outros, como o deputado João Gilberto (PMDB-RS), responsável pela formalização da proposta, a viabilização deveria ocorrer mediante petições com assinaturas de mil a cinco mil eleitores ou por meio do aval de entidades da sociedade civil.

Não obstante, na reunião do Conselho Político do Governo realizada em 13 de agosto de 1985 e conduzida pelo deputado Ulysses Guimarães²⁰, que exercia interinamente a presidência da República, foi tido por inadequado o estabelecimento de can-

¹⁸ Vale a pena comparar o art. 41 da Constituição Federal de 1967 com o art. 45 da vigente.

¹⁹ *Gazeta Mercantil*, em 9/4/1985.

²⁰ Dessa reunião tomaram parte, além de Ulysses, os líderes do PMDB na Câmara, Pimenta da Veiga, e no Senado, Gastão Müller; o líder do Governo no Congresso, Fernando Henrique Cardoso; pelo PFL, o senador Carlos Chiarelli e o deputado José Lourenço; e o ministro do Gabinete Civil, José Hugo Castelo Branco. O ministro da Justiça, Fernando Lyra, não estava presente.

didaturas avulsas para a Assembleia Nacional Constituinte. De acordo com o líder do Partido da Frente Liberal (PFL), senador Carlos Chiarelli, era preciso não deixar vigorar o corporativismo e o individualismo. De mais a mais, acolher os independentes daria espaço a manipulações de candidaturas pelo poder econômico. Outro argumento é o de que seria formado um colegiado híbrido, com deputados eleitos individualmente, de um lado, e por uma legenda, de outro, o que seria intrinsecamente ruim²¹.

O desfecho desse debate, como é cediço, foi a inadmissibilidade das candidaturas avulsas para a composição da Assembleia Nacional Constituinte. Mais que isso, acabou-se por atribuir em sede constitucional o *status* de condição de elegibilidade à filiação partidária.

Ulteriormente, propostas de emenda à Constituição (PECs) destinadas a alterar o art. 14, § 3º, inciso V, da vigente Carta Magna foram apresentadas, de modo a autorizar a atuação de candidatos apartidários. Destacaremos a seguir três dentre as mais significativas ainda em tramitação, sobretudo porque o teor das justificações e dos pareceres a elas associados deixa entrever as posições mais comuns encampadas no Legislativo acerca da matéria.

A **PEC nº 229, de 2008**, cujo primeiro signatário é o ex-deputado Leo Alcântara (PR-CE), pretende permitir a candidatura de pessoas sem filiação partidária a qualquer dos cargos políticos eletivos, tanto no Executivo quanto no Legislativo, desde que com o apoio de um número mínimo de eleitores, a ser definido em lei ordinária. Nos termos do art. 202, *caput*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados²², a proposição encontra-se no momento na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, onde foi distribuída ao relator deputado Vicente Arruda (PROS-CE), que deverá se pronunciar sobre sua admissibilidade.

²¹ *Correio Braziliense*, em 14/8/1985, p. 5.

²² Art. 202. A proposta de emenda à Constituição será despachada pelo Presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer. § 1º Se inadmitida a proposta, poderá o Autor, com o apoio de Líderes que representem, no mínimo, um terço dos Deputados, requerer a apreciação preliminar em Plenário. § 2º Admitida a proposta, o Presidente designará Comissão Especial para o exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de quarenta sessões, a partir de sua constituição para proferir parecer. (...)

De acordo com a bem fundamentada justificação elaborada pelo ex-parlamentar cearense, a exigência de filiação partidária para o lançamento de candidatura aos cargos eletivos estaria assentada sobre a presunção de que os partidos seriam organizados em torno de ideologias e programas nitidamente definidos e conhecidos pelo eleitorado. Isso refletiria o modelo idealizado de representação política em que figuram polos à esquerda e à direita, conforme doutrinas políticas que, no sistema político brasileiro, nunca teriam sido dominantes.

Além disso, a pretensa uniformidade política de grandes partidos monolíticos não se coadunaria com as acentuadas diferenças regionais, econômicas e culturais do País, a heterogeneidade do povo brasileiro, a complexidade de sua história e as tradições políticas que estariam a permitir ao Brasil manter-se unido neste mundo turbulento. Ainda que haja aqui agremiações com identidades claramente demarcadas, há, por outro lado, pessoas com prestígio social que exercem representação de fato, paralelamente aos partidos políticos. Seria, assim, difícil compatibilizar a autenticidade da representação democrática e a liberdade, inclusive de consciência, prestigiadas por nosso sistema político, com a atribuição da condição de elegibilidade à filiação partidária.

É observado, ainda, que existem no Congresso Nacional inúmeras frentes parlamentares paralelas aos partidos e, muitas vezes, mais coesas que eles. Lembra-se, por fim, que vários países reconhecidamente democráticos, como Estados Unidos da América, Itália, Canadá, Espanha, Portugal e Chile, entre tantos outros, permitem candidaturas avulsas e que, singularmente, em todos esses países haveria sistemas partidários mais coesos e com identidade programática mais definida do que no Brasil.

Igualmente pugnando pela candidatura avulsa irrestrita, desde que, nos termos da lei, com o apoio de um número mínimo de eleitores, a **PEC nº 21, de 2006**, tem por subscritor inaugural o senador Paulo Paim (PT-RS), que arrola entre os argumentos a favor da proposta a tensa conjuntura hodierna da democracia representativa. No Brasil, essa circunstância estaria a ocorrer sem que o sistema democrático nem o sistema partidário se tenham estabelecido de forma plena.

A crise deflagrada pelo rumoroso episódio do *mensalão* (que tinha vindo à luz no ano anterior ao da apresentação da PEC sob comento) teria exposto as mazelas de um sistema que conta com o monopólio da representação política nas mãos de grupos oli-

gárquicos, os quais dominam, indistintamente, todas as máquinas partidárias, quaisquer que sejam suas inclinações ideológicas. Ainda que tal realidade não seja exclusiva do Brasil, poucos países impingiriam aos cidadãos tantas restrições burocráticas e legais para a ampla participação política quantas as aqui existentes, que impedem o movimento feminista, ou o negro, ou o dos sem-terra, dos aposentados, indígenas, homossexuais etc., de lançarem candidatos, salvo se filiados a alguma das siglas registradas, o que os submeteria *à regra do jogo* inarredável, imposta no âmbito dessas agremiações.

A PEC nº 21, de 2006, foi distribuída para a CCJ, onde aguarda emissão de parecer pelo seu relator, senador Francisco Dornelles.

A **PEC nº 7, de 2012**, que tem como signatário inicial o senador Cristovam Buarque (PDT-DF), também tem por desiderato permitir a candidatura de pessoas sem filiação partidária a todos os cargos políticos eletivos, desde que com a subscrição do pedido de registro de candidatura por certo número de eleitores, consoante lei ordinária. Pretender-se-ia, assim, nos termos da correspondente justificação, prestar homenagem ao princípio da soberania popular, que prevê o exercício do poder político pelo povo, diretamente ou por intermédio de seus representantes, mas não imprescindivelmente de partidos.

A mudança alvitrada seria facilmente aplicável ao sistema eleitoral atual, além de adaptável a eventuais mudanças futuras, como na hipótese da adoção de um modelo distrital puro ou misto. Questões como a suplência e o funcionamento parlamentar poderiam ser solucionadas pela aplicação das regras constitucionais vigentes e por alterações no ordenamento infraconstitucional.

Essa PEC foi distribuída para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) da Câmara Alta, tendo sido ali designado seu relator o senador Humberto Costa (PT-PE). Embora o parecer do parlamentar pernambucano²³ não tenha sido ainda apreciado, dele ressalta desde logo o argumento de que não seria possível nem desejável a transposição direta de interesses particularistas sem a mediação universalizante dos partidos. Para o relator, as candidaturas avulsas constituiriam uma situação sem precedentes conhecidos, *ou seja, até o momento a democracia re-*

²³ Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/130603.pdf>>.

almente existente [teria] sido aquela em que as diferentes correntes se organizam em partidos e concorrem em eleições livres e regulares pelas preferências dos cidadãos. Uma reforma política regeneradora deveria, então, visar ao fortalecimento dos partidos, e não ao incremento de sua vulnerabilidade.

Ainda que não mais em tramitação, merecem menção ainda, em virtude das alternativas engenhosas que alvitram, a **PEC nº 1, de 2004**, encabeçada pelo senador Mozarildo Cavalcanti, que pretendia tornar inexigível a filiação partidária apenas para candidatos a eleições majoritárias (isto é, para presidente e vice-presidente, governador e vice-governador, senador, prefeito e vice-prefeito); e a **PEC nº 41, de 2011**, capitaneada pelo senador José Sarney, que objetivava abolir a exigência exclusivamente em nível municipal (logo, para as cadeiras de prefeito e vice-prefeito, e de vereador).

328 329

5.

Diante das muitas ressalvas que vêm sendo opostas ao instituto e das tantas dificuldades que se lhe contrapuseram nas poucas vezes em que sua recepção pelo nosso ordenamento foi cogitada, pode-se mesmo concluir ser dominante a visão de que as candidaturas avulsas trariam estímulo, ao invés de solução, para a crise do sistema representativo.

Em prol de uma compreensão mais judiciosa, convém aqui dar ciência das manifestações de um sem número de estudiosos, desenvolvedores de políticas públicas e ativistas para quem, diante do fracasso dos partidos tradicionais em lidar com os interesses diversos da sociedade, os independentes deteriam o potencial de concorrer para o aprofundamento da democracia, propondo matérias legislativas inovadoras, contribuindo para a redução da corrupção, lutando pela restauração da integridade dos governos e revigorando o interesse dos cidadãos pela política²⁴.

A postura mais equilibrada e cautelosa, afinal, talvez consista em não subestimar o valor das candidaturas avulsas, nem tê-las, em contrapartida, na conta de panaceia. Elas não podem funcio-

²⁴ BRACANTI, Dawn, *Winning Alone: The Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide*. *The Journal of Politics*, v. 70, n. 3, p. 648-662, 2008.

nar como o emblema de salvação da democracia representativa, se é que esta enfrenta de fato alguma crise, tampouco devem ser consideradas ameaça aos partidos políticos, até porque inexistente registro de sistema democrático em que estes se tenham fragilizado pela adoção do instituto.

Como demonstra um sem-número de casos, inclusive – ou precipuamente – o das nações ditas desenvolvidas, candidaturas avulsas e de partidos são conciliáveis, e qualquer harmonia que lhes seja conseguível há de beneficiar, em maior ou menor grau, todo o sistema partidário-eleitoral. Com efeito, o eleitorado não apenas vê ampliada sua carta de opções para o voto, como também, mediante esse mesmo voto, passa a dispor, por via oblíqua, de um mecanismo de controle eficaz sobre as legendas. A estas, por sua vez, resta incrementar sua atuação e a qualidade de seus quadros, a fim de conquistar mais e mais a adesão dos eleitores.

Note-se que a reforma política ampla ventilada para o Brasil deverá significar a passagem de certa fase do regime democrático ora estabelecido para outra fase. Em outros termos, sobrevirá um período de transição democrática em sentido lato, que, como visto, pode favorecer o acolhimento de políticos independentes pelo nosso ordenamento jurídico.

Todavia, o Congresso Nacional tem de enfrentar a matéria despojando-se das falsas premissas. As candidaturas avulsas não estão aptas a engendrar, por exemplo, uma versão extremada do presidencialismo de coalizão, que reclamaria do chefe maior do Executivo federal um empenho extraordinário ou inenquívavel para a aprovação de matérias de seu interesse pelas Casas do Legislativo.

Esse e outros receios, como o de dificuldades em ajustar tais candidaturas às regras do sistema proporcional de lista aberta – ou às de qualquer outro sistema porventura instituído pela própria reforma política –, podem ser enfrentados pela simples delimitação do âmbito em que o instituto será admitido, tal qual se pretendeu por meio das referidas PECs n^{os} 1, de 2004, e 41, de 2011.

Considerando ainda que tamanha reforma será uma valiosa oportunidade para empregar técnicas de avaliação legislativa pouco exploradas no País, dever-se-á igualmente atentar para ensaios promovidos por parlamentos estrangeiros, como o das chamadas leis experimentais, passíveis de revisão após um certo período de sua entrada em vigor ou aptas de serem aplicadas,

a princípio, apenas em determinados órgãos ou esferas de governo²⁵.

A mera possibilidade de as candidaturas avulsas virem a importar, ao cabo, em instrumento para o desenvolvimento da democracia e dos subsistemas que lhe são ínsitos deve justificar o esforço.

²⁵ Em Portugal, o Decreto-Lei n.º 108/2006 levou à prática o regime processual civil experimental, prevendo, em seu art. 20, que as normas por ele próprio instituídas deveriam ser revistas a partir de 16 de outubro de 2008.

Reeleição Considerações sobre a experiência brasileira e a necessária revisão do instituto

Breno Righi

A realização das eleições no Brasil aliada à democracia cada vez mais madura e arraigada na consciência política do cidadão formam um conjunto sólido que costuma afastar de nossa memória conceitos simples, porém necessários ao conteúdo e bom desenvolvimento democrático, dentre eles, oportuna a (re)visita ao conceito de reeleição e alternância no poder.

A reeleição pode ser definida como um instituto político que permite, ao fim do cumprimento de um mandato, que o titular deste cargo concorra numa nova eleição para exercer o mandato subsequente para o mesmo cargo.

Introduzido no ordenamento jurídico brasileiro em 1997 (Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997), o instituto da reeleição para cargos eletivos no Poder Executivo tem sido objeto de críticas desde a sua instituição. Serão objetos do presente estudo os aspectos político-jurídicos da instituição da reeleição no país, bem como a experiência brasileira após quase duas décadas de sua implementação.

1. Breve histórico do instituto da reeleição¹

Tradicionalmente a proibição da reeleição de titulares de cargos eletivos do Poder Executivo tem sido a regra na legislação eleitoral e nas Constituições Brasileiras desde 1891.

A primeira Constituição Republicana, no art. 43, *caput*, proibiu expressamente a reeleição do chefe do Poder Executivo para o período imediato. O dispositivo demonstrava claramente que a República não se comprometia apenas em romper com o regime anterior, qual seja, a Monarquia, caracterizada pela continuidade e pela hereditariedade, mas também exigia a alternância do Chefe de Estado, como forma de promover a consolidação do novo regime.

Ao mesmo tempo, essa vedação parecia estabelecer uma espécie de mecanismo de proteção contra quaisquer possíveis tentativas de se instalar um governo autoritário e permanente no país, em face de sua realidade política, qual seja, a meio século de independência sob o comando de um imperador descendente da família real portuguesa e de último país americano a adotar a república como forma de governo.

A proibição da reeleição, na época, tinha a sua razão de ser, tendo em vista o âmbito reduzido do eleitorado, a prática do coronelismo e a política dos governadores, que a tornaram uma democracia restrita².

Mesmo com o grande número inovações que trouxe para a política brasileira, como a constitucionalização da Justiça Eleitoral, tal como sua antecessora, a Carta de 1934 ainda dispunha, no art. 52³, sobre a impossibilidade da reeleição.

¹ Cf. DELIBERADOR, Giuliano Savioli; KROMATA, Nicanor Barry Komata. *Reeleição nas Eleições Municipais de 2008*. Disponível em: <www.cepes.org.br>.

² LAFER, Celso. Reeleição e maturidade política. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1º dez. 1996.

³ *In verbis*: O período presidencial durará um quadriênio, não podendo o Presidente da República ser reeleito senão quatro anos depois de cessada a sua função, qualquer que tenha sido a duração desta.

A Constituição de 1937 foi a primeira a permitir a reeleição do Presidente da República. Marcadamente autoritária, não continha a mesma orientação que as Cartas anteriores. Destaque-se que, dado o contexto histórico peculiar, tal disposição era previsível, considerando todos os aspectos ideológicos que inspiraram sua elaboração. Buscava-se promover a consolidação de Getúlio Vargas no poder.

Vigente a partir de 10 de novembro de 1937, trata-se de documento outorgado que jamais conheceu legitimidade popular. O Chefe de Estado era o único titular do poder constituinte, preservando-o para si, sem qualquer concessão à legitimidade popular. Assim, sua manutenção no cargo independia de nova vitória em eleição regular, não havendo que se falar, na prática, em reeleição.

Com o fim da Era Vargas, o Brasil elaborou sua quarta Constituição, promulgada em 18 de setembro de 1946.

Após a primeira experiência autoritária na era republicana, o país assistiu mais uma vez a sua Lei Maior vedar expressamente a reeleição, nos termos do art. 139, I.

No entanto, o período seguinte à Era Vargas enfrentou uma série de turbulências e crises políticas, que culminaram com o golpe de 1964, relegando o país novamente aos desmandos do autoritarismo.

A fim de corroborar os objetivos traçados pelos militares, foi elaborado novo projeto de Constituição, passando a vigorar a partir de 1967, mas que, apesar de seu viés autoritário, ratificado com a Emenda Constitucional 01 de 1969 e os inúmeros Atos Institucionais, vedava a reeleição, como disposto no art. 151, parágrafo único.

O declínio do regime militar e a consequente abertura política que resultaram no processo de redemocratização do Estado Brasileiro tornaram incompatível a sobrevivência de uma constituição autoritária e impuseram, mais uma vez, a necessidade de se elaborar uma Carta Constitucional capaz de afastar de forma definitiva os receios da opressão e da arbitrariedade, fortalecendo as instituições democráticas.

Nesse contexto, era de se esperar que a orientação fosse mantida pelo constituinte originário de 1988, afastando a reeleição das disposições passíveis de serem aceitas, tendo em vista o recente período de exceção ao qual fora submetido o Estado Brasileiro.

Na Constituição de 1988 a norma do § 5º do art. 14 determinava:

São 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 houver sucedido ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito.

Como fundamento para a manutenção da proibição do instituto da reeleição nas diversas ordens constitucionais, indicava-se a necessidade de se manter absoluta isonomia entre os eventuais candidatos aos cargos públicos, o que seria inviável diante da vantagem, em tese, que o titular de mandato eletivo teria ao utilizar a máquina administrativa como ferramenta de campanha, considerando a sabida ineficiência dos mecanismos de repressão a fraudes eleitorais no Brasil.

Ocorre, porém, que, contrariando esta orientação, em 1997, o Constituinte derivado aprovou a Emenda Constitucional nº 16, resultado de um processo que teve início em fevereiro de 1995.

O então Presidente da República contava com a maioria no Congresso, o que fez com que os debates fossem muito menos intensos, tendo sido a Proposta aprovada em segundo turno em 4 de junho de 1997, convertendo-se na Emenda Constitucional 16, que introduziu pela primeira vez, não apenas formalmente, mas também materialmente, a figura expressa da reeleição em uma Constituição Brasileira a figura expressa da reeleição, assumindo, pois, conotação histórica, ao promover a mudança de um paradigma até então absoluto.

2. Hipóteses de reeleição de chefes do Poder Executivo

Nesse contexto, a reeleição, no caso de ocupantes de cargo no Poder Executivo (presidente da República, governador de estado ou do Distrito Federal e prefeito municipal), tem o regramento definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a respeito do qual é preciso distinguir duas hipóteses: a candidatura para cargo diferente do que já ocupa e a reeleição para o mesmo cargo⁴.

Na primeira hipótese, de candidatura para cargo diverso do que ocupam atualmente, os chefes do Executivo devem renunciar a seus mandatos até seis meses antes da eleição para con-

⁴ Disponível em: <www.tse.jus.br>.

correrem a outros cargos (art. 14, § 6º, da Constituição; art. 1º, § 1º, da LC nº 64, de 1990). Assim, se o Presidente da República ou algum governador de estado ou do Distrito Federal desejasse se candidatar a cargos diversos do que ocupam, seria preciso observar essa regra.

Da mesma forma, aquele que ocupou o cargo de prefeito no último mandato teria que renunciar no prazo estabelecido para poder se candidatar a vice-prefeito ou a vereador. Contudo, se o prefeito já se reelegeu para o segundo mandato consecutivo, não pode, em seguida, se candidatar para o cargo de vice-prefeito, independentemente de ter renunciado até seis meses antes da eleição. Isso porque *poderia tornar-se titular pela terceira vez consecutiva nas hipóteses de substituição e sucessão*⁵.

A Lei Complementar nº 64, de 1990 prevê, no art. 1º, § 2º, uma regra específica para os vices (vice-presidente, vice-governador e vice-prefeito), segundo a qual eles poderão candidatar-se a outros cargos, preservando seus mandatos, desde que, nos seis meses anteriores ao pleito, não tenham sucedido ou substituído o titular.

O vice-prefeito que estiver exercendo segundo mandato consecutivo pode concorrer ao cargo de prefeito numa terceira eleição, sendo que, se ele (como vice) substituiu o titular nos seis meses anteriores à eleição, não poderá posteriormente se reeleger como prefeito.

Já a segunda hipótese diz respeito àqueles que podem concorrer à reeleição, ou seja, que podem se candidatar para o mesmo cargo por um único período subsequente, sem necessidade de renunciar ao mandato ou se afastar do cargo (art. 14, § 5º, da Constituição). A regra é que o cargo de chefe do Poder Executivo não pode ser ocupado pela mesma pessoa por mais de dois mandatos consecutivos, o que não impede a candidatura ao mesmo cargo por outras vezes, desde que não seja para mandatos seguidos.

De acordo com essa regra, aquele que exerceu o cargo de prefeito no período de 2009 a 2012 só pode se candidatar novamente para esse cargo se não o ocupou também no período de 2005 a 2008. No caso do prefeito que exerce primeiro mandato, mas já exerceu dois mandatos consecutivos como vice-prefeito,

⁵ GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 155.

só pode concorrer à reeleição como prefeito se não substituiu o titular nos seis meses anteriores ao pleito quando era vice.

Quem ocupou o cargo de vice-prefeito também pode se candidatar novamente ao mesmo cargo, para um único período subsequente, sem necessidade de desincompatibilização. Se, no curso do primeiro mandato como vice, aquele que se elegeu como vice-prefeito passou a ser prefeito, ele deverá renunciar ao mandato seis meses antes do pleito para concorrer novamente a vice-prefeito, mas se ocorreu durante seu segundo mandato como vice, ele não poderá mais se candidatar ao cargo.

É importante destacar que o TSE considera que a reeleição para um terceiro mandato consecutivo como prefeito municipal é proibida não só no mesmo município, mas também em outro, situação conhecida como *prefeito itinerante* ou *prefeito profissional*.

Por fim, vale mencionar que, nos termos do disposto no art. 14, § 7º, da Constituição:

São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

Assim, nas eleições municipais, o cônjuge/companheiro e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do prefeito ou de quem o substituiu nos seis meses anteriores à eleição são inelegíveis para qualquer um dos cargos em disputa.

Isso só não se aplica se o cônjuge/companheiro ou parente que já era vereador pretende se reeleger para este mesmo cargo; se o prefeito se afastar definitivamente até seis meses antes da eleição, seu cônjuge/companheiro e parentes podem se candidatar a vereador; se o prefeito for reelegível e renunciar ao mandato no prazo legal, podem se candidatar também a prefeito e vice-prefeito⁶.

Apesar de existir jurisprudência sobre o tema, ainda há intenso debate jurídico acerca da necessidade de desincompatibilização de chefe do Poder Executivo para disputar o processo reeletivo.

⁶ Destaca-se que apesar de utilizar prefeitos como exemplo, as regras aqui expostas valem, no que couberem, para qualquer ocupante do cargo de chefe do Poder Executivo (municipal, estadual ou federal) e o Poder Legislativo correspondente.

Corrente doutrinária capitaneada por Celso Antônio Bandeira de Mello propunha a obrigação de desincompatibilização do chefe do Executivo nos seis meses anteriores ao pleito eleitoral em que se buscasse a reeleição, vez que, diante da omissão do texto constitucional acerca da temática, o novo dispositivo deveria ser interpretado de forma sistêmica com todo o conteúdo do Capítulo IV da Constituição e também sob a luz do princípio da isonomia entre os candidatos.

O texto novo foi silente sobre a questão. A omissão, segundo Celso Antônio⁷, não quer dizer que, além de lhe permitir reeleição, haja introduzido, implicitamente, outra inovação: a de abolir o princípio de que candidatos devem disputar eleições em igualdade de condições.

No sentido contrário, corrente liderada por Ives Gandra da Silva Martins⁸ defendia a desnecessidade de desincompatibilização nos seis meses anteriores à disputa eleitoral de chefes de Poder Executivo candidatos à reeleição. Três eram os argumentos preponderantes. O primeiro no sentido de que o § 6º, do art. 14, da Constituição, só exige o afastamento do mandatário para concorrer a cargo diverso do ocupado, e não para a reeleição ao mesmo.

O segundo é que a EC nº 16, de 1997, não impôs a renúncia ao cargo exercido, com o que não se pode acrescentar ao texto constitucional disposição que dele não consta.

O terceiro deles é que não fere o princípio da isonomia concorrer, no exercício de suas funções, em relação àqueles que o fazem sem estar no poder. Nesse caso, o princípio da igualdade também estaria ferido por deputados e senadores, que concorrem, no exercício de suas funções, em relação àqueles que pretendem ser guindados pela primeira vez, às Casas Legislativas.

A divergência interpretativa foi dirimida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.805, através da qual a maioria dos ministros se posicionou no sentido de que, por não se tratar de cláusula de inelegibilidade, é incabível a exigência de desincompatibilização do mandato para a disputa eleitoral.

⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A Constituição estabelece: FHC é inelegível. *Folha de São Paulo*, São Paulo, caderno 1, p. 3, 7 jul. 1998.

⁸ MARTINS, Ives Gandra da Silva. Aspectos jurídicos da reeleição presidencial. *Folha de São Paulo*, São Paulo, caderno 1, p. 3, 8 jul. 1998.

3. Discussão acerca do instituto

Apesar de a manifestação do STF ter determinado a constitucionalidade do instituto da reeleição e, conseqüentemente, a sua aplicação nas eleições brasileiras, as discussões acerca do tema estão longe de um fim. Os debates tem se acirrado em razão de as eleições de 2014 terem confirmado a manutenção de um mesmo partido por 16 anos consecutivos no cargo de presidente da República.

Identifica-se, de forma concisa, como elementos pró-reeleição: *a)* preponderância da vontade popular através do sufrágio, caracterizando-se como um estatuto democrático; *b)* continuidade administrativa; *c)* incompatibilidade de um mandato de quatro anos para o planejamento e gestão de políticas públicas de longo prazo; *d)* desestímulo à realização de um bom governo.

Ao reverso, fundam-se como considerações contrárias ao processo reeleivo: *a)* ofensa ao princípio da isonomia e da igualdade de condições entre as candidaturas; *b)* (concreta) possibilidade de emprego de recursos da administração pública para a consecução do objetivo político-eleitoral; *c)* inibição à renovação das lideranças político-partidárias e governamentais; *d)* ruptura com a tradição republicana brasileira; *e)* personificação na pessoa do mandatário das qualidades da gestão de todo um grupo político; *f)* superexposição de chefes do Executivo na mídia, ampliando-se sobremaneira a vantagem do candidato no exercício do mandato em relação aos demais postulantes.

Celso Lafer⁹ argumenta favoravelmente à reeleição no Brasil, associando-a à maturidade política e ao aperfeiçoamento institucional que entende ver no Estado brasileiro. Julga excessivamente curto o mandato de 4 anos consagrado pelo constituinte de 1988, especialmente em um país que demanda mudanças estruturais em sua organização político-institucional, numa época de enormes reviravoltas no cenário econômico internacional devido à globalização. Destaca-se que, apesar de tais apontamentos se encaixarem perfeitamente nos dias de hoje, o artigo intitulado *Reeleição e Maturidade Política* foi escrito há quase duas décadas.

Lafer afirma que o Brasil do final do século XX pode adotar a regra da reeleição em seu sistema político sem que haja riscos

⁹ LAFER, Celso. Reeleição e maturidade política. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1º dez. 1996.

à sua chamada *identidade democrática*. Utiliza o direito comparado para demonstrar que democracias amadurecidas permitem ao eleitor a escolha de reeleger o chefe de governo. Dessa forma, nos Estados Unidos e na Argentina um presidente pode permanecer em exercício por dois mandatos consecutivos de quatro anos; na França são possíveis dois mandatos de sete anos; Inglaterra, Itália, Alemanha, Japão, Canadá e Índia permitem reconduções sucessivas ilimitadas. Por fim, defende a reeleição pelas qualidades pessoais do então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso.

O então deputado federal Pires Franco¹⁰, em parecer elaborado enquanto relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, expôs seus argumentos favoráveis à reeleição, destacando tratar-se de um aprimoramento da vida política brasileira, necessário em uma sociedade a cada dia mais organizada e participante, com um eleitorado que demonstra amadurecimento, e que, por isso, é merecedor da ampliação de seu direito de cidadania através possibilidade de aprovar a continuidade de um programa de governo pela reeleição ou desaprovar um programa já testado na prática.

Parece-nos, entretanto, que os argumentos em sentido contrário são mais numerosos e adequados à realidade política e eleitoral brasileira. A própria alteração da norma que permitiu a reeleição do chefe do Poder Executivo ainda é taxada de inconstitucional por parte dos estudiosos.

Em artigo sobre o tema, Adauto Alonso S. Suannes¹¹ afirma ser mandamento constitucional a necessidade de afastamento do chefe do Poder Executivo se pretender concorrer a cargo eletivo, seja ele qual for (incluindo assim aquele cargo de chefe do Executivo que atualmente ocupa). Qualquer tentativa, ainda que por emenda constitucional, de se tornar desnecessário tal afastamento deve ser considerada atentatória a princípios constitucionais que não podem ser desconsiderados. Segundo Suannes *decorre isso de elementar princípio segundo o qual, tendo nas mãos vultuosos recursos econômicos, tal pretensão candidato concorreria em desigualdade de condições com outros pretendentes, violando-se, assim, o princípio constitucional da isonomia*. Por fim, afirma que a Constituição de 1988 previu a possibilidade (como desdobramento do princípio da

¹⁰ Apud BARRETO, 1998, p. 54-55.

¹¹ A inconstitucionalidade da reeleição para cargo do Poder Executivo. *Revista dos Tribunais*, v. 751, p. 86, maio 1998.

moralidade) de aumentarem-se os casos de inelegibilidade¹² (art. 14, § 9º, da CRFB), nunca a possibilidade de ser diminuído o seu número.

Por sua vez, Aldo Rebelo, em artigo denominado *Candidato a Caudilho*, publicado no *Jornal Folha de São Paulo* em 14 de janeiro de 1997, discorre que¹³:

O projeto neoliberal mostra, portanto, que golpeia não apenas a soberania nacional e os direitos sociais dos trabalhadores, mas se contrapõe também à consolidação e ao aprofundamento do regime democrático arduamente conquistado em 1984. Seria um equívoco cair na armadilha de discutir em tese, de forma acadêmica, o princípio da reeleição. Ou ceder ao hábito de copiar mecanicamente a experiência de outros países.

O atual Ministro dos Esportes prossegue criticando veementemente o instituto da reeleição:

Nas condições concretas de nossa sociedade, marcada por uma herança escravista e autoritária arraigada e por uma experiência republicana frágil, a norma constitucional que impede a reeleição de ocupantes de cargos executivos é uma barreira, insuficiente, mas necessária, ao poder pessoal de caudilhos, mesmo que remoçados com as tinturas do neoliberalismo e dos títulos universitários. O caudilhismo é o oposto da democracia, e nosso país precisa de mais e não de menos democracia.

Ainda sobre a constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 16/1997, se mostra importante trazer uma nova perspectiva de enfrentamento do tema. Nos termos do art. 101, parágrafo único, da Constituição de 1988, compete ao Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, a nomeação dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

Apesar de tal escolha não obedecer ao disposto no art. 2º¹⁴ do texto constitucional, tendo em vista que não nos parece indepen-

¹² *Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.*

¹³ Apud BARRETO, Lauro. *Reeleição e continuísmo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998. p. 3.

¹⁴ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

dente um Poder (Judiciário) cujos membros mais elevados são escolhidos pelo chefe de outro Poder (Executivo), ainda que com a aprovação do Terceiro (Legislativo), trata-se de regra originária elaborada pelo constituinte, não havendo dúvidas acerca da sua validade e aplicabilidade¹⁵.

Ocorre, porém, que as normas constitucionais devem ser interpretadas como integrantes de um sistema. O método lógico-sistêmico consiste em um dentre vários métodos passíveis de serem adotados pelo intérprete. Na interpretação especificamente constitucional, todavia, a consideração sistêmica do texto é imperativo decorrente da supremacia constitucional na hierarquia da pirâmide jurídica de Kelsen¹⁶.

O texto constitucional, em sua redação original, determinava ser inelegíveis para os mesmos cargos, no período subsequente, o chefe do Poder Executivo de cada ente federativo e quem os houvesse sucedido nos últimos seis meses anteriores à eleição¹⁷. Assim, a cada quatro anos um novo Presidente da República tomaria posse.

Da análise conjunta da regra de escolha dos ministros do Supremo Tribunal Federal, da necessária independência entre os Poderes da República brasileira e da regra original contida no § 5º do art. 14 da Carta Magna de 1988, tem-se a inconstitucionalidade da EC nº 16, de 1997.

O fato de o Presidente da República mudar a cada quatro anos impede, ou ao menos diminui a possibilidade, de que um único chefe do Poder Executivo escolha, para um período concomitante, a maioria dos integrantes do Supremo Tribunal Federal. Se for facultada a reeleição corre-se o risco de, em oito anos, ao menos seis dos integrantes do pleno do STF serem indicados pelo Presidente da República, o que resultaria no fato de que a maioria dos ministros a participar de um julgamento de interesse do Presidente da República fosse indicado por ele. Tal risco existe também no mandato de quatro anos – daí a inconstitucionalida-

¹⁵ No Brasil a doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal negam a possibilidade de existir inconstitucionalidades de normas constitucionais originárias (ADI 815/DF).

¹⁶ BASTOS, Celso Ribeiro, Reeleição dos Presidentes das Casas do Congresso Nacional. *Revista dos Tribunais*, v. 27, p. 219, abr. 1999.

¹⁷ § 5º São 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 houver sucedido ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito.

de da norma originária explicitada alhures –, porém as probabilidades são bem menores.

O mesmo pode ocorrer, à exceção da Justiça Estadual, com todos os demais tribunais do país. O Presidente da República nomeia os membros de todos os tribunais superiores, bem como dos tribunais regionais federais. Ainda que a escolha seja limitada a indicações dos tribunais, da Ordem dos Advogados do Brasil e do Ministério Público, é inegável o poder de decisão do chefe do Executivo, pois a ele cabe, no mínimo, a escolha final.

Nesse sentido, merece também destaque a regra constitucional de composição do Tribunal Superior Eleitoral, órgão máximo para a resolução de controvérsias e aplicação de penalidades em matéria eleitoral¹⁸. A última instância eleitoral poderá, a depender do tempo de permanência do Presidente da República, ter sido nomeada por aquele a quem devem julgar.

Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), no período compreendido entre 2002 e 2008, nomeou 8 ministros da mais importante corte do país. No julgamento do maior escândalo de corrupção da história do país¹⁹, diversos integrantes do PT e membros do governo foram julgados por um STF composto, em sua maioria, por ministros indicados por Lula.

Não se está a discutir aqui a forma de campanha, as estratégias para se chegar ao cargo e as pressões sofridas pelos ministros do STF. Tal discussão por si só acarretaria em infindáveis páginas de argumentos e questões filosóficas que não são o objetivo desse trabalho. Afirma-se apenas que a situação acima descrita não é a mais recomendada do ponto de vista da isonomia e moralidade, bem como da perspectiva do sistema de freios e contrapesos necessários à independência dos Poderes desenhada por Montesquieu em seu *O Espírito das Leis*.

Assim, a proibição da reeleição originalmente contida no texto constitucional deveria ser caracterizada como cláusula pétrea da Constituição de 1988, por consagrar os princípios da isonomia e da moralidade, bem como por ser um mecanismo

¹⁸ Art. 119. O Tribunal Superior Eleitoral compor-se-á, no mínimo, de sete membros, escolhidos: I – mediante eleição, pelo voto secreto: a) três juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal; b) dois juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça; II – por nomeação do Presidente da República, dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal.

¹⁹ Ação Penal nº 470, conhecido como o *Caso Mensalão*.

de garantia da separação de Poderes, ao reduzir a possibilidade de inúmeras nomeações de ministros do STF por um único chefe de Governo que, posteriormente, pode vir a ser julgado pelo Tribunal.

Na eleição presidencial de 2014, os eleitores brasileiros confirmaram a reeleição de Dilma Rousseff para mais quatro anos de mandato. O Partido dos Trabalhadores terá indicado, em 2018, 10 dos onze ministros que compõem o Supremo Tribunal Federal. Salvo melhor juízo, em nenhum momento tal preocupação foi externada pelos demais candidatos e nem a candidata à reeleição foi questionada sobre o tema, o que parece demonstrar, ao contrário do afirmado pelos defensores do instituto, que a democracia brasileira não está tão consciente acerca dos riscos e das consequências de se permitir a recondução imediata ao cargo de Presidente da República.

A proibição da reeleição foi uma forma de o Constituinte originário mitigar a escolha dos membros dos chefes do Poder Judiciário pelo Presidente da República, sendo um corolário da necessária separação de poderes.

Quanto à necessidade de desincompatibilização seis meses antes das eleições para se candidatar à reeleição, existem duas linhas de argumentação válidas e que devem ser esclarecidas.

A primeira delas se baseia em uma interpretação óbvia do texto constitucional. Se, para concorrer a outros cargos que não aquele que ocupa, o chefe do Poder Executivo deve se desligar do cargo seis meses antes das eleições para evitar que se utilize dos privilégios do ofício e da máquina e dos recursos que administra para benefício eleitoral, com mais razão ainda deveria se desligar do cargo no caso de concorrer à reeleição. A preocupação de se evitar o uso indevido de recursos públicos nas campanhas presidenciais é tão intensa na Constituição de 1988 que o seu texto proíbe inclusive que cônjuges e parentes próximos do Presidente, Governador ou Prefeito concorram a cargos na esfera de exercício de poder daquele governa.

Nesse sentido, as críticas pela disparidade que a reeleição pode acarretar no próprio processo eletivo, tornando desequilibradas as condições em que o candidato que já ocupa cargo político disputa com os demais candidatos.

A não obrigatoriedade de afastamento para concorrer à reeleição, assim como a constante exposição na mídia durante o exercício de seus mandatos, quer pelas declarações, pelo compa-

recimento em eventos de natureza cívica, pelos lançamentos de programas ou pela inauguração de obras, acarreta o reforço da imagem de homem público, vinculado à implementação de melhorias ou reformas, que se consolidam na mente do eleitorado, recurso ao qual os concorrentes não dispõem em tempo proporcional, mesmo durante a campanha eleitoral.

Acrescente-se um argumento que, apesar da obviedade, se mostra bastante pertinente: quem governa enquanto o chefe do Poder Executivo dispense grande quantidade do seu tempo e de sua energia (e também de sua equipe em compromissos eleitorais)?

Tome-se a campanha presidencial como exemplo. O Brasil possui dimensões continentais e as visitas ao maior número de colégios eleitorais é fundamental para a obtenção de votos. A participação em programas de rádio e TV, as diversas entrevistas que concede em razão única e exclusiva de ser novamente candidato (não as concederia como Presidente). Os debates do qual participa e a consequente preparação para tanto, sua e de sua equipe. Ora, se tais atividades são passíveis de serem realizadas sem qualquer prejuízo ao exercício da função deve se concluir que a tarefa de conduzir o país durante os outros três anos e meio do mandato se apresenta bastante simples. Se não, a administração da nação fica parcialmente prejudicada ou nas mãos de outrem.

Ademais, cabe ainda apontar os custos envolvidos na campanha. O deslocamento do Presidente da República, por exemplo. As suas viagens implicam uma estrutura complexa e custosa aos cofres públicos. A utilização de veículos oficiais, avião, helicópteros, carros, motos, a necessidade de acompanhamento de perto pelos responsáveis pela segurança, diárias de hotéis, diárias de servidores. Se o deslocamento não possui cunho oficial, não poderia ser bancada pelo erário. Isso gera não só um gasto indevido de dinheiro público como também desequilibra a disputa com demais candidatos. Assim, no caso de a viagem ser por motivo oficial, o Presidente deveria ser terminantemente proibido de se manifestar sobre qualquer questão eleitoral e sobretudo não realizar, de nenhuma forma, campanhas durante o período, sob pena de aplicação de sanções pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Destaque-se ainda a própria remuneração do chefe do Executivo e daqueles membros de sua equipe direta ou indireta-

mente remunerados pelo povo em razão do cargo que ocupam. Seria justo que continuassem a receber seus salários de maneira integral quando dedicam boa parte de seu tempo e seus esforços em compromissos e tarefas de interesse particular do então candidato à reeleição?

Uma nova faceta da utilização da máquina pública para fins eleitoreiros é apontada por Paulo Henrique dos Santos Lucon²⁰. Segundo Lucon, a propaganda institucional no Brasil, tanto as divulgadas pelos governantes quanto aquelas divulgadas pelas empresas estatais, revelam uma propaganda político eleitoral velada que contribui para a perpetuação política em determinados grupos. A propaganda institucional, cujo objetivo é a prestação de contas à sociedade sobre o uso do dinheiro público, tem sido utilizada como forma de manipulação social, induzindo a opinião pública a pender em uma direção, conforme os detentores do poder naquele momento.

Baseado em dados oficiais, Lucon conclui que o volume desses gastos, em alguns casos, tende a aumentar consideravelmente em período eleitoral e principalmente no momento em que se discute a reeleição de vários ocupantes de cargos eletivos. Cita o exemplo da Caixa Econômica Federal que, na época em que foi aprovada a Emenda Constitucional nº 16/1997, aumentou seus gastos com publicidade institucional em aproximadamente R\$ 7.000.000,00 e da Petrobras que chegou a gastar 56% dos seus recursos de publicidade com divulgação de ações políticas do governo, contra 30% nos meses anteriores.

Os que ocupam mandato eletivo se utilizam da propaganda institucional, inclusive das empresas estatais, contando com mais tempo de convencimento do eleitor e com mais recursos para sua estratégia de marketing. O candidato à reeleição, por ocupar o poder, sai em manifesta vantagem, pois, muito exposto à mídia, acaba por indiretamente ter tratamento desigual.

A propaganda eleitoral ilícita tem sido feita de maneira subliminar, não com a exposição direta do nome político, mas indiretamente, com a frase ou bordão de determinada administração. Nesse sentido, alerta Lucon para o fato de já ter se tornado bastante comum a substituição da frase ou bordão publicitário que

²⁰ A importância da propaganda eleitoral na renovação da política nacional e os efeitos da propaganda institucional na reeleição. *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo*, v. 33, p. 195, jan. 2014.

acompanha a nova gestão que assume. Tal marca é amplamente massificada junto à população como uma espécie de assinatura do governante, ao qual está associada.

Por outro lado, há uma segunda linha argumentativa capitaneada, dentre outros, por Miguel Reale Júnior²¹. Em artigo publicado no jornal *Folha de São Paulo*, o jurista advoga a necessidade de o chefe do Executivo se manter no exercício da função durante a campanha eleitoral:

(...) a disciplina diversa da exigência da desincompatibilização e a não exigência para concorrer ao mesmo cargo justificam-se diante do próprio fundamento da reeleição, pela qual se busca, primordialmente, a continuidade administrativa.

Esse objetivo ver-se-ia desfeito com a desincompatibilização, porquanto se criaria um hiato de nove meses (seis antes do pleito mais seis até a posse), que tornaria inócua a pretensão de proteger a continuidade da administração, da boa administração a ser mantida, quebrada pela renúncia obrigatória nove meses antes do término do mandato. Seria contraditório visar a continuidade da continuidade administrativa e ao mesmo tempo destruí-la com a obrigação de desincompatibilização.

Nos países em que se admite a reeleição, inexistente determinação de renúncia meses antes do pleito, visto que fugiria ao bom senso esse ‘buraco negro’ criado na administração pública em prejuízo do interesse geral. Mesmo porque há formas e modos de controle do uso do poder político no processo eleitoral, mormente pela denúncia pelos opositores de qualquer prática abusiva a ser rejeitada pelo eleitorado, cujo o senso de cidadania cresce a cada passo.

A continuidade administrativa parece ser o melhor argumento pró-reeleição. Ocorre, porém, que conforme exposto alhures, a campanha eleitoral exige um significativo esforço por parte do chefe do Poder Executivo, não sendo ele responsável por uma série de decisões que antes lhe cabiam, bem como não há o acompanhamento metódico de todas as informações que lhe dizem respeito. O mandato, ao invés dos quatro anos completos, se resume a três anos e meio, tendo em vista o período necessário à campanha. Assim, sem a necessidade de desincompatibilização, existe um distanciamento do Presidente para com seus afazeres, sem que isso seja discutido pelos favoráveis à reeleição.

²¹ REALE JÚNIOR, Miguel. Reeleição no exercício do cargo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, caderno 1, p. 3, 2 fev. 1997.

Destaca-se que, na ausência do chefe do Executivo, assume o comando da nação o seu vice, previamente eleito pela população. Ora, ambos fizeram parte de uma mesma coligação para chegar ao poder. Presume-se, assim, que partilham os mesmos conceitos e valores acerca dos assuntos da presidência, como economia, reformas, saúde, enfim, dividem o mesmo programa de governo e a mesma ideologia, não havendo motivos suficientes para temer uma mudança completa de rumo do país ou uma descontinuidade administrativa propriamente dita.

Nesse sentido, Brasílio Sallum Júnior²² afirma ser uma boa gestão administrativa fruto da gerência coletiva de um grupo político, sendo, pois *mais democrático e republicano premiar uma boa administração elegendo o novo candidato do partido que a vem exercendo do que personalizar em um só homem as virtudes do bom governo*. E continua advertindo que *reeleger um bom governante não é garantia de continuidade da boa administração*.

A propósito, as recentes decisões do Tribunal Superior Eleitoral reconhecendo que os mandatos pertencem aos partidos pelos quais foram eleitos os candidatos, ratificam a impessoalidade de que se deve revestir o homem público para o exercício de seu mister, e fortalecem os partidos como institutos da democracia.

Outro aspecto a ser analisado seria a maturidade política dos eleitores brasileiros, utilizada como argumento para se permitir a reeleição. Em democracias mais antigas e mais evoluídas que a brasileira, conforme citado alhures por Celso Lafer (Estados Unidos, França, Inglaterra, Canadá) a reeleição é permitida, em alguns casos sem limitações de períodos sucessivos, pois aos eleitores, caso não desejassem a nova candidatura do chefe do Executivo, bastaria a escolha de outro candidato.

Não se questiona a afirmação de que em última instância cabe ao povo reeleger ou não o seu governante por meio do sufrágio e que a vontade da maioria dos eleitores prevalecerá, o que, ao menos em tese, convalidaria vícios, vez que o poder emana do povo e cabe a ele decidir acerca da continuidade de seu presidente. O que se duvida é da maturidade da democracia brasileira, de suas instituições e de seus eleitores e da capacidade, eficiência e lisura dos órgãos de controle e fiscalização do processo eleitoral.

²² ALLUM JÚNIOR, Brasílio. *Fim da reeleição restaura a tradição republicana*. Disponível em: <www.acesa.com.br>.

Em matéria publicada no jornal *O Tempo*²³, Murilo Rocha afirma:

São vergonhosos o uso da estrutura de órgãos estaduais e federais nestas eleições e a falta de punição para essas irregularidades. Em Minas Gerais, o mailing da Cemig foi usado para disparar propaganda de candidatos do PSDB – Pimenta da Veiga e Aécio Neves – para todos os funcionários.

Deputado estadual do PT em Minas, Durval Ângelo também admitiu explicitamente em vídeo divulgado pelo jornal “Estado de S.Paulo” o uso de funcionários e do aparato dos Correios no Estado para impulsionar a campanha da presidente Dilma Rousseff e do candidato do PT ao governo, Fernando Pimentel.

Tão absurdo quanto os atos é o silêncio de parte de eleitores engajados sobre esses escândalos no processo eleitoral e também da Justiça.

348 349

Sobre o uso da máquina pública no processo eleitoral já discorremos nesse artigo. Reforça-se apenas a falta de retidão de caráter dos que se utilizam dessa prática, da falta de fiscalização e punição pelos órgãos responsáveis e a falta de postura do eleitorado que aceita passivamente tal conduta. Desse modo, parece possível afirmar a falta de ambiente político adequado para a permissão da reeleição no país.

Conforme exposto no histórico constitucional brasileiro da reeleição, a introdução do instituto na Carta de 1988 foi marcada por escândalos e denúncias, tendo sido pouco debatida e imposta por um Presidente que detinha absoluta maioria do Congresso Nacional. Até mesmo na sua introdução ao ordenamento jurídico o instituto revelou o precário estágio de desenvolvimento da política brasileira.

José Genoíno, em artigo escrito para o *Jornal do Brasil* em 21 de maio de 1997, intitulado *Reeleição e Corrupção*, alerta sobre os perigos da reeleição e a forma como foi introduzida no país:

A República brasileira nasceu vedando o direito a reeleição aos ocupantes de cargos executivos. Não foi sem razão. A história política do país revela que a sociedade é vítima de práticas patriarcais, patrimonialistas e privatistas do poder público. Quando os legisladores definem as instituições políticas de um Estado

²³ *PT empurra Aécio pra cima*. Disponível em: <www.otempo.com.br/opiniaõ/murilo-rocha>.

não podem fazê-lo ao sabor do arbítrio ou das conveniências próprias e imediatas. Devem levar em conta a história do país, a cultura e as possíveis consequências que as escolhas acarretam. Aprovar a reeleição foi um erro histórico de avaliação que, possivelmente, provocará graves instabilidades e prejuízos políticos ao país.

O ex-Deputado Federal faz uma exposição das críticas elaboradas por Alexis de Tocqueville à reeleição, comungando de seus argumentos. O estudioso francês, em seu consagrado *A Democracia na América* critica o instituto ao analisar a democracia norte americana²⁴.

Sobre a obra de Tocqueville, Napoleão Bernardes Neto²⁵, em interessante estudo sobre a reeleição, destrincha os argumentos do jurista francês:

Na avaliação de Tocqueville o processo reeletivo corrompe a visão estratégica do governante, o qual passa a curvar-se ao desejo imediatista da maioria, sem acautelar-se através das necessárias ponderações. Muitas vezes o anseio imediato de um corpo social não corresponde às aspirações de longo prazo da Sociedade. Cabe ao governante responsável, independente do compromisso eleitoral com a eleição seguinte, zelar pelo futuro da Sociedade e dos seus concidadãos.

Muito antes do momento fixado, a eleição torna-se o maior e, por assim dizer, o único evento que preocupa os espíritos. (...) o presidente encontra-se absorvido na tarefa de defender-se. Não governa mais nos interesses do Estado, mas no de sua própria reeleição: prosterna-se diante da maioria e, frequentemente, em lugar de resistir-lhe às paixões, como o dever o obrigaria, antecipa-se a seus caprichos.

Tocqueville é incisivo ao antever a possibilidade de crises, corrupção e emprego de estrutura e bens públicos em favor da recandidatura do mandatário.

A intriga e a corrupção são os vícios naturais dos governos eleitos. Mas quando o chefe de Estado pode ser reeleito, esses vícios estendem-se indefinidamente e comprometem a própria existência do país. Quando um simples candidato quer vencer pela intriga, suas manobras só podem exercer-se em espaço restrito. Quando, ao contrário, o chefe de Estado entra também na disputa, usa em seu próprio proveito a força do governo. No primeiro caso, é um homem com seus poucos meios; no segundo,

²⁴ Tocqueville, Alexis. *A Democracia na América*. 4. ed. Editora Itatiaia.

²⁵ Aspectos Político-Jurídicos do Instituto da Reeleição para Chefe de Poder Executivo.

é o próprio Estado, com seus imensos recursos, que intriga e corrompe.

Igualmente atual é a observação do pensador francês acerca da desvirtuação da natureza de cargos públicos, muitos dos quais preenchidos a partir de critérios de interesse privado (político-eleitoral e pessoal do governante) em detrimento ao espírito público. Tão mais grave é constatar, ademais, até mesmo a edição de leis revestidas do mesmo propósito.

Se o representante do Poder Executivo desce à liça, os cuidados do governo tornam-se para ele interesse secundário; o interesse principal é o de sua eleição. As negociações, como as leis, só são para ele combinações eleitorais; os cargos tornam-se recompensa por serviços prestado, não à nação, mas ao seu chefe.

Em decorrência da ânsia pela reeleição as políticas e medidas governamentais são gestadas a partir de uma perspectiva de curto prazo, planejadas e executadas tendo como foco o processo eleitoral, desprezando-se ou ignorando-se muitas vezes os efeitos e as consequências em longo prazo. Destarte, os interesses maiores da Sociedade passam a ser subordinados ao maior interesse do governante: a reeleição.

É impossível considerar-se a conduta ordinária dos negócios [da nação] sem perceber que o desejo de ser reeleito domina o pensamento do presidente; que toda a política de sua administração tende para isso; que suas mínimas providências são subordinadas a esse objetivo; que, à medida que se aproxima o momento da crise, o interesse individual substitui, em seu espírito, o interesse geral.

Esclarecido, ainda que de forma resumida, o pensamento de Tocqueville do qual José Genoíno se mostrou defensor, transcreve-se a conclusão do artigo do ex-Deputado Federal:

Quando há reeleição o chefe de governo não se comporta como tal, mas como candidato. É isto que o presidente Fernando Henrique Cardoso vem fazendo ao desqualificar a oposição e permitindo que os plantonistas do Planalto a ataquem de forma intolerante. Essas práticas semeiam ódios e podem descambar para a violência indesejável e condenável. Para os governistas, ávidos em permanecer no poder, tudo o que o governo faz está certo. Quando ocorrem desacertos a culpa é da oposição, dos toscos dos beócios, do Congresso, do Judiciário. (...). Diante da denúncia de compra de votos o governo e o Congresso tornaram-se reféns da suspeita e a reeleição está marcada com o selo da ilegitimidade. A única atitude responsável, neste momento, é a paralização da emenda até que todas as denúncias sejam apuradas. O mais sensato seria submeter a emenda a um referendo popular. Se nada for feito, no futuro próximo, na campanhas eleitorais dos governadores, do presidente e dos prefeitos vere-

mos a corrupção e o uso da máquina pública agigantarem-se diante de nossos olhos. A República será sangrada por aqueles que desejarem, a qualquer custo, permanecer por mais quatro anos no poder. Provavelmente, o sistema político terá que fazer o caminho de volta. Por isso, é melhor parar agora do que seguir por um caminho cheio de emboscadas para a democracia.

Luiz Inácio Lula da Silva sagrou-se vencedor nas eleições presidenciais de 2002. José Genoíno fazia então parte da cúpula do PT, assim como no pleito de 2006, quando Lula, utilizando-se da regra da reeleição, tão ferozmente criticada por Genoíno, uma década antes, tornou-se novamente presidente. Destaca-se que com a eleição do Partido dos Trabalhadores em 2002, jamais um referendo ou plebiscito foi convocado conforme recomendado pelo ex-Deputado. Da mesma forma Aldo Rebelo, membro da base governista cuja manifestação contundente contra o instituto em debate foi transcrita alhures.

Alguns candidatos à Presidência da República nas eleições de 2014 abordaram em seus programas de governo o fim da reeleição e o aumento do mandato do chefe do Executivo para cinco anos, mas somente a partir de 2022. Ou seja, após se beneficiarem dela, o que parece demonstrar um casuísmo e pessoalidade no tratamento da questão.

Talvez essa seja a demonstração prática no atual cenário político brasileiro da tese defendida por Alexis de Toqueville, de que ao chegar ao poder o chefe de Estado e seus apoiadores preocupam-se mais com a manutenção do *status quo* e do poder do que com suas crenças e valores que antecederam a ascensão, bem como no futuro e desenvolvimento da nação. No mesmo sentido aponta-se a forma como a Emenda Constitucional nº 16, de 1997 foi aprovada. Sem debates, sem oposição, sem a impessoalidade e a prudência de se permitir a reeleição apenas para a próxima eleição, demonstrando assim a crença no instituto em si, e não nos benefícios que ele poderia trazer ao então detentor do poder.

Assim, entende-se evidenciada a falta de maturidade da classe política para se perseguir o bem comum de acordo com suas convicções e valores, independentemente de jogos partidários e momentos eleitorais convenientes, sendo, por isso, recomendado que o instituto da reeleição seja revogado até que se constate um amadurecimento nas ações do Presidente da República e do Congresso Nacional.

Além disso, talvez seja possível afirmar que os cidadãos brasileiros também não se encontram preparados e amadurecidos para o exercício da democracia plena. Somos um povo apático quanto à vida política de nosso país. Vinicius de Carvalho Madeira²⁶ define o conceito de apatia política e as características de um povo apático:

O conceito geral que a doutrina dá para apatia política está relacionado com a ausência de ação do indivíduo em relação à política, seja essa inação consciente ou inconsciente, seja ela justificada em atitudes de rejeição, conformismo, ou insensibilidade ao sistema político e seus agentes. (...) A rejeição (...) pode ser uma atitude consciente e objetiva de não participar, ou uma decisão inconsciente provocada pela incapacidade de participar por ausência de recursos ou por limitações formais (...) o conformismo (...) pode ser a aceitação consciente do cidadão de que o sistema político funciona bem e que não é necessário participar dele, ou decorrer de uma pressão sociocultural inconsciente que valoriza ou impõe condutas passivas (...) e a insensibilidade (...) decorre de uma ausência consciente de motivações e capacidades para agir politicamente, ou de uma influência inconsciente dos atores sociais e políticos através da cultura da despolitização. Todas elas resultam, no fim, na ausência de participação política, numa inação.

352 353

O autor prossegue afirmando que há quem se alheie à política por não crer que sua participação formal vá mudar as coisas e há também quem não conhece os problemas e não se interessa em conhecê-los. Esse cidadão apático constitui a realidade, vez que trata-se da imensa maioria dos indivíduos da sociedade moderna. Segundo Madeira *são pessoas que não se dispõem a participar das reuniões de condomínio onde moram, quanto mais se engajarem em sociedades civis, em plenários de discussão, em organizações para monitoria o governo.*

Segundo Vinicius de Carvalho Madeira, o cidadão apático, desinteressado pelo próximo, pela coletividade, pelas questões políticas, descrente dos políticos, descrente no poder de seu voto, que falta as eleições, que não se interessa em se informar não deve ser impedido de exercer seu direito ao voto. Apesar do paradoxo, a possibilidade de participação desse cidadão é inerente à democracia, que continuará a ser conduzida por representantes do povo eleitos por uma maioria de eleitores completamente desinteressada.

²⁶ MADEIRA, Vinicius de Carvalho. República, democracia e reeleições. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2013. p. 102.

dos e desinformados, mas que tem o mesmo poder de voto dos poucos cidadãos ativos.

Conclui o autor alertando para a necessidade de se proteger a democracia do desinteresse e da apatia do povo, que levam à falta de discernimento. A apatia popular é perigosa e pode levar ao aparecimento de novos líderes totalitários. Um povo individualista, que não se preocupa em conhecer os problemas da sociedade ou participar da política tende fortemente ao continuísmo, à manutenção do *status quo*, por preguiça e medo de enfrentar mudança. Citando ensinamentos de Max Weber, Vinicius de Carvalho Madeira alerta que os eleitores atentam no nome dos notáveis, com os que estão familiarizados desde há muito e desconfiam do homem que lhes é desconhecido. Transcreve-se o trecho final do tópico, tendo em vista a sua importância para o presente trabalho:

Daí que, em face do cômodo, natural e ainda vigente pensamento liberal, da descrença dos políticos, da ausência de ideologias e da falsa sensação de que a democracia já está consolidada, o impedimento à segunda reeleição – mesmo contra uma aparente vontade da maioria do povo –, seja uma forma de proteger os reais interesses da sociedade e uma boa técnica para resguardar o princípio republicano e a democracia, para o gozo das gerações futuras.

(...)

Não existe conflito entre a democracia e o republicanismo, nem mesmo quando se observa que a vontade popular, ocasionalmente, pode ficar limitada pela proibição de reeleger um mesmo governante consecutivamente e ilimitadamente. Tal limitação decorre da necessária rotatividade do poder, que vem do princípio republicano e do democrático. Neste caso é a própria democracia que pede esta restrição da soberania popular absoluta, em nome da sua própria segurança.

Ante o exposto, após cinco pleitos eleitorais sob a égide do instituto da reeleição, e com a ampla dominação das eleições por candidatos à reeleição em face daqueles que concorrem ao cargo pela primeira vez, constata-se a premente necessidade de revisão da autorização constitucional para que mandatários executivos possam se recandidatar ao mesmo cargo em pleno exercício das funções, ao menos até que as instituições, a classe política e os eleitores estejam mais conscientes do respectivo papel na democracia de um país em processo de amadurecimento.

Referências

ALLUM JÚNIOR, Brasília. *Fim da reeleição restaura a tradição republicana*. Disponível em: <www.acessa.com.br>.

BASTOS, Celso Ribeiro. Reeleição dos presidentes das casas do Congresso Nacional. *Revista dos Tribunais*, v. 27, p. 219, abr. 1999.

BARRETO, Lauro. *Reeleição e continuísmo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

BERNARDES NETO, Napoleão. *Aspectos político-jurídicos do Instituto da Reeleição para Chefe de Poder Executivo*. Disponível em: <www.jus-navegandi.com.br>.

DELIBERADOR, Giuliano Savioli; KROMATA, Nicanor Barry. *Reeleição nas eleições municipais de 2008*.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

LAFER, Celso. Reeleição e Maturidade Política. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1º dez. 1996.

LEMBO, Cláudio Salvador. *A pessoa: seus direitos*. Barueri: Manole, 2007.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. A importância da propaganda eleitoral na renovação da política nacional e os efeitos da propaganda institucional na reeleição. *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo*, v. 33, p. 195, jan. 2014.

MADEIRA, Vinicius de Carvalho. *República, democracia e reeleições: o princípio da renovação*. Porto Alegre: S. Antonio Fabris, 2013.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Aspectos jurídicos da reeleição presidencial. *Folha de São Paulo*, São Paulo, caderno 1, p. 3, 8 jul. 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A Constituição estabelece: FHC é inelegível. *Folha de São Paulo*, São Paulo, caderno 1, p. 3, 7 jul. 1998.

REALE JÚNIOR, Miguel. Reeleição no exercício do cargo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, caderno 1, p. 3, 2. fev. 1997.

SUANNES, Adauto Alonso S. A inconstitucionalidade da reeleição para cargo do poder executivo. *Revista dos Tribunais*, v. 751, p. 86, maio 1998.

TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia na América*. 4. ed. Editora Itatiaia.

Sobre os organizadores

Rafael Silveira e Silva

Doutor (2013) e mestre (2007) em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Políticas públicas e Gestão governamental (1998) pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Consultor Legislativo do Senado Federal desde 2004; coordenador do curso de pós-graduação em Ciência Política e professor do curso de pós-graduação em Direito Legislativo do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB). Professor do Instituto de Ciência Política (Ipol) da UnB. Foi premiado, em 2009, no concurso ANPOCS-FORD de Melhores Trabalhos sobre a Constituição de 1988 – categoria pós-graduandos.

Fernando Boarato Meneguim

Pós-doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG, 2011), doutor em Economia (2005) e mestre em Economia do Setor Público (2000) pela Universidade de Brasília (UnB). Consultor Legislativo do Senado Federal desde 2002. Consultor-Geral Adjunto e coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas, e professor de pós-graduação do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB). Foi agraciado, em 2008 e em 2012, com o Prêmio do Tesouro Nacional; em 2012, com o Prêmio Robert Cooter Award on Law and Economics, conferido pela Associação Latino-Americana e Ibérica de Direito e Economia (ALACDE) e, em 2013, com o Prêmio Edgardo Buscaglia Award on Empirical Research in Law and Economics pela mesma Associação. É editor do site Brasil, Economia e Governo.

356 357

Gabrielle Tatith Pereira

Mestre em Direito Constitucional e especialista em Direito Público pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Advogada do Senado Federal. Gestora do Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos da Advocacia do Senado.

Sobre os autores

Arlindo Fernandes de Oliveira

Especialista em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito (IDP) e em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharel em Direito pelo IDP. Consultor Legislativo do Senado Federal nas áreas de direito constitucional e eleitoral.

Breno Righi

Especialista em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCMinas) e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Advogado do Senado Federal e ex-procurador do Banco Central do Brasil.

C. Alexandre A. Rocha

Mestre em Economia pela Universidade de Brasília (UnB) e MSc in Economics pela London School of Economics and Political Science (LSE). Consultor Legislativo na área de Política Econômica e Finanças Públicas.

358 359

Edvaldo Fernandes da Silva

Doutorando em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), especialista em Direito Tributário pela Universidade Católica de Brasília (UCB), bacharel em Direito e em Comunicação Social – Jornalismo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Advogado do Senado Federal.

Fábio Augusto Santana Hage

Mestrando em Poder Legislativo pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOP) e especialista em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Consultor Legislativo do Senado Federal nas áreas de direito civil, processo civil e direito agrário.

Fernando Antônio Gadelha da Trindade

Especialista em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB, 1994), bacharel em Direito, com habilitação em Direito Constitucional pela UnB (1989), licenciado (1984) e bacharel (1982) em História (UnB). Consultor Legislativo do Senado Federal desde 1993 nas áreas de direito constitucional, eleitoral e administrativo.

Francisco Schertel Mendes

Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB). Consultor Legislativo do Senado Federal nas áreas de direito econômico e regulação, direito empresarial e do consumidor.

Gabriel Borges

Pós-graduado em Direito e em Relações Internacionais. Graduado em Direito e Comunicação Social – Jornalismo. Consultor Legislativo do Senado Federal.

João Trindade Cavalcante Filho

Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Professor de Direito Constitucional em cursos de graduação e de pós-graduação. Consultor Legislativo do Senado Federal nas áreas de direito constitucional, administrativo, eleitoral e processo Legislativo.

Maria da Conceição Lima Alves

Mestre em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB) e especialista em Instituição Política pelo Centro de Formação da Câmara dos Deputados (CEFOP, 2007). Graduada em Comunicação Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE, 1996). Diretora do Jornal do Senado entre 2000 e 2005, e diretora de Jornalismo entre 2005 e 2009. Consultora Legislativa do Senado Federal na área de Direitos Humanos e Cidadania.

Octavio Augusto da Silva Orzari

Pós-graduado em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Ex-assessor-chefe da Assessoria de Articulação Parlamentar do Tribunal Superior Eleitoral. Advogado do Senado Federal.

Pedro Barreira Silva da Rocha

Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e bacharel em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Consultor Legislativo do Senado Federal.

Pedro Fernando Nery

Mestre em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). Consultor Legislativo do Senado Federal nas áreas de Economia, Trabalho e Previdência.

Ronaldo Jorge Araujo Vieira Junior

Mestre em Direito e Estado pela Universidade de Brasília (UnB). Consultor Legislativo do Senado Federal nas áreas de direito constitucional, administrativo, eleitoral e partidário.

Secretaria de Editoração e Publicações
Diretor Florian Augusto Coutinho Madruga

Coordenação de Edições Técnicas
Coordenadora Anna Maria de Lucena Rodrigues

Projeto gráfico e diagramação
Angelina Almeida, Raphael Melleiro e Rejane Campos

Capa e imagens
Coordenação de Publicidade e Marketing

