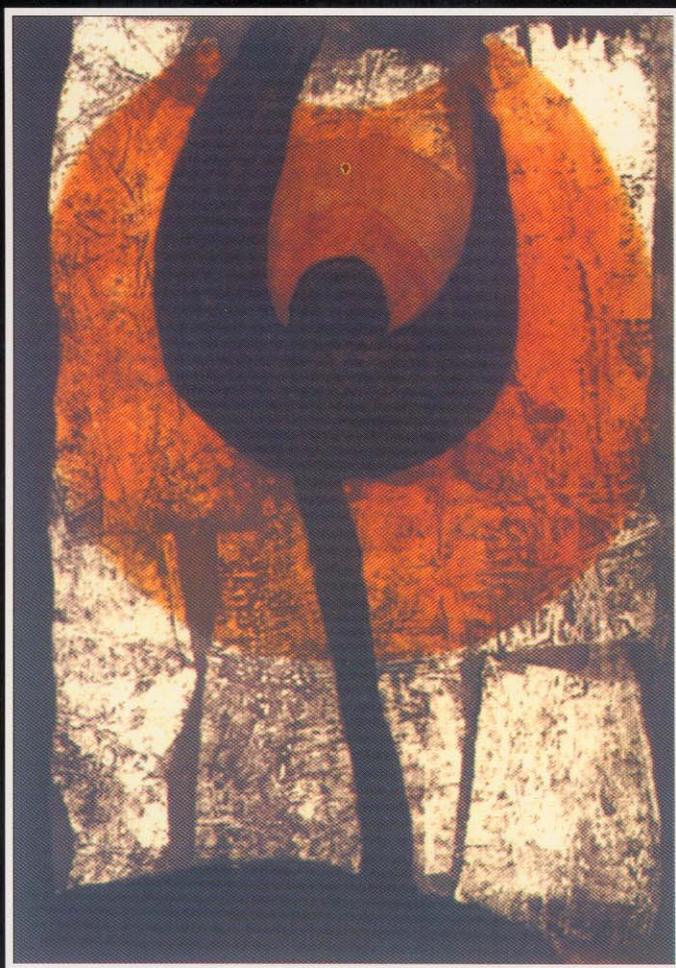


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas
Edição sobre o tema “Reforma política”, realizada em
parceria com a Consultoria Legislativa do Senado Federal
Brasília – Janeiro-Março/2004 – Ano 41 – Nº 161



Edith Behring, “Flores”, 1969. Acervo do Senado Federal

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 41 • nº 161
janeiro/março – 2004

REFORMA POLÍTICA

Supervisão Editorial

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

Organização e Seleção de Temas

Paulo Henrique Soares

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

Revisão

Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel

Preparação de Originais e Padronização de Texto

Setor de Editoração da Consultoria Legislativa

REVISTA
de
INFORMAÇÃO
LEGISLATIVA

FUNDADORES

Senador Auro Moura Andrade

Presidente do Senado Federal – 1961-1967

Isaac Brown

Secretário-Geral da Presidência – 1946-1967

Leyla Castello Branco Rangel

Diretora – 1964-1988

ISSN 0034-835x

Publicação trimestral da

Subsecretaria de Edições Técnicas

Senado Federal, Via N-2, Unidade de Apoio III, Praça dos Três Poderes

CEP: 70.165-900 – Brasília, DF. Telefones: (61) 311-3575, 311-3576 e 311-3579

Fax: (61) 311-4258. E-Mail: ssetec@senado.gov.br

DIRETOR: Raimundo Pontes Cunha Neto

EDITORAÇÃO ELETRÔNICA: Angelina Almeida Silva

CAPA: Renzo Viggiano

IMPRESSÃO: Secretaria Especial de Editoração e Publicações

© Todos os direitos reservados. A reprodução ou tradução de qualquer parte desta publicação será permitida com a prévia permissão escrita do Editor.

Solicita-se permuta.

Pídese canje.

On demande l'échange.

Si richiede lo scambio.

We ask for exchange.

Wir bitten um Austausch.

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA / Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. -
- Ano 1, n. 1 (mar. 1964) - . - - Brasília: Senado Federal, Subsecretaria
de Edições Técnicas, 1964- .

v.

Trimestral.

Ano 1-3, nº 1-10, publ. pelo Serviço de Informação Legislativa; ano 3-9, nº
11-33, publ. pela Diretoria de Informação Legislativa; ano 9- , nº 34- , publ. pela
Subsecretaria de Edições Técnicas.

1. Direito — Periódico. I. Brasil. Congresso. Senado Federal, Subsecretaria
de Edições Técnicas.

CDD 340.05

CDU 34(05)

Consultoria Legislativa

Consultor-Geral Legislativo

Sérgio F. P. de O. Penna

Conselho Técnico da Consultoria Legislativa

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

André Eduardo da Silva Fernandes

Luciana Studart L. A. Andrade

Cristina Thedim Brandt

Vinícius Becker Costa

Paulo Henrique Soares

Endereço para correspondência

Consultoria Legislativa

Anexo II – Bloco B – 2º andar

70165-900 Brasília-DF

Tel.: (061) 311-3896 e-mail: satec@senado.gov.br

® Reservados todos os direitos. Proibida a reprodução, total ou parcial, por qualquer meio ou processo, nos termos da Lei nº 5.988, de 1973.

APRESENTAÇÃO

A presente edição da Revista de Informação Legislativa é dedicada à reforma política. Muitos podem ser os significados da expressão. Nesta edição, ela é tomada como o conjunto de questões que estão na pauta das discussões do Congresso Nacional e que, de maneira geral, designam a forma como o País se organiza para dirigir o seu destino: sistema eleitoral, organização dos partidos políticos, participação dos partidos no processo eleitoral, financiamento das campanhas políticas, reeleição, obrigatoriedade ou facultatividade do voto. Tais questões vêm sendo permanentemente debatidas, não apenas nas atividades parlamentares e legislativas rotineiras do Congresso Nacional, como em comissões temporárias criadas no Senado e na Câmara dos Deputados para seu estudo e apresentação de propostas.

A permanência de tais questões na pauta de debates do Congresso Nacional, ao mesmo tempo em que pode ser lida como resultado de *pesadas tradições históricas de autoritarismo e exclusão de uma sociedade relativamente pouco organizada, cujos entes representativos ainda se ressentem de maior densidade*, pode indicar também que essa situação está em processo de mudança, desde as duas décadas mais recentes, e que o País retomou o rumo da construção da democracia, caracterizada pela participação popular regular e formal nos assuntos de interesse da coletividade, por meio de representantes eleitos periodicamente, segundo regras que disciplinam essa escolha. Daí a importância de se discutirem as questões que se relacionam, de modo geral, com participação política, eleição, partidos e voto e com sua relação com o Estado.

Definido pela Constituição Federal como Estado Democrático de Direito, o Estado brasileiro se organiza numa democracia representativa, fundada na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político. A Constituição preserva igualmente a autonomia dos partidos, conforme enuncia no art. 17. Tal princípio constitucional teria sido desrespeitado por medidas judiciais, como a decisão do Tribunal Superior Eleitoral, que impôs a norma da verticalização, aplicada no mesmo ano de sua edição, nas eleições de 2002, sem obedecer ao princípio da anualidade? Deve o voto ser obrigatório? A proposta de financiamento público exclusivo de campanhas reforça a tutela do Estado sobre os partidos políticos? O mesmo pode ser dito da proibição de coligações?

O fim do monopólio da representatividade poderia representar uma ameaça à continuidade dos partidos políticos? A centralização, na União, da competência de disciplinar as eleições no Brasil se explicaria mais pela busca, em épocas de forte centralização política, de restringir a autonomia dos entes federados do que por qualquer tentativa de garantir a lisura das eleições? Qual o significado geral do projeto de reforma política da comissão temporária da Câmara dos Deputados - Projeto de Lei nº 2.679, de 2003? É o de reforçar os partidos políticos? A redução da função do poder judiciário no processo eleitoral pode resultar em maior responsabilidade aos partidos políticos e ao parlamento e, conseqüentemente, em mais democracia? O voto obrigatório pode aumentar a participação democrática ou é, ao contrário, um instrumento de controle autoritário do Estado sobre a sociedade?

Os artigos que compõem este número da Revista de Informação Legislativa constituem uma contribuição do corpo técnico da Consultoria Legislativa para o debate dessas questões e tratam da fidelidade partidária (estatuto jurídico, panorama institucional e relação com o sistema eleitoral), da representação dos Estados na Câmara dos Deputados, das pesquisas de intenção de voto consideradas como problema, do monopólio dos partidos sobre a representação política, do financiamento de campanhas eleitorais, da reforma política em sentido mais amplo, da compatibilidade entre propaganda eleitoral gratuita e “responsabilidade comunicativa”, da obrigatoriedade do voto, de sistemas eleitorais e representatividade, do financiamento eleitoral e sua relação com o pluralismo político, de legislação eleitoral e federação, da justiça eleitoral no Brasil, das vantagens e desvantagens do voto facultativo e, finalmente, da reeleição.

Algumas dessas questões comportam mais de uma resposta. A maioria delas encontrará resposta na prática política. Os textos aqui apresentados objetivam contribuir para a formação de opiniões, para o fortalecimento da consciência e da participação políticas e para estimular o debate, essencial para a consolidação da nossa democracia.

Sérgio Penna
Consultor-Geral Legislativo

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília · ano 41 · nº 161 · janeiro/março · 2004

Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel	Reforma política e construção democrática 9
Eurico A. Gonzalez Cursino dos Santos	Comentários ao PL 2.679/2003, da Comissão de Reforma Política da Câmara dos Deputados 15
Gilberto Guerzoni Filho	Legislação eleitoral e federação: breves comentários sobre a questão do disciplinamento dos pleitos nas unidades subnacionais do Brasil 23
Arlindo Fernandes de Oliveira	Sobre a representação dos Estados na Câmara dos Deputados 31
Gilberto Guerzoni Filho	A justiça eleitoral no Brasil: a desconfiança como elemento fundamental do nosso sistema eleitoral 39
Fernando Trindade	Financiamento eleitoral e pluralismo político 47
Caetano Ernesto Pereira de Araújo	Financiamento de campanhas eleitorais 59
Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel	Fidelidade partidária: um panorama institucional 67
Arlindo Fernandes de Oliveira	Estatuto jurídico da fidelidade partidária e sistema eleitoral 79
Caetano Ernesto Pereira de Araújo	As pesquisas de intenção de voto como problema 87
Fernando Trindade	Divulgação de pesquisas eleitorais, Constituição e interesse público 95
Eurico A. Gonzalez Cursino dos Santos	Da obrigatoriedade do voto 101
Paulo Henrique Soares	Vantagens e desvantagens do voto obrigatório e do voto facultativo 107
Paulo Henrique Soares	Reeleição e Estado Democrático de Direito 117

Eurico A. Gonzalez Cursino dos
Santos

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

Da compatibilidade entre propaganda eleitoral gratuita e
“responsabilidade comunicativa” *121*

O monopólio dos partidos sobre a representação
política *125*

Reforma política e construção democrática

Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel

*Pode alguém acreditar sinceramente que a melhor das leis eleitorais elegerá representantes genuínos, não obstante a influência habitual do poder executivo? – que uma simples lei eleitoral há de trazer a imparcialidade do governo, quando este tem interesses a defender, que não são os do Estado, mas do seu partido, interesses que outro partido não pode advogar, nem consentir?*¹

Acalme-se, leitor. A frase foi escrita em outro contexto, no Brasil do Império, mais precisamente em 1876, na vigência da lei eleitoral de 1860. Vivíamos então um tempo de eleições indiretas, de chefes de província atuando como delegados do Executivo, de um Legislativo à sombra do Poder Moderador, de dissolução da Câmara dos Deputados, de medidas legislativas de ocasião e de lugares cativos para os Presidentes de província nas eleições de Senadores e Deputados.

Daquela data até o momento atual, e depois de muitas reformas políticas, códigos e leis eleitorais, leis de partidos, lei de inelegibilidades, constituições, chegamos, finalmente, a uma lei eleitoral permanente, de grande significado para a consolidação da democracia em nosso país. De fato, até a edição da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, tínhamos uma lei eleitoral para cada eleição. Casuísmo? Nem tanto. Desde o início da reconstrução democrática, em 1985, o fenômeno de uma legislação ou de uma norma para cada caso vem perdendo espaço para normas de caráter mais geral, amplo e duradouro.

Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel é Mestre em Ciência Política pela UFMG e Consultora Legislativa do Senado Federal.

A construção democrática não é sinônimo da mera redução da máquina estatal, nem de um maior relacionamento entre o Estado e a sociedade. É um processo que supõe não apenas um governo sancionado pelo sufrágio universal, mas principalmente a existência de um arcabouço institucional democrático, compreendendo um Executivo bem constituído e responsável, um sistema partidário representativo e sólido, com mecanismos de alternância no poder, um Congresso como órgão de representação e de supervisão do Executivo, um sistema judiciário mais ágil e independente, além de organizações civis capazes de exercer o controle social sobre o aparelho de Estado.

Tais características indicam que vivemos numa democracia representativa, o que não é pouco. A expressão democracia representativa significa, de um modo geral, que as deliberações coletivas não são tomadas diretamente pelos membros de uma determinada coletividade, mas por pessoas especialmente eleitas para essa finalidade. Essas pessoas, designadas como representantes, possuem duas características bem estabelecidas: a) por gozarem da confiança do corpo eleitoral, após eleitas não são mais responsáveis perante os próprios eleitores, e seu mandato, portanto, não é, em princípio, revogável; b) não são responsáveis diretamente perante os seus eleitores exatamente porque convocadas a tutelar os interesses gerais da sociedade e não os interesses particulares de uma ou outra categoria.

Na democracia representativa, a participação popular é periódica e formal, e se organiza mediante regras que disciplinam as técnicas de escolha dos representantes do povo. Não se trata apenas de uma questão de eleições periódicas, em que, por meio do voto, são escolhidas as autoridades governamentais. Além de designar um procedimento técnico para a designação de representantes que exercerão funções governamentais e legislativas, eleição significa a expressão de preferência entre alternativas, a realização de um ato formal de decisão

política. Nas democracias de partido e sufrágio universal, como a nossa, as eleições tendem a ultrapassar a pura função designatória, configurando um instrumento por meio do qual o povo manifesta sua aprovação a uma política governamental e confere seu consentimento e, por conseqüência, legitimidade às autoridades governamentais, participando na formação da vontade do governo e no processo político.

Característica principal da democracia representativa, essa participação dos cidadãos, direta ou indiretamente, nas deliberações que em diversos níveis (local, regional, nacional) e nos mais diversos setores (escola, empresa etc.) interessam à coletividade, pode ser constatada mediante o exame de seis regras básicas, estabelecidas por Norberto Bobbio:²

1. todos os cidadãos que tenham alcançado a maioria, sem distinção de raça, religião, condição econômica, sexo etc., devem gozar dos direitos políticos, isto é, do direito de expressar por meio do voto a própria opinião e/ou de eleger quem se expresse por ele;

2. o voto de todos os cidadãos deve ter peso igual (isto é, deve valer por um);

3. todos os cidadãos que gozam dos direitos políticos devem ser livres para votar, conforme opinião própria, formada o mais livremente possível, isto é, numa competição entre grupos políticos organizados que disputam entre si para agregar os anseios e transformá-los em deliberações coletivas;

4. os cidadãos devem ser livres, também, no sentido de possuírem alternativas reais, isto é, de poderem escolher entre várias alternativas;

5. seja por deliberações coletivas, seja por eleição de representantes, vale o princípio de maioria numérica, mesmo que possam se estabelecer diversas formas de maioria (relativa, absoluta, qualificada) em determinadas circunstâncias, previamente estabelecidas;

6. nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria, em particular o direito de tornar-se maioria em igualdade de condições.

Com exceção do peso do voto (item 2), questão muito discutida pelos maiores co-

légios eleitorais do país, como Rio de Janeiro, Minas Gerais e, principalmente, São Paulo, que reivindicam maior número de representantes na Câmara dos Deputados, o Brasil se enquadra nas regras estabelecidas por Norberto Bobbio. Desde o Império, porém, temos o hábito de mudar as regras do jogo no decorrer do processo. Foi assim até muito recentemente, até que se impuseram limites às constantes alterações da legislação eleitoral, mediante a introdução de uma regra constitucional, a do art. 16, que permitia alterações na lei eleitoral até um ano antes das eleições: *A lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após sua promulgação.*

Mesmo assim, a lei eleitoral era modificada a cada pleito, e o Congresso Nacional se mobilizava, um ano antes das eleições, para aprovar as novas regras que deveriam orientar o processo eleitoral. Após a emenda à Constituição nº 4, de 1993, *a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.* Essa alteração, e o caráter de permanência da lei eleitoral, editada em 1997, acenam para uma mudança importante na maneira de disciplinar as regras eleitorais no Brasil.

E o que isso tem a ver com a reforma política? Muito, como se discutirá a seguir. Em primeiro lugar, o princípio enunciado no art. 16 da Constituição significa que regras gerais, universais e permanentes são elementos essenciais do jogo democrático e devem ser estabelecidas pelas partes envolvidas no processo, com uma antecedência programada e contratada pelas partes. Em segundo lugar, a Lei nº 9.504/97, que regula as eleições, assegura a efetividade do princípio para todos os interessados, cidadãos, candidatos, parlamentares e demais envolvidos no processo.

Se o respeito às regras é uma das principais conquistas das democracias amadurecidas, em que as organizações da sociedade estabelecem normas de conduta que servem de mediação entre o Estado e os cidadãos,

como entender a importância dada à necessidade de reforma política, tema que vem ocupando a pauta das discussões do Congresso Nacional nos últimos dez anos? Na visão dos senadores que participaram de comissão temporária para discutir a reforma política, entre 1995 e 1998, ela era necessária para corrigir os maiores problemas políticos brasileiros: a falta de representatividade do sistema político e a fragilidade dos partidos políticos, que ameaçam a governabilidade. Diagnóstico feito, as medidas sugeridas ampliaram o leque de matérias que necessitavam de nova regulamentação.

Ao encerrar suas atividades, após muitas análises, debates e audiências públicas, com a participação de representantes dos partidos políticos, do Governo e da Justiça Eleitoral, a Comissão do Senado havia discutido regras de fidelidade partidária, restrições à divulgação de pesquisas eleitorais pela imprensa, instituição do voto facultativo, manutenção do segundo turno apenas para Presidente da República, instituição do sistema eleitoral misto para a Câmara dos Deputados e financiamento público de campanhas eleitorais. Essas matérias compuseram, com outras, quinze temas eleitos para análise e apresentação de proposições: 1. sistema eleitoral; 2. fidelidade partidária; 3. desempenho eleitoral para conceito de partido nacional; 4. cláusula de barreira – funcionamento parlamentar; 5. coligações partidárias para eleições proporcionais; 6. domicílio eleitoral e filiação partidária; 7. financiamento de campanhas; 8. reeleição dos titulares dos cargos executivos; 9. duração do mandato de senadores e suplentes de senador; 10. data de eleição e posse dos cargos executivos e legislativos; 11. voto obrigatório ou facultativo; 12. segundo turno; 13. divulgação de pesquisas eleitorais; 14. imunidade parlamentar; 15. número mínimo e máximo de vereadores.

As matérias aprovadas, constantes do Relatório nº 1, de 1998, daquela comissão, constituíram três projetos de lei e oito pro-

postas de emenda à Constituição, todos arquivados ao final da legislatura, em 31 de janeiro de 1999. A reapresentação das matérias, na 51ª legislatura, obedeceu a critério de prioridades estabelecido pelas lideranças políticas, que privilegiou as mudanças mais exequíveis, propostas mediante projeto de lei. Ao final da legislatura, encontravam-se em tramitação oito proposições, que tratavam de proibição de coligações nas eleições proporcionais, fidelidade partidária (mediante aumento, de um para quatro anos, do prazo de filiação partidária para os que trocarem de partido), lista fechada nas eleições proporcionais, financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais, redução do prazo para campanhas eleitorais e ampliação do número máximo de candidaturas passíveis de registro pelos partidos políticos nas eleições legislativas em todos os níveis da Federação.

Em 2003, a Câmara dos Deputados instituiu nova comissão para discutir a reforma política. Presidida pelo Deputado Alexandre Cardoso e relatada pelo Deputado Ronaldo Caiado, a comissão promoveu debates e audiências públicas e apresentou, no final de 2003, o PL 2679/2003, que *dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).*

A proposição resultou de *cuidadoso exame e aproveitamento de inúmeras outras, oferecidas nas duas Casas do Congresso Nacional, as quais versam sobre alguns dos temas básicos de uma reforma política. É produto, também, da audiência de renomados especialistas nos temas tratados que atenderam ao convite da comissão para discuti-los...* Conforme registra a justificativa do projeto, foram aproveitadas sugestões em tramitação, muitas originárias do Senado Federal.

Dentre os problemas que demandam soluções mais urgentes, a comissão destaca:

a) a deturpação do sistema eleitoral causada pelas coligações partidárias nas eleições proporcionais;

b) a extrema personalização do voto nas eleições proporcionais, da qual resulta o enfraquecimento das agremiações partidárias;

c) os crescentes custos das campanhas eleitorais, que tornam o seu financiamento dependente do poder econômico;

d) a excessiva fragmentação do quadro partidário;

e) as intensas migrações entre as legendas, cujas bancadas oscilam substancialmente ao longo das legislaturas.

Para resolvê-los, propõe mudanças no Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965), na Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995) e na Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

Nas eleições proporcionais, o projeto extingue as coligações partidárias, de caráter circunstancial, e as substitui por federações, de caráter mais duradouro. Considera válidos apenas os votos dados às legendas partidárias e às federações. Incentiva a participação política das mulheres, mediante a destinação de 20%, pelo menos, do tempo de propaganda partidária gratuita, para divulgação do tema. Determina a aplicação de no mínimo 30% dos recursos do fundo partidário para instâncias partidárias dedicadas ao estímulo e crescimento da participação feminina. Estabelece o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais. Modifica as regras de pesquisas eleitorais, para obter maior transparência no seu uso durante as campanhas eleitorais.

Considera a personalização do voto um dos graves problemas do sistema eleitoral brasileiro: *O voto em candidato, em vez de em partido, tem sido diagnosticado, de longa data, inclusive por eminentes líderes políticos, como nocivo à disciplina e coesão partidárias. Na medida em que boa parcela de nossa representação política enfrenta o desafio eleitoral através de*

esforços e estratégias individuais, inclusive no financiamento de campanhas, certamente seu comportamento com relação ao partido não terá as mesmas características que teria, caso o partido fosse relevante para a escolha dos eleitores.

As novas regras para a escolha dos candidatos dos partidos nas eleições proporcionais estabelecem a lista fechada, preordenada. Tais regras estimulam a fidelidade partidária, ao priorizar, no ordenamento da lista, na ordem decrescente da votação obtida no pleito de 2002, os candidatos originários, ou seja, os eleitos pelo próprio partido ou em coligação com este, os suplentes efetivados e os suplentes que exerceram o mandato por, pelo menos, seis meses até 31 de dezembro de 2003. A seguir, integram a lista os candidatos que houverem mudado de legenda após o pleito de 2002, respeitada a ordem de votação obtida. Se o partido ou federação não tiver candidato originário, os candidatos oriundos de outros partidos comporão sua lista pela ordem decrescente de suas votações no pleito de 2002.

O diagnóstico da situação atual dos partidos, quanto à disciplina partidária, aponta que *esta se obtém, quase sempre, não como fruto da adesão de seus filiados a princípios ou programas, que os levam a votar na mesma direção, mas sim da busca, por eles, de vantagens individuais. Tal situação finda por diminuir o prestígio das instituições políticas, em particular do Poder Legislativo, perante a sociedade. E acrescenta:*

Com maior estabilidade do quadro partidário, podem os partidos desempenhar uma crucial função, a de clarificar, para o eleitorado, as questões em jogo na sociedade e as propostas de cada grupo para lidar com elas. Os partidos organizados são capazes de fazer compromissos e cumpri-los, de interagir responsabilmente uns com os outros nas negociações no plano do Legislativo e na composição dos governos de coalizão, que em nosso país são a forma habitual de exercício do Poder Executivo. Em suma, os partidos trazem segurança à vida política e permitem a formação de expectativas razoáveis sobre seus comportamentos futuros, exigência da vida

moderna para todos os agentes responsáveis no âmbito público.

As listas preordenadas, fechadas, combinadas com o financiamento público exclusivo de campanhas, são apresentadas pela comissão como o maior mérito da proposta. É bem provável, desde que se democratizem as estruturas internas dos partidos, o que não será obtido pela alteração da lei. Da forma como se estruturam os partidos brasileiros, as direções partidárias determinarão a elaboração das listas e, conseqüentemente, a distribuição dos recursos (públicos, exclusivamente) se concentrará nos candidatos com maiores chances dentro do partido, o que não parece, numa primeira análise, contribuir diretamente para a democratização do processo eleitoral. Para que essa contribuição ocorra, os partidos terão de adequar suas estruturas internas, impondo limites às burocracias partidárias, desconcentrando o seu poder no processo de formação das listas. Para isso, as sugestões apresentadas pelo projeto, em reforço à fidelidade partidária, parecem estar no caminho certo.

De acordo com o diagnóstico feito pela comissão, que parece razoável, o eleitor vota, tradicionalmente, no candidato, independentemente do partido. Se o eleitor tiver de votar em candidatos previamente indicados na lista do partido, continuará buscando o candidato, não o partido, porque a falta de identificação do eleitorado com o partido resulta mais do comportamento dos partidos do que da legislação eleitoral.

O funcionamento dos partidos e suas relações com o sistema político também são temas importantes que necessitam de mudanças. *Nas melhores democracias multipartidárias, a maioria se forma por contrato, e não por cooptação. Um contrato que estabelece o programa de governo e a pauta legislativa que os partidos se comprometem, formalmente, a apoiar. Aqui, o governo chama de programa de governo a peça de marketing que usa como recurso de campanha presidencial e depois quer fidelidade para votações que não foram discutidas nem*

*contratadas. Quem sabe mudando o padrão de comportamento na formação do governo e sua coalizão, trocando a adesão fisiológica pelo compromisso político público, ajudaria mais.*³

Mudanças no comportamento do eleitorado podem ser obtidas muito mais por medidas internas de reorganização do funcionamento dos partidos do que por alterações na legislação eleitoral e partidária. Todos os partidos dispõem de autonomia para se estruturar, organizar seus quadros e seu funcionamento e para atrair maior número de simpatizantes, adeptos e membros. Além disso, um traço cultural marcante da população brasileira é o desencanto pela participação em decisões coletivas, sejam da comunidade escolar de seus filhos, sejam de vizinhança, sejam sobre questões políticas mais globais. Para mudar uma cultura de baixo nível de participação política a receita é a prática, mais prática e mais prática, e os resultados se obterão com o tempo, desde que mantidas as regras do jogo, transparentes, universais e estáveis. Democracia, como a grama centenária que cobre os belos jardins ingleses, leva tempo para crescer e se consolidar.

Os temas tratados na Câmara e no Senado sob o grande título de reforma política, envolvendo o sistema eleitoral, a fidelidade partidária, a existência ou não de coligações, regras para definir o número de partidos, regras permanentes para as eleições, voto facultativo, são de grande relevância para a construção democrática, como se destacou no início deste artigo. Não são exatamente a

prioridade do cidadão comum, mais preocupado com questões práticas do dia-a-dia, ou com o fim do desperdício e do desvio de verbas, de políticas equivocadas ou voltadas para apenas alguns grupos privilegiados. Acresce que a opinião pública vem sendo influenciada pela mídia em notícias que desmerecem o Congresso e destacam o excessivo gasto nas campanhas eleitorais. Diante desse quadro, como fazer para despertar o interesse do eleitor em apoiar uma proposta de financiamento de campanhas políticas com dinheiro público, quando faltam recursos para combater a miséria, a falta de emprego, de escolas, de saúde? Como se disse anteriormente, a solução está em mais democracia. Em transparência, em discussões, debates, e, principalmente, na prática democrática, que vem sendo mantida e aperfeiçoada a cada eleição.

Notas

¹ PINHEIRO, Luiz Ferreira Maciel. Sem reforma constitucional não há sistema representativo no Brasil. In: O direito: Revista mensal de legislação, doutrina e jurisprudência, n. 11, set./dez. 1876, p. 306 (O autor nasceu na Paraíba, em 1839, e faleceu em Recife, em 1889. Foi promotor público, juiz e jornalista)

² BOBBIO, Norberto. Quais as alternativas para a democracia representativa. in: BOBBIO, Norberto - et. al. - O Marxismo e o Estado. Rio de Janeiro, Graal, 1979, p. 34.

³ ABRANCHES, Sérgio. Reformar o quê? In: Revista Veja, 28 de janeiro de 2004, p. 69

Comentários ao PL 2.679/2003, da Comissão de Reforma Política da Câmara dos Deputados

Eurico A. Gonzalez Cursino dos Santos

A Câmara dos Deputados constituiu, em 2003, uma Comissão Temporária para elaborar um anteprojeto de reforma política. Em dezembro do mesmo ano, a Comissão encerrou seus trabalhos com a apresentação do Projeto de Lei nº 2.679. O texto que se segue é uma tentativa de interpretação do referido projeto, e parte do pressuposto de que o mesmo contém alguns dos temas da reforma política a respeito dos quais há consenso tanto sobre a necessidade de mudança quanto sobre a exequibilidade da mesma. Na verdade, o texto vê o projeto de Lei nº 2.679 como um primeiro indicador das tendências, bem como dos limites, da reforma política entre nós.

Se começarmos a pensar com a idéia de que uma reforma política é intrinsecamente difícil onde a maioria dos atores beneficia-se com as regras vigentes, a primeira coisa a ser observada é o fato de o texto sequer abordar matéria constitucional, indicando a pouca articulação, ao menos até o momento, dos defensores de uma reforma política ampla e que altere de modo sistemático todos, ou quase todos, os institutos de nosso direito político. Daí pode-se inferir a existência de uma sociedade política que prefere reformas pontuais, mais previsíveis, a alterações extensas e radicais. Estas últimas são próprias daqueles que julgam nada mais ter a perder, e *nosso Parlamento*, a julgar por sua primeira manifestação sobre o tema, *não se considera dependente de medidas drásticas*

Eurico A. Gonzalez Cursino dos Santos é Doutor em Sociologia, pela UnB, professor da Universidade de Brasília e Consultor Legislativo do Senado Federal.

para sobreviver. Ao nosso ver, trata-se de um fato interessante: o discurso reformista pontual implica a aceitação da própria realidade institucional, e a disposição de alterá-la “na medida do possível” aponta para um amadurecimento, se comparada com posições do tipo “é preciso mudar tudo isso que está aí”.

O caráter não-radical da reforma contida no Projeto de Lei 2.679/2003 não deve ser compreendido, contudo, como isentando o projeto de riscos inerentes às mudanças propostas. Conforme veremos, algumas das soluções propostas pela Comissão têm implicações bastante amplas, cujos efeitos não podem ser totalmente previstos à luz dos conhecimentos teóricos e empíricos hoje disponíveis. Os principais enigmas, diríamos, são os das listas eleitorais fechadas e do financiamento público de campanhas, e isso especialmente no tocante à produção e à reprodução da legitimidade da sociedade política. A lista eleitoral fechada, anti-personalista, e o financiamento público de campanhas, intrinsecamente dependente, para seu bom funcionamento, da vigilância da sociedade civil, são institutos que postulam a existência de características de nossa cultura que, na melhor das hipóteses, estão presentes apenas em minorias sociais (ainda que grandes em números absolutos). Portanto, o risco de a maioria do eleitorado não se identificar com mudanças nas direções mencionadas é praticamente inevitável. Provavelmente, a percepção será de que as listas fechadas tornarão o político ainda mais distante, e o financiamento público, ainda mais caro. A verdadeira questão, entretanto, é se, com as reformas, os ganhos em melhoria dos serviços prestados pela sociedade política serão percebidos a tempo pela população, de modo a recuperar o prejuízo em legitimidade que provavelmente advirá no primeiro momento. Se tivermos em mente o extremo dinamismo apresentado pela sociedade brasileira, ao longo da última década, nos campos da política e da cultura, principalmente, diríamos haver razões

para expectativas ligeiramente otimistas. Feitas estas considerações iniciais, passemos agora, sem mais delongas, ao assunto.

O significado mais geral do projeto, no campo da política nacional, é o de um *reforço aos partidos políticos*. As medidas adotadas, ainda que com importantes contradições, conforme veremos, são de molde a ampliar e consolidar o papel dos partidos, *stricto sensu*, como protagonistas do cenário político nacional. Como se pode ver na justificação do projeto, os principais problemas diagnosticados dizem respeito a problemas da instituição partido político; apenas uma das falhas apontadas, aquela respeitante ao “poder econômico”, não diz respeito diretamente a características das instituições partidárias. Os outros quatro problemas identificados referem-se diretamente aos partidos: as coligações partidárias, a personalização do voto e o conseqüente “enfraquecimento das agremiações partidárias”, a “excessiva fragmentação do quadro partidário” e as “intensas migrações entre as legendas”.

Os instrumentos de que se vale o projeto para enfrentar o desafio de transformar os partidos em protagonistas mais independentes na cena política nacional são, em linhas gerais, os seguintes: *a instituição da lista fechada, o fim das coligações partidárias e o financiamento público exclusivo das campanhas*.

Há outros três instrumentos utilizados no projeto que são de significação ambígua para o reforço dos partidos: *a criação de “federações partidárias” e a redução do quociente partidário que acompanha essa medida, e ainda a ampliação dos mecanismos de incentivo à participação das mulheres na política*.

Passemos agora a examinar em detalhe as medidas, seguindo as rubricas apontadas acima.

1. Inicialmente, o projeto aborda a instituição da lista partidária. Com a alteração dos arts. 108 e 109 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 1965) instituiu-se o voto em listas partidárias pré-ordenadas e fechadas, desaparecendo, quase sem deixar vestígios, o voto em “listas abertas.”

Enfim, no interior do projeto, são inúmeras as pequenas correções na legislação, mas sempre no mesmo sentido: tornar as listas fechadas o objeto, por excelência, da decisão do eleitor. Assim, por exemplo, no art. 111, o voto nominal não serve mais nem mesmo como critério supletivo, na falta de quociente partidário; no art. 112, a questão da suplência também é subordinada às listas. Ambas as alterações secundárias deixam clara a intenção de adotar a lista fechada como princípio estruturante do mecanismo representativo.

As conseqüências desta medida serão, possivelmente, muito amplas. Ela toca em traços de nossa política que são ligados a raízes profundas de nossa cultura. Refiro-me ao “personalismo”, ao voto na “pessoa” antes de no partido. Senão, vejamos.

A lista aberta, que permite o voto na pessoa, tem razões de ser muito nítidas. Ancora-se nas relações emocionais e de favorecimento pessoal, típicas da sociabilidade brasileira. “Pessoa”, aqui, significa o conjunto de relações de simpatia e de favorecimento, temperadas de emocionalidade, que são identificadas, pelo eleitor, em seu possível candidato. A idéia de pessoa opõe-se à de “indivíduo”, pela qual se quer designar outro tipo de agente social, mais racional, menos emotivo em seus processos decisórios, mais independente e isolado e menos disposto a resolver os problemas da vida através da imersão em relações de dependência¹. Esse perfil é mais encontrado entre os grupos com escolarização superior dos grandes centros urbanos. O tipo “pessoa”, por sua vez, encontra-se nas regiões mais tradicionais do país e entre as camadas desfavorecidas nas grandes cidades. *Constitui, ainda hoje, a maioria da população.* O conhecimento da “pessoa” do político, para esse tipo de eleitor, é decisivo. O voto no partido, com as listas fechadas, certamente será um gesto de difícil compreensão para o eleitor brasileiro médio.

É por isso que é muito difícil avaliar as conseqüências desta medida. O fechamen-

to das listas acarretaria maior racionalidade nas práticas de nossa sociedade política, mas provavelmente ocasionaria, ao mesmo tempo, perda de legitimidade, na medida em que as legislaturas eleitas tornar-se-iam opacas e incompreensíveis para o eleitor médio, acostumado a “conhecer” o campo político através dos critérios “personalistas”. Provavelmente, o fiel da questão é um item de fato: qual o tamanho da população que se identificaria com as novas práticas racionais da política, bem como qual a extensão de sua influência sobre as camadas sociais que lêem a política pela via do personalismo. Como não dispomos de informações precisas a respeito, podemos apenas desejar que os grupos sociais “racionais”, que se identificariam com uma legislatura escolhida em um regime de listas fechadas, já sejam suficientemente fortes, quantitativa e qualitativamente, para fornecer o apoio necessário ao novo modelo. Este apoio viria repor as perdas em legitimidade que, muito provavelmente, ocorreriam em um primeiro momento junto ao eleitorado portador de visão de mundo tradicional.

2. A alteração no regime de listas partidárias é acompanhada pelas mudanças no regime de coligações, que são proibidas e substituídas por outra forma legal, mais estável, mas, nem por isso, mais capaz de cumprir a finalidade a que se destina (a saber, tornar mais “ideológicos”, nítidos e diferenciados os perfis de cada partido aos olhos do eleitor): a “federação de partidos”. Senão, vejamos.

O fim do instituto da coligação para as eleições proporcionais está muito bem explicado na justificção do projeto de lei nº 2.679, de 2003. Trata-se, a coligação, de instituição que se revelou nociva ao desejável enraizamento das agremiações partidárias na vida política nacional. Isto porque os móveis utilitaristas e a vida curta das mesmas faz com que os partidos seus integrantes dirijam-se ao eleitorado de modo sempre vago e difuso, de modo a transmitir conteúdos de um leque ideológico excessivamente

amplo e, no mais das vezes, contraditório, o que é ruim, se o que se deseja é que haja alguma espécie de identificação do eleitor com o partido.

O diagnóstico do problema, entretanto, não é seguido por uma solução à altura: o espírito utilitarista que dava causa ao surgimento de coligações passa a encontrar abrigo na instituição da “federação partidária”, espécie de coligação duradoura, que só pode ser feita até quatro meses antes das eleições, por partidos com registro definitivo, e deve durar ao menos três anos. O formato “federação”, além de ser para todo o Brasil, impedindo coligações contraditórias em diferentes regiões do país, implica também a adoção de estatuto e de regras próprias da federação que vier a ser constituída, bem como garante à mesma funcionamento parlamentar (ver os novos arts. 11-A e 13 da Lei 9.096, tal como propostos no Projeto de Lei em tela) assimilado ao do partido político. Se esses requisitos mitigam o espírito utilitarista mencionado acima, não são, de qualquer modo, suficientes para afastá-lo.

Na justificação do projeto fica clara a motivação da criação da “federação” partidária: ela “permitirá aos pequenos partidos contornar o obstáculo do quociente eleitoral”. Ora, se considerarmos a real motivação da federação partidária (criar uma exceção ao princípio tutelado pela lei), e observarmos que o Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, ainda reduz o quociente partidário, de cinco para dois por cento, além de trocar a exigência de votação mínima de dois por cento do total de votos em pelos menos um terço dos Estados pela exigência de eleger-se ao menos um representante em cinco Estados daquele terço, então não poderemos nos furtar à conclusão de que o projeto contradiz-se a si mesmo. Isso porque a fragmentação partidária foi identificada como um dos problemas a serem sanados pela iniciativa em exame, e o Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, acaba por tornar mais fácil a criação de novos partidos e a sua sobrevivência parlamentar.

Não há como demonstrar a compatibilidade entre essa consequência facilmente previsível e as declaradas intenções de reverter a situação de “excessiva fragmentação partidária” e de “falta de nitidez ideológica” dos partidos aos olhos do eleitor. As federações partidárias, por exemplo, não implicam, por definição, turbidez no panorama ideológico-partidário, em se tratando do caso de cidadãos esclarecidos e de partidos com raízes profundas no eleitorado. *O que não é o nosso caso.* Toda a experiência aponta para o fato de que as “federações” aparecerão, aos olhos dos eleitores, como agrupamentos oportunistas, cujas diferenças para com as coligações não serão percebidas como tais pelo eleitorado. E não se poderá censurar o eleitorado por vislumbrar tal fato, visto que a justificativa do projeto não deixa dúvidas de que a finalidade da criação das federações e da redução do quociente eleitoral é a de “permitir aos pequenos partidos contornar o obstáculo do quociente eleitoral”...

O que podemos depreender da maneira paradoxal como o tema foi tratado? Certamente, que não há, ao menos atualmente, uma tendência nítida e preponderante à negação dos partidos “inconsistentes”. Nenhum dos dois vetores apresentou-se com força suficiente para a anulação do outro; terminaram por anular-se reciprocamente. Muito possivelmente, *os partidos pouco sólidos são percebidos, pelos atores da política, como necessários em um cenário eleitoral onde os elementos do carisma pessoal têm grande peso. Se este carisma aceita domesticar-se pela direção partidária, perde algo de sua força: isso é um fato.* Nada mais natural, portanto, que aqueles que dele dependem diretamente não vejam com bons olhos o fim dos pequenos partidos, como também não verão bem o fechamento das listas partidárias. Parece, contudo, que a força que esteve ao lado da reforma para a adoção das listas fechadas não logrou aglutinar-se com o mesmo sucesso no tocante à extinção dos partidos menos consistentes.

3. A presença do “poder econômico” nas eleições também foi diagnosticada como um

problema, e a solução proposta altera profundamente os mecanismos da vida político-eleitoral entre nós: trata-se da adoção do financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais. As vantagens alegadas são: fim da tutela dos grandes financiadores sobre os eleitos, fim do tom irracional e emotivo que os “efeitos especiais” de propaganda podem produzir quando os orçamentos não têm limites. Ademais, a prestação de contas e a fiscalização dos gastos tornam-se incomparavelmente mais simples.²

A despeito das vantagens aparentes, há problemas sérios. O projeto em exame não considera, ao tratar do financiamento público juntamente com as listas fechadas, as possíveis relações entre as duas ordens de mudanças. Como é axiomático em ciência política, o fechamento das listas desloca o problema do poder econômico na política do campo das eleições para o das convenções partidárias. *A ausência de mecanismos reguladores das convenções, ou mesmo de qualquer dispositivo referente às convenções, parece apontar para o pior dos mundos: financiamento público das campanhas conjugado com livre curso para a influência econômica.* Esta apareceria antes, quando das convenções. Posteriormente, quando a candidatura baseada no poder econômico já estivesse nas ruas, então o mesmo poder econômico poderia abster-se de prosseguir financiando-a: o erário assumiria tal ônus...

A idéia do financiamento público, tal como está no projeto de que ora se fala, necessita, portanto, de aperfeiçoamentos significativos. A opinião pública tem sido doutrina pela mídia contra os Parlamentos, de modo geral, e contra gastos com a política, em especial. A forma frágil e ingênua com que o instituto se apresenta no projeto logo será vista como uma confirmação das teses da mídia. Como afirmei anteriormente, é necessário que o legislador demonstre estar ciente das relações perigosas entre financiamento público de campanhas, por um lado, e o binômio listas fechadas-convenções poderosas, por outro. Sem normas para regu-

lar inteligentemente o tema, ocorrerá a desmoralização do instituto muito antes de poder realizar seus efeitos típicos, que se ligam, todos, a uma política melhor, livre da manietação econômica. Como vimos, porém, tal qualidade nova só poderá ser alcançada se o poder econômico for contido também na vida interna dos partidos, e, em especial, nas convenções.

Corrigidas essas graves distorções, os méritos do binômio financiamento público-listas fechadas seriam consideráveis: configurariam o par de medidas mais consistentes em direção à *alteração qualitativa de nossa prática política*, no sentido de *conferir-lhe mais racionalidade, tornando a política cada vez mais desinteressante para aqueles que nela buscam outro interesse que não o especificamente político, i. e., a busca, determinada por consenso ou maioria, de objetivos de toda a coletividade, a saber, do bem comum.* A lista fechada e o financiamento público exclusivo de campanhas são instituições das quais poder-se-ia esperar muito: juntas, elas poderiam mesmo *contribuir para o surgimento*, ainda que tardio, entre nós, *da acepção de política mencionada*, para além da retórica. Como já mencionei anteriormente, trata-se de uma questão de fato: *qual a força sociológica dos grupos urbanos de escolarização superior³? Igualmente decisiva é a questão jurídica: como regular a vida e a convenção partidárias sem ferir a autonomia constitucional dos partidos políticos?*

Por fim, observe-se ainda que o tema do incentivo à participação política das mulheres surge no contexto do financiamento público. Isso porque as quotas para mulheres candidatas já fazem parte de nossa legislação. Como, entretanto, a experiência tem revelado que à oferta de facilidades de participação feminina não tem correspondido demanda no mesmo sentido, pareceu aos integrantes da comissão desnecessário prestar atenção à experiência e, antes pelo contrário, investir contra a natureza espontânea da demanda, alterando-a artificialmente. Assim, parte dos fundos públicos terá a finalidade de “indução da demanda” por

participação feminina (sob a forma de propaganda, institutos de pesquisa com fins de “doutrinação política” e outros mecanismos de indução da vontade da cidadã).

À guisa de conclusão, podemos sintetizar o Projeto de Lei nº 2.679 da seguinte maneira:

Sua principal característica é a elevação dos partidos políticos à condição de grandes protagonistas da cena política nacional, em substituição aos detentores de carisma pessoal, através das mudanças que criam a lista fechada e o financiamento público de campanhas. *A intenção parece ser a de aumentar o teor de racionalidade da política nacional, alterando a natureza mesma do interesse que se dirige à política na medida em que a própria atividade política é cambiada por meio da ênfase nos partidos políticos.*

Se as intenções são estas, seu desdobramento efetivo na realidade não parece tão claro. Quanto ao fechamento das listas, é razoável esperar-se uma hipertrofia no poder da burocracia partidária e um deslocamento da área de atuação do “poder econômico”, do campo das campanhas eleitorais para o das convenções partidárias⁴. Ademais, quanto à cultura política, as consequências são imprevisíveis. Afinal, o brasileiro vota em nomes porque pensa a política por meio deles. *É bastante provável que, adotadas tais medidas, os mecanismos de legitimação da política entre nós sejam negativamente afetados, ainda que a “personalização” seja apontada como uma das causas do descrédito da política e inobstante o fato de a proposta do voto em lista fechada ter intenção precisamente saneadora dessas máculas na legitimidade.*

As medidas com a finalidade de fazer com que os perfis dos partidos políticos surjam mais nitidamente recortados, do ponto de vista ideológico, se muito louváveis na medida em que podem ajudar a alterar qualitativamente a idéia de política entre nós, são anuladas por contra-medidas existentes no projeto ora analisado. Assim, o fim das coligações é compensado pelo surgimento das federações e pela drástica redução (mais de 100%) do quociente partidário.

Pode-se mesmo dizer que *as medidas propostas tendem ao aumento da fragmentação partidária, e não ao seu controle ou redução. A proposta torna mais fácil a criação de novos partidos políticos, o que contradiz manifestamente suas intenções.*

A instituição do financiamento público exclusivo é medida ambiciosa que, efetivamente, tornará mais fácil o controle contábil das campanhas, embora eleve brutalmente os gastos do Estado com o processo político e, nem por isso, garanta a erradicação completa do poder econômico nas eleições. *Uma sociedade política desacreditada como é a nossa certamente enfrentará problemas na justificação de tais gastos perante a opinião pública, mesmo com o argumento de anulação do poder econômico. Por sinal, vimos que esta intenção não resiste a um exame mais atento.*

As medidas relativas à participação feminina revelam crenças “voluntaristas”, i. e., a crença em que os grandes traços da cultura e das instituições sociais podem ser moldados a golpes de vontade individual. A melhor ciência social sabe que as instituições e a cultura de uma sociedade desenvolvem-se lentamente, sendo limitado o âmbito de eficácia de intervenções voluntaristas. No caso, tratando-se de induzir à alteração de padrões culturais estruturais e consolidados há séculos, é razoável esperar-se que o açodamento voluntarista vá custar caro ao Tesouro, com pouco retorno imediato e, mesmo, certo ranço autoritário, porque não se permitiria, em tese, às mulheres, não se interessarem por política. *Aos homens seria dada margem de escolha; às mulheres, “doutrinação política”...*

O balanço geral fica sendo: o Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, tratou seus temas de modo ingênuo e superficial. O fechamento das listas é incógnita a ser resolvida pela informação sociológica: qual a força das camadas sociais de boa escolarização, as quais podem entender e interessar-se por uma política mais racional e menos deturpada?

Por sua vez, o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais apenas

funcionará se for acompanhado de nova regulação da vida partidária e, especialmente, das atividades e processos decisórios das convenções; do contrário, a expectativa é de que o instituto degenera em seu contrário e contribua para o aprofundamento do descrédito na política entre nós.

Quanto à extinção das coligações e ao surgimento das federações partidárias, há contradições demais entre as finalidades declaradas e as efetivamente perseguidas pelo texto para que tal iniciativa tenha alguma sobrevida. Da forma como está, não é razoável esperar que tais medidas progredam.

Enfim, o Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, não se apresenta com a forma e a substância necessárias para sustentar a reforma política entre nós. Na melhor das hipóteses, podemos aprender com ele que há certo consenso, produzido principalmente pelos anos de prática parlamentar (e não por instâncias racionais adrede preparadas), a respeito do fechamento das listas partidárias eleitorais. O que pode, conforme a configuração sociológica do Brasil hodierno, pre-

nunciar melhoria de qualidade em nossa política.

Notas

¹ Em pesquisa realizada em Brasília, no ano de 2000, a escolaridade superior mostrou ser a principal causa de certa alteração no perfil do eleitor médio, em direção à sua identificação com práticas políticas mais racionais e universais. A pesquisa revelava maior afinidade, na percepção da política, entre os analfabetos e aqueles com segundo grau completo do que entre estes e aqueles com curso superior, ainda que incompleto. Ou seja: o fator causal que salta aos olhos não é apenas a escolarização, mas a entrada em uma faculdade ou universidade. Ver, a respeito, ARAÚJO, Caetano, e SANTOS, Eurico (orgs.), *Política e Valores*. Brasília : EdUnB, 2000.

² Outrossim, o projeto poderia ser enriquecido, e muito, se fosse adotada a obrigatoriedade da prestação de contas através da Internet, em tempo real. Essa pequena technicalidade teria, a nosso ver, alcance insuspeito: mobilizaria a sociedade civil na tarefa de fiscalização, ajudando a legitimar o custeio estatal da política aos olhos da opinião pública.

³ Conferir nota 1.

⁴ Ver argumentação acima.

Legislação eleitoral e federação

Breves comentários sobre a questão do disciplinamento dos pleitos nas unidades subnacionais no Brasil

Gilberto Guerzoni Filho

A nossa primeira Constituição republicana, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, determinou, em seu art. 1º que o Brasil adotava, como forma de Governo, a República Federativa.

Dentro desse princípio e fortemente influenciada pela Constituição dos Estados Unidos da América (de onde retirou, mesmo a inspiração para o nome oficial da nascente República dos Estados Unidos do Brasil), a Carta de 1891 previu que, no inciso XXII do seu art 34, que competia privativamente ao Congresso Nacional *regular as condições e o processo da eleição PARA OS CARGOS FEDERAIS, em todo o País.*

O art. 65, II, daquele diploma político facultou aos Estados em geral, todo e qualquer poder ou direito, que lhes não fosse negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição e o seu art. 68 determinou que os Estados se organizassem de forma que ficasse assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto dissesse respeito ao seu peculiar interesse.

Assim, excluído o disciplinamento da escolha dos cargos eletivos federais, a Constituição de 1891 entregou aos Estados a normatização do processo eleitoral.

Tendo em vista o comportamento das forças políticas hegemônicas em nossa República Velha e as limitações da atuação da sociedade civil à época, na prática, essa sistemática acabou por fazer com que as oligarquias regionais controlassem as eleições.

Gilberto Guerzoni Filho é Consultor Legislativo do Senado Federal, Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais.

A primeira tentativa de alterar esse quadro e reduzir a forças dessas oligarquias ocorreu com a reforma constitucional de 1926, que ampliou fortemente as possibilidades de intervenção do Governo Federal nos Estados, incluindo entre as hipóteses já existentes no art. 6º da Constituição, a necessidade de assegurar o respeito aos princípios constitucionais do governo presidencial, da temporariedade das funções eletivas, da capacidade para ser eleitor ou elegível, de um regime eleitoral que permita a representação das minorias, dos direitos políticos e da não reeleição dos presidentes e governadores. Comente-se que essa mesma alteração constitucional, entretanto, manteve, sem alteração o texto do referido inciso XXII do art. 34 da Constituição, apenas renumerando-o como inciso XXI.

Posteriormente, a vitoriosa Revolução de 1930, cujos vencedores foram, exatamente, os grupos que haviam sido derrotados nas eleições nacionais em razão da força dos grupos dominantes locais, buscou, então, modificar essa situação.

Já nos debates da comissão incumbida de elaborar o ante-projeto da nova Constituição do país, criada pelo Decreto nº 21.402, de 14 de maio de 1932, a chamada, em razão de seu presidente, Comissão Afrânio de Mello Franco, propôs retirar a competência dos Estados de legislar sobre matéria eleitoral. Quando o tema foi debatido, dois dos mais ilustres juristas da Comissão, Carlos Maximiliano e Themístocles Cavalcanti, propuseram substituir a expressão *regular as condições e o processo da eleição para os cargos federais, em todo o País* por, respectivamente, *regular as condições e o processo da eleição para os cargos todos os cargos eletivos do País* ou *regular o processo de eleição em todo o País*. O tema foi aprovado, na forma da primeira redação, sem maiores discussões¹.

Aprovada a Constituição de 1934, esta determinou, na alínea *f* do inciso XIX do seu art. 5º que competia privativamente à União legislar sobre matéria eleitoral *da União, dos Estados e dos Municípios*, inclusive alistamen-

to, processo das eleições, apuração, recursos, proclamação dos eleitos e expedição de diplomas.

Pontes de Miranda assim comentou o dispositivo:

“1. A Constituição de 1891, art. 34, inciso 22, depois 21, só deu ao centro a legislação sobre condições e processo da eleição para os cargos federais em todo o país. A Constituição de 1934 estende a competência aos próprios cargos “eletivos” dos Estados-membros e dos Municípios, inclusive o alistamento, processo, apuração, recursos, proclamação dos eleitos e expedição dos diplomas. Tal lei, por emanar do Poder legislativo central, tem de ser igual para todo o território; mas nada obsta a que haja diferenças entre a lei eleitoral para os cargos federais, a lei eleitoral para os cargos dos Estados-membros e a lei eleitoral para os cargos municipais. O que não é possível é a lei para o Estado-membro A e não para Estado-membro B, ou para o Município A e não para o Município B.

2. Durante a vigência da Constituição de 1891 discutiu-se competência do centro para legislar sobre eleições dos Estados-membros e dos Municípios. A Lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904 que refletiu a corrente centralizante, dizia no art. 1º: “Nas eleições federais, estaduais e municipais somente serão admitidos a votar os cidadãos brasileiros maiores de 21 anos que se alistarem na forma presente da lei”. Diante do art. 34, inciso 21, era difícil defender-se tal extensão. Em todo o caso, se o adjetivo federais inserto no inciso 21, depunha contra ela, a favor dela falavam §§ 10 e 2º do art. 70, que fixavam a incapacidade efetiva, ativa e passiva, para as eleições federais ou para as dos Estados. Verdade é porém que o jurista perspicaz logo veria, se meditasse sobre os

dois textos, que os §§ 1º e 2º do art. 70 continham direito material, comum à União e aos Estados-membros, e o inciso 21 do art. 34 direito eleitoral formal, para o qual se estabelecia a pluralidade de ordem jurídica (federal, dos Estados-membros). A Lei nº 3.139, de 2 de agosto de 1916, art. 1º, corrigiu a usurpa da Lei nº 1.269, de 1904.

(...) Que a obra do art. 5º, XIX, *f*, da Constituição tinha a sua pertinência e constituía fruto de convicções bem intencionadas. Provou-o a luta política de 1934-1935, quando se viu que a uniformidade de instruções concorreu enormemente para que se evitassem nulidades e duplicatas nas eleições dos Estados-membros e nos diplomas.

3. A Reforma eleitoral anterior à Constituição de 1934 atuou sobre essa. A ação rápida do Governo que sinceramente levou o país às eleições livres, e a eficiência da legislação constituíram momento decisivo na história da democracia no Brasil que o Presidencialismo sem atenuações ainda empece.”²

Observa-se, do comentário do grande mestre, que, efetivamente, se entendia que a descentralização da questão eleitoral era causa da corrupção dos pleitos.

Os Estados, entretanto, mantiveram ainda algum grau de autonomia na matéria, quando o texto constitucional permitiu-lhes, em seu art. 7º, organizar-se, desde que observassem, entre outros princípios, o da temporariedade das funções eletivas, limitada aos mesmos prazos dos cargos federais correspondentes, e a proibição da reeleição de Governadores e Prefeitos para o período imediato.

A decretação do Estado Novo em 1937 não permitiu que esse modelo fosse efetivamente experimentado. Entretanto, foi ele mantido na redemocratização, quando a Constituição de 1946, praticamente repetindo a Carta de 1934, previu, em seu art. 5º, XV, que cabia à União legislar sobre direito eleitoral.

Permanecia a idéia da incapacidade de os entes subnacionais legislarem sobre matéria eleitoral. O mesmo Pontes de Miranda, ao comentar a nova Carta, afirmava:

“O direito eleitoral – qualquer que seja – é feito pela União. Foi um dos passos mais acertados no direito brasileiro, após as experiências pluralísticas de 1891 em diante. (...)”³

Igualmente, determinou a Carta Política, em seu art. 7º, VII, *c e d*, que os Estados, ao se organizarem deveriam observar as mesmas exigências acima referidas sobre a duração dos mandatos e vedação de reeleição dos chefes do Poder Executivo.

Ou seja, consagrou-se uma situação na qual ficavam os Estados quase totalmente submetidos à legislação federal em matéria eleitoral. A única faculdade ainda atribuída aos entes subnacionais era a de definir os mandatos de seus membros, desde que não superassem os correspondentes mandatos federais. Nesse quadro, efetivamente, a única diferença que ocorria era que os mandatos dos Governadores e Vice-Governadores dos Estados variavam entre quatro e cinco anos.

Assim, pode-se dizer que a implantação da democracia representativa na federação brasileira veio acompanhada da exclusão do direito de as unidades subnacionais legislarem sobre matéria eleitoral, sobre decidirem como seriam escolhidos os seus detentores de mandato eletivo.

A padronização no tema, entretanto, não se esgotou com essa situação.

As forças políticas que lideraram o movimento que levou à derrubada do Presidente João Goulart em 1964 logo perceberam que as eleições para os governos estaduais poderiam representar perigoso elemento de ameaça ao regime e, desde logo, pouco mais de um ano após terem assumido o poder, fizeram aprovar a Emenda Constitucional nº 13, de 8 de abril de 1965, que determinou que as eleições para Governadores e Vice-Governadores de Estado, assim como para Deputados estaduais passariam a ter lugar

simultaneamente em todo o País, na mesma data em que se realizarem as do Presidente e Vice-Presidente da República, padronizando esses mandatos em quatro anos.

O temor se revelou real quando as forças políticas do novo regime perderam as eleições para os governos dos Estados de Minas Gerais e da Guanabara, ocorridas em 3 de outubro de 1965, e daí, os governadores dos Estados passaram a ser eleitos indiretamente.

Esse processo foi implantado, em princípio excepcionalmente para as eleições de 1966, pelo Ato Institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966.

A Constituição de 1967 manteve o quadro estabelecido na Carta de 1934 e repetido na de 1946, prevendo, no art. 8º, XVII, *b*, a competência privativa da União para legislar sobre matéria eleitoral e, no art. 10, VII, *b* e *c*, a possibilidade de intervenção desta nos Estados para assegurar a temporariedade dos mandatos eletivos, limitada a duração destes à dos mandatos federais correspondentes, e a proibição de reeleição de Governadores e de Prefeitos para o período imediato.

É interessante observar que a Carta de 1967 silenciou-se sobre a duração do mandato dos Governadores, não repetindo a padronização prevista na Emenda Constitucional nº 13, de 1965. Esse fato causou alguma polêmica com os Governadores eleitos em 1970 e cujos Estados previam em suas Constituições mandatos de cinco anos. Acabou-se entendendo que os seus mandatos eram de quatro anos.

As eleições diretas para Governador originalmente previstas para 1970 foram transformadas em indiretas pelo art. 189 da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, mais conhecida como Constituição de 1969, uma vez que, na prática promoveu alteração completa na Carta de 1967.

A Emenda foi decretada pela Junta Militar que governava o país, em razão do impedimento do Presidente Costa e Silva, durante recesso do Congresso Nacional decreta-

do com base no Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.

A Emenda nº 1, de 1969, não promoveu alterações nos limites à competência legislativa dos Estados previstos na Carta de 1967.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 2, de 9 de maio de 1972, como já tinha ocorrido em 1966 e em 1970, estabeleceu eleições indiretas para a escolha dos Governadores em 1974.

A alteração permanente no tema teve lugar com a Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977, decretada pelo Presidente da República durante recesso do Congresso Nacional, com base no Ato Institucional nº 5, de 1968, e conhecida como “Pacote de Abril”.

A Emenda alterou o art. 13 da Constituição, prevendo que a eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado passasse a ser feita, de forma permanente, pelo sufrágio de um colégio eleitoral, em sessão pública e mediante votação nominal, e que esses tivessem mandato de quatro anos. Foi o que ocorreu em 1978.

Com o início do processo de redemocratização das instituições políticas, conhecido como distensão, a Emenda Constitucional nº 15, de 19 de novembro de 1980, fez retornar a eleição direta para Governadores e Vice-Governadores, que tiveram lugar, pela primeira vez, desde 1965, em 1982.

O processo de redemocratização conduziu à Constituinte de 1987 e à Constituição de 1988. A nova Carta, cujo processo de elaboração foi, indiscutivelmente, o mais democrático e plural já testemunhado em nossa história, buscou ampliar a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O texto, entretanto, mantém, absolutamente intocado o modelo de distribuição da competência legislativa em matéria eleitoral pré-existente. O art. 22, I, estabelece o monopólio da União para legislar sobre direito eleitoral, enquanto os arts. 28 e 29 fixam os mandatos dos Governadores e Prefeitos e chegam, mesmo, a estabelecer o perí-

odo no qual devem ocorrer as suas eleições, o processo que devem seguir e a data de sua posse. A Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho 1997, foi ainda mais longe, precisando a data da eleição.

À guisa de comentário, vale mesmo observar que essa não foi a única emenda constitucional à Carta de 1988 que, apesar de essa determinar, no inciso I do § 4º do seu art. 60, que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado, se imiscuiu em matéria da organização dos Estados, Distrito Federal e Municípios, reduzindo a sua autonomia.

De fato, das quarenta e seis alterações da vigente Carta Magna até o momento – quarenta emendas constitucionais e seis emendas constitucionais de revisão – nenhuma delas ampliou as competências das unidades subnacionais, enquanto, de uma forma ou de outra, todas as que, no mínimo, tangenciaram o tema as limitaram. Vão nessa direção as Emendas Constitucionais nºs 1, de 1992, 3, de 1993, 10, 14 e 15, de 1996, 16 e 17 de 1997, 19 e 20, de 1998, 21, de 1999, 25, 27, 29 e 31 de 2000, e 33, de 2001, e a Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. Ademais, as duas grandes reformas que hoje tramitam no Congresso Nacional, a da Previdência e a Tributária, também promovem importantes limitações na competência de auto-organização dos entes federados.

Retornando ao tema da competência sobre matéria eleitoral, é interessante observar que o modelo adotado pelo Brasil não é, como regra, sequer objeto de debate, sendo considerado como dado e pré-requisito para a moralidade dos pleitos. Isso pode ser constatado, quando se verifica, por exemplo, que o tema nunca foi objeto de polêmica no Congresso Nacional.

Não diferem muito dessa posição os comentaristas de nossa vigente Lei Maior. Veja-se o que diz Ives Gandra Martins:

“O direito eleitoral deve também ser nacional. As regras do exercício

político em um Estado Democrático necessitam clareza e devem ficar acima dos interesses ou ambições dos que postulam ou detêm o poder.”⁴

Pinto Ferreira, de sua parte, afirma:

“(…) [Em razão do art. 22, I, da Constituição] todo o direito eleitoral deve emanar da União, sendo vedado ao Estado-Membro elaborar qualquer lei concernente à matéria. É importante que isso ocorra, dada a importância, cada dia maior, das eleições dentro do regime democrático, representativo, o povo concorrendo em massa à operação eleitoral, aí intervindo diretamente para a escolha dos principais agentes do poder.”⁵

Ou seja, apresentam os autores, quase como corolário, uma correlação entre a unificação das normas eleitorais e a própria democracia, o que é, no mínimo curioso. De um lado, porque essa correlação não é absolutamente automática. Não há nada que garanta que sejam mais democráticas as normas eleitorais feitas centralmente. Pode-se, no máximo, constatar que isso ocorreu em nossa história, quando, na década de 1930, decidiu-se por essa unificação.

Por outro lado, essa unificação é estranha à quase totalidade das federações democráticas do mundo.

Na verdade, em quase todas elas, a constituição federal é silente com relação as eleições subnacionais, quando muito estabelecendo normas uniformes concernentes ao exercício do direito do voto.

Na Alemanha, o art. 28 de sua Lei Fundamental apenas exige que os Estados observem os princípios republicanos e democráticos e do Estado social e que os representantes do povo sejam escolhidos em sufrágio universal, direto, livre, igualitário e secreto, podendo as pequenas comunidades optar pela democracia direta.

O art. 122 da Constituição da Argentina estabelece que as províncias determinam suas instituições locais e elegem seus governadores, legisladores e outros funcioná-

rios provinciais sem interferência do governo federal.

A Constituição da Austrália chega a determinar, nas suas sessões nºs 9, 10 e 31, que os parlamentos estaduais podem, mesmo, complementar a legislação federal concernente às eleições para ambas as casas do parlamento da União.

Na Áustria, o art. 95 da Constituição apenas exige que a legislação estadual observe o princípio do sufrágio universal e da representação proporcional e que não crie mais restrições ao direito do voto do que aquelas previstas na legislação federal.

O Ato Constitucional de 1867 do Canadá, em seu art. 87, apenas determina a aplicação das normas federais até que as províncias legislem sobre as respectivas eleições.

A sessão 4 do art. 4º da Constituição dos Estados Unidos apenas exige que a União garanta a forma republicana de governo em cada Estado, deixando o mais para a respectiva legislação.

Os arts. 115 e 116 da Constituição do México estabelecem algumas condições, como duração de mandato, proibição de reeleição, adoção do sistema proporcional e tamanho dos legislativos, mas mantêm o direito de os Estados legislar sobre a matéria eleitoral concernente a eles e a seus municípios.

A Federação Russa, no art. 5º de sua Constituição, limita-se a prever que as repúblicas que a compõem têm as suas próprias constituições e leis.

O art. 3º da constituição suíça afirma a soberania dos cantões, que não pode ser limitada pela constituição federal.

Há, certamente, federações nas quais a legislação eleitoral é essencialmente de âmbito federal. Um dos exemplos é a Bélgica, cuja constituição, em seus arts. 115 e seguintes, determina que a legislação concernente aos seus parlamentos regionais seja elaborada pelo parlamento federal e sob determinadas condições. Aqui, entretanto, é preciso chamar a atenção sobre a especificidade

da organização política daquele país, que busca equilibrar as suas diversas comunidades lingüísticas e manter a unidade nacional.

Como exemplos mais próximos da situação brasileira, podemos citar a África do Sul, cuja sessão nº 105 de sua constituição prevê, expressamente que as legislaturas provinciais serão escolhidas nos termos de um sistema eleitoral prescrito pela legislação nacional.

Igualmente, a Constituição da Índia, em seu sétimo adendo, prevê como competência do parlamento federal a definição das normas para eleição das legislaturas dos Estados.

De toda forma, o que nos parece claro é que não é possível tomar a unificação das normas eleitorais nem como indispensável para a democracia e para a garantia da moralidade nos pleitos nem como regra.

Efetivamente, a forma como o nosso ordenamento trata a matéria é fruto, essencialmente, das tentativas das forças políticas vitoriosas na Revolução de 1930, de reduzir o poder das oligarquias estaduais que resistiam a elas e dos Governos militares pós-1964, de controlar os Governos Estaduais.

Do exposto, concluímos que a centralização na União da competência de disciplinar as eleições no Brasil se explica mais pela busca, em épocas de forte centralização política de nossa história, de restringir a autonomia dos entes federados do que por qualquer tentativa de garantir a lisura das eleições.

Ademais, essa centralização representa a exceção e não a regra, no tocante ao que é adotado pelas federações democráticas no mundo, nas quais, majoritariamente, a normatização dos pleitos subnacionais é matéria disciplinada localmente.

Notas

¹ José Affonso Mendonça de Azevedo (org.). *Elaborando a Constituição nacional*. s.n.t. p. 434-5.

² Pontes de Miranda. *Comentários à Constituição da República dos E.U. do Brasil*. Rio de Janeiro, Guanabara, s.d., t. 1, p. 244-5.

³ Pontes de Miranda. *Comentários à Constituição de 1946*. Rio De Janeiro, Henrique Cahen, s.d. v. 1, p. 294.

⁴ Celso Ribeiro Bastos & Ives Gandra Martins. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo, Saraiva, 1988, v. 3, t. 1, p. 249.

⁵ Pinto Ferreira. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo, Saraiva, 1990. v. 2, p. 16.

Sobre a representação dos Estados na Câmara dos Deputados

Arlindo Fernandes de Oliveira

Sumário

1. Roraima e São Paulo. 2. O contexto da distorção. 3. A situação atual. 4. Região Norte. 5. Questão jurídica. 6. Região Nordeste. 7. Região Sul. 8. Região Centro-Oeste. 9. A questão goiana. 10. Uma alternativa que pretende a viabilidade legislativa. 11. A distorção da representação dos Estados e a reorganização político-administrativa do Brasil. 12. Conclusão.

Um dos problemas mais significativos da democracia representativa brasileira, pré-existente à Constituição de 1988 mas mantido por ela, é a distorção da representação das unidades federadas na Câmara dos Deputados. Trata-se de assunto cuja importância e mesmo centralidade não pode ser desprezada: princípio basilar da democracia representativa é que o voto de cada pessoa tenha o mesmo peso que o de outra. O atual sistema permite que o voto de um cidadão seja dezenas de vezes mais significativo, nas eleições para a Câmara, do que o voto de outro. Essa situação é incompatível com o aperfeiçoamento democrático de nosso regime político.

A Constituição brasileira (art. 45, *caput*), determina que a representação dos Estados na Câmara dos Deputados é proporcional à população. Entretanto, a seguir, estabelece um piso e um teto dessa representação (oito e setenta deputados, respectivamente) que implicam a negação dessa proporcionalidade.

Arlindo Fernandes de Oliveira é advogado e Consultor Legislativo do Senado Federal.

Octaciano Nogueira, em trabalho a respeito do tema¹, parte das premissas de que essa distorção não é obra do regime militar que, na verdade, se utilizou desse expediente, como de inúmeros outros, para reforçar a Arena, durante o bipartidarismo; sua origem remonta à Constituinte de 1890, quando, por sinal, o problema foi exaustivamente debatido; a partir daí, incorporou-se à tradição de nosso Direito Constitucional legislado, em todas as subseqüentes Constituições; e o princípio, portanto, estabelecido durante as fases democráticas sob as quais viveu o País e mantido sempre que se restaurou o livre debate, subseqüente aos regimes de exceção, foi invariavelmente preservado, como ocorreu em 1946 e 1988. Logo, a manutenção ou a revogação do piso e do teto nada tem a ver com casuísmos e o entulho autoritário, como, de resto, frisou o prof. Fleischer².

Essa informação é, sem qualquer dúvida, importante e revela o quanto a desproporção na representação das unidades federativas na Câmara dos Deputados é tema tormentoso e, embora implique flagrante desrespeito a um princípio democrático elementar – a igualdade do voto –, os problemas que coloca são de difícil superação. Pretendemos demonstrar, neste artigo, que é necessário enfrentar essa questão e que é possível conquistar avanços importantes, sem desrespeitar a realidade sócio-política brasileira e as implicações que a questão federativa tem sobre esse tema.

Outro estudioso importante, Jairo Marconi Nicolau³, entende que *quando a distribuição de cadeiras na Câmara é desproporcional, ela produz distorções que podem ser dimensionadas de duas maneiras. A primeira delas, a qual chamarei de FEDERATIVA, enfatiza as perdas e os benefícios que as diversas unidades territoriais têm quando comparadas. A segunda, a qual chamarei de PARTIDÁRIA, toma os partidos como unidade básica dos efeitos da alocação desproporcional.* O presente artigo dedica-se a examinar, sobretudo, o que Jairo Nicolau chama de desproporção federativa, até porque, em última análise, a desproporção partidária pode ser, muitas vezes, expressão da primeira.

1. Roraima e São Paulo

É conhecida a situação dos Estados de Roraima e de São Paulo, que expressa, como uma caricatura, essa desproporção: conforme os dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, relativos ao censo de 2000, Roraima tem 324.397 habitantes e elege 8 deputados federais (um deputado federal para cada 40.549 habitantes), enquanto São Paulo tem 37.032.403 habitantes e 70 deputados federais (um deputado para cada 529.034 mil habitantes).

Ainda conforme o Censo de 2000, cujos dados sobre a população brasileira e de cada uma de suas unidades federativas utilizaremos neste trabalho, o Brasil tinha, em 1999, ano em que foram apurados os dados do censo, 169.799.170 habitantes. Como a Câmara dos Deputados é composta de 513 deputados federais, a representação aritmética exata é de um deputado para cada 330.993 habitantes.

Assim, para que a expressão de São Paulo e Roraima na Câmara seja aritmeticamente correta, Roraima deveria ser representado por apenas um deputado federal e São Paulo deveria ter 111,8 deputados (37.032.403 habitantes dividido por 330.993). Vistas as coisas dessa forma, o problema parece insolúvel. Seriam necessárias reformas constitucionais de tal vulto que inexistiriam condições político-legislativas para aprovar emenda à Constituição que corrigisse tal desproporção.

2. O contexto da distorção

Nossa convicção, entretanto, é de que é possível, mediante uma reforma pontual da atual Constituição e a disciplina legislativa subseqüente, promover alterações significativas, capazes de minorar essas desigualdades, remanescendo uma situação aceitável, sobretudo se levarmos em conta o sistema federativo que o Brasil adota.

3. A situação atual

Um primeiro elemento da análise consiste em registrar que as diferenças atual-

mente existentes atingem um número de unidades federativas bastante menor do que aquele que é comumente registrado pela mídia. Ressalvadas as diferenças pouco significativas em que a unidade federativa tem um ou dois deputados a mais ou a menos do que deveria, apenas 7 das 27 unidades da Federação têm um número significativo de deputados federais cuja diferença, em relação à representação aritmética exata, é distorcida em um número igual ou superior a três.

São essas unidades federativas: São Paulo, cuja população é a grande prejudicada pelo sistema atual, pois deveria contar com 42 deputados federais além dos setenta que elege, e os Estados de Roraima (tem 8 quando deveria ter 1), Amapá (tem 8 quando deveria ter 2), Acre (tem 8 quando deveria ter 2), Tocantins (tem 8 quando deveria ter 4), Rondônia (tem 8 quando deveria ter 4) e Sergipe (8 quando deveria ter 5).

A situação do Estado de São Paulo é peculiar porque, conforme opinião generalizada, inexistem condições políticas para aumentar a sua bancada federal de 70 para 112, uma vez que os representantes dos demais Estados, diante do poder econômico dessa unidade federada, não aceitariam que dispusesse de maior poder político. É impossível, entretanto, enfrentar o assunto com seriedade sem aumentar a representação desse Estado, uma vez que a proposta de redução do número total de deputados, mantendo o teto, não tem viabilidade legislativa pela simples razão de que os deputados federais em exercício não aprovarão uma proposta de emenda à Constituição cujo resultado prático, na eleição subsequente, é dificultar significativamente a sua reeleição. Isso ocorreria caso fosse reduzido o número total de deputados.

4. Região Norte

O Estado do Amazonas (2.812.577 habitantes) é representado por oito deputados

federais. Sua representação exata seria de 8,49 deputados. Tomando-se em conta que esse Estado cresce em ritmo superior à média nacional, podemos afirmar que, no presente, e principalmente, nos próximos pleitos, esse Estado estaria corretamente representado por 9 deputados. O Pará (6.192.307) tem 17 representantes, quando sua população o autoriza a ter 19. Assim como o Amazonas, e todas as demais unidades federativas da Região Norte, a população do Pará cresce mais do que a média nacional.

Conforme visto, nessa Região está concentrado o excesso de representação nos Estados de Roraima (7), Amapá (6), Acre (6), Rondônia (4) e Tocantins (4). O Estado do Pará deveria ter dois representantes a mais e o Amazonas, um a mais. Assim, a Região Norte conta com 65 deputados federais. O número que corresponderia à sua representação adequada, do ponto de vista aritmético, seria 41.

Portanto, os Estados que contam com representação significativamente superior àquela que corresponderia à sua população são esses mencionados, todos da Região Norte, além de Sergipe. Esse quadro dificilmente poderia ser equacionado nos marcos da atual Constituição.

5. Questão Jurídica

Além das razões de ordem prática acima expostas, há uma questão de natureza jurídico-constitucional: o limite mínimo de representação dos Estados na Câmara – o piso de oito representantes – foi definido pelo Constituinte originário, que estabeleceu, igualmente, como norma material inamovível – a chamada cláusula pétrea – o princípio federativo. É plausível a argumentação de que o piso de representação na Câmara dos Deputados expressa um projeto, que animou a Assembléia Constituinte, no sentido de fortalecer politicamente os Estados menores para contribuir à diminuição das diferenças regionais, outro princípio sediado na Constituição.

6. Região Nordeste

O Nordeste tem 47.741.711 habitantes. Desse modo, sua representação aritmética exata seria 144 deputados. Ocorre que essa Região é representada na Câmara por 151 deputados. Vale dizer, o Nordeste conta com 7 deputados federais a mais do que lhe importaria a exata matemática.

A Bahia é habitada por 13.070.250 pessoas e conta com 39 representantes na Câmara dos Deputados. Sua representação ideal seria 39,5 deputados. O Rio Grande do Norte tem população de 2.776.782 e oito deputados. Sua representação ideal seria 8,4 deputados. Alagoas, com 2.822.621 habitantes e nove parlamentares na Câmara, deveria ter 8,52 (9) deputados federais. O Ceará conta com 7.430.661 habitantes e 22 deputados. Idealmente, deveria ter 22,4 deputados. Pernambuco tem 7.918.344 moradores e 25 representantes. Conforme o cálculo aritmético, deveria ter 23,9 (24) deputados federais. O Maranhão, com a população de 5.631.475 habitantes, tem 18 deputados. Conforme o mesmo cálculo, sua representação ideal seria 17. O Piauí tem 2.843.279 habitantes e 10 deputados federais. O número ideal seria 8,6 (9) deputados. A Paraíba tem 12 deputados federais e população de 3.443.825. Portanto, sua representação deveria ser de 10,4 (10) deputados. E, finalmente, Sergipe, com 1.784.475 habitantes, tem o piso de representantes (8), quando sua representação ideal seria de 5,4 (5) deputados.

Vê-se a diferença entre a soma dos representantes com que cada Estado deveria contar e o número global. Essa diferença deve-se ao fato de que a Bahia encontra-se em condições de ter um representante a mais. Na soma, temos o número citado de sete deputados federais acima do que seria a representação exata, do ponto de vista meramente matemático.

7. Região Sul

Outro elemento da mitologia, não raro, difundida com relação a esse assunto, é a pre-

tensa sub-representação dos Estados da Região Sul na Câmara dos Deputados. Essa afirmação não resiste a uma análise da realidade. O Estado do Rio Grande do Sul, que tem 10.187.798 habitantes, conta com os deputados federais que lhe cabem, aritmeticamente, (31). O mesmo ocorre com o Estado de Santa Catarina (17 representantes). O Paraná, que sofreu, há alguns anos, processo de emigração, conta com 30 representantes, um a mais do que seria adequado à sua população.

Assinale-se, a respeito dessa região, que sua taxa de crescimento demográfico tem sido inferior à taxa nacional, nos últimos anos, o que aponta para uma situação em que o atual número de representantes na Câmara dos Deputados tende a ser superior àquele que lhe corresponderia. Desse modo, não há que falar em sub-representação dos Estados da Região Sul na Câmara dos Deputados. Hoje, a Região tem um deputado federal a mais do que os números lhe asseguram.

8. Região Centro-Oeste

Não faz muito, a situação das unidades federadas da Região Centro-Oeste era comparável com aquela em que se encontravam os novos Estados da Região Norte, ou seja, a sobre-representação era bastante expressiva. Ainda hoje, sobrevém uma certa representação além da que corresponderia à sua população, que decorre de dois contextos distintos. O primeiro relaciona-se com o Estado de Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal. O segundo refere-se a Goiás. O processo demográfico recente aponta no sentido da correção desse quadro, uma vez que a população de todas as unidades federadas da Região Centro-Oeste cresce a uma taxa superior à do Brasil.

Conforme os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, os Estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal cresceram, na última década do século passado, a taxas superiores a 2% ao ano, enquanto o Brasil vem crescen-

do menos de 1,5%. Essa tendência tem sido mantida neste início de século.

De qualquer modo, o Distrito Federal tem 2.051.146 habitantes, número bastante para lhe autorizar 6 representantes na Câmara. Mato Grosso do Sul, 2.078.001 habitantes, o que o coloca na mesma situação. Ao Estado do Mato Grosso, com 2.504.353, conforme a fórmula matemática, caberiam 7,56 deputados, número que pode ser arredondado para 8. Goiás tem 5.003.228 habitantes. Assim, o número de representantes na Câmara, pelo critério matemático (população dividida por 330.033), seria 15. Esse Estado é um caso à parte, no contexto do problema que ora discutimos. Sua situação decorre, como veremos a seguir, da interpretação de norma do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias realizada pelo Tribunal Superior Eleitoral.

9. A questão goiana

O Estado de Goiás, à época da Assembleia Nacional Constituinte, contava com 17 representantes na Câmara dos Deputados. Durante os debates a respeito da criação do Estado de Tocantins, parlamentares goianos resistentes à tese argumentavam que a representação política de Goiás seria prejudicada. Por esse motivo, em negociação política, foi acrescentado, ao Ato das Disposições Transitórias da Constituição, o § 2º do art. 4º, pelo qual *é assegurada a irredutibilidade da atual representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados*.

Embora o legislador constituinte originário tenha inscrito esse dispositivo no Ato das Disposições Constitucionais *Transitórias*, para torná-lo aplicável apenas à eleição subsequente, de tal maneira que os parlamentares goianos aceitassem a criação do Estado de Tocantins, o Tribunal Superior Eleitoral conferiu a esse texto a condição de norma permanente, o que engessou a representação de todos os Estados na Câmara e converteu em letra morta a competência que a Constituição e a Lei Complementar nº 78,

de 1993, conferem ao próprio TSE para, com base em dados fornecidos pelo IBGE, alterar, um ano antes das eleições, o número de representantes de cada Estado na Câmara dos Deputados.⁴

O Tribunal Superior Eleitoral é um órgão do Poder Judiciário. Em princípio, somente age quando provocado, conforme os princípios pertinentes. Entretanto, sua atitude proativa com relação aos projetos de lei e outros assuntos que dizem respeito ao processo eleitoral tem sido objeto de acesa polêmica. Nesse caso, estranhamente, resignou-se a uma atitude conservadora. Entendemos que é competência do TSE corrigir as distorções que ocorrem entre todos os demais Estados, respeitados os limites máximo e mínimo definidos na Constituição.

Vimos, assim, que o quadro geral do problema aqui apontado registra a Região Sul com um representante a mais do que a sua população autoriza; a Região Nordeste com sete a mais, a Região Centro-Oeste com seis a mais. O centro da questão é a Região Norte, que conta com 24 deputados federais além do que sua população indica. Quanto à Região Sudeste, excetuado o Estado de São Paulo, a distorção é limitada, pois o Rio de Janeiro tem dois deputados a mais do que seria rigorosamente correspondente à sua população, Minas Gerais com dois Deputados a menos e o Espírito Santo com um Deputado a mais.

Assim, a correção da distorção da representação popular na Câmara dos Deputados, a partir desse critério inicialmente citado, importaria mudanças que parecem praticamente impossíveis, do ponto de vista de sua viabilidade legislativa. Muito dificilmente seria aprovada pela Câmara dos Deputados proposição legislativa que reduzisse a representação de Roraima em sete deputados; do Amapá e do Acre em seis deputados; de Rondônia e Tocantins em quatro deputados; de Sergipe em três deputados; do Rio de Janeiro, Paraíba, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul e de Goiás em dois de-

putados, enquanto os Estados do Maranhão, Espírito Santo, Paraná e Piauí perderiam um deputado cada.

Por outro lado, São Paulo deveria ganhar 42 deputados, a Bahia e o Amazonas, um deputado cada.

Parece-nos claro que não existe viabilidade político-legislativa para promover tal mudança. Seria necessária a aprovação de uma alteração na Constituição que instituisse o piso de representação em um Deputado Federal por unidade representativa, que caberia à representação de Roraima, e que suprimisse o teto, ou o elevasse, de forma que São Paulo pudesse contar com os 112 representantes a que tem direito, pelos cálculos pertinentes.

10. Uma alternativa que pretende a viabilidade legislativa

Recorde-se que a população brasileira apurada pelo Censo de 2000 era, conforme vimos, de 169.799.170 habitantes. Como a Câmara dos Deputados é composta por 513 integrantes, cada Deputado, idealmente, representa 330.993 pessoas. Caso o número total de integrantes da Câmara dos Deputados seja aumentado para 543 - com teto de representação estadual de 100 deputados - cada parlamentar, idealmente, representaria 312.705 brasileiros.

Essa alteração implica que o Estado de São Paulo não contaria com 12 dos parlamentares a que teria direito, pelo cálculo matemático puro. Entendo, entretanto, que não apenas se corrigiria substancialmente a distorção que este artigo comenta, como possibilitaria que os Estados que continuavam beneficiados, além de reduzidos em número, estivessem mais próximos de sua representação ideal, com exceção de seis unidades federadas, a saber: Roraima, Amapá, Acre, Tocantins, Rondônia e Sergipe.

As distorções que debilitam a representatividade da cidadania na Câmara dos Deputados ficariam restritas, rigorosamente, a esses sete Estados, os seis beneficiados pelo piso

de oito representantes e São Paulo, que teria 100 deputados ao invés de 118, situação substancialmente distinta daquela ora existente, quando tem 70 deputados ao invés de 112.

Desse modo, a representação dos Estados na Câmara dos Deputados passaria por dois critérios: o primeiro seria aplicado a sete unidades federativas para as quais a simples representação matemática não se aplica, quais sejam, São Paulo e os seis Estados beneficiados. O outro critério, rigorosamente matemático, seria aplicado a todos os demais Estados.

Vejamos, a partir de agora, como ficaria a representação de cada unidade federada na Câmara, nessa hipótese:

Estados	nº de Habitantes	nº de Deputados
Roraima	324.397	8
Amapá	447.032	8
Acre	557.526	8
Tocantins	1.157.098	8
Rondônia	1.379.787	8
Sergipe	1.784.4758	8
Distrito Federal	2.051.146	8
Mato Grosso do Sul	2.078.001	8

Essas seriam as unidades da Federação cuja representação na Câmara dos Deputados estaria acima do que lhes caberia, se aplicada a fria matemática. Além dessas unidades federativas, o Estado de São Paulo continua sub-representado, embora em um plano razoável.

Para que os demais Estados sejam representados adequadamente, o segundo cálculo deve limitar-se à divisão de sua população pelo número total de integrantes da Câmara, excluída a representação de São Paulo e dos seis Estados sobre-representados.

O cálculo, assim, deveria seguir o seguinte procedimento:

População de Roraima, Amapá, Acre, Tocantins, Rondônia, Sergipe, Distrito Federal e Mato Grosso do Sul e São Paulo:

46.841.865. Assim, a população das demais vinte unidades federativas é de 122.957.305. A representação das nove unidades federativas que essa proposta exclui da divisão estritamente matemática é de 543, menos a representação de São Paulo (100) somada à dos oito Estados de menor população (8 vezes 8, 64), ou seja, 164.

Desse modo, cada deputado federal que representa as vinte demais unidades da Federação tem como base a representação ide-

al, calculada pela divisão de sua população, 122.957.305, pelos seus representantes, 543 menos 164, ou seja, 379. Teríamos, assim, o número-base para o cálculo da representação de cada unidade federativa na Câmara dos Deputados: 122.957.305 dividido por 379 = 324.425. Cada Deputado Federal deverá representar, idealmente, essa quantidade de habitantes.

Observe-se, agora, como ficaria a representação dos demais Estados:

Estados	nº de habitantes	nº de Deputados
Amazonas	2.812.557	9
Pará	6.192.307	19
Maranhão	5.651.475	17
Piauí	2.843.278	9
Ceará	7.430.661	23
Rio Grande do Norte	2.776.782	9
Paraíba	3.443.825	11
Pernambuco	7.918.344	24
Alagoas	2.822.621	9
Bahia	13.070.250	40
Minas Gerais	17.891.494	55
Rio de Janeiro	14.391.282	44
Espírito Santo	3.097.232	10
Mato Grosso	2.504.353	8
Paraná	9.563.458	29
Santa Catarina	5.356.360	17
Rio Grande do Sul	10.187.798	31
Goiás	5.004.197	15

11. A distorção da representação dos Estados e a reorganização político-administrativa do Brasil

Outra matéria polêmica que se vincula a esse tema é a necessidade de reorganização

político-administrativa do Brasil, que estaria a exigir a criação de novos Estados, como o de Tapajós, que se destacaria do Pará, Araguaia, que se constituiria de municípios do norte do Estado de Mato Grosso, assim como de dois Territórios federais no Estado do Amazonas.

A experiência histórica recente do Brasil, com os Estados de Mato Grosso do Sul e Tocantins, sobretudo, demonstra os aspectos positivos, para a cidadania e para o desenvolvimento, assim como para o combate aos desequilíbrios regionais, da criação de novos entes federativos. A criação de novos Territórios, atualmente, se faria necessária, também, por razões de segurança e para um mais efetivo combate a crimes como o contrabando, o tráfico de drogas e o terrorismo.

Ora, a Constituição determina que cada Território federal terá quatro representantes na Câmara dos Deputados e cada Estado tem direito ao piso de oito representantes. Essa equação constitucional, portanto, constitui um elemento que torna mais difícil a redivisão territorial do Brasil mediante a criação de novos Estados e Territórios.

12. Conclusão

Em síntese, o problema da representação das unidades federativas na Câmara dos Deputados deve ser objeto de toda atenção por parte de quem pretende aperfeiçoar o regime democrático - a democracia representativa.

Não existe distorção significativa na representação dos Estados das regiões Sul e Nordeste. Do mesmo modo, a representação da região Sudeste, exclusive o Estado de São Paulo, não é problemática, quanto a esse ponto de vista. Na região Centro-Oeste, dentro de alguns anos, a representação estará adequada à população, que cresce mais do que a brasileira.

Portanto, esse não é um problema insólvel, do ponto de vista político. Ao contrário, o aumento da representação do Estado de São Paulo em trinta deputados, acompanhada de igual aumento do número total de deputados, ou 543, significaria um progresso extraordinário. Recorde-se que a Câmara

dos Deputados da Alemanha (Bundestag), que tem metade da população brasileira, conta com cerca de 650 deputados⁵.

As demais diferenças e desproporções que remanesçam poderão ser admitidas, na medida em que sejam debitadas ao princípio federativo, como é o caso da representação dos Estados da Região Norte com escassa população, como Roraima, Amapá e Acre. Por outra parte, é de se esperar que o Tribunal Superior Eleitoral cumpra as atribuições que lhe são conferidas pela Constituição e pela Lei Complementar nº 78, de 1993, e promova as adequações necessárias, um ano antes das eleições.

Notas

¹ Representação Proporcional e Distorção Eleitoral, Revista Estudos Eleitorais, do Tribunal Superior Eleitoral, v. 1, nº 1, jan/abr. 1997, pág. 137 e seguintes.

² David Fleischer, professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília e autor de estudos significativos sobre a matéria.

³ As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira, DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 40, nº 3, 1997, pp. 441 a 464.

⁴ A Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, assim dispõe:

Art. 1º Proporcional à população dos Estados e do Distrito Federal, o número de Deputados federais não ultrapassará 513 (quinhentos e treze) representantes, fornecida pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano anterior à eleição, a atualização demográfica das unidades da Federação.

Parágrafo Único. Feitos os cálculos da representação dos Estados e do Distrito Federal, o Tribunal Superior Eleitoral fornecerá aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos políticos o número de vagas a serem disputadas.

⁵ Devido ao sistema eleitoral alemão, misto, e ao fato de que o número de deputados de cada partido é definido pelo voto na lista, assegurado o mandato de todos os que se elegerem pelos distritos, o número total de deputados varia em cada eleição, a partir do número-base de 650.

A Justiça Eleitoral no Brasil

A desconfiança como elemento fundamental de nosso sistema eleitoral

Gilberto Guerzoni Filho

No dia 26 de fevereiro de 2002, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ao responder Consulta nº 715, datada de 8 de agosto de 2001 e autuada naquela Corte no dia 10 subsequente e assinada por Deputados Federais do Partido Democrático Trabalhista (PDT), determinou o que ficou conhecido como verticalização das coligações.

A referida Consulta tinha o seguinte conteúdo:

“Pode um determinado partido político (partido A) celebrar coligação, para eleição de Presidente da República, com alguns outros partidos (partido B, C e D) e, ao mesmo tempo, celebrar coligação com terceiros partidos (E, F e G, que também possuem candidato à Presidência da República) visando à eleição de Governador de Estado da Federação?”

A resposta do TSE serviu de base para um dispositivo de uma das Resoluções daquele Corte que disciplinaram as eleições que teriam lugar no dia 4 de outubro de 2002, o § 1º do art. 4º da Resolução nº 20.933, de 26 de fevereiro de 2002, cujo teor é o seguinte:

“Art. 4º.....

§ 1º Os partidos políticos que lançarem, isoladamente ou em coligação, candidato/a à eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador/a de estado ou do Distrito Federal, se-

Gilberto Guerzoni Filho é Consultor Legislativo do Senado Federal, Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais.

nador/a, deputado/a federal e deputado/a estadual ou distrital com partido político que tenha, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato/a à eleição presidencial (Lei nº 9.504/97, art. 6º; Consulta nº 715, de 26.2.2002).

.....”

Essa decisão, tomada a poucos meses da eleição, provocou uma verdadeira comoção entre os partidos políticos, que já articulavam. De forma avançada, as suas coligações nos diversos Estados e no Distrito Federal.

Efetivamente, a nova orientação representou uma alteração significativa das regras aplicáveis às coligações eleitorais, revertendo a prática que já vinha sendo aplicada nas eleições de 1994 e 1998, nas quais, de forma idêntica, haviam sido escolhidos Presidente de Vice-Presidente da República, Governadores e Vice-Governadores dos Estados e do Distrito Federal, Senadores e Deputados Federais.

A Resolução foi atacada judicialmente por duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, a de nº 2.226, impetrada pelos Partidos Comunista do Brasil (PcdoB), Liberal (PL), dos Trabalhadores (PT), Socialista Brasileiro (PSB) e Popular Socialista (PPS), e a de nº 2.228, de autoria do Partido da Frente Liberal (PFL).

O Supremo Tribunal Federal, por sete votos a quatro, vencido o relator, Ministro Sydney Sanches, não conheceu das ações.

Ao mesmo tempo, foi apresentada, no Senado Federal, a Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2002, cujo primeiro signatário foi o Senador Bernardo Cabral (PFL-AM), então Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, determinando que os partidos políticos tinham plena liberdade de constituírem coligações, sem as limitações constantes do ato do TSE acima transcrito.

A proposição, que foi lida no dia 27 de fevereiro de 2002, ou seja no dia seguinte ao da decisão do Tribunal Superior Eleitoral, foi aprovada, em segundo turno, no Senado

Federal, no dia 4 de junho subsequente, com 57 votos favoráveis, 5 contra e uma abstenção.

Encaminhada à Câmara dos Deputados, a proposta lá se encontra, sem qualquer andamento, desde o seu despacho inicial para a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação daquela Casa, para exame de sua admissibilidade, em 1º de julho de 2002.

Na Câmara dos Deputados, foi apresentado, pelo Deputado Valdemar Costa Neto (PL-SP), o Projeto de Lei nº 6.256, de 2002, lido em 12 de março daquele ano, cuja ementa é a seguinte: *estabelece interpretação autêntica do art. 6º da Lei nº 9.504, de 1997*. A proposição determina que as coligações em cada circunscrição são independentes uma da outra, buscando reverter a decisão do TSE sobre a matéria. O projeto não chegou, ainda, a ser votado na Câmara dos Deputados.

Malgrado todas essas tentativas e a polêmica provocada, a decisão do TSE sobre a verticalização das coligações acabou sendo acatada pelos partidos políticos, as eleições de 2002 se desenrolaram sob essa diretriz e a questão caiu no esquecimento.

A celeuma em torno da decisão do Tribunal Superior Eleitoral, as tentativas de revertê-la, acima referidas, e o resultado final da contenda são extremamente sintomáticos do papel da Justiça Eleitoral no Brasil.

Quando se busca analisar o modelo institucional da organização do sistema eleitoral de um País, essencialmente, colocam-se duas questões: a quem cabe a administração do processo eleitoral e a quem cabe a resolução do contencioso eleitoral.

No Brasil, ambas as funções são realizadas pela Justiça Eleitoral, órgão especializado do Poder Judiciário, instituída pelo Código Eleitoral de 24 de fevereiro de 1932 e constitucionalmente prevista desde a Carta de 1934.

Assim, tem a nossa Justiça Eleitoral missão das mais amplas no que concerne ao sistema eleitoral. Ela não apenas funciona como ramo especializado do Poder Judiciário, exercendo a função jurisdicional nos

feitos eleitorais, como faz a administração de todas as fases do processo eleitoral, desde o alistamento dos eleitores até a apuração dos votos e proclamação dos eleitos. Não há, no Brasil, interferência legal, seja do Poder Executivo, seja do Poder Legislativo, na administração das eleições ou na decisão final sobre o resultado dessas.

A Justiça Eleitoral é o único órgão da Justiça brasileira com função administrativa que extrapola o seu próprio âmbito e que age sem necessidade de provocação. Trata-se de forma de organização ainda mais espantosa, quando se coteja com o modelo radical de separação dos Poderes e de monopólio da prestação jurisdicional característica da nossa formação constitucional.

Ademais, a Justiça Eleitoral, por intermédio de seu órgão máximo, o Tribunal Superior Eleitoral, é responsável por disciplinar o processo eleitoral, mediante a edição de instruções que, algumas vezes, como se viu acima, chegam, efetivamente, a criar direito.

Tal competência é disciplinada pelo art. 23 do Código Eleitoral, que determina:

“Art. 23. Compete ainda, privativamente, ao Tribunal Superior:

.....
IX – expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código;

.....”

E pelo art. 105 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a Lei Eleitoral, que estabelece:

“Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral expedirá todas as instruções necessárias à execução desta Lei, ouvidos previamente, em audiência pública, os delegados dos partidos participantes do pleito.”

Essa situação não é uniforme em outros países, onde vamos encontrar as mais diversas formas de organização, variáveis conforme a história, o sistema político-eleitoral e o sistema judicial de cada um. Na

verdade, o modelo brasileiro é típico e diferenciado.

Passemos, então, a expor, resumidamente, a forma como a matéria é tratada em outros países, também, expostas, esquematicamente, no Anexo.

No Chile, há a separação entre a atividade jurisdicional e a administração das eleições. A primeira está a cargo do Tribunal Qualificador das Eleições, composto de 3 juizes da corte suprema, 1 advogado e 1 ex-Presidente da Câmara dos Deputados ou do Senado. Existem, ainda, Tribunais Eleitorais Regionais em cada Região do País. Já a administração do processo eleitoral é de responsabilidade do Serviço Eleitoral, órgão autônomo, não integrante de nenhum dos Poderes do Chile, cujo Diretor é nomeado pelo Presidente da República, com aprovação do Senado. O Serviço Eleitoral mantém Juntas Eleitorais em cada Província e Juntas Inscritoras em cada Comuna.

No Uruguai, as questões eleitorais são de responsabilidade da Corte Eleitoral, que, apesar de exercer as atividades jurisdicionais, não integra o Poder Judiciário. É um órgão autônomo, composto por 9 membros, 5 dos quais eleitos pelo Congresso por dois terços de votos e 4 indicados pelos partidos políticos, sendo 2 pelo que obteve o maior número de votos e 2 pelo seguinte na ordem de votação. Os membros da Corte Eleitoral não têm mandato, mas, normalmente, servem em períodos coincidentes com a legislatura. As tarefas de recepção e contagem dos votos são feitas pelas Juntas Eleitorais Departamentais, compostas, em cada Departamento, por 5 membros escolhidos pela Corte Eleitoral, e pelas Comissões Receptoras de Votos, designadas pelas Juntas Eleitorais Departamentais. A administração das atividades eleitorais no período que medeia as eleições é feita pelo Escritório Nacional e pelos Escritórios Departamentais Eleitorais, subordinados à Corte Eleitoral.

Na Argentina, existe uma separação parcial entre a atividade jurisdicional e a administrativa. A Câmara Nacional Eleitoral,

composta por três juizes, nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado, atua como segunda instância dos feitos eleitorais, que são decididos, em primeira instância, pelos juizes eleitorais. Esses juizes, um em cada província e na Capital Federal, são magistrados federais de carreira designados para atuar no campo eleitoral. A Câmara Nacional Eleitoral é, também, responsável pelo Registro Nacional de Eleitores, por intermediário dos juizes eleitorais, pela coordenação das Juntas Nacionais Eleitorais, encarregadas da recepção e contagem dos votos em cada província e na Capital Federal. Cabe, entretanto, à Direção Nacional Eleitoral, órgão do Ministério do Interior, prover a infra-estrutura para as eleições. As eleições provinciais e locais, por sua vez, são regulamentadas em cada província.

Nos Estados Unidos, a administração das eleições, mesmo as federais, é considerada matéria de responsabilidade dos Estados. Há uma grande diversidade em seu desenho, refletindo a forte característica federativa daquela nação. Como regra, cada Estado possui um administrador chefe das eleições, normalmente o respectivo Secretário de Estado. A coleta e contagem dos votos cabem aos condados que, em geral, usam a estrutura dos Estados para fazer isso. O contencioso eleitoral cabe aos tribunais ordinários federais e não há nenhuma especialização na área jurisdicional. O Congresso, entretanto, permanece como juiz último da verificação dos poderes. Existe, ainda, a Comissão Federal de Eleições – FEC, encarregada de gerir o financiamento público federal das eleições, composta de seis membros nomeados pelo Presidente e aprovados pelo Senado, com mandato de seis anos, renovado um terço a cada dois anos. Essa Comissão, muitas vezes, presta assessoria aos Estados em matéria de financiamento eleitoral.

Na Alemanha, a administração do processo eleitoral cabe ao Diretor Eleitoral Federal e à Comissão Eleitoral Federal. O Di-

retor Eleitoral Federal é nomeado pelo Ministro do Interior e escolhe os outros seis membros da Comissão Eleitoral Federal. Há, em cada Estado, um Diretor Eleitoral Estadual e uma Comissão Eleitoral Estadual, e, em cada Distrito, um Diretor Eleitoral e uma Comissão Eleitoral Distrital, escolhidos pelos Governos Estaduais. A recepção dos votos é feita pela Mesa Eleitoral, normalmente escolhida pelos Municípios. O contencioso eleitoral é decidido pela Corte Constitucional Federal, sendo que o Parlamento é, em última instância, o juiz da qualificação dos eleitos, no caso das eleições federais.

Na Itália, a administração eleitoral é feita a partir dos governos locais ou comunais, encarregados do recrutamento eleitoral, havendo, junto a cada comuna uma comissão composta por representantes políticos locais que fiscaliza essa ação. Essa fiscalização é também feita pela Junta Comunal. Os trabalhos de recepção e contagem dos votos são feitos pela Comissão Eleitoral Comunal, fiscalizada pela Comissão Eleitoral Circunscricional, presidida sempre por um magistrado, o Presidente da Corte de Apelação. O contencioso é decidido pelas Cortes de Apelação, em primeira instância, e pelo Tribunal de Cassação, não havendo justiça especializada em matéria eleitoral. Nas eleições para o Parlamento, esse órgão é, em última instância, o juiz da qualificação dos eleitos.

Na França, cabe às prefeituras (*mairies*) a administração das eleições, desde a elaboração das listas eleitorais até a recepção e processamento dos votos. A correção das listas é checada mediante um fichário geral de eleitores elaborado pelo Instituto Nacional da Estatística e dos Estudos Econômicos. O Governo Nacional é responsável, entretanto, pelas despesas decorrentes do processo eleitoral. A atividade jurisdicional, em senso estrito, cabe ao juiz da eleição e, em segunda instância, à Corte de Cassação, sendo, entretanto, o Conselho Constitucional, composto por nove membros, três escolhidos pelo Presidente da República, três pelo Presidente da Assembléia Nacional e

três pelo Presidente do Senado, encarregado de decidir, em última instância, sobre a qualificação dos eleitos, nas eleições para o parlamento.

Na Finlândia, a administração do processo eleitoral está a cargo do Ministério da Justiça. Cada circunscrição eleitoral conta com uma Comissão Eleitoral Distrital, encarregada de homologar as listas de candidatos elaboradas pelos partidos políticos. A estrutura ainda conta com uma Comissão Eleitoral em cada Município e com as mesas eleitorais. O contencioso eleitoral é decidido pelo Poder Judiciário, inexistindo justiça eleitoral especializada.

Vê-se, daí, o caráter *sui generis* de nossa Justiça Eleitoral. Há, nesse ponto, dois aspectos que devem ser destacados. Em primeiro lugar, diferentemente da grande maioria das democracias, no Brasil, os partidos políticos estão alijados da organização do processo eleitoral e, em segundo, diversamente, das demais federações, no Brasil, cabe a um órgão federal o disciplinamento e a organização das eleições locais e regionais.

Ambas as questões são explicáveis pela nossa história eleitoral e pela forma como se deu a transição, nos anos 1930, de um sistema eleitoral absolutamente não democrático para um com um mínimo de confiabilidade e explicam a reação conformista, após o choque inicial, dos políticos e dos partidos políticos à decisão da verticalização das coligações referida no início deste trabalho.

Efetivamente, o processo de transição teve lugar com uma tônica anti-política e anti-partidária, buscando, efetivamente, afastar os políticos da gestão do sistema eleitoral e entregá-la a um órgão supostamente neutro e o mais distante possível de seu objeto. Ou seja, no Brasil, a implantação de um sistema eleitoral democrático se caracterizou não pelo amadurecimento do sistema político-partidário, mas pela desconfiança sobre este.

Esse início marcou tão profundamente a nossa história política que a desconfiança e

as soluções pelo alto têm marcado todas as tentativas de reforma política que o País tem assistido desde então e dificultado o amadurecimento e a autonomização de nosso sistema partidário.

A opção tem sido sempre a de, quando se chega a alguma questão polêmica em matéria eleitoral, transferir a decisão à Justiça Eleitoral. Como as questões polêmicas não são raras em matéria eleitoral, o espaço de atuação do juiz eleitoral acaba sendo extremamente amplo, muitas vezes dando caráter judicial ao processo eleitoral.

Aqui o problema é mesmo agravado quando se observa que a Justiça Eleitoral não tem estrutura própria, utilizando juízes *ad hoc*, quase sempre absolutamente desvinculados dos temas político-partidários, pela própria forma de organização do nosso Poder Judiciário, que, pelo menos em tese, tem como um dos seus princípios basilares essa desvinculação.

Essa despolitização do processo eleitoral não é, certamente, absolutamente negativa. São inegáveis diversos avanços na gestão de nossas eleições, hoje, de uma forma geral, justas e eficientes. Isso, entretanto, não afasta os problemas que a delegação a um órgão judicial de atividades político-administrativas traz.

Esse procedimento acaba sendo prejudicial tanto para a atividade eleitoral e político-partidária, quando se vê, desde a primeira instância e, muitas vezes de forma mais grave lá, a interferência do juiz no processo eleitoral, quando para o Poder Judiciário, que é levado a agir como Poder Executivo e Legislativo, extrapolando e assim prejudicando a sua competência jurisdicional.

Parece-nos ser o momento de se pensar em formas alternativas de organização do nosso processo eleitoral, dando, aos partidos políticos e aos parlamentos, maiores responsabilidades e precisando função jurisdicional do Poder Judiciário.

Anexo

Administração e contencioso eleitoral em países selecionados

PAÍS	ATIVIDADE ADMINISTRATIVA ELEITORAL	ATIVIDADE JURISDICIONAL ELEITORAL
Brasil	Cabe à Justiça Eleitoral, órgão do Poder Judiciário da União toda a administração do processo eleitoral, em todos os níveis, sem qualquer participação dos Poderes Legislativo e Executivo da União ou de qualquer órgão estadual, municipal ou do Distrito Federal.	O contencioso eleitoral é decidido pela Justiça Eleitoral, em seus três níveis: o juiz eleitoral, na primeira instância, o Tribunal Regional Eleitoral, em segunda instância e no nível estadual ou distrital, e o Tribunal Superior Eleitoral, em última instância e em nível nacional.
Alemanha	A administração do processo eleitoral cabe ao Diretor Eleitoral Federal e à Comissão Eleitoral Federal. O Diretor Eleitoral Federal é nomeado pelo Ministro do Interior e escolhe os outros seis membros da Comissão Eleitoral Federal. Há, em cada Estado, um Diretor Eleitoral Estadual e uma Comissão Eleitoral Estadual, e, em cada Distrito, um Diretor Eleitoral e uma Comissão Eleitoral Distrital, escolhidos pelos Governos Estaduais. A recepção dos votos é feita pela Mesa Eleitoral, normalmente escolhida pelos Municípios.	O contencioso eleitoral é decidido pela Corte Constitucional Federal, sendo que o Parlamento é, em última instância, o juiz da qualificação dos eleitos, no caso das eleições federais.
Argentina	A Câmara Nacional Eleitoral é responsável pelo Registro Nacional de Eleitores e, por intermediário dos juizes eleitorais, pela coordenação das Juntas Nacionais Eleitorais, encarregadas da recepção e contagem dos votos em cada província e na Capital Federal. Cabe, entretanto, à Direção Nacional Eleitoral, órgão do Ministério do Interior, prover a infraestrutura para as eleições. As eleições provinciais e locais, por sua vez, são regulamentadas em cada província.	A Câmara Nacional Eleitoral, composta por três juizes, nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado, atua como segunda instância dos feitos eleitorais, que são decididos, em primeira instância, pelos juizes eleitorais. Esses juizes, um em cada província e na Capital Federal, são magistrados federais de carreira designados para atuar no campo eleitoral
Chile	Exercida pelo Serviço Eleitoral, órgão autônomo, cujo Diretor é nomeado pelo Presidente da República, com aprovação do Senado	Compete ao Tribunal Qualificador Eleitoral composto de 3 juizes da corte suprema, 1 advogado e 1 ex-Presidente da Câmara dos Deputados ou do Senado. Existem, ainda, Tribunais Eleitorais Regionais em cada Região do País
Estados Unidos	A administração das eleições, mesmo as federais, é considerada matéria de responsabilidade dos Estados. Há uma grande diversidade em seu desenho, refletindo a forte característica federativa daquela nação. Como regra, cada Estado possui um administrador chefe das eleições, normalmente o respectivo Secretário de Estado. A coleta e contagem dos votos cabem aos condados que, via de regra, usam a estrutura dos Estados para fazer isso. Existe, ainda, a Comissão Federal de Eleições – FEC, encarregada de gerir o financiamento público federal das eleições, composta de seis membros nomeados pelo Presidente e aprovados pelo Senado, com mandato de seis anos, renovado um terço a cada dois anos. Essa Comissão, muitas vezes, presta assessoria aos Estados em matéria de financiamento eleitoral.	O contencioso eleitoral cabe aos tribunais ordinários federais e não há nenhuma especialização na área jurisdicional. O Congresso, entretanto, permanece como juiz último da verificação dos poderes.

PAÍS	ATIVIDADE ADMINISTRATIVA ELEITORAL	ATIVIDADE JURISDICIONAL ELEITORAL
Finlândia	A administração do processo eleitoral está a cargo do Ministério da Justiça. Cada circunscrição eleitoral conta com uma Comissão Eleitoral Distrital, encarregada de homologar as listas de candidatos elaborada pelos partidos políticos. A estrutura ainda conta com uma Comissão Eleitoral em cada Município e com as mesas eleitorais.	O contencioso eleitoral é decidido pelo Poder Judiciário, inexistindo justiça eleitoral especializada.
França	Cabe às prefeituras (<i>mairies</i>) a administração das eleições, desde a elaboração das listas eleitorais até a recepção e processamento dos votos. As correções das listas é checada mediante um fichário geral de eleitores elaborado pelo Instituto Nacional da Estatística e dos Estudos Econômicos. O Governo Nacional é responsável, entretanto, pelas despesas decorrentes do processo eleitoral	A atividade jurisdicional, em senso estrito, cabe ao juiz da eleição e, em segunda instância, à Corte de Cassação, sendo, entretanto, o Conselho Constitucional, composto por nove membros, três escolhidos pelo Presidente da República, três pelo Presidente da Assembléia Nacional e três pelo Presidente do Senado, encarregado de decidir, em última instância, sobre a qualificação dos eleitos, nas eleições para o parlamento.
Itália	A administração eleitoral é feita a partir dos governos locais ou comunais, encarregados do recrutamento eleitoral, havendo, junto a cada comuna, uma comissão composta por representantes políticos locais, que fiscaliza essa ação. Essa fiscalização é também feita pela Junta Comunal. Os trabalhos de recepção e contagem dos votos são feitos pela Comissão Eleitoral Comunal, fiscalizada pela Comissão Eleitoral Circunscricional, presidida sempre por um magistrado, o Presidente da Corte de Apelação.	O contencioso é decidido pelas Cortes de Apelação, em primeira instância, e pelo Tribunal de Cassação, não havendo justiça especializada em matéria eleitoral. Nas eleições para o Parlamento, esse órgão é, em última instância, o juiz da qualificação dos eleitos.
Uruguai	As tarefas de recepção e contagem dos votos são feitas pelas Juntas Eleitorais Departamentais, compostas, em cada Departamento, por 5 membros escolhidos pela Corte Eleitoral, e pelas Comissões Receptoras de Votos, designadas pelas Juntas Eleitorais Departamentais. A administração das atividades eleitorais no período que medeia as eleições é feita pelo Escritório Nacional e pelos Escritórios Departamentais Eleitorais, subordinados à Corte Eleitoral.	Compete à Corte Eleitoral, que, apesar de exercer as atividades jurisdicionais, não integra o Poder Judiciário. É um órgão autônomo, composto por 9 membros, 5 dos quais eleitos pelo Congresso por dois terços de votos e 4 indicados pelos partidos políticos, sendo 2 pelo que obteve o maior número de votos e 2 pelo seguinte na ordem de votação. Os membros da Corte Eleitoral não têm mandato, mas, normalmente, servem em períodos coincidentes com a legislatura.

Financiamento eleitoral e pluralismo político

Fernando Trindade

Sumário

A pretexto de introdução. 1. Pluralismo político e democracia. 2. Financiamento exclusivamente público e 'engenharia' política. 3. Problemas do financiamento eleitoral exclusivamente público. 4. A legitimidade do financiamento privado. 5. Financiamento público direto hoje existente: o fundo partidário. 6. Financiamento público indireto: a importância do acesso ao rádio e à TV. 7. Financiamento eleitoral e partidário de 1946 a 1988. 8. Financiamento eleitoral e partidário a partir de 1988. 9. Financiamento de campanhas na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei eleitoral em vigor). 10. Para concluir: em defesa do financiamento misto das campanhas eleitorais.

Dinheiro, tal como água, sempre encontrará uma saída...¹

A pretexto de Introdução

Nos últimos anos muito se tem discutido a respeito da conveniência, ou não, de se adotar o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais.

Por ocasião dos debates que culminaram com a aprovação da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que, desde então, vem regulamentando as eleições em nosso País, a Câmara dos Deputados chegou a aprovar norma que estabelecia essa espécie de financiamento já para as eleições de 1998.

Entretanto, durante a revisão da matéria no Senado Federal foi afastada a regra do

Fernando A. G. da Trindade é advogado e Consultor Legislativo do Senado Federal.

financiamento público exclusivo. A nosso ver, por duas oposições básicas: a primeira, oriunda da área econômica do Governo Fernando Henrique, que alegava dificuldades orçamentárias, a curto prazo, para fazer frente às despesas que seriam criadas; a segunda oposição veio de amplos setores da Mídia.

Desse modo, a Lei 9.504/97 terminou por conter apenas regra legal genérica, proposta pelo Senado, estabelecendo que o financiamento das campanhas eleitorais com recursos públicos será disciplinado em lei específica (art. 79).

Desde então, o tema do financiamento das campanhas eleitorais tem estado presente na pauta das discussões, quando o assunto diz respeito à assim chamada reforma política.

A propósito, o Senado Federal aprovou em 2001 o Projeto de Lei do Senado nº 353, de 1999, que estabelece o financiamento público exclusivo, encontrando-se a proposição hoje na Câmara dos Deputados.

Outrossim, no final de 2003, a Comissão Especial de Reforma Política da Câmara dos Deputados também aprovou proposta de financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais similar à acolhida pelo Senado.

No presente texto defenderemos a manutenção da combinação do financiamento público e privado dos partidos e das eleições, conforme hoje vigora, sem embargo da permanente necessidade do seu aperfeiçoamento.

A nosso ver, como intentaremos sustentar, o financiamento público exclusivo, além de inadequado é, também, incompatível com o sistema jurídico-político inaugurado com a Constituição de 1988, como também seria alguma eventual proposta no sentido da adoção de sistema de financiamento exclusivamente privado.

1. *Pluralismo político e democracia*

A Constituição Federal estatui no seu art. 1º, V, o *pluralismo* político como um dos cin-

co fundamentos da República Federativa do Brasil.

Tal inscrição, inédita em nossa história, insere-se em contexto de reconhecimento da alteridade e da legitimidade da diversidade presente na sociedade brasileira, afastando exclusivismos e hegemonismos tais como os que vigoraram durante o regime autoritário de 1964/1985.

A esse respeito, recordamos que o sistema jurídico-institucional daquele regime foi erigido sob inspiração direta da chamada *doutrina de segurança nacional*, ideologia estatista que não encontra paralelo na Constituição de 1988.

Na verdade, acreditamos que a inscrição do pluralismo como princípio fundante, na Lei Maior de 1988, constitui corolário da longa prática democrática que levou à superação do autoritarismo, a partir da ampla participação da Cidadania, ativada, aquela participação, por diversas e diferentes forças políticas e que culminou nos trabalhos do processo constituinte de 1987/88, quando as demandas reprimidas durante os mais de vinte anos de ditadura militar afloraram e para ali escoaram. Todos queriam participar da elaboração do novo pacto político do País, o que deu um grau de legitimidade social à Lei Maior de 1988 inédito entre nós.

Entrementes, o Brasil havia se consolidado como sociedade civil de massas e urbana, bem diferente daquela existente em 1964. Os Constituintes eleitos representavam e expressavam essa nova sociedade que tem exatamente como uma de suas características básicas o fato de ser diversa, contraditória mesmo, numa palavra, plural (fato aliás hoje reconhecido por todos, embora, não raro, numa perspectiva apenas retórica).

De nossa parte, acreditamos que a inscrição explícita do pluralismo como fundamento da Constituição de 1988 se deu em razão da necessidade de reconhecimento, pela maioria da nossa sociedade política, da legitimidade da diferença, como proce-

dimento de negação mesma do sistema anterior, quando o outro político, o diferente, era negado, por diversos meios, inclusive o assassinato político legitimado pelo Estado, ainda que *intramuros*.

A propósito, as recentes revelações do jornalista *Elio Gaspari*² afastaram, vez por todas, qualquer dúvida recalcitrante a respeito.

Enfim, o que pretendemos aqui é chamar a atenção para a importância e o alcance do princípio do pluralismo no sistema político-constitucional inaugurado em 5 de outubro de 1988 que, por essas razões, não pode legitimar exclusivismos.

Com base nesse princípio entendemos que o financiamento das campanhas eleitorais, para estar de acordo com a Constituição Federal deverá ser misto e plural, tal como hoje, incorrendo em inconstitucionalidade qualquer proposta no sentido de tornar o financiamento das eleições exclusivamente público, ou em sentido contrário, exclusivamente privado.

2. Financiamento exclusivamente público e 'engenharia' política

Mas cabe a indagação: se o pacto político vigente no País consagra o pluralismo, por que a força da proposta do financiamento exclusivamente público?

A nosso ver, porque – malgrado o texto constitucional – as elites que compõem o aparelho estatal permanecem com a idéia de que os partidos políticos devem ser tutelados pelo Estado.

A propósito, veja-se a decisão do Tribunal Superior Eleitoral³ (confirmada pelo Supremo Tribunal Federal) no sentido de verticalizar as coligações para as eleições de 2002, que teve como pressuposto (embora não explicitado, por inconstitucional) entendimento de que os partidos políticos são entes paraestatais, quando uma das mais importantes mudanças procedidas em 1988 foi, exatamente, a de definir os partidos como pessoas de direito privado (v.g. art.

17, § 2º, da CF) alterando regra tradicional em nosso direito, que considerava os partidos políticos como entes públicos.

Ressalte-se que tal visão tutelar hegemônica, de há muito, o meio político brasileiro, de intervencionistas a pretensos liberais. A propósito, *Sérgio Abranches*⁴ bem lembrou que a decisão do TSE que ora comentamos tinha por trás *o golpismo jurídicista da velha UDN*, golpismo esse que, conforme entendemos, era informado pelo bacharelismo ilustrado que, por seu turno, se assentava em certa tendência autoritária do movimento iluminista, que teve boa recepção entre nós pela via do movimento positivista, ainda no Século XIX.

Veja-se, também inspirada pela verticalização, entre outras a pertinente crítica de *Brásílio Sallum Jr*⁵, que bem lembrou, na ocasião: *É preciso desconfiar da retórica dos que querem 'racionalizar' a vida pública e 'organizar' a política.*

3. Problemas do financiamento eleitoral exclusivamente público

Na verdade, o financiamento público exclusivo, tal como adotado pelo projeto de lei aprovado pelo Senado e também do aprovado pela Comissão Especial da Câmara, vai no sentido de reforçar tendências centralizadoras dos partidos políticos, pois tornará os diretórios estaduais e municipais dependentes do diretório nacional – e os municipais dos estaduais –, devido ao sistema de repasse de recursos, pois, nos termos desses projetos, são os diretórios das instâncias partidárias superiores que receberão a totalidade dos recursos da Justiça Eleitoral, devendo, posteriormente, repassar às instâncias ditas inferiores, as parcelas que lhes cabe.

A esse respeito, há que se ter em mente a relativa fragilidade institucional dos partidos em nosso País e a simétrica força dos seus dirigentes, o que levará ao favorecimento abusivo de alguns candidatos em detrimento de outros. Pode-se argumentar que

hoje isso já ocorre. Com efeito, só que sem a legitimação expressa, pela via do dinheiro público, que passaria a ser utilizado para reproduzir essa iniquidade.

Enfim, parece-nos razoável concluir que de posse da totalidade dos recursos, os detentores do poder das instâncias superiores dos partidos utilizarão tais recursos como moeda – literalmente – de troca. Deste modo, o poder de distribuir verbas conferido aos diretórios nacionais e estaduais funcionará também como elemento estimulador de cooptações das direções sobre as bases (*Me apóie que eu libero dinheiro para você*). Nesta senda, ocorrerão também perseguições a adversários internos (v.g. via atrasos e retenções de repasses).

Neste ponto, registramos a posição de *Marcos Cintra*⁶, que entendemos contraditória, pois, a par de entender que o controle do dinheiro público em espécie repassado aos partidos políticos, via fundo partidário, reforça as oligarquias partidárias, contraditoriamente, defende o financiamento público exclusivo que, como vimos acima, tenderia a reforçar as tendências oligárquicas.

Cumpramos, ainda, consignar que com o financiamento público exclusivo se estará criando mais uma possibilidade para o desvio de dinheiro público, mediante notas frias, superfaturamentos e expedientes que tais.

Por outro lado, como é sabido, a crescente sofisticação (logística, tecnológica, etc.) das produções relativas às campanhas eleitorais tem implicado aumento exponencial de seus custos e ocorre que os valores constantes dos projetos de lei em discussão não têm como fazer frente a esses custos, sem falar em outras despesas geradas pelas eleições.

Cabe ressaltar que, na expectativa de alguns dos seus defensores, o financiamento público exclusivo teria o condão de reduzir o custo das campanhas eleitorais e proporcionar a padronização e simplificação dos programas de propaganda eleitoral.

Conforme entendemos, essa é uma falsa expectativa pois, conforme já expresse aci-

ma, não cremos que a aprovação de lei adotando o financiamento público exclusivo, no limite, acabe com o financiamento privado das campanhas e, por extensão, resulte na padronização dos programas eleitorais no rádio e na TV.

4. A legitimidade do financiamento privado

De outra parte, se nos afigura como contra-senso e absurdo lógico admitir que os partidos são formados na sociedade civil, que são pessoas jurídicas de direito privado e proibir, em termos absolutos, que os sujeitos dessa sociedade participem do financiamento dos candidatos e partidos que nela existem. Uma tal proposta só tem lógica política sob o pressuposto de que os partidos políticos são entes estatais ou paraestatais, o que não pode ser compatibilizado com uma concepção pluralista do processo político.

A propósito, todos sabemos que os partidos políticos surgem para representar e legitimar interesses existentes na sociedade, daí se falar em base social dos partidos. E ocorre que, no limite, a concepção do financiamento público exclusivo nega esse truísmo.

Se o partido político representa setores, parcelas da sociedade, seu financiamento (inclusive eleitoral) deve ser feito também por essas parcelas da sociedade e não apenas pelo Estado.

Recordemos, a propósito, que o art. 5º, inciso XVII, da Lei Maior preceitua ser plena a liberdade de associação para fins lícitos. Ora, a plenitude do direito de associação implica o direito de participar do financiamento da associação de que se participa.

Como pois, proibir que um filiado, um simpatizante, contribua para a campanha eleitoral do seu partido e/ou do seu candidato, sem se chocar de frente com a Constituição?

Importante também consignar que o financiamento exclusivamente público, ao proibir qualquer forma de financiamento privado, contribui para velar, esconder, a

relação do partido com os setores da sociedade cujos interesses representa, obscurecendo, assim, as relações entre a esfera pública e a privada da sociedade, quando o que se deve favorecer é a publicidade dessas relações.

Ademais, o financiamento exclusivamente público levaria os partidos políticos a dependerem do Estado (e, por extensão, de quem o administra) para, por assim dizer, pagar as suas contas eleitorais, o que não é adequado em uma democracia.

Aliás, a busca mesma por recursos na sociedade civil em princípio é positiva, à medida que leva o partido a com ela interagir, o que é fundamental para, inclusive, aumentar a sua representatividade e a sua inserção social.

Especificamente no que toca ao financiamento de empresas privadas aos partidos, entendemos assim: a nosso ver, a pura e simples proibição da contribuição de empresas privadas a partidos políticos, como pretendem os defensores do financiamento público exclusivo, não é razoável.

Aqui cabe a indagação: nas campanhas eleitorais do período autoritário, quando as empresas privadas estavam proibidas de financiar os partidos e candidatos aquela proibição teve eficácia ou as empresas financiavam os partidos e candidatos mediante os famosos *caixas dois*? É certo que financiavam. Portanto, parece-nos que o rigor que havia na legislação anterior à vigente era apenas aparente, uma vez que a sua letra era severa, mas não produzia eficácia social, fracassando quanto ao fim que buscava alcançar.

Por outro lado, a permissão de financiamento de empresas tem contribuído para aproximar o mundo legal do financiamento das campanhas do seu mundo real, ao possibilitar alguma publicidade quanto ao seguinte: primeiro, que empresas contribuem para quais candidatos e partidos; segundo, qual o montante das contribuições. É certo que não é o suficiente, é certo que permanecem as contribuições ocultas, mas, de qual-

quer sorte, diversamente do passado, há hoje um mínimo de transparência quanto a esses aspectos.

Por tudo isso, temos convicção de que o financiamento das campanhas eleitorais também por agentes privados é fundamental no Estado de Direito e não deve ser apenas complementar ou residual, como querem alguns, pois as duas espécies de financiamento eleitoral (público e privado) se equivalem em legitimidade e importância.

De outra parte, apesar da nossa opinião favorável à legalização da contribuição de empresas privadas a partidos políticos, o nosso entendimento é o de que deve permanecer na lei a preocupação de se evitar, nos pleitos, o abuso do poder econômico. Logo, uma liberalização do estilo *laissez-faire*, como pretendem alguns, cremos, deve ser rejeitada.

Nesse sentido, a Constituição determina a repressão do abuso do poder econômico nas eleições, como, também, o abuso do próprio poder político, consoante previsto no seu art. 14, §§ 9º e 10.

Quanto à obrigação dos partidos políticos prestarem contas à Justiça Eleitoral (v.g. art. 17, III, da C.F.; arts. 30 a 37 da Lei 9.096/95), entendemos deva ser mantida em favor da publicidade do financiamento (é direito da cidadania saber quem financia quem).

5. Financiamento público direto hoje existente: o fundo partidário

Criado pela Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965 (art. 60 e seg.), o fundo partidário era originalmente composto por recursos das multas eleitorais, de contribuições de particulares e outros recursos que a lei instituiu.

Os recursos eram repassados à Justiça Eleitoral via orçamento da União. Por seu turno, a Justiça Eleitoral os distribuía entre os partidos políticos, parte igualmente (vinte por cento) e parte em razão das respectivas bancadas na Câmara dos Deputados (oitenta por cento).

Do total recebido, os diretórios nacionais deveriam repassar oitenta por cento aos es-

taduais e esses, por sua vez, deveriam repassar sessenta por cento do recebido aos municipais.

Os recursos do fundo partidário deveriam ser utilizados em atividades de interesse dos partidos, inclusive nas eleições (art. 70, III).

Como é sabido, o fundo partidário foi mantido nos mesmos termos pela Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (arts. 89 e seg.), que sucedeu à Lei 4.740/65 e a previsão de sua existência foi constitucionalizada em 1988.

A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, atual Lei dos partidos, manteve as fontes de financiamento do fundo e criou uma suplementar, dispondo que também o comporão, 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.

Aqui a seguinte observação. Na verdade, o que estão pretendendo as propostas de financiamento público em discussão é ampliar as dotações de que tratamos para os orçamentos que serão executados no ano anterior às eleições, elevando a quantia por cada eleitor.

Enfim, o fato é que já existe, desde 1965, previsão legal de repasse de dinheiro público, em espécie, para os partidos políticos utilizarem nas eleições. A novidade proposta pela tese do financiamento público exclusivo é ampliar expressivamente os valores a serem repassados em ano de eleições e torná-los fonte de financiamento exclusivo das campanhas.

6. Financiamento público indireto: a importância do acesso ao rádio e à TV

Por outro lado, há que se atentar para o seguinte. Em matéria de financiamento público de campanhas eleitorais, o que é relevante em nosso País hoje 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 tal acesso gratuito dos partidos políticos ao rádio e à televisão parece-nos correto e adequado, seja no período de eleições, seja no período entre os pleitos, para efeito de que os partidos levem à cidadania os seus programas e propostas.

Se por um lado, entendemos que num Estado de Direito o financiamento dos partidos políticos não pode ser efetuado apenas pelo aparelho estatal, por outro lado, acreditamos que é função do Estado promover a comunicação dos partidos com o eleitorado e com os cidadãos. Saber o que propõem os partidos e candidatos a cargos públicos para a gestão do Estado e para a sociedade é do interesse público.

Nesse sentido, no caso brasileiro, sendo os serviços de telecomunicações da responsabilidade da União (art. 21, XII e XIII, a, da CF), que os delega a terceiros, acreditamos que os partidos devem ter acesso gratuito a esses serviços.

Pari passu nos parece justo que as empresas concessionárias desses serviços sejam, por assim dizer, indenizadas pelo Estado, em face da cessação de lucros que teriam com anunciantes etc. e também em razão de despesas efetuadas em razão da utilização de tempo de programação por parte dos partidos políticos.

E é o que hoje ocorre, pois, como é sabido, as emissoras de rádio e TV têm direito, por lei, a compensação tributária referente ao horário utilizado, o que implica valor expressivo de dinheiro público.

A propósito, *Marcos Cintra*⁷ informa que os custos do tempo concedido aos partidos no rádio e na TV em 2003 podem ser estimados em algumas centenas de milhões de reais.

Enfim, entendemos que a propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV deve ser mantida, uma vez que confere um mínimo de equidade à propaganda eleitoral.

É importante fazer tal registro, uma vez que não podemos desconhecer que há im-

portantes setores da sociedade brasileira, em especial presentes na Mídia, que trabalham para diminuir esse espaço e, no limite, acabar com ele, com o objetivo de fazer com que a propaganda eleitoral se torne apenas mais uma forma de anúncio pago.

Aliás, a Lei nº 9.504, de 1997, reduziu o tempo de propaganda no rádio e na TV, sob o fundamento de que era excessivo e terminava por *cansar* o eleitor. Embora o argumento seja verossímil, é preciso registrar que, à época, houve forte pressão do setor de rádio e TV para aprovar essa redução. Lembremo-nos que a propaganda eleitoral ocupa parte do horário nobre, e, portanto, mais caro, para os fins de anúncios comerciais.

Cumpra registrar, ademais, contra a rejeição neoliberal de qualquer financiamento público aos partidos políticos, que tal espécie de financiamento se justifica à medida que as eleições são assunto de interesse público.

7. Financiamento eleitoral e partidário de 1946 a 1988

A Constituição de 1946, que redemocratizou o País após a ditadura do Estado Novo, proporcionou regime de liberdade eleitoral e de organização dos partidos políticos, embora os efeitos da Guerra Fria tenham restringido essa liberdade (v.g. cassação do registro do Partido Comunista do Brasil – PCB).

No que diz respeito especificamente às finanças dos partidos políticos, aquela Lei Maior estabelecia como uma das competências 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* (art. 119, VIII).

Por seu turno, o Código Eleitoral instituído em 1950 (Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950) (que era também Lei dos partidos políticos) dispunha sobre finanças partidárias nos seus arts. 143 a 146.

O art. 143 definia que os partidos políticos deveriam fixar nos seus estatutos as quantias máximas a serem despendidas por

seus candidatos, bem como os limites das contribuições dos seus filiados, devendo também manter escrituração contábil do movimento financeiro. Já o art. 144 vedava a percepção de recursos de procedência estrangeira, de recursos públicos e dos recursos sem origem mencionada.

Perceba-se que a Lei 1.164/50 não proibia que os partidos recebessem recursos de entes privados, havendo, portanto, liberdade no que diz respeito ao financiamento eleitoral, com as limitações contidas nos arts. 144 e 145 (esse último vedava as contribuições anônimas).

O fim do regime da Constituição de 1946 (que, segundo entendemos, ocorreu com a instalação do sistema jurídico-institucional do regime de 1964/1985, a partir da vigência do Ato Institucional de 9 de abril de 1964, e não com a vigência da Constituição de 1967) veio trazer novas regras para o regime dos partidos, inclusive no que se refere ao seu financiamento.

Assim, a Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, instituiu a *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*, que ampliou sobremaneira o controle e a ingerência estatal sobre as agremiações partidárias (arts. 54 a 59) e no que diz respeito especificamente ao financiamento instituiu a proibição de as empresas privadas com finalidades lucrativas financiarem os partidos. Tal proibitivo foi mantido na Lei que sucedeu a Lei 4.740/65, ou seja, na Lei 5.682/71 (art. 91, IV), e, como já referido acima, não produziu eficácia.

A proibição de financiamento privado na lei chegou então a tal grau que o § 1º do art. 58 da Lei 5.682/71 vedava que candidato a cargo eletivo, sob pena de cassação do respectivo registro, efetuasse, individualmente, despesas de caráter político ou eleitoral, ou alistamento, arregimentação, propaganda e demais atividades definidas pela Justiça Eleitoral, devendo processar todos os gastos através dos partidos ou comitês, proibitivo esse, além de autoritário, igualmente ineficaz, conforme a crônica das eleições do período anotou.

Registre-se, de passagem, que na mesma data da Lei dos Partidos de 1965 foi promulgada também a Lei 4.737, que instituiu o Código Eleitoral, marcando a separação entre o direito positivo eleitoral e o partidário. Aliás, a Lei 4.737/65 está em vigência até hoje, sem embargo das modificações de que vem sendo objeto.

A Lei nº 5.682, de 1971 (arts. 89 a 109), manteve – quase que *ipsis litteris* – as disposições da Lei 4.740/65, no que diz respeito às finanças partidárias, havendo, pois, continuidade no que diz respeito a esse tema durante todo o regime militar. Novidade da Lei 5.682/71 dizia respeito à expressa proibição de entidade de classe ou sindical contribuir para partido político (art. 91, IV), proibição essa mantida pela Lei 9.096/95 (art. 31, IV).

Aqui, parenteticamente, cumpre anotar que, segundo entendemos, a proibição de que entidades de classe ou sindicatos contribuam financeiramente para os partidos políticos só tem fundamento de direito que lhe dá validade perante a Constituição de 1988 na regra da unicidade sindical (art. 8º, II, da CF), pois se pode sustentar que tal norma pressupõe que todos os trabalhadores devem estar representados em um só sindicato, independentemente de suas convicções político-ideológicas.

Contudo, se vier a ser suprimida a regra da unicidade sindical, da Lei Maior, tal como propugnam diversas propostas de emenda à Constituição em tramitação no Congresso Nacional, passando a vigorar o pluralismo sindical, parece-nos que a proibição de que falamos perde o seu fundamento de validade constitucional, pois se nos afigura razoável que determinado sindicato organizado em razão das convicções políticas de seus aderentes contribua para os partidos políticos que lhes sejam afins.

Isso porque, se houver pluralismo sindical, em tese poderá haver mais de um sindicato por categoria profissional (ou base territorial, ou ramo da economia etc). Obviamente a hipótese de que ora cogitamos pres-

supõe que esses sindicatos sejam mantidos apenas pelos seus filiados e não recebam subsídio do Estado.

Aliás, parece-nos que qualquer pessoa jurídica que esteja recebendo subsídios ou outras vantagens de natureza econômica do Poder público, na perspectiva de uma ética adequada estaria impedida de contribuir para partidos ou candidatos.

8. Financiamento eleitoral e partidário a partir de 1988

Quanto à questão do financiamento das campanhas eleitorais, há três dispositivos constitucionais que guardam relação direta com esse tema, todos situados no art. 17 da Carta Maior.

Em primeiro lugar, o inciso II do art. 17 proíbe os partidos políticos de receberem recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiro. Depois, o inciso III, do mesmo artigo, firma que as agremiações partidárias devem prestar contas a Justiça Eleitoral. Por fim, o § 3º do artigo em tela dispõe que os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário, na forma da lei.

De outra parte, em 19 de setembro de 1995, veio a lume a Lei 9.096/95, a atual Lei dos partidos políticos, que no seu Título III (arts. 30 a 44) trata das finanças e da contabilidade.

No que diz respeito à legislação especificamente aplicada às eleições, em 1993 foi aprovada a Lei 8.713/93, que estabeleceu normas para as eleições de 1994. Entre essas normas, no que se refere ao financiamento dos partidos e candidatos, foram aprovadas algumas que representaram novidade quanto ao assunto. Entre essas normas merecem destaque para o tema do presente trabalho as seguintes:

a) possibilidade de pessoas jurídicas fazerem doações em dinheiro, ou estimáveis em dinheiro, para campanhas eleitorais, até o limite de dois por cento da receita operacional bruta do ano de 1993, ou de trezentas mil UFIR (art. 38);

b) adoção do sistema de bônus eleitorais ao portador, emitidos pelo Ministério da Fazenda a pedido de cada partido político em valor correspondente ao total de gastos previstos pelo partido para todas as eleições realizadas em 1994 (art. 40), devendo qualquer doação a candidato ou gasto próprio ser feito mediante troca por bônus eleitorais em valores correspondentes (art. 43);

c) possibilidade de qualquer eleitor realizar gastos pessoais até um mil UFIR em apoio a candidatos de sua preferência (art. 48).

Aqui há que se ressaltar importantes mudanças feitas pela Lei 8.713/93, de que destacamos o retorno da possibilidade de pessoa jurídica fazer doações para campanhas eleitorais e o sistema de bônus eleitorais.

Já a lei eleitoral para as eleições de 1996 (Lei 9.100/95) limitou as doações de pessoas físicas em dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição (art. 36, § 1º, I) e as de pessoas jurídicas a um por cento da receita operacional bruta do ano anterior às eleições (art. 36, § 1º, III). Entretanto, o § 2º do mesmo artigo admitia ultrapassar esses limites desde que as contribuições e doações não fossem superiores a setenta mil UFIR, no caso de pessoa física e trezentas mil UFIR, no caso de pessoa jurídica e o § 4º estabelecia que em qualquer das hipóteses, a contribuição de pessoa jurídica a todos os candidatos de determinada circunscrição eleitoral não poderia exceder de dois por cento da receita de impostos, arrecadados pelo Município no ano anterior ao da eleição, acrescida das transferências constitucionais.

Por outro lado, o § 5º do mesmo art. 36 substituiu o bônus (que não funcionou bem) instituído pela Lei 8.713/93 pela emissão de recibo equivalente a cada doação.

9. Financiamento de campanhas na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei eleitoral em vigor)

Em setembro de 1997 entrou em vigor a Lei 9.504/97, aprovada para se tornar Lei

eleitoral permanente e superar o chamado casuísmo instaurado no período pós 64, quando se modificava a legislação eleitoral a cada eleição, com o objetivo de garantir a vitória do partido oficial,

Como já dito no início deste trabalho, no que diz respeito especificamente ao financiamento das campanhas, foi muito discutida a adoção do chamado financiamento público das campanhas. Entretanto, foi decidida a não adoção desse mecanismo naquele momento ficando acertado de se tratar do tema em lei específica (art. 79).

Foi mantida a regra que limitou as doações de pessoas físicas em dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição e até com mais força legal, pois foi suprimida a exceção contida na lei anterior (art. 23, § 1º, I), conforme já referido logo acima. No que respeita às pessoas jurídicas, fixou-se o limite de doações em dois por cento do faturamento bruto do ano anterior às eleições (art. 81, § 1º).

Aqui registramos o que segue: conforme entendemos, os critérios para a fixação dos valores máximos a serem doados por pessoas físicas e jurídicas presentes na Lei 9.504/97 são equivocados.

Por um lado, por que a pessoa jurídica que tem rendimentos maiores pode contribuir mais, em termos absolutos, do que a pessoa física que auferir rendimentos menores?

Da mesma forma, por que uma empresa que tem faturamento maior pode contribuir mais, também em termos de valores absolutos, do que uma que tem faturamento menor?

A Lei consagrou, a nosso ver, o seguinte contra-senso: quanto maior é a empresa, quanto maior é o seu faturamento (ou quanto mais rendimentos auferir a pessoa física), mais ela pode contribuir financeiramente para partidos ou candidatos.

Adotou-se a lógica da maior capacidade econômica como fator de discrimen onde não cabe tal adoção, pois ela favorece o abuso do poder econômico, vedado em matéria

de financiamento eleitoral (art. 14, § 9º e seguintes, da CF).

Na lição de *Celso Antônio Bandeira de Mello*⁸:

“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.”

Ora, estabelecer limite único de dois por cento do faturamento bruto da pessoa jurídica, independentemente do tamanho da empresa, como limite às doações eleitorais e estabelecer limite único de dez por cento dos rendimentos no caso de pessoa jurídica, fere o princípio da igualdade.

Na verdade, em matéria de financiamento eleitoral, o correto seria fixar um valor único, fixado não em valores percentuais mas em valores absolutos, tanto para pessoas físicas como para as jurídicas, reconhecendo como uma única pessoa, ademais, as empresas sob um mesmo controlador.

10. Para concluir: em defesa do financiamento misto das campanhas eleitorais

Para concluir, queremos reafirmar que não divergimos da necessidade das campanhas eleitorais receberem financiamento público. Antes, como tivemos oportunidade de frisar nesse trabalho, entendemos tal financiamento legítimo, seja direto (em espécie) ou indireto. Aliás, o financiamento público pode ser, em certas situações, mes-

mo imprescindível para que haja um mínimo necessário de igualdade entre os concorrentes. No Brasil, isso pode ser exemplificado no caso do acesso ao rádio e à TV.

O que não nos parece adequado – e consentâneo com o pluralismo que embasa o nosso sistema político-institucional a partir da vigência da Constituição de 1988 – são as propostas de financiamento público exclusivo, pelas razões acima apontadas.

Aliás, é curioso notar que muitos dos que se definem como liberais e atuam para desregular a economia propõem caminho inverso no que se refere aos partidos políticos, pois propugnam voltar à situação anterior a 1988, onde havia uma severa ingerência do Estado sobre os partidos. De fato, além das propostas de financiamento público exclusivo para as eleições, há propostas também de adoção de cláusulas de barreira; de proibição de coligações; de perda de mandato para parlamentares que trocam de legenda (um contra-senso num sistema eleitoral onde vigora a lista aberta) etc.

Ora, como disse com propriedade já há algum tempo *Leôncio Martins Rodrigues*⁹: por que não deixar funcionar o mercado partidário, ou seja, deixar que os sucessivos pleitos proporcionem que os partidos venham a ter fisionomia mais definida, ao invés de insistir no hábito intervencionista?

De qualquer sorte, alguma forma de financiamento misto das campanhas eleitorais vigora praticamente em todo o Mundo, embora venha se percebendo, nos últimos anos, certa ênfase na Europa no incentivo (controlado) das doações privadas¹⁰ e, diversamente, na América Latina, embora também predomine o sistema misto, está ocorrendo certa tendência de aumento do financiamento público¹¹.

Há que se registrar, ainda, que as realidades são bem diversas e o lado do cristal com que se as mira também. Desse modo, nos países escandinavos a publicação das fontes de financiamento eleitoral é proibida sob a alegação de violação do sigilo do voto, enquanto, por exemplo, na Alemanha e no

Canadá (também entre nós) tal publicação é vista como o direito do cidadão ser informado e como fator de transparência na política¹². Já no México sob hegemonia do PRI os partidos de oposição advogavam o direito à contribuição anônima para proteger seus financiadores de perseguições governamentais¹³.

Por outro lado, a defesa que fazemos do financiamento privado, como já ponderamos acima, não afasta a necessidade de haver limites e controles desse financiamento, antes, pressupõe.

Assim, no caso brasileiro cremos que a partir de um piso devem ser proibidas as contribuições não escrituradas. Também deve haver um teto para as contribuições de entes privados aos partidos, com o objetivo de frear o abuso de poder econômico, devendo haver sanções para os infratores.

A propósito, lembramos aqui recente decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos que, no final de 2003, decidiu pela constitucionalidade de Lei (também ela recente) aprovada pelo Congresso americano, que estabeleceu certos limites para o financiamento privado das candidaturas¹⁴.

Enfim, insistimos, há que se propugnar por uma solução pluralista. Conforme já constatado, se, por um lado, um sistema de financiamento público exclusivo tende a criar dependência dos partidos com relação ao Estado e o seu afastamento da sociedade, por outro lado, o financiamento exclusivamente privado favorece o predomínio de empresas e outros interesses particularistas sobre partidos e candidatos¹⁵.

De qualquer modo, consoante espírita frase que utilizamos como epígrafe do presente trabalho, dita pelo Juiz *John Paul Stevens* por ocasião da decisão da Suprema Corte dos EUA acima referida, e que, segundo entendemos, contém verdade em si mesma: *dinheiro, tal como água, sempre encontrará uma saída...*

Notas

¹ Juiz John Paul Stevens, da Suprema Corte dos EUA .

² Cf. *A Ditadura Derrotada*, Companhia das Letras, 2003.

³ Resolução nº 20.993, de 2002.

⁴ *Correio Braziliense* de 2 de março de 2002.

⁵ *Folha de São Paulo* de 3 de março de 2002, p. 3.

⁶ *Folha de São Paulo* de 20 de outubro de 2003, p. B2.

⁷ *Idem, ibidem*.

⁸ Cf. *Princípio da Isonomia: Desequiparações Proibidas e Desequiparações Permitidas*. Revista Trimestral de Direito Público, 1/1993, p. 81/82.

⁹ *Folha de São Paulo* de 25 de dezembro de 1992, p. 3.

¹⁰ Cf. Noely Manfredini D'Almeida. *Financiamento de Partidos e Campanhas no Mundo*. Paraná Eleitoral, nº 39, c. 2001.

¹¹ Daniel Zovatto G. *Estudio Comparado de las Características Jurídicas y del Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales en América Latina*. Paraná Eleitoral, nº 37, c. 2001.

¹² Cf. Noely Manfredini D'Almeida, *op. cit.*

¹³ Daniel Zovatto G. *op. cit.*

¹⁴ Cf. MC Connell V. Federal Election Commission.

¹⁵ Daniel Zovatto G. *op. cit.*

Financiamento de campanhas eleitorais

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

Sumário

1. Introdução. 2. A regra do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. 3. Regra de financiamento e regra eleitoral: o custo das eleições no Brasil. 4. As propostas de mudança. 5. A comparação internacional. 5.1. Alemanha. 5.2. Estados Unidos. 5.3. Canadá. 5.4. França. 5.5. Itália. 6. Conclusões.

1. Introdução

O financiamento das campanhas eleitorais é matéria das mais controversas em todas as democracias do mundo. Existe a consciência do peso que o poder econômico pode representar na formação da decisão de eleitores, parlamentares e administradores; existe, conseqüentemente, a preocupação em regular as fontes e modos de financiamento das eleições. As regras diferem significativamente, de país para país. Em alguns casos, a contribuição de particulares é livre e a exigência da norma incide exclusivamente sobre a transparência do processo; em outros, particulares estão sujeitos a limites de contribuição; há sistemas que combinam fontes públicas e privadas de financiamento; houve, finalmente, casos de países que optaram por mecanismos de financiamento exclusivamente públicos, vedando toda contribuição de particulares.

Todo esse leque de alternativas, no entanto, parece mostrar-se insuficiente para lidar com a complexidade do problema. Em quase todas as maiores democracias do

Caetano Ernesto Pereira de Araújo é Doutor em Sociologia pela UnB e Consultor Legislativo do Senado Federal.

mundo, sucessivos escândalos abalam a legitimidade dos mecanismos de financiamento das eleições e, por extensão, a legitimidade do próprio sistema político. Observamos, nos anos recentes, a eclosão desses escândalos na Espanha, França, Alemanha e Estados Unidos, entre outros. Na Itália, a crise conhecida como *tangentopoli* destruiu o sistema partidário que governara o país por mais de quatro décadas. Em todos esses casos, segue-se à crise a discussão da regra de financiamento e sua modificação. Em quase todos esses países, portanto, nas últimas duas décadas, essa regra sofreu, mais de uma vez, mudanças radicais e seu aperfeiçoamento continua, ainda assim, no centro de suas agendas políticas.

No Brasil, debatemos a situação do financiamento de campanhas praticamente desde a vigência da Constituição de 1988. Vivemos as crises abertas que resultaram no impedimento do presidente Collor e no processo da Comissão do Orçamento. Vivemos, também, a constante crise velada das denúncias difusas de financiamento irregular contra inúmeros candidatos, do governo e da oposição. Essas denúncias marcaram a campanha de 2002, e atingem hoje personalidades vinculadas ao governo atual.

O presente artigo tem por objetivo discutir a situação presente do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, examinar as propostas de mudança em apreciação e trazer para o debate informação provinda da experiência internacional na questão. Para tanto, abordarei a regra de financiamento que vigora entre nós; os custos da eleição que a operação conjunta da regra de financiamento e da regra eleitoral produzem; as propostas de mudança; e, de maneira breve, alguns exemplos da experiência internacional na matéria.

2. A regra do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil

Entre nós, o financiamento das eleições está regulamentado pela Lei nº 9.504, de

1997, que estabelece normas para as eleições e, de maneira indireta, pelos artigos da Lei dos Partidos Políticos que tratam do Fundo Partidário (arts. 38 a 44 da Lei 9.096, de 1995).

Em linhas gerais, as regras vigentes ordenam:

a) a responsabilidade partilhada de partidos e candidatos sobre a arrecadação e aplicação de recursos na campanha;

b) a fixação de limites máximos de gastos e a constituição de comitês financeiros por parte dos partidos;

c) a abertura de contas específicas, a administração financeira da campanha, e a responsabilidade pela prestação de contas como encargos dos candidatos;

d) a possibilidade do uso de recursos próprios, de recursos do partido (inclusive do Fundo Partidário) e daqueles provenientes de doações de pessoas físicas e jurídicas para a campanha, com a observância dos limites de até 10% dos rendimentos brutos para pessoas físicas e 2% do faturamento bruto para pessoas jurídicas;

e) a vedação de doações provenientes do estrangeiro e de recursos públicos de qualquer natureza (órgãos públicos, fundações, concessionários ou permissionários de serviço público, etc.).

É importante lembrar que a proibição do uso de recursos públicos termina por atingir os sindicatos, uma vez que recursos do imposto sindical, compulsório, estatuído em lei, não podem ter destinação político-partidária.

Em síntese, na prática, o atual sistema combina financiamento privado das campanhas com algum grau de financiamento público, na medida em que recursos do Fundo Partidário podem ser utilizados para essa finalidade.

3. Regra de financiamento e regra eleitoral: o custo das eleições no Brasil

O modelo vigente é vulnerável a uma crítica importante, reiterada ao fim da cada

eleição, quando suas mazelas tornam-se, ao que parece, mais evidentes: confere um peso excessivo ao poder econômico na definição dos resultados eleitorais. O sistema permite, em poucas palavras, que candidatos desconhecidos, sem tradição política ou militância partidária, mas com disponibilidade de recursos, possam ser vitoriosos nas eleições proporcionais e condena candidatos com menores possibilidades de capturar contribuições expressivas à derrota antecipada.

De que maneira a operação da regra eleitoral favorece o poder econômico? Em primeiro lugar, o voto proporcional com listas abertas, ou seja, o sistema no qual o número de cadeiras obtidas por cada partido obedece à proporção de votos conquistados e a ordem dos eleitos é definida pela quantidade de votos de cada um, transforma a campanha de cada candidato em um centro de arrecadação e gastos, em competição primeira com as demais campanhas do próprio partido ou coligação.

Em segundo lugar, porque as circunscrições eleitorais que elegem os membros do Congresso Nacional, as unidades da Federação, são extensas e populosas. Nessas condições, candidatos com recursos suficientes para alimentar uma campanha vigorosa em todos os municípios de seu Estado apresentam uma vantagem comparativa considerável sobre os demais. Além disso, o que seria um patamar racional de gasto máximo, ou seja, o ponto em que o investimento em campanha deixa de obter um retorno significativo em termos de votos, é muito elevado. Na prática, portanto, vigora a regra de quanto maior a quantidade de recursos, maiores as possibilidades de vitória. Em cada pleito, concorrem centenas de candidatos movidos por essa lógica. Não surpreende que as eleições brasileiras constem entre as mais caras do mundo.

Os dados disponíveis sobre gasto eleitoral confirmam essa hipótese. O cientista político norte-americano David Samuels (2002) analisou as informações que os tribunais eleitorais acumularam sobre os gas-

tos declarados pelos candidatos nas eleições de 1994 e 1998. Os gastos declarados em nossas eleições “gerais” (pleitos de presidente, governadores, senadores, deputados federais e estaduais) equivalem ao custo das eleições norte-americanas análogas, que ocorrem num país, como todos sabemos, com população superior e PIB muitas vezes superior aos nossos.

Na verdade, as eleições brasileiras são certamente ainda mais caras, uma vez que os gastos declarados de nossos candidatos são muito inferiores aos gastos reais. Os especialistas estimam essa diferença entre um mínimo de duas vezes e um máximo de dez vezes. Assim, nossa eleição geral de 1994, cujo gasto total declarado foi de US\$ 3,5 bilhões, teria custado, na verdade, alguma cifra entre US\$ 7 e US\$ 35 bilhões. A estimativa mais modesta supera em muito o gasto com a eleição norte-americana de 1996, que teria custado US\$ 3 bilhões. É claro que nossos candidatos só se dispõem a gastar muito porque esses gastos compensam ou seja, são necessários, embora nem sempre suficientes, para a vitória.

Sistemas eleitorais alternativos, encontrados com frequência maior nas democracias do mundo, tendem a produzir eleições mais baratas, que deixam espaço mais reduzido para a influência do poder econômico. O chamado voto distrital, ou seja, uma eleição majoritária em circunscrições uninominais, reduz a área geográfica e a população de eleitores objeto da campanha de cada candidato. Com isso, reduz-se o ponto de investimento eleitoral ótimo, o ponto que permite uma expectativa racional de retorno em termos de votos. A menor capacidade de mobilização de recursos financeiros de uma candidatura não determina, portanto, a perda de sua competitividade. As eleições tendem a precisar de menos dinheiro e, conseqüentemente, a arrecadar e gastar menos.

Ao mesmo resultado chega o sistema proporcional com listas fechadas ou pré-ordenadas em convenção partidária. Nesse caso, cada partido não lança em campanha

dezenas de unidades de captação e gasto de recursos, como no sistema de listas abertas. Como o voto não é dado a nomes, mas à sigla, e as possibilidades da eleição de cada um dependem do desempenho geral do partido, cada um dos partidos constitui uma só campanha, uma única unidade de arrecadação e despesa eleitorais. Também aqui, portanto, a tendência é para um volume de gastos menor que o produzido por nosso sistema de voto proporcional com listas abertas.

4. As propostas de mudança

A mudança da regra de financiamento das eleições encontra-se na agenda do debate político desde a vigência da Constituição de 1988. A discussão tem sido alimentada por uma sucessão de crises políticas abertas que se seguiram à realização de cada eleição. O impedimento do presidente Collor e o episódio conhecido como o caso dos “anões do orçamento” foram os eventos de conseqüências maiores dentre as essas crises abertas em razão de episódios ligados, de maneira direta ou indireta, ao financiamento de campanhas eleitorais. Mais numerosos foram os casos de ameaça de crise, da divulgação de evidências comprometedoras contra políticos do governo e da oposição, que não conseguiram acumular impulso suficiente para gerar uma Comissão Parlamentar de Inquérito e desencadear os resultados políticos e institucionais esperados.

O fato é que numerosos projetos de mudança da regra do financiamento tramitaram e tramitam no Congresso Nacional. Conforme o conteúdo das regras de controle que propõem, podem ser classificados em dois grandes grupos. De um lado, aqueles que propugnam a mudança radical, a adoção de um sistema público exclusivo de financiamento. Nos anos eleitorais, seria distribuída aos partidos políticos determinada quantidade de reais por voto obtido na eleição anterior. Os projetos variam na determinação dos partidos beneficiários (partidos constituídos ou partidos representa-

dos na Câmara dos Deputados, por exemplo) e no montante a ser financiado por voto (a maioria estipula sete reais por voto). Nessa vertente, qualquer contribuição de origem privada, de pessoa física ou jurídica, seria caracterizada como crime eleitoral.

Uma segunda vertente institui o financiamento público, mas não impõe seu caráter exclusivo. Admite fontes particulares, sujeitas a regras e limites mais rígidos que aquelas vigentes hoje. Alguns projetos restringem a contribuição de particulares àquelas provenientes de pessoas físicas, outros permitem-na apenas aos filiados do partido, outros, finalmente, limitam o montante passível de doação.

A proposta de reforma política de autoria de Comissão da Câmara dos Deputados, formada para esse fim em 2003, acolheu, como sabemos, a tese do financiamento público exclusivo de campanha. Outra não havia sido a conclusão da Comissão Temporária Interna do Senado Federal, constituída a partir da aprovação do Requerimento nº 518, em 19 de abril de 1995.

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 as campanhas, sua origem, 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 custo 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 conseqüências do sistema em termos de volume de gastos, demanda por recursos e relação dos candidatos com o universo de financiadores.

5. A comparação internacional

Financiamento público pode ocorrer mediante entrega direta de recursos a parti-

dos ou por meio de renúncia fiscal. Pode ocorrer de maneira concomitante a contribuições de particulares, sujeitas a regras mais ou menos restritivas, ou pretender exclusividade. Alguns dos casos mais significativos da experiência internacional recente serão descritos brevemente a seguir.

5.1. Alemanha

O princípio que rege a legislação sobre financiamento de campanha é o da proteção de partidos e candidatos da influência de grandes financiadores. O financiamento público ocorre mediante reembolso de gastos eleitorais, que pode ser antecipado em relação à campanha eleitoral seguinte, e por meio de subsídio público a contribuições e doações privadas.

O reembolso beneficia partidos que tenham obtido até 0,5% dos votos na eleição anterior, a montantes de 0,85 euros por voto até 3 milhões de votos e 0,70 euros por voto que exceder essa quantia. Para fazerem jus ao reembolso, os partidos devem apresentar contas minuciosas, de receitas e despesas, ao Presidente da Câmara. Mensalidades de filiados e doações são dedutíveis, até certo limite, de pagamento de impostos. Em média, o governo subsidia até 38% dos recursos privados – mensalidades e doações – que chegam aos partidos.

Candidatos distritais independentes, ou seja, não vinculados a partidos políticos, podem ser apresentados por, no mínimo, 200 eleitores de seu distrito. Também eles podem requerer reembolso de despesas em termos similares aos que vigem para partidos.

Doações que superem os 10 mil euros devem ser publicadas na prestação de contas dos partidos, com o nome e o endereço do doador.

Na vigência desse sistema, as mensalidades de filiados representam hoje, para os partidos alemães, em média, de 30% a 50% de suas receitas. Os reembolsos governamentais respondem por mais 30% e o restante provém de investimentos efetuados.

5.2. Estados Unidos

Vigorava, até final de 2003, uma regra estrita para as contribuições diretas de indivíduos, a candidatos e partidos. Contribuições a candidatos não podiam ser superiores a US\$ 1,000, por ano e ciclo eleitoral. Contribuições a partidos não podiam ser superiores a US\$ 25,000, por ano e ciclo eleitoral. Esse dinheiro, sujeito a limitações, é conhecido como *hard money*.

No entanto, havia uma brecha na lei, que permitia a doação de empresas, sindicatos e de indivíduos que desejassem contribuir com quantias maiores que os limites estabelecidos. Era permitido, sem limitação, o apoio a “idéias e atividades partidárias”. Esse dinheiro entrava no caixa do partido e era encaminhado, posteriormente, a candidatos específicos. No jargão de candidatos e financiadores é conhecido como *soft money*.

Além da contribuição destinada à defesa de idéias, empresas e sindicatos podiam financiar propagandas caras, nos meios de comunicação, em torno de temas específicos de seu interesse. Na prática, terminavam por fazer a campanha de um dos candidatos, de maneira direta, com a defesa de algum ponto de sua plataforma, ou indireta, atacando as propostas de seus adversários.

O recente escândalo da Enron demonstrou a fragilidade desse sistema. Afinal, boa parte dos congressistas, chamados a apreciar responsabilidades nesse caso, havia sido beneficiado em suas campanhas por contribuições dessa empresa, na forma de *soft money*. Dois projetos, elaborados pela Câmara e pelo Senado, passaram a tramitar, ambos com o objetivo de limitar esse tipo de contribuição.

Conforme o projeto da Câmara, passava a ser proibido o uso de contribuições para a divulgação de idéias pelos comitês nacionais dos partidos. Esse tipo de contribuição continuava a ser permitido para os comitês estaduais dos partidos, sujeito, no entanto,

ao teto de US\$ 10,000, excluía sua utilização na propaganda político-eleitoral.

As restrições ao emprego do *soft money* eram compensadas por limites mais amplos para as contribuições individuais. Candidatos ao Senado e a presidência a poderiam receber até US\$ 2,000 e partidos políticos, até US\$ 30,000. Os limites eram mais elevados nos casos de candidatos que enfrentam, em seu distrito, adversários notoriamente ricos.

A propaganda financiada diretamente por corporações e sindicatos era vedada nos 60 dias anteriores à eleição e nos 30 dias anteriores às eleições primárias. Quando realizada, deveria ser custeada mediante contribuições dos interessados aos partidos e não contratadas diretamente com a mídia.

O projeto do Senado proíbe todas as contribuições indiretas, assim como as propagandas pagas por sindicatos e empresas, nos 60 dias anteriores à eleição.

No que se refere às contribuições individuais, diretas, a candidatos e partidos, prevaleceu também aqui uma diretriz compensatória: teto de US\$ 2,000 por candidato e ciclo eleitoral e de US\$ 37,000 por partido, por ciclo eleitoral.

Em síntese, a diretriz comum aos dois projetos é a proibição ou forte restrição das contribuições destinadas à divulgação de idéias e das campanhas de empresas e sindicatos na mídia. Continuam permitidas as contribuições de pessoas físicas, a candidatos e partidos, sujeitas, no entanto, a novos limites.

A tramitação de ambos os projetos resultou na aprovação, na fusão de 2003, de lei que impõe restrições severas ao uso de *soft money* e estabelece novos limites para as contribuições de pessoas físicas e jurídicas às campanhas eleitorais.

5.3. Canadá

No Canadá, as eleições são organizadas pela Comissão Eleitoral do Canadá, a quem cabe também a fiscalização e o controle sobre a arrecadação de recursos e os gastos de

partidos e candidatos. O financiamento é misto, uma vez que a lei permite contribuições privadas e prevê financiamento público para as campanhas.

Os candidatos são responsáveis pela administração financeira da campanha, abrem uma conta corrente exclusiva para essa finalidade e nomeiam um tesoureiro oficial e um auditor.

A legislação canadense não limita as contribuições privadas às campanhas, seja no montante, seja na fonte. A opção recaiu sobre o controle dos gastos. A idéia é que a fixação de limites de gastos e a exigência de transparência conferem maior equidade ao pleito. São vedadas apenas, portanto, as contribuições anônimas e aquelas provenientes do estrangeiro.

O limite de gastos varia de circunscrição para circunscrição. O voto é distrital e existem 301 distritos no país. Nas eleições de 1997, a média dos limites de gastos por candidato foi de 62.000 dólares e o limite para partidos que apresentam candidatos em todos os distritos foi de 11 milhões de dólares.

O financiamento público das campanhas consiste em: a) renúncia fiscal de parte do imposto de renda dos doadores a partidos e candidatos e b) reembolso parcial dos gastos de campanha.

No imposto de renda, há uma progressão de doações e respectivos descontos, até o máximo de US\$ 1,150 de doação, que dá o direito a US\$ 500 de crédito ou abatimento no imposto. O reembolso parcial pode chegar a 22,5% dos gastos dos partidos que ultrapassem os 2% dos votos, desde que suas contas sejam aprovadas por uma auditoria. No caso dos candidatos, 50% dos gastos podem ser reembolsados.

A legislação canadense defronta-se hoje com a regulamentação dos gastos de terceiros. Simpatizantes de uma candidatura trabalham por ela, recebem doações e efetuam gastos sem controle algum, uma vez que não são candidatos nem partidos. Houve uma tentativa recente de impor limitação de US\$ 1,000 às contribuições de terceiros, tentati-

va que fracassou em razão da dificuldade de fiscalização.

5.4. França

A França optou recentemente pelo financiamento público das campanhas e, em 1995, proibiu as contribuições de pessoas jurídicas e de sindicatos. Curiosamente, a mesma legislação define como despesa de campanha apenas os gastos autorizados expressamente pelo candidato. Esse entendimento abre a possibilidade da constituição de comitês autônomos, de simpatizantes, livres para arrecadar e gastar sem controle. Criou-se uma situação semelhante ao *soft money* norte-americano e aos gastos de terceiros no Canadá.

O financiamento público opera mediante reembolso de 50% do limite definido de despesas, para os partidos que obtenham pelo menos 5% dos votos nas eleições. A distribuição desses recursos entre os partidos obedece, em partes iguais, ao número de votos obtidos nas eleições para a Assembleia Nacional e ao número de parlamentares filiados ao partido.

5.5. Itália

A política italiana foi abalada há poucos anos pelo episódio conhecido como *Tangentopoli*, a descoberta de uma ampla rede de corrupção envolvendo as lideranças de alguns dos principais partidos do país, grandes empresários e contatos com o crime organizado. Como resultado, o sistema partidário entrou em crise e sofreu uma reformulação completa. A legislação do país sobre a matéria já contava com uma tradição de confusão e ineficácia. Data de 1974 uma lei dispendo sobre o financiamento público de campanha. Em 1997, esse sistema foi substituído por um modelo de “financiamento voluntário dos partidos políticos” e, em 1999, surge um novo documento legal, disciplinando as contribuições voluntárias e o reembolso público de gastos de campanha. A matéria, no entanto, ainda é objeto de debate e encontram-se hoje em

discussão e tramitação, mais uma vez, propostas de alteração das regras de financiamento de campanha.

6. Conclusões

A breve discussão acima efetuada permite adiantar algumas conclusões provisórias, a serem objeto de investigação por estudos posteriores.

Em primeiro lugar, parece claro que o tema financiamento de campanhas eleitorais permanece na agenda política do Brasil, onde afinal há uma proposta de reforma política em curso, que acolhe nova regra de financiamento, assim como na de todos os países aqui examinados. Em todos os casos, a legislação tem sido objeto de mudanças recentes, algumas radicais, e novas modificações encontram-se em apreciação. O debate e a mudança, na maior parte das vezes, sucedem-se à eclosão de escândalos financeiros, com a conseqüente rejeição da velha regra por parte da opinião pública. Nesse roteiro, o desfecho mais comum é a modificação das normas e, por diversas vezes, a substituição dos governos. Além do caso Enron, nos Estados Unidos, cabe lembrar o episódio Köhl, na Alemanha; a queda do governo socialista na Espanha, a *Tangentopoli* italiana, além de episódios similares ocorridos recentemente no Japão e na França. Tudo indica, portanto, que o incremento dos fluxos de informação e na transparência dos processos político-eleitorais têm como conseqüência revelar um desajuste estrutural entre as engrenagens dos mecanismos de financiamento de campanha e as convicções e valores predominantes na opinião pública desses países. Daí a crise recorrente e a mudança permanente da legislação.

Em segundo lugar, parecia ser comum a diferentes arranjos institucionais uma combinação de posturas: rigidez para com as finanças de partidos e candidatos com tolerância extrema para com recursos de terceiros, simpatizantes ou outras formas de *soft*

money, no jargão norte-americano. Essa combinação parece haver entrado em crise em vários países, à medida que o peso do poder econômico sobre a escolha e as decisões dos representantes do povo e as conseqüências desse fato vem-se tornando mais evidentes.

Em terceiro lugar, um novo modelo parece longe ainda de definição, mas a tendência predominante parece ser a limitação ou redução de contribuição de origem privada, normalmente por caminhos indiretos, para partidos e candidatos, acompanhada, em muitos casos, de criação ou expansão das fontes públicas de financiamento.

Finalmente, em quarto lugar, vimos que no Brasil, a discussão sobre financiamento de campanha concentrou-se sempre nas fontes dos recursos e nunca abordou a questão da estrutura de gastos imposta pelo sistema eleitoral. No entanto, a proposta de

reforma política ora em tramitação na Câmara dos Deputados contempla ambas as dimensões da questão: estabelece o financiamento público exclusivo de campanha e altera a sistemática do voto proporcional, no rumo das listas fechadas ou pré-ordenadas de candidatos. São atacados, portanto, os dois pólos da questão: a origem, pública, de acordo com a proposta, do financiamento, e o custo da eleição, mediante a adoção de um sistema que tende a gerar pleitos que demandam um montante menor de recursos.

Bibliografia

CAGGIANO, M.M.S. "Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais" in Revista de Direito Constitucional e Internacional n. 41, outubro-dezembro de 2002.

Fidelidade partidária

Um panorama institucional

Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel

Sumário

1. A fidelidade partidária na Constituição. 2. A fidelidade partidária na legislação ordinária. 3. Casos recentes de trocas de partido na Câmara dos Deputados. 4. Razões das trocas de partido. 5. Conseqüências das trocas de partido para os eleitores e para os partidos. 6. A fidelidade partidária nos debates sobre a reforma política.

1. A fidelidade partidária na Constituição

A fidelidade partidária, entendida como o dever que se impõe ao parlamentar de obediência às diretrizes do partido e de permanecer no partido em que tenha sido eleito, sob pena de perda do mandato, é recente no Brasil. Foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, em seu art. 152, que dispunha, em sua versão original:

“Art. 152. A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

I -

V - disciplina partidária;

VI -

Parágrafo único. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente

Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel é Mestre em Ciência Política pela UFMG e Consultora Legislativa do Senado Federal.

estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.”

A Lei nº 5.682, de 1971 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos, regulava a matéria e impunha, como a norma constitucional, a cassação do mandato do parlamentar que deixasse o partido pelo qual se elegera ou descumprisse as diretrizes e programas estabelecidos pela direção partidária.

O instituto, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978, se manteve até sua extinção, pela Emenda Constitucional nº 25, de 1985, que deu nova redação ao art. 152 para estabelecer:

“Art. 152. É livre a criação de partidos políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a Soberania Nacional, o regime democrático, o pluralismo político e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados os seguintes princípios:

I -

.....

V -

§ 1º

.....

§ 3º Resguardados os princípios previstos no *caput* e itens deste artigo, lei federal estabelecerá normas sobre a criação, fusão, incorporação, extinção e fiscalização financeira dos partidos políticos e poderá dispor sobre regras para a sua organização e funcionamento.”

A Constituição Federal de 1988 trouxe de volta o instituto da fidelidade partidária, porém com importante mudança em relação ao texto de 1969, porque, principalmente, não impôs penalidades para o não exercício da regra. As bases para o entendimento da fidelidade partidária na Constituição estão em dois artigos, o 14 e o 17. O primeiro, ao dispor sobre as condições de elegibili-

dade (art. 14, § 3º), determina a filiação partidária (inciso V) como uma das exigências para o cidadão postular uma candidatura a qualquer cargo eletivo, além de outros requisitos (nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral, domicílio eleitoral e idade mínima de trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador, trinta anos para Governador e Vice-Governador dos Estados e do Distrito Federal, vinte e um anos para Deputado Federal, estadual e distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz, e dezoito para Vereador).

O art. 17, que trata dos partidos políticos, no Capítulo V do Título II – dos Direitos e Garantias Fundamentais, estabelece que 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 preceitos que enumera:

“I – caráter nacional;

II – proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III – prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV – funcionamento de acordo com a lei.”

O § 1º assegura aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, e determina que seus estatutos deverão estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias. Depois de adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, os partidos registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral (§ 2º). Os partidos políticos poderão receber recursos do fundo partidário e terão acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei (§ 3º). Finalmente, o § 4º veda a utilização, pelos partidos políticos, de organização paramilitar.

Esse dispositivo, entretanto, não constitui uma retomada do instituto tal como es-

tabelecido na norma constitucional de 1969, como se pode observar pelo elevado número de troca de partidos por parte dos parlamentares, desde sua edição. Ao determinar que os estatutos partidários incorporem normas de fidelidade e disciplina partidárias, a Constituição está outorgando aos partidos uma ampla margem de autonomia, para que regulem esses institutos, em suas normas organizacionais e programáticas, com maior ou menor rigor.

Todavia, ao estabelecer como preceito o funcionamento parlamentar de acordo com a lei, a Constituição Federal impõe sérias restrições ao funcionamento dos partidos. Vale registrar, embora não seja objeto deste artigo, que o funcionamento parlamentar, definido na Lei nº 9.096, de 1995, nos arts. 12 e 13, constitui uma restrição ao livre funcionamento dos partidos, quando determina:

“Art. 12. O partido político funciona, nas Casas Legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas Casas e as normas desta Lei.

Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.”

Por força de norma de transição contida no inciso I do art. 57 da mesma lei, a incidência do art. 13 está suspensa até a proclamação do resultado das eleições de 2006, o que protege os partidos que, já existentes ao tempo da edição da lei, tenham elegido e mantenham filiados, no mínimo, três representantes de diferentes Estados.

Para se candidatar, o cidadão deve estar filiado a um partido político, cuja disciplina deverá orientar seu desempenho parlamentar, depois de eleito. A Constituição não exige a permanência do parlamentar no partido, assim como não prevê medidas para impedir a troca de partidos.

A perda de mandato, que era a principal pena imposta pela norma constitucional anterior aos que trocassem de partido, na atual Constituição é imposta apenas como sanção para infrações mais graves, como o procedimento declarado incompatível com o decoro parlamentar, condenação criminal em sentença transitada em julgado e outras definidas no art. 55. Além de não determinar a perda de mandato por infidelidade partidária, a Constituição Federal proíbe totalmente essa punição, quando veda, no art. 15, a cassação dos direitos políticos, cuja perda ou suspensão só ocorrerá nos casos de cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado, incapacidade civil absoluta, condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos, recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII e improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

2. A fidelidade partidária na legislação ordinária

Pressuposto indispensável para a candidatura, e, por conseguinte, para a aquisição e o exercício do mandato eletivo, a filiação partidária, exigida pela Constituição, é fator determinante da fidelidade partidária, no sentido de exigir obediência às normas doutrinárias e programáticas e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção do partido, nos termos de seu estatuto. É o que estabelece a legislação ordinária, mais especificamente o Código Eleitoral e a Lei dos Partidos Políticos.

A Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que instituiu o Código Eleitoral, determina, em seu art. 87, *caput*, que só podem concor-

rer às eleições candidatos registrados por partidos. No parágrafo único estabelece que nenhum registro será admitido fora do período de seis meses antes da eleição.

A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre os partidos políticos e regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V da Constituição Federal – Lei dos partidos políticos, reproduz o texto da Constituição, nos arts. 2º e 3º, ao assegurar a livre criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, cujos programas deverão respeitar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, e, de igual modo, autonomia ao partido político para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

O art. 15 determina que o estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa (inciso V). A norma do art. 16 exige o pleno gozo dos direitos políticos para a filiação partidária. Além disso, para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deve estar filiado ao respectivo partido pelo menos um ano antes da data fixada para as eleições majoritárias ou proporcionais, conforme determina o art. 18 da lei.

O capítulo V da lei trata das normas de fidelidade e disciplina partidárias, nos arts. 23 a 26, *verbis*:

“Art. 23. A responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que dispõe o estatuto de cada partido.

§ 1º Filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político.

§ 2º Ao acusado é assegurado amplo direito de defesa.

Art. 24. Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos

princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto.

Art. 25. O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

Art. 26. Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito.”

Assim como os partidos dispõem de liberdade para a tipificação das condutas consideradas manifestações de infidelidade partidária, eles devem respeitar os ditames constitucionais (em especial os direitos fundamentais) e legais (Lei nº 9.096, principalmente) para a imposição das penalidades. Autores como José Afonso da Silva, Celso Ribeiro Bastos e Clèmerson Clève entendem que o instituto deve ser aplicado com moderação, de modo a impedir a ditadura partidária ou o domínio dos oligopólios políticos. Este último ressalta ainda que o instituto

“não pode desviar-se de sua finalidade, que é a manutenção da coesão partidária, para permitir a persecução de objetivos outros que não aqueles legítimos (desvio de finalidade). Nem pode, ademais, transformar o parlamentar em mero autômato, em boca sem vontade, destinado apenas a expressar, sem independência e violen-

tando a consciência e a liberdade de convicção, as deliberações tomadas pelos órgãos partidários, nem sempre constituídos por titulares de mandatos conferidos pelo eleitorado.”¹

Na lição de Clèmerson Clève, o mandato decorre dos poderes conferidos pela Constituição e o partido não pode dispor livremente sobre o mandato. E acrescenta:

“O fato de, no sistema constitucional brasileiro contemporâneo, o parlamentar não perder o mandato em virtude de filiação a outro partido ou em decorrência do cancelamento da filiação por ato de infidelidade é eloqüente. Ainda que, doutrinariamente, o regime do mandato possa sofrer crítica, é indubitoso que, à luz do sistema constitucional em vigor, o mandato não está à disposição do partido.”²

Salienta ainda que o mandato no Brasil é representativo, não imperativo, de onde decorre que a fidelidade partidária deve ser utilizada de forma moderada, jamais agredindo os direitos fundamentais do parlamentar, em especial a liberdade de consciência. E conclui:

“Assim, mesmo que necessário o instituto para a manutenção da coesão partidária, ele não pode ser utilizado até o ponto de (i) ofender a natureza da representação; (ii) substanciar mecanismo de violação aos direitos fundamentais dos mandatários; (iii) implicar desvio de finalidade (a pretexto de manter a coesão partidária facultar-se o controle das minorias oligárquicas sobre os mandatários); (iv) permitir a cassação dos direitos políticos dos filiados eventualmente expulsos. Ou seja, o território da fidelidade partidária não é ilimitado, sendo certo que suas fronteiras derivam também da incidência de outros dispositivos da Constituição Federal. Apenas uma interpretação sistemática da Constituição é capaz de ilustrar

os verdadeiros contornos do instituto. Qualquer interpretação isolada do texto do art. 17, § 1º, da Constituição, portanto, ensejará a emergência de um sentido falseado do Texto Constitucional e, nomeadamente, do regime de fidelidade no âmbito partidário.³

Mesmo que obedeça às diretrizes estabelecidas pela direção partidária, o parlamentar poderá, em determinadas circunstâncias, discordar de alguma orientação ou decisão, por razões de foro íntimo ou de natureza política, ideológica ou religiosa. É importante, porém, observar que, no Brasil, o relacionamento com o governo causa mudanças freqüentes nas orientações políticas de um partido. Isso tem levado a impasses entre os parlamentares e a direção partidária. Esta exige daqueles fidelidade à nova diretriz, mesmo que haja conflito com o programa original do partido. O caso mais recente, da expulsão de três parlamentares do PT (dois deputados e uma senadora), em dezembro de 2003, é ilustrativo dessa situação.

A troca de partidos, permitida pela Constituição Federal e pela legislação partidária e eleitoral, contribui para diminuir o grau de representatividade do regime democrático brasileiro, porque não respeita a vontade do eleitor. O voto dado a um partido é indiretamente transferido, após as eleições, para outro partido, alterando a representação eleita, sem consulta ao eleitor.

3. Casos recentes de trocas de partido na Câmara dos Deputados

As trocas de partido vêm marcando a política brasileira desde a democratização, em 1985. No período democrático de 1946-64, em que não havia restrição para essas trocas, as mudanças ocorreram, porém com menor intensidade. Figuras tradicionais da política brasileira estiveram sempre associadas a um mesmo partido: Getúlio Vargas, João Goulart e Leonel Brizola ao PTB; Tancredo Neves, Amaral Peixoto, Benedito Va-

ladares ao PSD; Carlos Lacerda, Milton Campos, Afonso Arinos à UDN.

Além de não terem diminuído com o avanço da democracia, as mudanças de partido viraram quase uma regra, ou melhor, uma solução para múltiplos problemas dos políticos, como convenções perdidas ou ameaçadas, ampliação das chances dos candidatos nas eleições proporcionais, conflitos e aproximações pessoais, busca de recursos para projetos regionais e locais (movimento que justifica o aumento das bancadas governistas, principalmente logo após as eleições) e até diferenças ideológicas, conforme registra Jairo Nicolau, em artigo publicado no *Jornal do Brasil*.⁴

As mudanças de partido também ocorrem em outras democracias, como nos Estados Unidos e na Itália, porém não com a mesma intensidade que se verifica no Brasil, o campeão de troca de partidos, até mesmo entre os países da América do Sul, segundo estudos recentes.⁵

Os dados podem variar conforme a ótica da qual se observe o fenômeno, mas revelam, com pequenas diferenças, a intensidade com que ocorrem as mudanças de partidos no País. Carlos Ranulfo Félix de Melo aponta que, no período entre 1985 e 1998, 686 deputados, entre titulares e suplentes, mudaram de partido no Congresso, e que a movimentação está distribuída igualmente nas quatro legislaturas analisadas.⁶

Em seu artigo já citado, Jairo Nicolau afirma que nas legislaturas de 1987-91, 1991-95 e 1995-98, que totalizaram 1503 Deputados Federais, um total de 467 parlamentares, ou seja, 31%, abandonaram o partido pelo qual se elegeram, durante a legislatura. Ocorreram trocas em todos os partidos, porém com diferença de intensidade entre eles. O PT perdeu menos eleitos, ou seja, três Deputados em 100. O PTB perdeu 41%, o PSDB 16%, o PFL 24%, o PPB 26%, o PMDB 34% e o PDT 37%.

No período de 1999 a 2003, que engloba a 51ª legislatura e o primeiro ano da 52ª, ocorreram 290 mudanças de partido na Câ-

mara dos Deputados. Dos partidos políticos com representação na Câmara dos Deputados (18 na 51ª legislatura e 19 na 52ª), quase todos perderam parlamentares. Saíram do PFL 47 Deputados, 38 do PMDB, 44 do PSDB, 7 do PDT, 19 do PL, 10 do PTB, 2 do PMN, 1 do PV, 20 do PST, 2 do PMN, 2 do PSD, 2 do PT, 2 do PSC, 3 do PRONA, 3 do PPS, 1 do PSL, 2 do PRTB, 30 do PPB e 7 do PSB.

Em outubro de 2003, Roberto Pompeu de Toledo registrava, em artigo na Revista *Veja*, a rapidez das mudanças de partido, relacionando-as com a busca de vantagens junto ao governo. Partidos da base de apoio governista, como PTB e PL, tiveram aumento considerável de seus quadros, no período de menos de um ano. De uma bancada eleita de 26 deputados, o PTB passou para 55. O PL também aumentou, de 26 para 42, enquanto os partidos da oposição, PFL e PSDB, passaram de 84 para 65, o primeiro, e de 70 para 52, o segundo.

No final de 2003, até mesmo o coeso PT acabou perdendo, por excesso de cobrança ideológica, cinco de seus quadros, quatro deputados (Gabeira, Babá, João Fontes e Luciana Genro), e a senadora Heloísa Helena.

Como se discute a seguir, as trocas de partido se realizam, em primeiro lugar, porque a legislação permite. Não existem normas rígidas para assegurar a permanência dos parlamentares nos partidos pelos quais se elegeram, desde 1985, quando a fidelidade partidária deixou de ser motivo para a perda de mandato.

“O contexto em que se desenvolveu o recente sistema partidário brasileiro se mostrou (...) desfavorável à manutenção de um deputado em seu partido de origem. A partir de 1985, os deputados brasileiros passaram a ter, e estavam plenamente informados disso, um enorme leque de opções no caso de se sentirem, fosse porque fosse, insatisfeitos em seu partido. Realizar a mudança, por sua vez, não era

nenhum problema. De um lado porque a legislação, além de permiti-lo, facilitava sobremaneira as coisas ao tornar viável a sobrevivência de qualquer agremiação no cenário político. De outro, porque o próprio eleitorado, que durante o regime militar chegara a apresentar índices de identificação partidária razoáveis, logo se mostraria desatento quanto aos partidos e à trajetória partidária de seus representantes. Finalmente, os vínculos entre os deputados e os partidos revelavam-se frágeis. Uma fragilidade que seria o resultado combinado de uma série de fatores: o pouco tempo de vida dos partidos; a sua origem, com exceções, vinculada a movimentos de reacomodação parlamentar das elites políticas; uma forte dinâmica política regional e local inibindo a afirmação de um perfil nacional; a inexistência de critérios de recrutamento para candidatos nos partidos e a realização de campanhas político-eleitorais fortemente individualizadas.”⁷

Mesmo os compromissos de campanha junto ao partido (como o pagamento de financiamento de candidatura) são desconsiderados na hora de optar por uma legenda que pode apresentar possibilidades de maiores ganhos imediatos, como aprovação de recursos para seu reduto eleitoral, por intermédio das emendas ao orçamento. Em segundo lugar, outra importante razão para a troca de partido é a obtenção de funções de liderança e de cargos nas comissões parlamentares permanentes, o que, em última análise, também assegura mais recursos e possibilita a continuidade da carreira política, como resultado de apoio para novas eleições.

4. Razões das trocas de partido

Embora o cidadão só possa postular sua candidatura se estiver filiado a um partido político, as regras eleitorais permitem que a

candidatura apareça, ao eleitor, como do candidato, não do partido. A individualização das candidaturas e sua não identificação com o partido começa no interior das agremiações partidárias. A disputa maior é por uma indicação no partido e não entre candidatos de partidos diferentes, em razão do sistema de listas abertas, no qual os votos são distribuídos primeiro aos partidos, de acordo com o número de votos obtidos e, em cada partido, de acordo com o número de votos que cada candidato recebeu. A eleição é determinada, primeiro, pelo número de votos recebido pelo partido, mas depende, para o candidato, de sua capacidade de obter votos para si, individualmente. Esse sistema acaba estimulando o individualismo nas campanhas, em detrimento do partido.

Tal sistema, combinado com a ausência de regras que estimulem a coesão interna nos partidos e a permanência dos parlamentares nas agremiações, findam por estimular a autonomia dos representantes eleitos, que consideram seus mandatos como decorrentes de seus esforços pessoais, mais do que de uma boa campanha do partido.

Se os fatores apontados anteriormente (pouco tempo de existência dos partidos; origem dos partidos em geral ligada a acomodações das elites políticas; forte dinâmica política regional e local, que impede a formação de partidos de caráter nacional; inexistência de critérios de recrutamento para candidatos nos partidos e campanhas eleitorais individualizadas) ajudam a entender a elevada ocorrência das mudanças de partido no interior do legislativo brasileiro, pouca explicação acrescentam sobre a origem do movimento e as razões de sua permanência e de seu crescimento. Os parlamentares poderiam continuar nas mesmas legendas pelas quais haviam conquistado o mandato, ignorando a existência de um grande número de alternativas partidárias e de uma legislação altamente permissiva.

Mas há motivos muito fortes para que não se mantenham no partido, conforme

assinala Ranulfo, que prioriza dois: a) o processo de desestabilização que atingiu o recente sistema partidário brasileiro logo na sua primeira década de existência e, b) a percepção, pelo deputado, de que a mudança de partido seria uma oportunidade de maximizar suas chances de sucesso na carreira.⁸ Depois de estudar as trocas de partidos no período 1985 a 1998, Ranulfo conclui que os deputados migram em busca de melhores alternativas para maximizar as chances de sucesso na carreira política. Ao escolher entre permanecer no partido e se afastar dele, o deputado é movido, inicialmente, pela necessidade de sobrevivência de uma carreira política cujo futuro lhe parece incerto, assim como é certo que a mudança de partido não lhe trará grandes custos.

A realidade atual, de intensas migrações no sentido governista, comprova a hipótese de que, em última análise, o deputado troca de partido em busca de melhor alternativa partidária, ou seja, da que lhe permita maior acesso aos recursos disponibilizados pelo poder Executivo, para alocação junto às suas bases eleitorais e para garantir a continuidade de sua carreira.

“O controle sobre recursos de ordem política por parte dos partidos, ou de cada deputado, possibilita grande vantagem competitiva no contexto eleitoral brasileiro. Aos partidos, através de seus líderes, interessa o acesso às arenas decisórias e o controle de ‘territórios’, no interior do governo, capazes de funcionar como fonte de recursos utilizáveis na intermediação das relações com seus pares e com a sociedade. Ao deputado individualmente interessa situar-se em posição que possibilite um bom desempenho na execução de uma estratégia voltada para a transferência de recursos públicos para o benefício exclusivo de sua base eleitoral.”⁹

Outro dado importante no estudo do fenômeno é a relação entre a ideologia partidária e a troca de partido. As trocas têm ocor-

rido, em geral, dentro do mesmo espectro ideológico, e se verificam mais nos partidos menos coesos, mais novos, com menor tradição na política.

“Na década de 90, 48,3% dos deputados eleitos pelo conjunto dos partidos de direita menos o PFL mudaram de partido, optando, a esmagadora maioria, por migrar para uma legenda situada dentro do mesmo campo ideológico. Isto significa que, no que se refere à direita, as fronteiras entre os partidos possuem muito pouco significado. Estar no PTB, no PPB ou numa sigla de menor expressão é algo que, para boa parte dos congressistas, explica-se pela combinação um tanto fortuita de fatores vinculados à sua viabilidade eleitoral. Sua opção partidária pode mudar a qualquer hora. Em menor grau isto vale para o centro: basta ver a intensidade das trocas entre PMDB e PSDB.”¹⁰

As mudanças de partido, por promoverem um afastamento entre o sistema partidário eleitoral e o sistema partidário parlamentar, comprometem a representatividade do sistema político brasileiro. Diante de um sistema político pouco inteligível para o eleitor comum, a mudança de partido contribui para agravar o quadro, porque distancia as bancadas do início e do final das legislaturas, dificultando o acompanhamento, pelo eleitor, do representante que ajudou a eleger. Assim, *se, em democracias menos PECULIARES do que a nossa, é possível ao cidadão atento julgar o desempenho de um deputado observando a postura de seu partido, no Brasil esta possibilidade é dificultada pelas freqüentes trocas de legenda.*¹¹

Outro aspecto da fidelidade partidária, a coesão interna dos partidos, não oferece indicações sobre os motivos das evasões. Ao contrário, aponta um paradoxo: partidos que apresentam uma disciplina semelhante em suas votações distanciam-se quando observados pela ótica da saída de seus membros, seja em razão do poder de persuasão dos

líderes, seja em razão de vantagens imediatas que se oferecem aos parlamentares que seguirem a orientação da bancada. É verdade que os partidos mais coesos são os que apresentam menor índice de perdas, como o PT e o PC do B, mas essa coesão não é garantia de permanência no partido, porque as razões de saída do partido são, acima de tudo, de sobrevivência imediata.

Em que pese não interferir diretamente nas chances ou não de reeleição, a troca de partido é um fenômeno relevante para estudo porque, além de influir na composição partidária do Congresso, no desempenho eleitoral e na representatividade do sistema partidário, também é vista de forma negativa pela imprensa, pela população e pelos próprios parlamentares, que a incluem nas propostas de reforma do sistema político brasileiro.

5. Conseqüências das trocas de partido para os eleitores e para os partidos

Pesquisa feita na cidade do Rio de Janeiro pelo IUPERJ, em 1994, mostrou que 74% dos eleitores escolhem seus Deputados Federais independentemente do partido. Pesquisados pelo IBGE em 1996, 68% dos entrevistados consideram o candidato mais importante do que o partido, na hora de votar.

Outra pesquisa, realizada em janeiro de 2003 nas principais capitais do País pelo Instituto Brasmarket – Análise e Investigação de Mercado, demonstrou que o eleitor brasileiro não concorda com o instituto da fidelidade partidária. Dos 2.637 eleitores consultados, 49,5% se manifestaram contra o conceito básico da fidelidade partidária. Para eles, o mandato é dos eleitores e dos eleitos e por isso os políticos com mandato só devem acatar as orientações partidárias se concordarem com elas, o que lhes dá o direito de mudarem de partido sem a perda dos cargos eletivos. Um número expressivo de eleitores (36,9%) se manifestou favorável às regras atuais de fidelidade partidária, inclusive quanto à expulsão do partido e

quanto à mudança nas regras atuais, para cassação do mandato, hoje vedada pela Constituição.

O diretor do instituto, Ronald Kunz¹², relata que pesquisa sobre o tema, realizada entre 2001 e 2002, revelou que 65,7% dos entrevistados apoiavam mudanças nas regras, com a cassação dos mandatos dos políticos que não seguissem a orientação de seu partido nas votações ou que mudassem de legenda após eleitos.

Para os eleitores, a troca de partidos reforça uma situação de falta de identidade partidária, percebida principalmente nas eleições, pois não existe identificação do candidato com partidos e programas e o eleitor acaba votando no indivíduo de sua preferência. Com exceção dos partidos de esquerda, o que se verifica, entre os eleitores, é uma baixa identificação com uma agremiação partidária e com a filiação partidária de um candidato, na hora de votar.

Outra conseqüência importante é o reforço à falta de participação política, justificada pelo eleitor pela ausência de responsabilidade do representante perante o voto que o elegeu e responsável pelos baixos índices de confiança da população quanto ao desempenho dos parlamentares.

6. A fidelidade partidária nos debates sobre a reforma política

Há quase dez anos se discute a reforma política em comissões especiais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o objetivo de discutir e apresentar propostas que permitam maior governabilidade e maior representatividade ao sistema político. A comissão da Câmara dos Deputados chegou ao final da legislatura 1995-1999 sem concluir seus trabalhos. No Senado, a Comissão Temporária Interna que funcionou no período de 1995 a 1998 discutiu, além de regras de fidelidade partidária, restrições à divulgação de pesquisas eleitorais pela imprensa, instituição do voto facultativo, manutenção do segundo turno apenas para

Presidente da República, instituição do sistema eleitoral misto para a Câmara dos Deputados e financiamento público de campanhas eleitorais.

Penalidade extrema para a infidelidade partidária, a perda de mandato chegou a ser apresentada como proposta de emenda à Constituição, pela comissão que estudou o assunto no Senado Federal, no período de 1995 a 1998. Trata-se da PEC nº 44/98, que dá nova redação aos arts. 17 e 55 da Constituição Federal, que tratam da fidelidade partidária, prevendo a perda do cargo eletivo nas hipóteses de o ocupante deixar o partido pelo qual foi eleito e de grave violação da disciplina partidária. Arquivada ao final da legislatura, não foi reapresentada porque as lideranças partidárias, na legislatura seguinte, concordaram em reapresentar, com relação à reforma política, apenas os projetos de lei, entendidos como os de maiores chances de aprovação.

Dos projetos apresentados no Senado, destacam-se dois, um que aumenta o prazo de filiação partidária, outro que institui sistema de lista fechada nas eleições. O PLS nº 187, de 1999, do Senador JORGE BORNHAUSEN, *modifica a Lei nº 9.096, de 1995, com a finalidade de ampliar o prazo de filiação partidária*, estabelecendo o prazo de 4 anos de filiação partidária para aqueles que trocarem de partido para concorrer a qualquer cargo eletivo. Aprovada no Senado, a proposição está na Câmara dos Deputados, onde recebeu o número 4592/2001 e foi apensada ao PL 5654/90, que se encontra na Comissão de Constituição, Justiça e de Redação.

O PLS nº 300, de 1999, do Senador ROBERTO REQUIÃO, *altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), para instituir o sistema de lista fechada na eleição proporcional*, determinando que o sistema de lista fechada será aplicado a metade das vagas em disputa em cada Estado e no Distrito Federal. Aprovado no Senado Federal, o projeto tramita na Câmara dos Deputados sob o nº 3.428, de 2000. Na Comissão de

Constituição e Justiça e de Redação, onde se encontra, foi distribuído ao Deputado OS-MAR SERRAGLIO. A última ação, de 01/07/2003, registra o apensamento a este projeto do PL 922/2003.

Na presente legislatura, a Câmara dos Deputados instituiu nova comissão para discutir a reforma política. Presidida pelo Deputado Alexandre Cardoso e relatada pelo Deputado Ronaldo Caiado, a comissão promoveu debates e audiências públicas e apresentou, no final de 2003, o PL 2679/2003, que “dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).”

Dentre os problemas que requerem soluções mais urgentes, a comissão destaca as intensas migrações entre as legendas, cujas bancadas oscilam substancialmente ao longo das legislaturas. Para resolvê-lo, propõem novas regras para a escolha dos candidatos dos partidos nas eleições proporcionais, em que priorizam, no ordenamento da lista, na ordem decrescente da votação obtida no pleito de 2002, os candidatos originários, ou seja, os eleitos pelo próprio partido ou em coligação com este, os suplentes efetivados e os suplentes que exerceram o mandato por, pelo menos, seis meses até 31 de dezembro de 2003. A seguir, integram a lista os candidatos que houverem mudado de legenda após o pleito de 2002, respeitada a ordem de votação obtida. Se o partido ou federação não tiver candidato originário, os candidatos oriundos de outros partidos comporão sua lista pela ordem decrescente de suas votações no pleito de 2002.

Se aprovadas, tais alterações poderão dar início a uma significativa mudança das

regras eleitorais, com importantes consequências para os partidos e para os eleitores. Para os primeiros, maior coesão interna, melhores condições de impor idéias e programas e de cobrar a sua obediência por parte dos eleitos. Para os eleitores, uma maior participação na vida política, em razão do reconhecimento da idoneidade de partidos e de eleitos, identificados por uma causa comum, por um programa ao qual o representante se vinculará durante a duração do mandato, sem trocas injustificadas de legenda, que atualmente acabam por enfraquecer a representação outorgada pelo eleitor.

Notas

¹ (Clève, Clèmerson Merlin. *Fidelidade Partidária* – estudo de caso. Curitiba, Juruá, 1998, p. 26)

² (Clève, op. cit., p. 29, nota 13)

³ (Clève, op. cit., p. 31)

⁴ *Jornal do Brasil*, de 10 de junho de 2001.

⁵ Melo, Carlos Ranulfo Felix de. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados: 1985-1998*. Belo Horizonte, 1999. Dissertação. p. 42.

⁶ Melo, p. 48.

⁷ Melo, p. 3

⁸ Melo, p. 4

⁹ Melo, p. 112

¹⁰ Melo, p. 197.

¹¹ Melo, p. 187.

¹² Pesquisa mostra que eleitor é contra a fidelidade partidária. *Tribuna da Imprensa On Line*, 2003.

Bibliografia

AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo. *Manual das eleições*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 738 p.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. atual. São Paulo : Saraiva, 2001. 515p.

BRASIL. Constituição. *Constituições do Brasil* : de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986. 2v.

BRASIL. Constituição. *Constituições do Brasil*. 12 ed. atual. rev. São Paulo : Atlas, 1998. 885p.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 2679, de 2003*.

CÂNDIDO, Joel J. *Direito eleitoral brasileiro*. 10 ed. rev atual. ampl. Bauru : Edipro, 2002

CLÈVE, Clèmerson M. *Fidelidade partidária*. Curitiba: Juruá, 1998.

CLÈVE, Clèmerson M, Novo regime constitucional dos partidos políticos. *Fidelidade partidária. Cadernos de Direito constitucional e Ciência Política*, v. 6, n. 24, p. 211-239, jul. /set. 1998

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de direito eleitoral* : teoria da inelegibilidade, direito processual eleitoral, comentários à lei eleitoral. 5. ed. rev. ampl e atual. Belo Horizonte : Del Rey, 2002. 934p.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados : 1985-1998*. Belo Horizonte, 1999. Dissertação (Doutorado em Ciências Humanas, Sociologia e Política, da Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 1999).

MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Rio de Janeiro : Lúmen Júris, 2003. 347p.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à constituição de 1967 com a emenda n. 1, de 1969*. São Paulo : RT, 1970.

NICOLAU, Jairo. Falta de fidelidade partidária anula o voto. *Jornal do Brasil*, 10 jun. 2001.

PESQUISA MOSTRA QUE ELEITOR É CONTRA A FIDELIDADE PARTIDÁRIA. *Tribuna da Imprensa Online*, 2003? Disponível em: <<http://www.tribuna.inf.br/antiores/2003/marco/07/noticia.asp?noticia=politica03>> Acessado em 9 out. 2003.

TOLEDO, Roberto Pompeu de. O último que chegar é mulher do padre. *Veja*, 15 out. 2003, p. 130

Estatuto jurídico da fidelidade partidária e sistema eleitoral

Arlindo Fernandes de Oliveira

Sumário

1. Partido político na Constituição. 2. Fidelidade partidária. 3. O projeto sobre fidelidade partidária da Comissão do Senado. 4. A relação entre a reforma do sistema político e a fidelidade partidária.

Uma contradição preside o debate a respeito da necessidade de reformar as instituições políticas brasileiras. De uma parte, temos um País com pesadas tradições históricas de autoritarismo e exclusão e uma sociedade ainda relativamente pouco organizada, cujos partidos e outros entes representativos não têm ainda a densificação que, noutras plagas, já vive o momento da crise¹. Por outro lado, a esse País concreto se após uma superestrutura jurídico-constitucional de natureza democrática – a Constituição de 1988.

A Constituição, ao propiciar a democracia política, abre o caminho para a transformação social, que se realiza, não raro, em ambiente de certa instabilidade política. Talvez por essa razão, agentes econômicos privados e seus representantes políticos pretendem o represamento do processo democrático, mediante reforma política centrada em valores como a funcionalidade e a previsibilidade do sistema. Assim os agentes políticos, ao lidar com o tema, dividem-se entre a tensão social pela renovação democrática, a que pouco recorrem, e a necessidade prática de mudar na perspectiva de garan-

Arlindo Fernandes de Oliveira é advogado e Consultor Legislativo do Senado Federal.

tir estabilidade, ampliar a segurança, assentar a governabilidade. Essa necessidade impõe a sua lógica.

Essa lógica parte do pressuposto de que já alcançamos a democracia plena, faltando-nos promover as alterações constitucionais e legais centradas na perspectiva da governabilidade. Trata-se de uma lógica garantista e funcionalista, que despreza a necessidade elementar da sociedade brasileira de ampliar e aprofundar o processo democrático como instrumento essencial e condição inafastável para enfrentar nossos históricos problemas sociais, além de viabilizar a construção, em nosso País, de um projeto nacional digno desse nome.

Inescapável recordar, diante de tais manifestações, a história deste País. Afinal, as duas instituições mais duradouras da sociedade brasileira deixaram entre nós marcas indelévels, das quais a elite política brasileira não consegue, ou não pretende, se livrar. Essas instituições são a escravidão, que viveu entre nós a partir de poucas décadas do descobrimento (século XVI, portanto) até o final do século XIX, quando foi formalmente abolida, e o latifúndio, presente desde as capitanias hereditárias até os dias de hoje.

O Brasil, ademais, viveu mais de seis décadas de monarquia (1822-1889), numa sociedade que tinha como elemento constitutivo essencial a escravidão, seguidas de outras quatro décadas de regime republicano ultraconservador (1889-1930), uma ditadura populista, com diversas faces, de 1930 a 1945, e, culminando essa história marcada pelo autoritarismo e elitismo, uma ditadura militar de vinte e cinco anos.

Verdade que tivemos uma experiência liberal no período do pós-Guerra, de 1945 a 1964, e, sobretudo, vivemos desde 1988 sob uma Constituição que é, sem dúvida, a mais democrática e aberta às transformações sociais com que esse País já contou. Talvez por isso mesmo, e diversamente das Constituições anteriores, a atual é objeto de permanente bombardeio das elites, a pretexto

de pretensa ingovernabilidade, a qual adviria do Texto Constitucional, não do desconforto dessas elites com o regime democrático.

Esse desconforto, conforme entendemos, se revela precisamente nesses aspectos da reforma política, recorrentes, nos quais se pode identificar a tendência ao reforço da funcionalidade e estabilidade do sistema, ainda que isso possa implicar o sacrifício de liberdades e direitos que a Constituição assegura. Registramos, no presente artigo, as disposições constitucionais sobre os partidos políticos, o contexto jurídico-constitucional de princípios sobre autonomia dos partidos e fidelidade partidária, e, por fim, pretendemos identificar a conexão, que julgamos necessária, entre a reforma do sistema eleitoral e a mudança da natureza jurídica da fidelidade partidária.

1. Partido político na Constituição

A Constituição de 1988, atacada, não raro, mais em razão de suas qualidades que de seus eventuais defeitos, contempla um capítulo inteiro ao fundamental tema dos partidos políticos. Trata-se do Capítulo V do Título II de nosso Documento Político Essencial, de que consta o art. 17, que reproduzimos:

“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:

I – caráter nacional;

II – proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros e de subordinação a estes;

III – prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV – funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos autonomia para definir sua estrutura

interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias.

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

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

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.”

As disposições constitucionais sobre partidos políticos contemplam normas que podem ser consideradas “datadas”, como a proibição do recebimento de recursos financeiros de entidade ou governos estrangeiros e de subordinação a estes (inciso II do art. 17), cujo destinatário podem ter sido os partidos de esquerda, como os partidos comunistas, que tinham o internacionalismo como elemento essencial de sua ideologia. Por razões semelhantes, seria datada a vedação da utilização de organização paramilitar (§ 4º do art. 17), endereçada aos extremos da política, à direita e à esquerda. É compreensível a preocupação do legislador constituinte com essas questões, num contexto histórico em que a guerra fria ainda não havia sido superada.

Entretanto, os princípios mais importantes que orientam a organização e o funcionamento dos partidos políticos são aqueles que conferem a esses entes a mais ampla liberdade de organização e funcionamento de que se tem notícia na história brasileira (art. 17, *caput*), e a determinação de que aos partidos políticos é conferida autonomia *para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias* (§ 1º do art. 17).

Liberdade de organização diz respeito à estruturação interna do partido; liberdade de funcionamento diz respeito tanto a essa

estrutura quanto à liberdade para, no âmbito dos direitos e garantias que a Constituição estabelece, intervir politicamente na sociedade, buscando a hegemonia e o poder para realizar o seu programa. Daí porque entendemos inconstitucional a decisão do Tribunal Superior Eleitoral que determinou a chamada *verticalização* das alianças e coligações partidárias no processo eleitoral.

De um só golpe, violou-se a Constituição em diversos aspectos: desrespeitou-se o princípio da reserva legal, pelo qual somente o Congresso Nacional é competente para inovar a legislação e, desse modo, afrontou-se a separação dos Poderes; violou-se o princípio federativo, ao impor aos Estados, sem autorização constitucional expressa, a vinculação das alianças político-partidárias celebradas no âmbito nacional; desrespeitou-se os princípios e normas constitucionais a respeito do processo político-eleitoral, por impor regra do jogo nova a menos de um ano das eleições; e afrontou-se, ainda, o princípio constitucional que determina a liberdade de funcionamento dos partidos políticos.

A liberdade de organização e funcionamento dos partidos políticos, princípio sediado na Constituição, contempla, conforme se pode ver no próprio texto, a *autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo os seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias*. Claro está que, na ordem jurídico-constitucional vigente no Brasil, a instituição competente para regular a fidelidade e a disciplina partidárias é o próprio partido político, e essa competência decorre do princípio constitucional que confere autonomia a esses entes.

Em face desses princípios e normas de estrutura constitucional, a lei sobre o funcionamento dos partidos não é e não pode ser orgânica. Não apenas não deve levar esse *nomem juris*, mas, sobretudo, não pode ter essa natureza jurídica. E, com efeito, a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, conforme sua ementa, apenas *dispõe sobre partidos po-*

líticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Não se declara, portanto, uma lei que disciplina a organização interna dos partidos, porque essa é matéria que aos próprios partidos compete.

O art. 1º da Lei dos Partidos define partido político como *pessoa jurídica de direito privado, que se destina a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.* Como ente de direito privado, o partido político não pode ter sua organização interna disciplinada por qualquer iniciativa estatal, nem mesmo uma Lei, embora essa Lei possa tratar de sua intervenção social e política, nos marcos constitucionais.

O art. 2º da Lei apenas repete o texto do art. 17 da Constituição, dispondo sobre o princípio geral da liberdade de organização partidária, enquanto o art. 3º diz, coerentemente, que é assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento. Ao tratar dos direitos e deveres dos filiados a partido político, o art. 4º apenas determina que eles são iguais.

Importantíssima disposição da Lei dos Partidos (art. 7º) reconhece que o partido político, *após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral* (§ 2º do art. 17, CF). Essa norma destaca a natureza de direito privado do partido político. Conforme a Lei, o partido deve comprovar o apoio de eleitores correspondente a meio por cento dos votos válidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuído em pelo menos, um terços dos Estados (9), com um mínimo de um décimo (0,1%) por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles. Essa, entretanto, cumpre destacar, não é disposição voltada à organização ou ao funcionamento do partido, mas requisito de sua inscrição no TSE.

Trata-se, de qualquer modo, de exigência rigorosa, pois o total de votos válidos para a Câmara dos Deputados, nas últimas

eleições (2002) foi superior a 87,5 milhões e, portanto, são necessárias mais de 435 mil assinaturas (0,5% dos votos válidos) em apoio para registrar um partido. Conforme o § 2º do mesmo artigo, *só o partido que tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral pode participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, nos termos fixados nesta Lei.*

De conformidade com a Constituição (inciso IV do art. 17), a Lei dos Partidos trata, em seu art. 12, do funcionamento parlamentar, para determinar que ele se dá *por intermédio de uma bancada, que deve constituir lideranças de acordo com os estatutos do partido, as disposições regimentais das respectivas Casas e as disposições desta Lei.* Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total em cada um deles (art. 13).

Essa é a chamada cláusula de barreira (ou de desempenho). Embora conste de uma norma legal vigente desde setembro de 1995, ela somente será exigida plenamente nas eleições parlamentares de 2006, conforme a disposição transitória que consta do art. 57 da Lei nº 9.096, de 1995, que estabelece transição para o período *entre o início da próxima legislatura e a segunda eleição geral subsequente para a Câmara dos Deputados.*

2. Fidelidade partidária

Ao dispor a respeito desse tema, a Lei dos Partidos prescreve (art. 23) que *a responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido.* Ao remeter ao estatuto do partido a disciplina da matéria, a Lei dos

Partidos conforma-se ao Texto Constitucional, que, como vimos, confere ao partido autonomia para dispor sobre sua organização, funcionamento e disciplina interna.

Pela mesma razão, o *caput* do art. 24 prescreve que na Casa Legislativa *o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, NA FORMA DO ESTATUTO.*

Sempre respeitando os princípios e normas constitucionais e em coerência com as disposições anteriores, o art. 25 determina que *o estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto e funções que exerça em decorrência de representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.* A fidelidade às diretrizes partidárias, portanto, decorre, outra vez, do estatuto do partido, ou de *decisões legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.*

Outro aspecto da disciplina partidária contemplado pela Lei diz respeito à representação do partido em funções ou cargos de direção em comissão ou na Mesa Diretora. Como se trata de cargo a que o parlamentar chegou por representação do partido, ele o perde automaticamente caso deixe o partido sob cuja legenda tenha sido eleito. Esse dispositivo consta, igualmente, de projeto de resolução que altera o Regimento Interno da Câmara, aprovado pela Comissão da Câmara dos Deputados instituída para apreciar a reforma política.

Essas disposições legais e regimentais, em vigor ou propostas, encontram-se perfeitamente de acordo com a letra e o espírito da Constituição brasileira, quando esta assegura aos partidos a liberdade para auto-organização e funcionamento. A fidelidade partidária, assim, é assunto da economia interna dos partidos, não podendo o legis-

lador ordinário veicular norma que imponha aos partidos essa ou aquela disciplina.

3. O projeto sobre fidelidade partidária da Comissão do Senado

O Relatório Final da *Comissão Temporária Interna do Senado Federal encarregada de estudar a reforma político-partidária*, que funcionou até 1998 e teve como Relator o Senador Sérgio Machado, contempla a análise de diversas proposições legislativas que têm por objeto disciplinar a fidelidade partidária. O espírito que domina esses projetos é, sistematicamente, “endurecer” o regime jurídico mediante a punição do parlamentar que mudar de partido.

Algumas dessas proposições objetivam tornar inelegível, pelo prazo de dois anos, o filiado que trocar de partido²; outras determinam a perda de mandato ao parlamentar que se desfiliar do partido pelo qual se elegeu³. Há diferenças importantes entre as últimas propostas: o Senador Pedro Simon sugere que se dê um prazo para que os parlamentares mudem de partido, antes que a nova norma entre em vigor; o Deputado Paulo Gouveia exclui a hipótese em que o parlamentar sai do partido pelo qual se elegeu para criar outro; o Deputado Murilo Pinheiro admite a mudança de partido na primeira metade do mandato e o Deputado Telmo Kirst admite essa mudança até completar dois terços do mesmo.

A Comissão Mista Especial decidiu adotar a Proposta de Emenda à Constituição nº 44, de 1998, a qual *dá nova redação aos arts. 17 e 55 da Constituição Federal, que tratam da fidelidade partidária, prevendo a perda do mandato eletivo nas hipóteses do ocupante deixar o partido pelo qual foi eleito e de grave violação da disciplina partidária, e do meio como se efetivará a sanção.*

A Proposta acrescenta três parágrafos ao art. 17 da Constituição, que trata dos partidos políticos, com a seguinte redação:

“Art. 17.
.....

§ 5º Perderá automaticamente o mandato o membro do Poder Legislativo que deixar o partido sob cuja legenda foi eleito, salvo no caso de fusão ou incorporação ou para participar, como fundador, da constituição de novo partido político.

§ 6º Poderá, ainda, perder o mandato o membro do Poder Legislativo ou o chefe do Poder Executivo que, na forma da lei e do estatuto do partido, cometer violação grave da disciplina partidária, caracterizada pela desobediência às decisões aprovadas em convenção, assegurada ampla defesa.

§ 7º O pedido de decretação de perda do mandato em face do disposto no parágrafo anterior será processado e julgado pelo Tribunal Superior Eleitoral, quando se tratar de cargo eletivo federal, e pelo Tribunal Regional Eleitoral, no âmbito de sua jurisdição, quando se tratar de cargos eletivos estaduais e municipais.”

O art. 2º da proposição legislativa promove as mesmas mudanças no art. 55 da Constituição, que dispõe sobre a condição jurídica do Deputado Federal e do Senador, determinando a perda de mandato nas circunstâncias mencionadas e o processo por violação grave da disciplina partidária.

Portanto, a disciplina constitucional dos partidos políticos e da condição jurídica dos Deputados Federais e dos Senadores é alterada, para definir a perda de mandato do parlamentar que mudar de partido, com as ressalvas apontadas. Além disso, a PEC propõe acrescentar parágrafo ao art. 55 (o § 5º) para determinar que a renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda de mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações respectivas. Nesse passo, a proposição equipara o parlamentar que mudou de partido àquele que é processado por quebra do decoro parlamentar (§ 4º do art. 55, CF).

Transcrevemos os argumentos que constam do Relatório que precede a apresentação da PEC:

“Uma questão indiscutível, já que para ser candidato há a necessidade de filiação a um partido político, é que o mandato pertence ao partido, sendo o eleito um REPRESENTANTE desse partido.

É preciso ter em conta, ainda, que durante a campanha eleitoral o candidato vai às praças públicas carregando as cores e as bandeiras do partido ao qual pertence. Estamos nos referindo a bandeiras tanto no sentido literal quanto, e principalmente, no sentido figurado – o de defesa da plataforma partidária.”

Cabe questionar, quanto a tais argumentos, se o partido político deve continuar a ser o único instrumento pelo qual se pode alcançar o mandato político. Observamos, em todo o planeta, a crise dos sistemas políticos eleitorais mais diversos e, com ela, a crise de representatividade dos partidos políticos e, enfim, a crise da atividade política em si.

A falência das grandes ideologias que animaram a criação das mais diferentes formações políticas, no século XX, como o comunismo, o socialismo, a social-democracia e o fascismo; a crise de instituições políticas em face de escândalos de corrupção, como em países como a Itália e o Japão; a limitada participação dos eleitores nos pleitos norte-americanos e em outros países onde o voto é facultativo, são fatos que revelam a profundidade e a natureza sistêmica da fragilização do sistema político representativo, em qualquer das formas que adote. Na verdade, a democracia representativa, tal como a conhecemos, encontra-se em crise no mundo inteiro, ou melhor, naquelas regiões do mundo em que logrou estabelecer-se.

Uma das propostas que constam da agenda de um projeto de renovação do sistema político-representativo é aquela que,

em países como a Itália, se materializa na chamada *Lista Cívica*. Por meio dela, cidadão não filiado a qualquer partido político pode candidatar-se. Caso eleito, deverá integrar-se à bancada de um dos partidos existentes. Parece-nos indubitável que a abertura do processo democrático e a necessidade de fortalecer os parlamentos e o próprio regime democrático importa, entre nós, a adoção de medidas tais como a *Lista Cívica* ou, de qualquer modo, a quebra do monopólio hoje concedido aos partidos políticos da representação dos cidadãos. Adotada proposta dessa natureza, torna-se problemática a tese de que o mandato pertence ao partido.

4. *A relação entre a reforma do sistema político e a fidelidade partidária*

A tese de que o mandato parlamentar pertence ao partido teria melhores condições de prosperar na hipótese de o sistema eleitoral ser o de voto proporcional de lista fechada, quando o eleitor assinala o voto na legenda. Entretanto, quando o eleitor vota no candidato, ainda que inscrito em um partido, há que considerar não apenas o entendimento jurídico tradicional, que compreende o mandato como pertencente a quem o ocupa, mas também a cultura política brasileira, aquela dominante na maioria da população, que vê na figura do representante, em quem votou, o titular do mandato. Para mudar a cultura haveria que alterar o sistema, mediante a implantação da lista fechada. Essa proposta, entretanto, deve ser considerada com muito cuidado, em face, sobretudo, dessa mesma cultura política, que seria confrontada pela adoção da lista fechada. Vê-se, nesse passo, como a proposta de alteração do regime jurídico da fidelidade partidária articula-se (ou deveria articular-se) com aquela de reforma do sistema político-eleitoral.

Por essa razão, talvez a proposta de reforma do sistema político-eleitoral que poderia trazer mudanças e, ao mesmo tempo,

não ofender nossa cultura política ou trazer prejuízos ao entendimento, pela população, do modo de funcionamento do sistema, poderia ser a adoção do voto misto proporcional/distrital, tal como adotado em diversos países e que, no Brasil, é conhecido como o “sistema alemão”.

Por ele, é abandonado o sistema proporcional de listas abertas, hoje vigente, e adotada a lista fechada partidária, nacional, cujo resultado determina a bancada do partido na Câmara dos Deputados. Os Deputados Federais eleitos pelos distritos têm o seu mandato assegurado. Os candidatos que compõem a lista partidária integrariam a Câmara dos Deputados no número que excedesse os eleitos pelo voto distrital.

Para tornar mais claro o que expusemos, um exemplo: determinado partido alcança dez por cento dos votos, na lista fechada. Isso implica que ele terá dez por cento do Bundestag (equivalente à nossa Câmara dos Deputados), vale dizer, 65 cadeiras. Entretanto, se esse partido eleger deputados federais em 80 distritos, todos eles ocuparão o mandato, e os quinze deputados que superaram a proporção que cabe ao partido serão acrescidos ao total de deputados da Câmara (650). Por esse expediente, são respeitados os princípios da verdade eleitoral e da igualdade do voto, que o atual sistema brasileiro, devido ao piso e ao teto da representação dos estados na Câmara, tem violentado.

Entendemos, assim, em conclusão, que a aprovação de uma proposta de emenda à Constituição que instituísse, no Brasil, um sistema eleitoral que contemplasse a lista fechada – o qual conviveria bem com o sistema misto, proporcional/distrital, comumente denominado de “sistema alemão” – constituiria uma iniciativa apta a tornar o nosso sistema constitucional compatível com a adoção do novo estatuto jurídico da fidelidade partidária a que se refere a Comissão Mista Especial de Reforma Política do Senado Federal.

Notas

¹ Na Europa, os partidos políticos, historicamente sólidos e densificados socialmente, encontram-se em pleno processo de crise de representatividade.

² Proposta de Emenda à Constituição nº 41, de 1996, de autoria do Senador José Serra e outros.

³ Proposta de Emenda à Constituição nº 50, de 1996, do Senador Pedro Simon; PEC nº 137, de 1995, do Deputado Hélio Rosas; PEC nº 90, de 1995, do Deputado Paulo Gouveia; PEC nº 60, de 1995, do Deputado Sílvio Torres; PEC nº 51, do Deputado Murilo Pinheiro; PEC nº 42, de 1995, da Deputada Rita Camata; PEC nº 166, de 1996, do Deputado Adylson Motta; PEC nº 283, de 1995, do Deputado Telmo Kist.

As pesquisas de intenção de voto como problema

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

Sumário

1. Introdução. 2. O caso das pesquisas eleitorais. 3. O contencioso César Maia *versus* IBOPE. 4. Como são feitas as pesquisas eleitorais. 5. As soluções propostas.

1. Introdução

As pesquisas de opinião tiveram seu início no País na década de 1950. Restringiram-se, num primeiro momento, à coleta de informações sobre avaliação de produtos e marcas comerciais. Pesquisas a respeito de opiniões e posições políticas, inclusive de intenções de votos, foram realizadas a partir dos primeiros anos da década de 1960. Lavareda (1991) analisou os resultados das pesquisas dessa época, preservados nos arquivos dos institutos que se encontravam em atividade. No entanto, foi apenas após a retomada da normalidade democrática, com a realização de eleições periódicas em todos os níveis, que pesquisas passaram a serem utilizadas de forma sistemática, para aferir a posição relativa dos candidatos e para municiar as equipes encarregadas da propaganda.

Desde então, o que se observa é a queixa recorrente de candidatos e partidos que se julgam prejudicados pelas pesquisas. A cada nova eleição, ou seja, a cada dois anos, altera-se o conjunto de reclamantes e volta ao debate o mesmo rol de propostas com o objetivo de impor controles mais estritos à ação dos institutos, de maneira a tentar ga-

Caetano Ernesto Pereira de Araújo é Doutor em Sociologia pela UnB e Consultor Legislativo do Senado Federal.

rantir a lisura das pesquisas e do processo de sua divulgação.

O objetivo do presente artigo é analisar as propostas de solução que são apresentadas, não em minúcia, mas no que respeita a suas diretrizes maiores. Ou seja, não serão inventariados os projetos apresentados, com todas as variantes possíveis da regulamentação proposta, mas será discutida a validade da lei como forma de controle e os limites que se lhe deparam.

Para tanto, o estudo deter-se-á num ponto que tem merecido pouca discussão: qual o problema efetivo que as pesquisas eleitorais e sua divulgação representam. É preciso examinar, em primeiro lugar, se existe um problema real na maneira como as pesquisas são feitas e divulgadas no período eleitoral e, caso afirmativo, em segundo lugar, determinar que problema é esse. Essas perguntas permitem questionar, de início, duas premissas que, aceitas *a priori*, sem discussão, tornaram-se parte do senso comum de atores e analistas da política: a primeira, o poder de as pesquisas influenciarem, quando não determinarem o resultado de uma eleição; a segunda, o uso deletério que os institutos fazem normalmente desse poder, dirigindo-o intencionalmente para benefício de um ou de outro candidato.

A primeira parte deste artigo examinará, portanto, essa questão: qual o problema real na divulgação e uso das pesquisas eleitorais? Se existe a influência sobre o resultado, como se manifesta? Em que circunstâncias é possível caracterizar essa influência como indevida? Há espaço para a manipulação de resultados e qual é ele? Ou, alternativamente, têm os institutos razão ao protestar inocência, ao reclamarem o simples registro, sujeito a erro, da vontade do eleitor num momento determinado?

A segunda parte do estudo abordará a maneira pela qual são feitas as pesquisas eleitorais. Afinal, se uma questão fundamental parece ser a distinção entre erros normais ou aceitáveis e erros intencionais ou planejados, as condições de realização da

pesquisa e as fontes de erro nelas presentes são também fundamentais para o debate.

Finalmente, as diretrizes centrais das propostas apresentadas serão discutidas. A perspectiva aqui será avaliar a eficácia da legislação vigente, a necessidade de medidas restritivas adicionais e a possibilidade de adoção de controles alternativos.

2. O caso das pesquisas eleitorais

Vimos que, a cada eleição, candidatos e partidos vêm a público manifestar sua convicção de que foram prejudicados em seu desempenho por influência das pesquisas. A questão relevante, normalmente omitida, tida como evidente por si mesma, é a maneira mediante a qual pesquisas podem prejudicar ou favorecer certos candidatos. Quais os mecanismos por que opera a influência da pesquisa? Dois são os argumentos que se podem levantar.

O primeiro sustenta que as pesquisas influenciam, particularmente nas fases iniciais da campanha, a distribuição de apoios financeiros entre os candidatos. Possíveis financiadores restringem seu apoio a candidatos considerados viáveis. Um padrão que parece comum no meio empresarial é a distribuição das contribuições entre dois candidatos a cada cargo majoritário. A contribuição maior destina-se ao candidato preferido e a menor ao candidato que apresentar possibilidades maiores entre os demais. Mantém-se, dessa forma, um canal de diálogo aberto, qualquer que seja o vitorioso.

O problema é que as possibilidades de cada candidato são avaliadas, por eleitores e financiadores, por aliados e adversários, conforme seu desempenho nas pesquisas. Estas teriam, portanto, a capacidade de operar uma triagem entre os candidatos, ou melhor, de promover no seu conjunto uma hierarquia de viabilidade. Ao apontar os candidatos viáveis, ou seja, em outras palavras, aqueles aptos a receber financiamento, as pesquisas estariam excluindo todos

os demais, privando-os dos apoios extrapartidários que poderiam receber. Sem esses apoios, as possibilidades de conquista de votos reduzem-se drasticamente. A previsão de inviabilidade teria a capacidade de promover sua própria realização.

No entanto, embora importante, não é esse o principal argumento de acusação às pesquisas. Aqui, a influência sobre o voto é indireta, mediada pelos recursos obtidos ou perdidos com a ajuda das pesquisas. É evidente que normas a respeito do financiamento das campanhas, do financiamento público, por exemplo, tenderiam, quando aplicadas, a reduzir, senão eliminar, essa forma de influência das pesquisas.

O peso maior da acusação reside no segundo argumento. Além de influenciar o voto de maneira indireta, as pesquisas operariam uma influência direta, particularmente ao final das campanhas, sobre a consciência do eleitor. A divulgação ampla da posição relativa de cada candidato, ou seja, do percentual de intenções de votos de que cada um dispõe, teria o poder de provocar um remanejamento das decisões dos eleitores. Alguns poderiam ser atingidos pelo “efeito manada” e abandonar a condição de indeciso ou o apoio a seu candidato inicial para acompanhar o presumido vencedor. Outros poderiam utilizar essas informações para decidir seu voto à base de um raciocínio estratégico: em vez de votar no candidato “melhor”, mas sem possibilidades, de excluir dessa maneira seu voto da disputa efetivamente relevante, o eleitor opta pelo “menos pior” entre os nomes viáveis. Avalia, em outras palavras, a oportunidade de efetuar um voto útil, voto que substituiria sua decisão inicial.

Essa influência da pesquisa é inegável. Ao fornecer informação, adiciona aos critérios da convicção programática, da proximidade política, da simpatia partidária, do apreço pelo candidato, outro critério, que não existiria sem a informação propiciada pela pesquisa: a viabilidade hipotética de cada candidato.

Observe-se que esse é mais um critério à disposição do eleitor, que dele fará uso se quiser. Numa democracia, o eleitor é soberano sobre seu voto e pode defini-lo à base de convicção, de cálculo ou mesmo aceitar o dito “efeito manada”. O voto útil e a correia atrás do vencedor podem ser qualificados, com bons argumentos, de imaturidade política. O ponto é que o eleitor tem o direito de cometê-la e a lei não deve vedar essa opção do leque a sua disposição. Cabe, na verdade, aos demais partidos e candidatos, a tarefa, que é de natureza política, de convencer os “eleitores manada” e os “estratégicos” da insuficiência de sua opção.

Podemos recorrer a um exemplo recente: nas eleições municipais de 2000, no Rio de Janeiro, a seqüência de pesquisas possibilitou aos eleitores do PDT, para quem Brizola era o melhor candidato, o redirecionamento do seu voto para o PT, sob o argumento de ser preferível a presença de ao menos um candidato de esquerda no segundo turno. A candidata por eles votada não lhes parecia a “melhor” da lista completa, mas a “menos pior” no quadro de viabilidade revelado pelas pesquisas. Foi uma decisão legítima no sentido de constituir um direito dos eleitores. Foi uma decisão correta, sábia ou, ao menos, eficiente? São questões que não cabe à lei definir, mas ao debate político resolver.

A resposta à primeira das perguntas formuladas é, portanto, afirmativa: as pesquisas têm o poder de influenciar o resultado das eleições, embora essa influência não seja necessariamente ilegítima, passível de restrição legal. Na verdade, na linha de raciocínio aqui desenvolvida, a influência das pesquisas pode ser considerada prejudicial ao processo democrático apenas quando as informações apresentadas são distorcidas no sentido de beneficiar algum dos candidatos. Passamos assim a nossa segunda pergunta: detêm os institutos o poder de falsar os resultados das pesquisas? Em caso afirmativo, quais os limites desse poder?

Admitir que a manipulação e a fraude são possíveis e, em alguma medida, reais,

implica dizer que os institutos de pesquisa dispõem da possibilidade de optar, simultaneamente, por um duplo negócio. O primeiro, transparente e legítimo, é a venda ao público da mercadoria “informação sobre intenções de voto”. O segundo é a venda, aos atores interessados, da manipulação, da distorção dos dados, com o intuito de aumentar ou diminuir as oportunidades de vitória de um candidato.

O problema é que ambas as mercadorias têm como fundamento uma condição comum. A eficácia da manipulação, assim como o sucesso na venda de informação, depende da credibilidade da fonte, ou seja, o instituto pode, em tese, manipular os dados de que dispõe até o ponto em que sua credibilidade não entre em risco. Perder a credibilidade implica perder a possibilidade de fazer ambos os negócios.

As distorções não podem ser abusivas, portanto. Se existem, devem restringir-se às margens de erro anunciadas pelo instituto e não podem discrepar muito das previsões lançadas pelos institutos concorrentes. No decorrer do processo, os parâmetros são as demais pesquisas. Ao final, aproxima-se o momento decisivo, a eleição, e as pesquisas serão avaliadas à luz dos resultados das urnas. Daí que, na hipótese de fraude, os institutos disponham de um grau de liberdade decrescente, à medida que a data da eleição se aproxima. É de se esperar a convergência dos diferentes institutos, a correção da manipulação eventual, até essa data.

Em suma, podemos responder à segunda pergunta da seguinte forma: sim, os institutos podem manipular a divulgação dos resultados. No entanto, a manipulação exige alguns requisitos para poder realizar-se. Em primeiro lugar, o instituto deve gozar de credibilidade para que a fraude tenha a influência desejada. Em segundo lugar, essa credibilidade não pode sofrer danos, em prol da continuidade do negócio. Para tanto, os resultados não podem, de início, discrepar significativamente daqueles apresentados pela concorrência. Mesmo que ocorra mani-

pulação no interior desse intervalo, posteriormente, às vésperas do pleito, essa manipulação deve ser expurgada, sob pena de diferenças incompatíveis com os resultados da votação. Há limites, portanto, à capacidade de os institutos adulterarem os resultados em benefício de candidatos e partidos.

3. *O contencioso César Maia versus IBOPE*

Para tornar mais claro o argumento, examinemos um dos casos ocorridos na eleição municipal de 2000. No Rio de Janeiro, à medida que o quadro foi se consolidando, à proporção que foi ficando claro que os dois candidatos com maiores possibilidades de alcançar o segundo turno eram Conde e César Maia, ocorreu uma migração de votos de outras candidaturas e de indecisos para a candidata do PT, Benedita da Silva. Vimos que essa migração obedeceu ao cálculo descrito de maneira simplista como “é preciso um candidato de esquerda no segundo turno” e que esse cálculo foi possível em razão das informações produzidas pelas pesquisas.

Ocorreu, portanto, uma ascensão rápida da candidatura do PT. A grande questão era se esse crescimento seria suficiente para ultrapassar a vantagem acumulada por César Maia ou não. Dois dos principais institutos de pesquisa, IBOPE e Datafolha, registraram o crescimento do PT, ao longo de uma série de pesquisas, com duas diferenças importantes. Em primeiro lugar, o IBOPE atribuía a Benedita, sistematicamente, um ponto percentual a mais que o resultado do Datafolha. Em segundo lugar, ao final da série, na véspera do primeiro turno, o IBOPE anunciava a disputa entre Conde e Benedita, enquanto o Datafolha previa Conde e César Maia nas primeiras posições.

É importante assinalar a característica do caso. Não houve um erro singular, pontual, passível de ser atribuído ao acaso. Houve uma diferença, descoberta como erro

a posteriori, que se repetiu ao longo da série inteira. O erro foi persistente e culminou com a previsão equivocada da ordem de chegada dos dois candidatos ao segundo lugar.

Duas interpretações são possíveis. Talvez o plano amostral do IBOPE fosse inferior ao construído pelo Datafolha e inferior também ao das pesquisas particulares que alimentavam o candidato César Maia. A reputação do IBOPE sai um pouco arranhada, mas o erro encontra-se no interior das margens anunciadas.

Mas, é possível também pensar que o ponto extra dado à candidata do PT não decorresse de erros na amostra, mas fosse parte de uma estratégia deliberada de içar a candidata, de induzir um segundo turno disputado entre PFL e PT. Nessa hipótese, o IBOPE teria sido instrumento de uma força política incógnita – um x – interessada nesse resultado.

O que o exemplo mostra com clareza é a linha de argumentação aqui desenvolvida. Supondo a intencionalidade, a manipulação, fica claro que seria impossível ao IBOPE distorcer os resultados a seu bel-prazer. Diferenças superiores às observadas gerariam desconfiança e o risco de anunciar um resultado com a ordem dos candidatos invertida e fora da margem de erro anunciada não pode ser assumido.

4. Como são feitas as pesquisas eleitorais

Não é intenção do presente estudo discurrir em detalhes a respeito da técnica de realização de pesquisas eleitorais. O objetivo é mais comedido: descrever sucintamente os procedimentos necessários para identificar e, no possível, mensurar, as fontes de erro. A percepção das possibilidades de erro ajuda-nos a localizar as manipulações intencionais na sua real magnitude e a identificar os limites a que se podem restringir.

Inicialmente, é preciso lembrar que as pesquisas de que estamos a tratar, aquelas que anunciam a ordem dos candidatos nas preferências do eleitorado, num ponto de-

terminado do tempo, constituem parte de um universo maior de pesquisas eleitorais. Em outros países, essas não são as pesquisas consideradas mais importantes e sim aquelas que municiam a estratégia e campanha dos candidatos.

A estratégia é definida, parcialmente, com o auxílio de pesquisas sobre a agenda de campanha: quais os temas que o eleitor julga importantes, sobre os quais o candidato deve pronunciar-se. O desenho da campanha, por sua vez, é retocado dia a dia em função das pesquisas de opinião qualitativas. As equipes de propaganda trabalham alimentadas, diariamente, pelas equipes responsáveis pelas pesquisas. Basicamente, trata-se de avaliar o impacto da propaganda dos vários candidatos entre os eleitores, definidos ou não. Existem, até, instrumentos que permitem ao participante do grupo manifestar aprovação ou rejeição com o uso de um simples botão. O candidato que usa esse instrumento sabe não apenas o que está funcionando em sua campanha, como os erros dos concorrentes, que podem ser explorados pela sua estratégia.

Mas, e as pesquisas de intenção de voto, como são realizadas? Na forma clássica, pela aplicação de questionários a uma amostra representativa, definida aleatoriamente. Tomada a decisão sobre o tamanho da amostra, tudo o mais é sorteado. Os setores residenciais, as ruas ou quadras, o intervalo de residências que define as casas objeto da aplicação, a pessoa da família a ser entrevistada, a casa substituta, no caso de recusa ou impossibilidade.

Essa forma não é aplicada já faz algum tempo, em razão dos problemas operacionais que envolve. As pesquisas precisam apresentar um resultado quase imediato, o que leva a uma coleta de dados feita no intervalo de 48 horas. O problema de tentar seguir esse formato à risca é o tempo excessivo que toma, particularmente, numa situação de violência urbana como essa em que vivemos, que inibe as famílias de abrirem sua porta a desconhecidos.

Hoje, portanto, as pesquisas são realizadas no formato de cotas. Definido o tamanho da amostra, sua construção obedece à distribuição da população por idade, sexo e área geográfica, por exemplo. O pesquisador dirige-se a determinado bairro com a sua cota estabelecida, em termos de homens, mulheres e faixas etárias. Deve preencher a cota apresentando-se em domicílios ou abordando pedestres em locais de grande circulação.

As fontes de erro nesse tipo de pesquisa são inúmeras. Para começar, a própria idéia de margens de erro é aplicável, com rigor, a pesquisas por amostras aleatórias. Apenas por aproximação é possível falar em margens de erro nas pesquisas realizadas à base de cotas.

Ou seja, margens de erro são tão mais confiáveis quanto maior é a aleatoriedade do processo de seleção dos informantes. Alcançam seu significado máximo quando todos os passos do processo obedecem à regra. No caso das pesquisas por cotas, a regra é rompida: escolha do local de abordagem, escolha entre transeuntes ou residências, em tudo intervém, de maneira mais ou menos controlada, a volição do entrevistador. Se o objetivo na construção da amostra é dar a cada integrante do universo pesquisado a mesma possibilidade de ser entrevistado, a estrutura de cotas atinge esse objetivo apenas por aproximação.

Uma segunda fonte de erros possível é o plano amostral. É claro que, se determinada região é sobre-representada ou subestimada na amostra, o resultado final apresentará distorções. No caso do Distrito Federal, por exemplo, toda pesquisa que confira ao Plano Piloto peso maior que o real, tende a predizer vitórias das candidaturas de esquerda.

A terceira fonte de erros encontra-se na elaboração do questionário. Perguntas mal formuladas induzem determinadas respostas e podem distorcer o resultado de forma significativa.

O comportamento do pesquisador pode também provocar distorções num ou nou-

tro sentido. Diversos casos de operação dessa fonte de erro são conhecidos. Vale mencionar, a título de exemplo, a eleição de Violeta Chamorro para a presidência da Nicarágua. Nessa ocasião, a vitória foi prevista por apenas um dos institutos operantes. A razão foi simples: enquanto os demais institutos contrataram estudantes universitários para aplicar o questionário, estudantes identificados pela indumentária e aspecto físico com os sandinistas, o instituto que previu corretamente o resultado empregou profissionais com aparência “neutra”, de pessoas da classe média local.

O interesse do pesquisador pode levar também a distorções. Aplicadores de questionários têm prazos rígidos para entregar sua cota completa. A tentação de fugir do desenho da cota e entrevistar pessoas de idades diferentes da prevista é grande. Ou, pior ainda, coletar entrevistas em locais de grande circulação, mas completamente comprometedores para a pesquisa, como a porta de uma igreja. O controle é fundamental, mas a possibilidade de exercê-lo torna-se mais remota à medida que a eleição se aproxima e os prazos tornam-se mais curtos.

O ponto a enfatizar é que, com todas essas fontes de erro em ação, com a validade relativa da própria idéia de margens de erro, não é de espantar a existência de discrepâncias significativas entre os diversos institutos e mesmo entre as pesquisas de boca de urna e os resultados das eleições. Para ficar com os exemplos mais próximos, no segundo turno das eleições municipais de 2000, o DataFolha fez pesquisa de boca de urna em treze cidades. Em oito delas acertou a ordem dos candidatos dentro da margem prevista; em quatro, acertou a ordem, mas errou a margem; e, em uma, Guarulhos, errou a ordem dos candidatos, dentro da margem de erro anunciada. O desempenho do IBOPE não foi muito diferente. Em doze cidades, oito foram as previsões com a ordem correta, dentro da margem; três com a ordem correta, fora da margem; e uma, Rio de Janeiro, com a ordem errada, dentro da margem.

Como reduzir a incidência de erros como esses? A experiência internacional mostra que apenas a prática continuada de pesquisas ao longo do tempo possibilita o desempenho mais eficiente dos institutos e o posicionamento mais consciente do eleitor frente aos resultados. Mesmo na nossa experiência brasileira, relativamente reduzida, é evidente que o desempenho de institutos mais antigos, de maior tradição, é superior. Para voltar ao nosso exemplo maior, o resultado final das eleições do Rio de Janeiro foi assim previsto: o DataUFF previu a vitória de Conde, com 6 pontos de vantagem; o IBOPE, Conde, com 4 pontos; e o Datafolha, empate. O resultado, como sabemos, foi a vitória de César Maia com 2 pontos de vantagem. Na perspectiva aqui defendida, não é casual o fato de a diferença maior provir de um instituto mais recente, de menor experiência acumulada.

No plano internacional, o melhor exemplo é o do Canadá. A questão política central do país é – já faz algum tempo – a alternativa autonomia ou secessão da província do Quebec. Dois plebiscitos foram realizados nos últimos anos, com campanhas acirradas, informadas por pesquisas diárias. Pois bem, a tecnologia de pesquisas de opinião foi aperfeiçoada a tal ponto nesse processo, que os institutos divergiam, às vezes, nos décimos de percentual. Até mesmo regras de previsão da definição dos indecisos foram criadas por indução. Está claro que um tal nível de sofisticação na execução da pesquisa e na leitura dos resultados reduz a margem para fraude ao mínimo.

5. As soluções propostas

A maior parte das soluções aventadas para coibir a possibilidade de manipulação por parte dos institutos de pesquisa é de caráter restritivo. Cogita-se da proibição de pesquisas, da limitação de sua divulgação, do controle da atividade dos institutos. A meu ver as medidas dessa ordem necessárias já constam da legislação vigente.

Conforme a lei, os institutos devem registrar, na Justiça Eleitoral, as informações pertinentes sobre a pesquisa, antes de sua realização. É necessário fornecer as seguintes informações: a identidade do contratante, o valor do contrato, a metodologia e o período de aplicação, o plano amostral, o intervalo de confiança, a margem de erro, o controle de qualidade e o conteúdo do questionário. Partidos e candidatos têm acesso pleno à pesquisa e podem avaliar a veracidade das informações registradas. A transparência é assegurada e é prevista punição para os casos de realização de pesquisas clandestinas ou fraudulentas.

No âmbito da restrição, uma sugestão recorrente fundamentada em argumentos de peso é a dispensa de tratamento igual para a divulgação de pesquisas e os instrumentos de campanha eleitoral. Parece evidente que pesquisas, independentemente de sua lisura e qualidade, são usadas como instrumento de campanha. Por que vedar toda forma de campanha menos essa? Se a liberdade de expressão pode ser limitada em benefício da reflexão do eleitor no momento imediatamente anterior ao voto (48 horas), por que a liberdade de divulgar resultados de pesquisa encontra-se imune à mesma limitação? Nessa linha, creio ser possível argumentar de forma convincente em favor da constitucionalidade de uma restrição dessa ordem.

No campo das medidas restritivas, esse conjunto parece-me suficiente, com a exceção assinalada, para coibir abusos. Ir além dessa restrição implicaria proibir ou limitar a divulgação de pesquisas. Sem mencionar, nesse caso, o óbice da inconstitucionalidade, a pergunta pertinente é: atingiríamos nosso propósito dessa maneira? Creio que não. A omissão de informação não contribui para o esclarecimento político, nem para o aperfeiçoamento do senso crítico do eleitor. A vedação total teria como resultado apenas o monopólio da informação nas mãos daqueles que por ela podem pagar. O negócio dos institutos seria, provavelmente, até mais lucrativo do que hoje.

Para o esclarecimento do eleitor e o controle social sobre a possibilidade de manipulação é preciso, pelo contrário, mais informação. Portanto, ao lado das medidas de restrição, já previstas em lei, deveríamos preocuparmo-nos com as condições, no âmbito da lei e fora dele, de prover a opinião pública de mais e melhor informação.

Precisamos de mais informação, de mais pesquisas concorrentes, no momento de cada eleição. Vimos que os resultados de um instituto são controlados, até certo ponto, por aqueles apresentados pelos demais. No caso do Rio, o estrago que o IBOPE poderia produzir na candidatura César Maia foi claramente minimizado pelo contra-exemplo constante dos resultados do Datafolha.

Precisamos de mais informação continuada no tempo. É necessária uma seqüência temporal mais longa, de eleições e de pesquisas sobre eleições, para que a tecnologia de produção de dados dos institutos se aperfeiçoe. Vimos que a manipulação possível tende a se restringir aos limites do que seja um erro plausível. O estreitamento desses limites diminui a possibilidade de fraude. Precisamos de uma experiência maior com pesquisas também para que o eleitor aprimore seu senso crítico em relação à informação divulgada.

Precisamos, enfim, que candidatos e partidos se empenhem na questão. As pesqui-

sas são importantes: se os partidos pretendem disputar as eleições com possibilidades de sucesso, não podem deixar de criar e manter uma inteligência própria no assunto. Partidos devem contar, em suma, com especialistas e organizações que possam fazer uso das possibilidades de controle que a lei oferece e criticar os dados divulgados pelos institutos, com base em pesquisas feitas para consumo interno.

Essa a conclusão básica da presente argumentação. Dispomos de controles legais suficientes a incidir sobre a realização e divulgação de pesquisas eleitorais. Necessitamos, nessa área, apenas de aperfeiçoamentos pontuais. Carecemos ainda, contudo, das condições que possibilitam aqueles controles mais eficientes, os sociais. Nesse campo, cabe aos principais interessados, partidos e candidatos, darem o passo inicial: a criação de estruturas sólidas de assessoramento em pesquisas, capazes de produzi-las e de criticar os resultados apresentados pelas concorrentes.

Bibliografia

LAVAREDA, A. A Democracia nas Urnas. *O processo partidário eleitoral brasileiro*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed, Luperj, 1991.

Divulgação de pesquisas eleitorais, Constituição e interesse público

Fernando Trindade

Sumário

1. É constitucional limitar a divulgação de pesquisas eleitorais? 2. Qual o prazo em que deve ser vedada a divulgação de pesquisas? 3. Pesquisas eleitorais: interesse público, transparência e pluralismo.

Este pequeno trabalho foi elaborado com a intenção de, em primeiro lugar, contribuir para a discussão do tema relativo à constitucionalidade da limitação da divulgação das pesquisas eleitorais; e, secundariamente, expor algumas reflexões do autor sobre a relação entre pesquisas eleitorais e interesse público.

1. É constitucional limitar a divulgação de pesquisas eleitorais?

O art. 220, *caput*, da Constituição Federal estabelece:

“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.”

Numa primeira leitura do preceptivo em tela, observa-se que, aparentemente, é vedado à legislação criar qualquer restrição à manifestação do pensamento, à criação, à expressão e à informação.

No entanto, atente-se para a expressão final do normativo em pauta “...observado o disposto nesta Constituição”. Segundo

Fernando A. G. da Trindade é advogado e Consultor Legislativo do Senado Federal.

nos parece, ela quer significar que limitações à liberdade de que se cuida poderão ser adotadas, desde que decorram diretamente do que está posto na Constituição Federal. Destarte, se o legislador conformar exitosamente a limitação à liberdade de expressão que pretende ver adotada com a própria Carta Magna, essa limitação estaria legitimada.

Por outro lado, o § 1º do mesmo art. 220 estipula:

“Art. 220.

.....

§ 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.”

Assim, nos termos do § 1º do artigo em pauta, a Lei Magna veda que a legislação infraconstitucional contenha dispositivo que possa dificultar a plena liberdade de informação jornalística.

Não obstante essa vedação, a expressão “...observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV”, ao final do parágrafo em questão, indica que a liberdade de informação jornalística deve observar os preceitos inscritos nos incisos arrolados: vedação do anonimato (inciso IV); direito de resposta e indenização por dano material, moral ou à imagem (inciso V); inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem (inciso X); liberdade de exercício da profissão, observadas as qualificações profissionais previstas em lei (inciso XIII); e informação como direito coletivo ou da coletividade, além do direito de resguardo do sigilo das fontes de informação (inciso XIV).

Dessa forma, a Constituição reconhece que a liberdade de informação jornalística não é absoluta, eis que está imediatamente sujeita às restrições decorrentes dos preceptivos imediatamente acima transcritos. Ademais, anote-se que os preceitos contidos nos dispositivos expressamente arrolados ao final do § 1º do art. 220 do Estatuto Supremo

não esgotam os valores que condicionam a liberdade de informação. Eles não configuram, portanto, *numerus clausus*. Com efeito, no próprio art. 5º e ao longo do texto constitucional há outros direitos e garantias que se relacionam com essa liberdade.

A propósito, cabe recordar o § 2º do art. 5º do Texto Magno, que dispõe no sentido de que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

A esse respeito e a título de exemplo, lembramos aqui mais dois incisos do mesmo art. 5º que, a nosso ver, podem condicionar a legislação pertinente à liberdade de informação jornalística. São os incisos VI e XXII.

O inciso VI firma a inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença; o inciso XXXII estabelece que compete ao Estado promover a defesa do consumidor.

Podemos, ainda exemplificando, fazer referência ao direito à integridade pessoal (v.g. art. 5º, *caput*). Cumpre recordar que há órgãos de imprensa em nosso País que *motu proprio* e em respeito a esse direito não informam dados que, não obstante terem óbvio interesse jornalístico, possam pôr em risco a integridade pessoal de alguém (por exemplo, certas informações sobre casos de seqüestro).

Como conclusão do exposto, dispositivo de lei infraconstitucional que buscasse preservar à liberdade de consciência frente à liberdade de informação jornalística seria, em tese, plenamente constitucional.

E ocorre que a liberdade de consciência tem entre os seus consectários a liberdade de voto, ou seja, a liberdade de cada eleitor exercer livremente o seu voto, de acordo com a sua consciência.

Por conseguinte, dispositivo legal que tenha o objetivo de limitar e condicionar a divulgação de pesquisas eleitorais e que fundamente essa limitação na necessidade – de ordem pública – de proporcionar ao

eleitor condições para que exercite o seu voto de acordo com a sua consciência, encontra pleno respaldo na Constituição Federal, desde que feito isso com a devida razoabilidade.

2. Qual o prazo em que deve ser vedada a divulgação de pesquisas?

A propósito, se nos afigura que a vedação de propaganda eleitoral nas quarenta e oito horas imediatamente anteriores ao pleito (art. 240, parágrafo único, do Código Eleitoral) tem como fundamento e razão de ser a liberdade de consciência, ao garantir ao eleitor um tempo mínimo para a reflexão e para o exame das alternativas eleitorais que a ele se apresentam. Ou seja, nas quarenta e oito horas anteriores ao pleito, o eleitor digere, por assim dizer, toda a propaganda eleitoral e toda a sorte de informações que lhe são apresentadas para que, no dia do pleito, possa decidir conscientemente qual das alternativas julga melhor.

Ocorre que certas formas de divulgação de pesquisas eleitorais pelos meios de comunicação às vésperas e inclusive no próprio dia do pleito têm junto ao eleitor o mesmo efeito da propaganda eleitoral nas horas imediatamente anteriores ao pleito e que a legislação veda (por entendê-la extemporânea) com o intuito de garantir ao eleitor o exercício do direito de voto de acordo com a sua consciência.

Por outro lado, em nossa opinião, fixar período de oito dias, ou aproximado, antes do pleito eleitoral, como data limite para a divulgação de pesquisas eleitorais parece-nos excessivo. Conforme já expusemos acima, embora entendendo que alguma limitação à divulgação de pesquisas eleitorais seja compatível com o princípio da liberdade de informação garantida pela Lei Maior, cremos que essa limitação deverá abranger o menor prazo possível, sob pena de inconstitucionalidade.

A nosso ver, vedar a divulgação de pesquisas dentro de um prazo entre quarenta e oito ou vinte e quatro horas antes do pleito

até o horário do encerramento da votação seria razoável. Lembramos novamente aqui que quarenta e oito horas antes da eleição é o lapso em que a lei veda a propaganda eleitoral (art. 240 do Código Eleitoral). E essa vedação, consoante expusemos acima, está referenciada na necessidade de garantir ao eleitor um tempo mínimo para a reflexão consciente sobre as alternativas que a ele se apresentam. Ora, conforme já dito acima, a divulgação de pesquisa eleitoral nas horas que antecedem as eleições tem sobre o eleitor a mesma influência que o art. 240 do Código Eleitoral procura afastar.

3. Pesquisas eleitorais: interesse público, transparência e pluralismo

De outra parte, o assunto referente a pesquisas eleitorais traz à reflexão o caso das eleições presidenciais norte-americanas realizadas em 2000, quando erros cometidos por institutos nas suas pesquisas de boca-de-urna e disseminados pelos meios de comunicação contribuíram enormemente para o longo *imbroglio* que se formou. A propósito desse assunto, Élio Gaspari, um dos mais considerados jornalistas do nosso País, informou, na ocasião, que todas as grandes redes de televisão dos Estados Unidos contrataram um único instituto de pesquisa para o levantamento da boca-de-urna, e como esse instituto havia errado, todas elas divulgaram amplamente os dados incorretos, o que implicou grande vexame jornalístico.

Essa pequena digressão sobre o que ocorreu nas últimas eleições presidenciais norte-americanas se justifica para que se perceba que em matéria de pesquisas de opinião que estejam relacionadas com matérias de interesse público (como é obviamente o caso de eleições parlamentares e para as Chefias de Executivo) se legitima a atuação do Poder público no sentido de estabelecer regras que imponham o pluralismo, a diversidade e a transparência.

Assim, há que fazer valer a regra constitucional que estabelece a repressão da do-

minação dos mercados e da eliminação da concorrência (art. 173, § 4º), ou seja, no mercado das pesquisas de opinião pública não se pode transigir com o monopólio ou qualquer forma de favorecimento a ele. Antes, deve ser estimulada e garantida a concorrência e o pluralismo.

A esse respeito lamentamos que a Câmara dos Deputados não tenha aprovado, à época, emenda do Senado ao Projeto de Lei que originou a Lei nº 9.504, de 1997, emenda essa que vedava que um mesmo instituto de pesquisa prestasse serviços a candidatos, partidos políticos e, simultaneamente, a meios de comunicação.

Entendemos, também, como de uma ética louvável o posicionamento do Instituto DATAFOLHA, que, em razão de prestar serviços ao Jornal *Folha de São Paulo* - e a outros órgãos de comunicação - não firma contrato de prestação de serviços com candidatos e partidos.

De outra parte, o art. 33 da Lei nº 9.504, de 1997, dispôs no sentido de que as entidades e empresas que realizarem pesquisas de opinião pública relativas às eleições ou aos candidatos, para conhecimento público, são obrigadas, para cada pesquisa, a registrar, junto à Justiça Eleitoral, até cinco dias antes da divulgação, as seguintes informações:

I – quem contratou a pesquisa;

II – valor e origem dos recursos despendidos no trabalho;

III – metodologia e período de realização da pesquisa;

IV – plano amostral e ponderação quanto a sexo, idade, grau de instrução, nível econômico e área física de realização do trabalho, intervalo de confiança e margem de erro;

V – sistema interno de controle e verificação, conferência e fiscalização da coleta de dados e do trabalho de campo;

VI – questionário completo aplicado ou a ser aplicado;

VII – o nome de quem pagou pela realização do trabalho.

O mesmo art. 33 estabelece ainda que essas informações serão registradas na Jus-

tiça Eleitoral e ficarão à disposição dos partidos políticos pelo prazo de trinta dias, podendo eles, ainda, pelo disposto no § 1º do art. 34, ter acesso às planilhas, mapas ou equivalentes das pesquisas para fins de fiscalização. Ademais, os §§ 3º e 4º do art. 33 prevêem multa no valor de cinquenta mil a cem mil UFIR para a divulgação de pesquisa sem o prévio registro acima referido, bem como multa no mesmo valor mais detenção de seis meses a um ano para os responsáveis pela divulgação de pesquisa fraudulenta. O § 3º do art. 34 prevê, ainda, a obrigatoriedade da divulgação dos dados corretos em caso de fraude.

Nota-se, pois, claramente, a intenção do legislador no sentido de buscar a transparência e de obstar a manipulação das pesquisas eleitorais.

Não obstante, há que se fazer aqui ressalva quanto à norma que obriga o registro dos dados das pesquisas junto à Justiça Eleitoral *até cinco dias antes da divulgação*.

Em nosso entender esse prazo não é compatível com a velocidade e com a rapidez com que são feitas e divulgadas as pesquisas pois, por vezes, os dados são colhidos e divulgados no mesmo dia. Além disso, é do interesse de todos os envolvidos, inclusive da opinião pública e dos eleitores, ter conhecimento dos resultados das pesquisas tão logo os institutos cheguem a esses resultados.

Por essa razão, cremos que mais razoável (e mais eficaz) seria estender o prazo até vinte e quatro ou quarenta e oito horas após a divulgação das pesquisas para que os seus responsáveis registrem os dados na Justiça Eleitoral.

Sobre o assunto que envolve interesse público e as pesquisas eleitorais, por importante, devemos, ainda, consignar que no caso das pesquisas que não serão divulgadas, não cabe o registro dos dados a elas referentes na Justiça Eleitoral, nem a obrigatoriedade de sua disponibilidade para terceiros, pois aqui o sigilo dos dados da pesquisa se justifica, pois quem contrata essa

espécie de pesquisa, quer, por exemplo, saber de tendências do eleitorado para fins até mesmo de organizar a sua estratégia de campanha, o que é legítimo.

Diversamente, se a pesquisa é divulgada torna-se óbvia a sua relação com a campanha eleitoral e a sua influência junto à opinião pública e ao eleitorado, o que impõe o registro, para fins de análise dos interessados, dos dados dessas pesquisas, conforme previsto no art. 33 da Lei nº 9.504, de 1997, acima referido.

Por fim, devemos registrar duas conclusões a que chegamos:

Primeira: em nossa opinião é constitucional limitar a divulgação das pesquisas elei-

torais sob o fundamento da preservação da liberdade de consciência do eleitor, desde que essa limitação ocorra em lapso curto (por exemplo, das quarenta e oito ou vinte e quatro horas anteriores até o momento do encerramento da votação, ou seja, dezessete ou dezoito horas do dia da eleição).

Segunda: entendemos como legítima a atuação do Poder público no sentido de estabelecer regras que imponham o pluralismo, a diversidade e a transparência em matéria de pesquisas de opinião que estejam relacionadas com matérias de interesse público (como é obviamente o caso das eleições parlamentares e para as Chefias de Executivo).

Da obrigatoriedade do voto

Eurico A. Gonzalez Cursino dos Santos

Muito se tem falado e escrito, ao longo da última década, sobre o caráter obrigatório que predica, entre nós, o direito de votar.

Em prol da obrigatoriedade, levantam-se argumentos que, de modo geral, devem ser afiliados à tradição democrática republicana. Isto significa conceber o voto não apenas como um direito, mas antes como um dever cívico. Trata-se do dever de participar da formação da “vontade geral”, no sentido atribuído ao termo no *Contrato Social*, de autoria do filósofo francês Jean-Jacques Rousseau. Para Rousseau, a expressão “vontade geral” indica a vontade coletiva do corpo político que visa ao interesse comum. Ela difere, destarte, tanto da idéia de vontade particular (que tem por objeto um interesse particular), quanto da idéia de vontade de todos, que não seria senão o somatório das vontades particulares e de seus objetos. As marcas próprias da vontade geral são, pois, suas condições de racional e de universal, predicados que apenas esporadicamente encontram-se nas vontades particulares e na vontade de todos. Sendo assim, fica claro que, para Rousseau e para boa parte dos filósofos contratualistas que o seguiram, apenas o cidadão educado especificamente para tal pode contribuir para a formação da vontade geral.

Esta afirmação deu origem, ao longo dos séculos XVIII, XIX e XX, a duas tradições de pensamento político. A primeira, de cunho totalitário, postula que o homem do povo não está preparado para constituir a vontade

Eurico A. Gonzalez Cursino dos Santos é Doutor em Sociologia, pela UnB, professor da Universidade de Brasília e Consultor Legislativo do Senado Federal.

de geral, restando assim, como única alternativa, que essa vontade seja encarnada por um único homem (os exemplos históricos iniciam-se com Robespierre e o Terror de 1793 e 1794, passam pelas ditaduras soviética e chinesa, e mantêm-se ainda hoje vivos, com os regimes autoritários de Fidel Castro, da Coreia do Norte e de diversos países da África).

A segunda vertente, se também postula a inadequação entre a capacidade do cidadão comum para tomar parte na elaboração da vontade geral, por seu turno desacredita na solução tirânica, preferindo apostar suas fichas nas capacidades pedagógicas intrínsecas às práticas democráticas. É como se se considerasse que o voto incompetente é ruim, mas que ainda pior seria a perenização de tal incompetência. O caráter facultativo do voto funcionaria assim como um conservante da ignorância da arte de bem votar. Assim o aristocrata francês Alexis de Tocqueville, que não se fartava de observar que, se a democracia, por um lado, tendia a incorrer nos mais grosseiros erros de governança, por outro, mostrava uma impressionante capacidade de corrigir os desvios de rumo por ela mesma engendrados. Daí sua afirmação famosa, segundo a qual a democracia apenas pode ser aprendida através de sua prática¹. Se considerarmos, com Rousseau e com o sociólogo francês Émile Durkheim², que o exercício do direito de voto pode ser pernicioso para a coletividade se praticado por agentes incapazes de articular seus interesses particulares aos interesses universais da coletividade, pode-se perfeitamente compreender a necessidade de uma pedagogia política cogente, que reduza, para as sociedades, o risco de terem seus rumos desviados por cidadãos que, incapacitados desde um ponto de vista substantivo, decidam-se, vez por outra e movidos por capricho, a tomar parte na elaboração da vontade geral, vindo a fazê-lo de modo irresponsável³.

Em favor do caráter facultativo do exercício do direito de voto tende a manifestar-

se toda a linhagem do pensamento liberal-democrático. Inicialmente, tal linha argumentativa propõe-se a obter inferências esclarecedoras a partir da oposição entre direitos e deveres. Assim, o voto, por ser um direito, e não um dever, não poderia ser objeto de exigência por parte de ninguém (Estado e outros grupos sociais, internacionais ou nacionais). Uma vez exigido, o voto perderia um de seus atributos essenciais, a saber, o de ser uma manifestação livre da vontade do eleitor. E haveria contradições sérias na intenção de obrigar alguém a escolher (obrigar a ser livre – observe-se, porém, que, para Rousseau, que a aborda no Contrato Social, tal idéia nada tem de contraditória⁴).

Além dessa ordem de argumentos “lógicos”, o voto facultativo tem, no comportamento empírico dos eleitorados ao longo do século XX, um forte defensor. É fato que *o desinteresse pelas votações cresceu nesse período, ao mesmo tempo em que crescia a escolaridade média das populações*. Muito embora a escolarização formal não contenha exatamente os mesmos saberes supostamente necessários ao bem votar, é razoável esperar que os conteúdos dessas duas “escolarizações” (a formal e da prática político-eleitoral) sobreponham-se em muitos aspectos. Isso estaria a evidenciar a impropriedade da argumentação democrático-republicana em prol da necessidade inarredável (e daí o uso do instrumento da obrigatoriedade) de uma pedagogia da política (aprender a votar). Parece possível imaginar-se um cenário em que a alta escolaridade, antes de tornar a prática política natural e desejável para os cidadãos (segundo Karl Marx, a “evolução natural” das sociedades faria com que o egocentrismo e o apego individual aos próprios fins utilitários fossem anulados e o indivíduo se realizasse na existência da coletividade⁵), faça-a parecer menos importante e decisiva para a vida de cada um. De acordo com o sociólogo Ronald Inglehart⁶, o interesse por garantias de sobrevivência econômica e de direitos civis “livres” seria tanto mais intensa quanto mais esses ele-

mentos fossem percebidos como periclitantes. Logo, na medida em que tais ordens institucionais fossem percebidas como solidamente consolidadas, o interesse por elas diminuiria, restando o indivíduo livre para dedicar-se a interesses de natureza mais propriamente moral ou intelectual (“interesses ideais”, no dizer de Max Weber⁷). A luta política e a atividade aquisitiva seriam, na interpretação de Inglehart, males necessários em contextos de escassez. Na medida em que, ao longo do século passado, as sociedades tornaram-se mais livres e afluentes, as pessoas, de modo “natural”, passaram, segundo o autor, a cultivar preferencialmente outros interesses.

Na questão do caráter obrigatório ou facultativo do voto, a regra é o caráter facultativo. A obrigatoriedade, muito embora possa contar, conforme vimos, com importantes argumentos teóricos, parece ter surgido no campo das idéias políticas antes pela força das circunstâncias do que pela das idéias. No pensamento liberal-democrático o caráter facultativo do voto virtualmente confunde-se com a própria idéia de sufrágio; na tradição republicano-democrática, se há espaço lógico para a fundamentação teórica da obrigatoriedade, tal espaço foi ocupado minimamente – e isto provavelmente porque, a exemplo do que ocorreu na Bélgica, na Austrália e no Brasil, o instituto não foi adotado com finalidades qualitativas (que é a linha de raciocínio que dá sentido a toda a exposição feita neste texto), mas sim quantitativas, a saber, como um remédio para um nível de abstenção tão alto que inviabilizaria a própria integração entre o sistema social e seu subsistema político, o que levaria ao colapso ou a sociedade ou, pelo menos, o seu governo democrático.

Os exemplos da Bélgica, do Luxemburgo, da Itália, da França (apenas para o Senado, sendo que mesmo esta obrigatoriedade está temporariamente suspensa), da Suíça e da Austrália⁸ parecem indicar que o voto facultativo não é a única via para a consolidação de sistemas políticos verdadeiramente

democráticos. A questão da conveniência, para a democracia e para liberdade individual, da adoção do voto facultativo, parece ser antes uma questão de conceitos e de valores do que uma questão de fato. Pessoalmente, parece-me que ambos os caminhos conduzirão o Brasil à consolidação de suas instituições democráticas. A dúvida seria então sobre o melhor modo de fazê-lo, e aí adentramos o terreno dos valores últimos, irreconciliáveis em última instância. Os termos axiológicos da questão poderiam ser descritos da seguinte forma: (1) até que ponto a tutela e a cogência das instituições sobre o indivíduo é legítima e benigna (restando fora de questão que, em alguma medida, ela o é)? (2) os valores da Modernidade sustentam a postulação de um dever de cidadania (como na tradição republicana francesa) e, ademais, (3), justifica-se a afirmação da similaridade “natural” entre os interesses individuais e a prática política (de modo a poder argumentar-se que, se o indivíduo não se dá conta de seu interesse pela política, isso equivaleria a não se aperceber de suas próprias pernas, braços e membros do corpo), tal como repetida à exaustão por Karl Marx e seus discípulos na teoria da alienação?

Penso que a riqueza da discussão política acerca da instituição do voto facultativo entre nós passa pela explicitação e pelo debate aberto das questões valorativas enunciadas no parágrafo anterior. Argumentos de fato, bem como argumentos teóricos *stricto sensu*, conforme procurei demonstrar, existem, em boa condição, para ambos os lados.

Notas

¹ Ver Tocqueville, Alexis, *A democracia na América*. Paris, Fouquin, 1997. Cf. especialmente o primeiro capítulo.

² Ver Durkheim, Émile, *Lições de Sociologia*. São Paulo, T. A. Queiroz Editora, 1988. Cf. especialmente os capítulos intitulados “A moral cívica”.

³ Um exemplo pode ilustrar melhor tal ponto de vista. Para obterem o direito de conduzir veículos, as pessoas precisam passar por processos de

habilitação e submeter-se a exames. Entretanto, uma vez obtido o direito, a pessoa poderia optar por não exercê-lo ao longo de muitos anos. Quando finalmente fosse conduzir um veículo constituiria, provavelmente, um perigo para todos... Não é senão por isso que a lei prevê a necessidade de renovações periódicas do direito de conduzir, bem como a reeducação daqueles que demonstram incapacidade para tanto. O que está em jogo aqui é que, como a habilidade no exercício desse direito pode atingir a terceiros de maneira grave e irreversível, a lei não pode aceitar que o cidadão se permita perder, por desuso, as referidas habilidades.

⁴ Rousseau provavelmente argumentaria que a percepção de contradição seria resultado da confusão entre, por um lado, a liberdade natural, à qual, de fato, não se poderia forçar ninguém, e a liberdade civil, por outro, noção que postula, sob várias

formas, as idéias de dever e de obrigação. Como se sabe, a liberdade civil é construção cultural resultante da abdicação, por parte do homem, de várias de suas liberdades naturais. No lugar de muitas dessas liberdades, instalam-se deveres – e é apenas em razão de tal movimento que a vida civilizada teria sido tornada possível.

⁵ Marx, Karl, *Ökonomisch-philosophische Manuskripte*. MEGA, Berlim (oriental), 1959. Ver ainda, do mesmo autor, *O manifesto comunista*. Diversas edições.

⁶ Inglehart, Ronald, *Modernity and Post-modernity in 43 societies*. Princeton, Princeton University Press, 1988.

⁷ Weber, Max, *Economia e Sociedade*. Brasília, EdUnB, 1989.

⁸ Ver anexo.

Anexo

Relação de países que adotam o voto obrigatório

País	Tipo de sanção	Modo de exigência	Ano de introdução	Comentários
Argentina	1, 2, 4	Sanções brandas	1912	-
Austrália	1, 2	Sanções rigorosas	1924	-
Austria (Tyrol)	1, 2	Sanções brandas	N/A	No estado do Tirol
Austria (Vorarlberg)	2, 3	Sanções brandas	N/A	No estado de Vorarlberg.
Bélgica	1, 2, 4, 5	Sanções rigorosas	1919 (homens)	Mulheres em 1949.
Bolívia	Nenhuma/4	NÃO SE APLICA	1952	-
Brazil	2	Sanções brandas	N/A	Facultativo para idosos e analfabetos
Chile	1, 2, 3	Sanções brandas	1925(?)	-
Costa Rica	Nenhuma	Não é sancionado	N/A	-
Chipre	1, 2	Sanções rigorosas	1960	-
República Dominicana	Nenhuma	Não é sancionado	N/A	-
Equador	2	Sanções brandas	1936	Facultativo para idosos e analfabetos
Egito	1, 2, 3	NÃO SE APLICA	1956	-
Fiji	1, 2, 3	Sanções rigorosas	N/A	-
França (apenas para o Senado)	2	NÃO SE APLICA	1950's ou 60's	-
Gabão	Nenhuma	NÃO SE APLICA	N/A	-
Grécia	1, 5	Sanções brandas	N/A	-
Guatemala	Nenhuma	Não é sancionado	N/A	-
Honduras	Nenhuma	Não é sancionado	N/A	-
Itália	5	Sanções brandas/Não é sancionado	N/A	-
Liechtenstein	1, 2	Sanções brandas	N/A	-
Luxemburgo	1, 2	Sanções rigorosas	N/A	Facultativo para idosos.
México	Nenhuma / 5	Sanções brandas	N/A	-
Nauru	1, 2	Sanções rigorosas	1965	-
Holanda	-	Não é sancionado	Sancionado entre 1917 e 1967	-
Paraguai	2	NÃO SE APLICA	N/A	-
Peru	2, 4	Sanções brandas	1933	-
Philippines	Nenhuma	Não é sancionado	Sancionado sob lei marcial entre 1972 e 1986	-
Cingapura	4	Sanções rigorosas	N/A	-
Suíça (Cantão de Schaffhausen)	2	Sanções rigorosas	1904	Abolida dos outros cantões em 1974.
Tailândia	Nenhuma	Não é sancionado	N/A	-
Turquia	1, 2	Sanções brandas	N/A	-
Uruguai	2, 4	Sanções rigorosas	1934	Entra em vigor a partir de 1970.

Tipos de Sanções: 1.Necessidade de justificar a abstenção eleitoral; 2. Multa; 3. Eventual prisão; 4. Eventual perda de direitos civis e políticos; 5. Outras. Fonte: Internet

Vantagens e desvantagens do voto obrigatório e do voto facultativo

Paulo Henrique Soares

Sumário

1. Argumentos favoráveis ao voto obrigatório. 2. Argumentos favoráveis ao voto facultativo.

O tema em análise é um dos mais recorrentes do Congresso Nacional e da opinião pública, sendo retomado com ênfase sempre após os pleitos eleitorais, em virtude, principalmente, da crescente tendência ao absenteísmo do eleitor e ao aumento dos votos brancos e nulos.

A atual Constituição brasileira manteve a tradição do voto obrigatório iniciada com o Código Eleitoral de 1932. Os debates sobre o voto facultativo durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte foram intensos, e prevaleceu a visão de que, nesse aspecto, o Estado é o tutor da consciência das pessoas, impondo sua vontade à vontade do cidadão até mesmo para obrigá-lo a exercer sua cidadania, inobstante nossa própria Carta Política consagrar, como as demais do mundo civilizado, a soberania e a supremacia do Povo sobre o Estado, pois é do Povo que emana o poder e só o Povo é soberano.

1. Argumentos favoráveis ao voto obrigatório

Os principais argumentos sustentados pelos defensores do voto compulsório podem ser resumidos nos seguintes pontos, a saber:

Paulo Henrique Soares é Mestre em Direito e Estado, pela UnB, e Consultor Legislativo do Senado Federal.

- a) o voto é um poder-dever;
- b) a maioria dos eleitores participa do processo eleitoral;
- c) o exercício do voto é fator de educação política do eleitor;
- d) o atual estágio da democracia brasileira ainda não permite a adoção do voto facultativo;
- e) a tradição brasileira e latino-americana é pelo voto obrigatório;
- f) a obrigatoriedade do voto não constitui ônus para o País e o constrangimento ao eleitor é mínimo comparado aos benefícios que oferece ao processo político-eleitoral.

Analisando cada um desses pontos pelo lado dos que perfilham a obrigatoriedade do voto, temos:

a) o voto é um poder-dever

Para muitos doutrinadores o ato de votar constitui um dever, e não um mero direito; a essência desse dever está na idéia da responsabilidade que cada cidadão tem para com a coletividade ao escolher seus mandatários.

Discorrendo sobre a natureza jurídica do voto, afirma NELSON DE SOUZA SAMPAIO:

“Do exposto, conclui-se que o voto tem, primordialmente, o caráter de uma função pública. Como componente do órgão eleitoral, o eleitor concorre para compor outros órgãos do Estado também criados pela constituição. Em geral, porém, as constituições têm deixado o exercício da função de votar a critério do eleitor, não estabelecendo sanções para os que se omitem. Nessa hipótese, as normas jurídicas sobre o voto pertenceriam à categoria das normas imperfeitas, o que redundaria em fazer do sufrágio simples dever cívico ou moral. Somente quando se torna obrigatório, o voto assumiria verdadeiro caráter de dever jurídico. Tal obrigatoriedade foi estabelecida por alguns países, menos pelos argumentos sobre a natureza do

voto do que pelo fato da abstenção de muitos eleitores, – fato prenhe de conseqüências políticas, inclusive no sentido de desvirtuar o sistema democrático. Nos pleitos eleitorais com alta percentagem de abstenção, a minoria do eleitorado poderia formar os órgãos dirigentes do Estado, ou seja, Governo e Parlamento.” (Eleições e Sistemas Eleitorais, in Revista de Jurisprudência – Arquivos do Tribunal de Alçada do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1º trimestre de 1981, p. 66)

b) a maioria dos eleitores participa do processo eleitoral

O pleito em que a maioria dos eleitores vota é de legitimidade incontestada, tornando-o insusceptível de alegação pelos derrotados nas urnas de que o resultado eleitoral não corresponde à vontade dos eleitores. Isso é especialmente importante em democracias ainda não inteiramente consolidadas como a nossa em que há uma clivagem social muito forte, bastante favorável à instabilidade político-institucional;

O baixo comparecimento eleitoral poderia comprometer ainda mais a credibilidade da população nas instituições políticas nacionais.

c) o exercício do voto é fator de educação política do eleitor

A participação constante do eleitor no processo eleitoral torna-o ativo na determinação do destino da coletividade a que pertence, influenciando, desse modo, nas prioridades da administração pública ao sugerir, pela direção de seu voto, aos administradores e parlamentares, quais problemas desejam ver discutidos e resolvidos; a omissão do eleitor pode tornar ainda mais grave o atraso sócio-econômico das áreas pobres do país; também, leva o debate eleitoral para os lares e locais de lazer e de trabalho, envolvendo, inclusive, as crianças e jovens que serão os eleitores de amanhã.

d) o atual estágio da democracia brasileira ainda não permite a adoção do voto facultativo

A sociedade brasileira ainda é bastante injusta na distribuição da riqueza nacional, refletindo, desse modo no nível de participação política de largos segmentos sociais que desconhecem quase que inteiramente seus direitos de cidadãos. O voto constitui, nessas circunstâncias, um forte instrumento para que essa coletividade de excluídos manifeste sua vontade política.

Por outro lado, com o voto facultativo os eleitores bem informados e de melhor nível de escolaridade, que constituem, portanto, o público formador de opinião, tenderiam a não comparecer as urnas, preferindo aproveitar o feriado para viagens de lazer, ausentando-se de seu domicílio eleitoral, e desse modo, favorecendo o êxito de candidatos com vocação clientelista, o que empobreceria a política brasileira.

e) a tradição brasileira e latino-americana é pelo voto obrigatório

Os países da América Latina mais importantes, em termos de população e riqueza, em especial os da América do Sul, adotam o voto obrigatório desde que instituíram o voto direto, secreto e universal. No Brasil, essa tradição já vem desde 1932, sem que isso tenha ocasionado, até hoje, qualquer problema à democracia ou ao cidadão brasileiros.

f) a obrigatoriedade do voto não constitui ônus para o País e o constrangimento ao eleitor é mínimo comparado aos benefícios que oferece ao processo político-eleitoral

Não se conhece qualquer resistência organizada à obrigatoriedade do voto. Trata-se de uma imposição estatal bem assimilada pela população

O fim do voto obrigatório significaria um ganho irrisório de liberdade individual, constituindo, porém, uma perda substancial do nível de participação dos cidadãos no processo eleitoral.

2. Argumentos favoráveis ao voto facultativo

Os adversários do voto obrigatório refutam tais idéias acima com os seguintes argumentos:

a) o voto é um direito e não um dever;

b) o voto facultativo é adotado pela maioria dos países desenvolvidos e de tradição democrática;

c) o voto facultativo melhora a qualidade do pleito eleitoral pela participação de eleitores conscientes e motivados, em sua maioria;

d) a participação eleitoral da maioria decorrente do voto obrigatório é um mito;

e) é ilusão acreditar que o voto obrigatório possa gerar cidadãos politicamente evoluídos;

f) o atual estágio político brasileiro não é propício ao voto facultativo;

Analisando cada um desses pontos pelo lado dos que perfilham a não-obrigatoriedade do voto, temos:

a) o voto é um direito e não um dever

O voto facultativo significa a plena aplicação do direito ou liberdade de expressão; caracteriza-se mais como um direito subjetivo do cidadão do que um dever cívico e, para ser pleno, esse direito deve compreender tanto a possibilidade de se votar como a consciência determina, quanto a liberdade de abster-se de votar sem sofrer qualquer sanção do Estado.

b) o voto facultativo é adotado por todos os países desenvolvidos e de tradição democrática

Os países líderes que praticam a democracia representativa e que servem de modelo para os demais, constituem Estados democraticamente consolidados.

O fato de não obrigarem seus cidadãos a irem às urnas não os torna nem um pouco mais frágeis que o nosso quanto a esse aspecto; quase não há país desenvolvido e politicamente amadurecido, que participe da chamada vanguarda da civilização ocidental, integrada pelos países da Europa oci-

dental e integrantes da Comunidade Britânica de outros continentes, além dos Estados Unidos da América, que imponha a seus cidadãos a obrigatoriedade do voto.

c) o voto facultativo melhora a qualidade do pleito eleitoral pela participação de eleitores conscientes e motivados, em sua maioria

Acreditam que o voto dado espontaneamente é mais vantajoso para a definição da verdade eleitoral.

Com a adoção do voto facultativo pode-se até admitir que em algumas áreas de extrema pobreza continue a ocorrer o chamado “voto de cabresto” em que o chefe político da região tem um certo controle sobre o eleitorado, conduzindo-o às urnas, mas, por outro lado, deve reduzir-se a níveis ínfimos a quantidade de votos nulos ou brancos, denotando um corpo eleitoral motivado pela proposta apresentada pelos partidos ou candidatos.

Ademais, os números relativos às últimas eleições presidenciais brasileiras levam-nos à constatação de que, deduzindo-se do total do eleitorado a soma das abstenções com os votos nulos e brancos, em grande parte decorrentes de erro do eleitor durante o ato de votar, ter-se-ia praticamente o número de eleitores que votariam se o voto não fosse obrigatório: em torno de cinquenta por cento, percentual de comparecimento às urnas semelhante ao da última eleição norte-americana, recentemente realizada.

O eleitor que comparece às urnas contra a vontade, apenas para fugir às sanções previstas pela lei, não está praticando um ato de consciência; nesse caso, ele tenderá muitas vezes a votar no primeiro nome que lhe sugerirem, votando em um candidato que não conhece (fato que estimula a cabala de votos na boca das urnas, promovida pela mobilização de aliciadores de votos que o poder econômico propicia), ou a votar em branco ou, ainda, a anular o seu voto.

d) a participação eleitoral da maioria em virtude do voto obrigatório é um mito

Trata-se de um engodo se é conseguida

mediante constrangimento legal e, também, uma situação que deturpa o sentido da participação, pois o fato de o eleitor ir a uma seção eleitoral não significa que ele está interessado nas propostas dos candidatos e dos partidos políticos.

Um número elevado de eleitores vota em branco ou anula seu voto deliberadamente, como protesto, ou por dificuldade de exercer o ato de votar por limitações intelectuais. Assim, o sistema político pode tornar-se desacreditado pela constatação da existência de um número elevado de votos brancos e nulos, para não se mencionar o absentismo que cresce a cada eleição pela desmotivação do eleitor.

e) é ilusão acreditar que o voto obrigatório possa gerar cidadãos politicamente evoluídos

Ao referir-se à obrigatoriedade de votar como um exercício de cidadania do eleitor, muitos defensores do voto obrigatório querem crer que o fato de um cidadão escolher um candidato transformá-lo-á em um outro homem, conhecendo seu poder de intervenção na sociedade.

Essa é uma daquelas idealizações ingênuas que nem mil anos de prática social conseguem afastar. Sua matriz é a mesma que acredita que a cabeça de um homem é uma tábua rasa sempre disponível para entranhar qualquer concepção política, se ela for exercitada. Ora, sabemos que os indivíduos são diferentes entre si. O modo como cada pessoa vê o mundo é muito particular, por conseguinte, o desinteresse em participar do jogo eleitoral diz respeito apenas a sua consciência.

Cabe aos partidos políticos cativar essas pessoas para suas propostas. Se tais propostas forem sedutoras, os eleitores comparecerão às urnas.

Uma multidão amorfa conduzida mediante constrangimento legal às urnas tem a mesma decisão eleitoral de uma boiada, destituída de vontade própria e, portanto, sem responsabilidade por sua atitude, já que esta é tutelada.

f) o atual estágio político brasileiro não é propício ao voto facultativo

Acreditam os que assim comungam desse pensamento que não temos uma sociedade com maturidade política suficiente para praticar a democracia na forma dos países do Primeiro Mundo.

Desprezam, também, a evidência de que o Brasil tem hoje oitenta por cento de sua população morando nas cidades, sendo significativa sua presença nos grandes centros populacionais e regiões metropolitanas e, ainda, que o fácil acesso aos meios de comunicação de massa permite a todos ter acesso fácil a informações do mundo inteiro, influenciando, assim, na consciência do cidadão mediante o conhecimento sobre a vida de outros povos, ou mesmo de outras regiões brasileiras, mormente sobre os aspectos de liberdade política, marginalidade social, racismo, comportamento sexual, violência urbana, consumo de drogas pelos jovens, desenvolvimento científico e tecnológico outros temas da atualidade.

Entendem que o eleitor brasileiro ainda se encontra em estágio político inferior para o pleno exercício da democracia, havendo necessidade de que alguém superior, como o Estado, acompanhe-o, ensinando-o como exercitá-la.

Os que se opõem a essa argumentação atribuem essa visão do processo político ao elitismo antidemocrático, incapaz de dissimular o autoritarismo nele embutido. A crença dos que adotam essa idéia é a de que o nosso povo não sabe o que é democracia ou participação política, necessitando, assim, de um auxílio da parte dos entendidos para que possa compreender o processo político.

Essa é uma desconfiança das pessoas letradas em relação às mais humildes. Desprezam o bom senso inerente à maioria dos cidadãos, constituída de pessoas simples, porém sábias, para avaliar as propostas dos partidos e de seus candidatos, pois acreditam que somente pessoas de nível intelectual alto têm capacidade para votar “correta-

mente” e estão sempre alegando que os votos dados aos candidatos que não sejam de sua ideologia são considerados votos manipulados.

Se a consciência política de um povo ainda não está evoluída suficientemente em razão do subdesenvolvimento econômico e de seus mútuos reflexos nos níveis educacionais, não é tornando o voto obrigatório que se obterá a transformação da sociedade. Se assim fosse, o Brasil e a maioria dos países da América Latina que adotam a compulsoriedade do voto há muitas décadas estariam com seus problemas sociais resolvidos. Não seria absurda, portanto, a conclusão de que se nunca tivéssemos tido a obrigatoriedade do voto teríamos hoje um processo político-eleitoral muito mais amadurecido e consolidado, como aconteceu com os povos politicamente desenvolvidos.

De modo geral, podemos afirmar que os regimes autoritários têm preferência pelo voto obrigatório porque assim o controle do Estado sobre a sociedade é mais forte.

O voto nas Américas

Como adendo às considerações acima, acrescentamos o resultado de um levantamento de informações que empreendemos em relação à obrigatoriedade do voto entre os países integrantes das três Américas, dos quais obtivemos as seguintes informações e conclusões:

1. Países que adotam o voto facultativo

A) AMÉRICA DO NORTE:

I. Canadá (membro da Comunidade Britânica)

II. Estados Unidos da América

B) AMÉRICA CENTRAL E CARIBE

I. El Salvador

II. Honduras

III. Nicarágua

IV. Cuba

V. Haiti

VI. Todos os países membros da Comunidade Britânica:

- 1 Jamaica
- 2 Belize
- 3 Bahamas
- 4 Trinidad e Tobago
- 5 Barbados
- 6 Granada
- 7 Antígua e Barbuda
- 8 Santa Lúcia
- 9 São Vicente e Granadinos

C) AMÉRICA DO SUL

- I. Suriname
- II. Guiana (membro da Comunidade Britânica)
- III. Colômbia
- IV. Paraguai

2. Países que adotam o voto compulsório

A) AMÉRICA DO NORTE

I. México

B) AMÉRICA CENTRAL

I. Guatemala

II. Costa Rica

III. Panamá

IV. República Dominicana

C) AMÉRICA DO SUL

I. Brasil

II. Venezuela

III. Equador

IV. Peru

V. Bolívia

VI. Chile

VII. Argentina

VIII. Uruguai

A lista acima permite inferir algumas ilações, tendo em vista a correlação com alguns fatores de ordem cultural, histórica ou política:

1. os países anglófonos – integrantes da Comunidade Britânica e EUA – adotam o voto facultativo;

2. os países mais ricos da região – Canadá e EUA – adotam o voto facultativo;

3. a maioria dos países da América Central adota o voto facultativo;

4. há quase unanimidade na América do Sul na opção pelo voto obrigatório, não havendo abaixo da linha equatorial quem adote o voto facultativo, exceto o Paraguai que,

no entanto, considera o voto uma obrigação ou dever e não um direito;

5. os países que adotam o voto compulsório têm sua história associada a intervenções militares, golpes de estado e autoritarismo político, com exceção de Costa Rica; no Brasil, o instituto do voto obrigatório esteve a serviço do autoritarismo político, seja na longa ditadura de Getúlio Vargas, seja no recente ciclo de governos militares que sufocaram as liberdades políticas no Brasil, bem como em quase toda a América Latina.

6. na América do Sul, a Colômbia, que adota o voto facultativo, foi o único país de colonização ibérica do continente que não sofreu intervenção militar quando, na história recente desses países, praticamente todos os seus Governos foram tomados por regimes antidemocráticos;

7. o fato de o Brasil ser o mais influente país da América do Sul, devido ao tamanho de sua economia e população, pode ser fator importante para que os países vizinhos adotem muitos aspectos da legislação eleitoral brasileira, inclusive a obrigatoriedade do voto.

8. há, ainda, regimes politicamente fechados, onde não há pluralismo partidário, é o caso isolado de Cuba no continente, em que o voto não é compulsório, mas devido sua condição de Estado policialesco e totalitário tem ampla capacidade de mobilização da população para referendar, às vezes por unanimidade, decisões tomadas pela cúpula, o que torna, na prática, o comparecimento às urnas uma obrigação, tendo em vista o temor do eleitor ser considerado um inimigo do povo.

São essas as principais opiniões que conseguimos coligir a respeito do assunto. Muitas outras poderão ser apontadas, porém, não acreditamos que possam trazer maior fundamentação na defesa de uma ou outra posição. O tema é inegavelmente polêmico e somente as circunstâncias sociais históricas e políticas é que determinarão qual o caminho a ser adotado pelo Brasil relati-

vamente à permanência em nossa Constituição do instituto do voto obrigatório.

Anexo

Complementam este estudo as informações abaixo, que decidimos dispor separadamente, em virtude de constituírem inequívocos panegíricos ao voto facultativo.

Outros argumentos em defesa do voto facultativo, principalmente excertos de discursos pronunciados pelo ex-Senador Jutahy Magalhães no Senado Federal

1. Os argumentos que determinaram a obrigatoriedade do voto no Brasil merecem uma reavaliação, pois essa exigência já existia no Código Eleitoral de 1932, portanto, há mais de meio século, quando as condições econômicas e políticas do País eram bastante diferentes.

2. Os defensores desse constrangimento legal têm a pretensão de impor a participação política como um modo de estabelecer legitimidade para a democracia representativa.

3. No entanto, as transformações econômicas sofridas pelo Brasil nas últimas décadas geraram um novo perfil de sociedade, caracterizado pela forte urbanização e pela grande expansão dos meios de comunicação, propiciando uma situação mais favorável ao exercício da cidadania ao desvincular o eleitor dos feudos agrários que permearam a histórica política nacional desde o advento das Capitâneas Hereditárias.

4. O mundo também mudou. Não há, hoje, nenhuma democracia representativa relevante que adote o recurso do voto obrigatório. A mais importante delas, a dos Estados Unidos da América, que mal consegue levar às urnas a metade do eleitorado, mesmo nas campanhas presidenciais mais disputadas. Tal fato não leva à dedução de que falta participação popular àquele consolidado sistema político-eleitoral.

5. De acordo com os conceitos mais modernos, o voto facultativo é questão pacífica

nas principais democracias do mundo contemporâneo. O voto é entendido como uma faculdade da pessoa, uma autodeterminação do próprio cidadão, fruto de sua liberdade de escolha, de sua vontade. O ato volitivo, para ser amplo e irrestrito, não pode ser obrigatório, pois vontade é uma questão de consciência.

6. Voto é direito. Exercita-o o cidadão consciente e discernido. O eleitor, ao participar do processo democrático, exerce um ato de liberdade. Se quiser protestar, protestará votando bem.

7. Os países totalitários, no chamado período de guerra fria, exaltavam o seu sistema eletivo por conseguir a participação de praticamente todos os cidadãos, cujas escolhas dos governantes eram feitas unanimemente, haja vista não haver oposição.

8. Nos regimes consagrados à construção do poder político mediante o sufrágio universal direto e secreto, a opção eleitoral é um direito deferido aos cidadãos, mas é um direito subjetivo, do qual seu titular poderá fazer uso ou não, segundo o princípio da livre manifestação da vontade.

9. Desse modo, o que interessa efetivamente num pleito eleitoral é a mobilização da opinião pública, e esta é a que efetivamente exprime a substância da atuação política do eleitorado; aquele que vota apenas para evitar complicações legais e burocrática não está imbuído de nenhum propósito específico quanto aos negócios da *polis* no original sentido grego e não há lei que o faça se interessar por um assunto que lhe parece não dizer respeito.

10. Ademais, se a obrigatoriedade do voto fosse um instrumento de essência democrática, os nossos governantes autoritários a repeliriam, fato jamais ocorrido na nossa História; o voto compulsório, portanto não conduz à via da democracia.

11. Obrigar a votar quem não quer fazê-lo, não seria uma forma de autoritarismo? Não será disparatado supor que desse ato compulsório possa brotar algo que mereça ser chamado de consciência política.

12. O voto facultativo insere o cidadão no campo da plena e livre escolha, tornando o sufrágio mais compatível com os ideais democráticos; e, por ser voluntário, constitui um passo à frente na direção do aperfeiçoamento das nossas instituições democráticas.

13. Quando o voto é facultativo, a sociedade participativa toma em suas mãos as rédeas do processo político. Reconhece-se uma das garantias individuais do cidadão: a de opinar ou não.

14. Constituição de 1988, ao tratar dos direitos políticos, em seu art. 14, § 1º, manteve a tradição da obrigatoriedade do voto, iniciada em 1932, ano em que o voto secreto foi introduzido no País. Desde então, o voto – antes facultativo e a descoberto – tornou-se secreto e obrigatório, a pretexto de que sua compulsoriedade asseguraria a participação da maioria dos cidadãos e tornaria mais legítimo o poder dos eleitos.

15. Sendo o voto o ato formal que assegura o direito de escolha, é inegável sua importância operacional na prática dos ideais democráticos, pois é por seu intermédio que o cidadão influi e participa da vida política nacional.

16. O comparecimento às urnas e o resultado das últimas eleições, no Brasil, têm revelado, entretanto, uma crescente falta de interesse do eleitor em relação ao processo eleitoral. A grande maioria do eleitorado que participa do pleito, ao examinar as suas possibilidades de intervir no processo político com o seu voto, vê-se diante das seguintes opções: votar em alguém, ou então, deliberadamente ou por incapacidade intelectual, votar em branco ou até mesmo anular o voto.

17. Os dados revelam que o voto obrigatório, efetivamente, não teria nenhum compromisso com a realidade da prática representativa; no máximo, conseguiria conduzir o eleitor à urna, não favorecendo em nada a prática e o aperfeiçoamento da nossa democracia. Ele seria simplesmente o cumprimento de um dever cívico e não o livre exercício de um ato de consciência.

18. Alguns defendem o argumento de que o voto nulo, ou em branco, reflete muito mais a incapacidade de preencher corretamente a cédula, ou operar a máquina de votar, do que a insatisfação do eleitor. Caberia, neste caso, perguntar: por que obrigar a votar quem não é capaz de fazê-lo?

19. A ocorrência de elevado número de votos brancos e nulos registrada nas nossas eleições evidencia o distanciamento cada vez maior entre os brasileiros e as instituições políticas do País, pois esses dois tipos de voto traduzem, freqüentemente, a inconformidade dos eleitores com os candidatos, com os partidos e com a própria política.

20. Pesquisas recentes demonstram ser bem mais intenso do que se supunha o desinteresse dos brasileiros pelo voto e em relação à sorte dos candidatos aos postos eletivos. Cerca de 52% dos cidadãos consultados nas dez principais unidades federativas responderam que se o sufrágio não fosse obrigatório não compareceriam às urnas.

21. Em uma pesquisa realizada pelo DataFolha, já há algum tempo, revela um dado interessante sobre a questão da manutenção ou não do voto obrigatório, quando se leva em consideração o grau de escolaridade do entrevistado: 57% dos que têm apenas o primeiro grau são a favor do voto obrigatório; dos que têm nível superior, somente 27% defendem a obrigatoriedade, enquanto 72% querem o voto facultativo.

22. Não importa descer às causas próximas ou remotas dessa flagrante apatia popular evidenciada na referida pesquisa. Em seu artigo “O voto obrigatório”, publicado na coletânea *Cem Anos de Eleições Presidenciais*, o cientista político Marcus Faria Figueiredo, baseando-se em dados de pesquisas realizadas pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo – IDESP e por outros institutos, concluiu que a participação do eleitor varia em função da sua maior ou menor convicção de que, através de seu voto, ele será capaz de influir na vida política nacional, estadual ou municí-

pal. A flutuação na taxa de abstenção, segundo o autor, está estreitamente ligada às condições em que ocorre a competição política e à crença na efetividade do voto como mecanismo de mudança política.

23. Não se justifica mais uma preocupação tão grande com o absenteísmo eleitoral, pois esse parece seguir as condições conjunturais da disputa política. A abstenção eleitoral é, hoje, um fenômeno comum nas sociedades do Primeiro Mundo. Em países democraticamente estáveis como os Estados Unidos, a França, a Alemanha, a Grã-Bretanha, e tantos outros, é grande a falta de participação dos eleitores, mas nem por isso se questiona a representatividade dos eleitos.

24. As nações mais desenvolvidas que adotam o voto facultativo não são consideradas menos perfeitas do que a nossa, por registrarem um comparecimento de 50% ou menos de eleitores. Nos Estados Unidos, já houve eleição com a participação de menos de 50% do eleitorado, é o caso desta última para Presidente da República. Nas democracias européias, o voto, mesmo facultativo, é capaz de atrair uma maioria significativa de cidadãos. Na Grã-Bretanha, por exemplo, chega a 70% a participação nos pleitos para a Câmara dos Comuns. Na França, é de 80% o comparecimento à eleição que renova a Assembléia Nacional.

25. A lição a ser extraída das diversas pesquisas que vêm sendo divulgadas é a de que o voto obrigatório, conforme norma inscrita na Constituição Federal, transcende às regras de organização política do Estado, pois toma a forma de um constrangimento abusivamente imposto ao cidadão, mascarando o que pensam os eleitores a respeito dos candidatos e dos partidos.

26. É necessário despertar no eleitor a consciência cívica. Se o eleitor não é capaz de entender a importância de votar, é porque não tem maturidade política e não será a obrigatoriedade do voto que conseguirá amadurecê-lo à força.

27. O Brasil – sabemos-lo todos – é uma das poucas democracias do mundo a impor

o voto obrigatório. Alegam seus defensores ser a indução à participação da cidadania politicamente conveniente, para não dizer indispensável, em democracias frágeis como a brasileira. Só votando, entendem eles, aprende-se a votar. Em não sendo obrigado a comparecer às urnas, o brasileiro preferiria ficar em casa, ir à praia, ou fazer uma viagemzinha para aproveitar o feriado.

28. Há mais. A obrigatoriedade do voto privilegiaria a decisão política. Seria a garantia da qualidade dos eleitos e da própria política. Os representantes escolhidos seriam modelo de primor funcional e moral.

29. Democracia à força, com reserva de mercado de eleitores, nada mais é do que o alicerce viciado e retrógrado sobre o qual se erige o edifício da incompetência e da corrupção. É a terra fértil onde germina a indústria e o comércio eleitoral, paraíso dos detentores de grandes currais eleitorais e de candidatos movidos a dinheiro, manhas e velhos acordos.

30. A experiência histórica brasileira fornece dados suficientes para quebrar o tabu. O alto índice de abstenções e a enxurrada de votos nulos e brancos das últimas eleições revelam não ser esse constrangimento, abusivamente imposto ao cidadão, o caminho seguro que conduz à democracia madura. Os recentes escândalos do *Collorgate* e da *Máfia do Orçamento* constituem prova incontestada de que a obrigatoriedade do voto, como que numa ação mágica, não é capaz de levar o eleitor à opção mais acertada.

31. Quer no campo das opções municipais, quer no âmbito das disputas estaduais, quer, sobretudo, no plano das decisões afetas ao destino do Estado Federal, a participação popular tem-se manifestado intensa. Não será, portanto, a destituição da obrigatoriedade que tornará o voto opção reduzida, monopolizada por minorias específicas.

32. Cidadão que comparece espontaneamente à urna, não o fazendo por imposição legal ou por temor das possíveis sanções impostas à conduta absenteísta, fá-lo numa

demonstração de elevado grau de maturidade política. Sabe que o voto interfere no destino da nação e, claro, na sorte de cada um de nós.

33. Constituindo o sufrágio universal e secreto instrumento essencial da democracia, não pode ele mesmo ressentir-se do traço essencial da vida democrática – a liberdade de agir.

34. Se voto obrigatório fosse instrumento essencial da democracia, seria correta a conclusão de que a extinta União Soviética, onde o sufrágio era compulsivo, constituiria modelo a ser seguido. A maioria dos países do Primeiro Mundo, por seu lado, onde o voto é facultativo, seriam exemplo pouco recomendável. Na verdade, tem-se verificado que, nas nações onde o voto é voluntário,

os representantes têm melhor qualidade, e a democracia revela-se robusta, distante de tumultos ameaçadores.

35. Nesse contexto, parece-nos que a obrigatoriedade do voto se revela como exigência de efeitos negativos para o aperfeiçoamento do processo eleitoral, pois o eleitor, por ser obrigado a votar, acaba se sentindo como participante da deterioração do sistema político-eleitoral, e não como fator efetivo para sua melhoria.

36. O voto facultativo, e não o obrigatório, é que conscientiza o eleitor do seu papel cívico, dando-lhe condições para que ele analise todo o sistema e possa refletir e agir livremente, de acordo apenas com a sua consciência e vontade, no momento em que optar em votar ou não.

Reeleição e Estado Democrático de Direito

Paulo Henrique Soares

Sumário

1. Reeleição e Estado Democrático de Direito. 2. Inexigência de desincompatibilização no caso de reeleição. 3. Princípio Federativo e a extensão da reeleição. 4. Reeleição e Moralidade. 5. Conclusões.

1. Reeleição e Estado Democrático de Direito

A Emenda Constitucional nº 16, de 1997, introduziu na Constituição um novo princípio, o da reeleição para os cargos do Poder Executivo, que não altera a concepção do Estado Democrático de Direito, preconizado pelo constituinte originário.

Ao contrário, reforça o princípio da manifestação da soberania popular, exercida pelo voto direto e secreto, e acata a regra central do Governo Republicano Democrático, segundo a qual *todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos*, inscrita entre os princípios fundamentais da República Federativa (art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal).

A regra introduzida deixa para trás um passado de crises institucionais e políticas, deflagradas desde as origens do período republicano, na sucessão de Deodoro, em que se justificava a norma da inelegibilidade dos titulares do Poder Executivo.

São as crises das insurreições de 1922 e 1924, da Revolução de 1930, da ditadura de 1930/34, do golpe de 1937, da ditadura presidencial do Estado Novo de 1937/45,

Paulo Henrique Soares é Mestre em Direito e Estado, pela UnB, e Consultor Legislativo do Senado Federal.

da renúncia de Jânio em 1961 e do regime autoritário dos Atos Institucionais de 1968/78 – Emenda Constitucional nº 11 de 1978.

Constata-se, assim, que a vedação da reeleição não nos poupou das crises e interrupções da normalidade constitucional. E pode até ter concorrido, direta ou indiretamente, para crises e interrupções no regular funcionamento do governo democrático.

Hoje, no entanto, a sociedade brasileira dispõe de relativa estabilidade das regras atinentes ao processo eleitoral que, ao lado da consolidação dos direitos fundamentais, da fiscalização da mídia, do pleno exercício dos poderes do Congresso e do Judiciário, justificam a introdução da regra da reeleição e assegura a regularidade de sua aplicação.

2. Inexigência de desincompatibilização no caso de reeleição

A EC 16/97, que autoriza a reeleição dos titulares do Poder Executivo, para um único período subsequente, eliminou a inelegibilidade daqueles titulares, prevista no texto original da Constituição de 1988 (art. 14, § 5º). Reeleição e desincompatibilização nos mesmos cargos são situações incompatíveis, sob a nova regra constitucional.

Assim, a aprovação do princípio da reeleição retirou, também, do sistema constitucional brasileiro a desincompatibilização para os que concorrem ao mesmo cargo. Restou, no entanto, a restrição prevista no § 6º do art. 14 do texto constitucional original de 1988. Esse dispositivo, que dispõe sobre a candidatura a outros cargos, postulada pelo Presidente da República, por Governadores de Estado e do Distrito Federal e por Prefeitos, foi, inexplicavelmente, deixado incólume pelo constituinte derivado, por ocasião da alteração introduzida pela EC 16/97.

No referido dispositivo, ao contrário da solução que se preconizou para o § 5º do mesmo artigo, permitiu-se a elegibilidade *para outros cargos*, desde que os titulares do Poder Executivo, destinatários da regra, re-

nunciem aos respectivos mandatos, até 6 meses antes do pleito.

A continuidade administrativa, que embasa a mudança constitucional que introduziu a reeleição, não se coaduna com a exigência da desincompatibilização dos titulares do Poder Executivo para concorrer à reeleição.

Demais, se há uma maioria política, legitimada pelo voto popular no Parlamento, disposta a promover alterações constitucionais para adequá-las às novas necessidades da sociedade, a partir da utilização de instrumentos do processo legislativo previstos na própria Constituição Federal, nada mais se fez do que ir ao encontro da vontade popular, que deve ser observada, em face do disposto no já citado parágrafo único do art. 1º.

No caso da EC 16/97, o princípio da igualdade, ao revés de ser um obstáculo à pretensão dos atuais Chefes do Executivo, reforça a interpretação de que a igualdade jurídica deve existir para todos os brasileiros, indistintamente, salvo as exceções estabelecidas pela própria Constituição.

A clareza do *caput* do art. 5º é meridiana quando afirma que *todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza ...*. Por conseguinte, o instituto da reeleição vai ao encontro desse magno princípio republicano da igualdade, ao incluir os chefes do Poder Executivo entre os atores políticos que podem participar do jogo eleitoral, ainda que limitada a uma única vez, mediante a eliminação da proibição constitucional de que esses agentes políticos exerçam o direito político de se candidatar a cargos públicos.

3. Princípio Federativo e a extensão da reeleição

Por força dos arts. 25 e 29 da Constituição Federal, há a possibilidade de reeleição nos três níveis da Federação, em razão de ser imposto ao Estado Federado e ao Município a observância dos princípios constitucionais. Portanto, a extensão da reeleição aos Governadores dos Estados e do Distrito

Federal e aos Prefeitos é uma exigência do princípio federativo, consagrado na Constituição Federal.

A estrutura da República Federativa do Brasil, abrangendo a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal (arts. 1º e 18 da Constituição), determina a aplicação nacional do princípio da reeleição aos ordenamentos jurídicos dos entes constitutivos da República Federal, de modo a preservar a homogeneidade da organização política, em razão de decisão do poder constituinte da Federação. Só o poder constituinte da Federação possui competência para dispor sobre reeleição. Não seria razoável fragmentar a decisão, particularizando a incidência da reeleição em ordenamento isolado, com exclusão dos demais.

Não é uma exigência da pura simetria de formas. Trata-se de concretização de elemento substantivo da forma federal do Estado, que tem na Constituição a sede das normas centrais aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

A extensão da reeleição aos entes da República Federativa, sem exclusões, é particularmente significativa em relação aos Municípios.

Os Estados e o Distrito Federal recebem esse tratamento de entes da Federação no Direito Constitucional anterior, desde 1891. Os Municípios só foram contemplados na Constituição de 1988, quando passaram a integrar a estrutura da República Federativa, no mesmo plano da autonomia dos Estados e Distrito Federal.

Portanto, a aplicação da regra da reeleição aos ordenamentos jurídicos estaduais e municipais representa inequívoca exigência do equilíbrio federativo.

4. *Reeleição e Moralidade*

Reeleição é a oportunidade que se oferece ao homem público que, no exercício do Poder Executivo, tornou-se merecedor do sufrágio popular, para renovação de seu mandato.

É o caminho constitucional de consolidação de programas de governo e de propagação de seus benefícios. Em país das dimensões continentais do Brasil, frequentemente programas e planos não se completam, sacrificados na descontinuidade administrativa. A reeleição pode contribuir para corrigir práticas dessa natureza, ao assegurar a continuidade de programas e planos governamentais.

De outro lado, a reeleição ao permitir a aprovação do administrador competente, é, também, instrumento de consagração da probidade. O administrador estigmatizado pela corrupção e pela improbidade de seu procedimento, dificilmente transporá os obstáculos da reeleição.

Se a reeleição consagra o administrador competente e probo, certamente pode propiciar a rejeição popular de candidato marcado pela incompetência e a desonestidade, se ele não for repellido antes por mecanismos de controle da jurisdição comum ou eleitoral.

É sempre oportuno recordar a advertência de Rui Barbosa: ... *em política, não se calam impunemente as leis da moralidade.*

De fato, como já foi dito, a reeleição constitui peça essencial do jogo político. Contribui diretamente para a formação de corpos administrativos mais estáveis, pois permite aos cidadãos optar pela permanência de uma boa administração, ao tempo em que cria condições, para os governantes, de execução de planos governamentais de mais longo prazo, situação impensável no sistema constitucional anterior à EC nº 16/97.

5. *Conclusões*

Em face do exposto, havemos de concluir a respeito do instituto da reeleição dos Chefes do Poder Executivo que:

1. a soberania do eleitor constitui o cerne da vida democrática e cabe ao cidadão escolher seus governantes do modo mais amplo possível;

2. as restrições devem ser feitas menos às candidaturas em si e mais aos métodos de conquista de votos, cabendo ao Estado coibir, com rigor, as infrações eleitorais que desigalam os competidores;

3. a alteração constitucional ao revés de restringir direitos, amplia-os, ao reduzir as exceções constitucionais ao direito político, que é um dos mais preciosos direitos fundamentais do homem.

Da compatibilidade entre propaganda eleitoral gratuita e “responsabilidade comunicativa”

Eurico A. Gonzalez Cursino dos Santos

Nos últimos quinze ou vinte anos, a sociedade brasileira tem, freqüentemente, indagado a si mesma sobre a possibilidade e a conveniência de mudar-se a legislação político-eleitoral brasileira para que ela contemple medidas de moralização das propostas apresentadas pelos candidatos a qualquer cargo eletivo, conferindo-lhes penalidades pela prática de abusos eleitoreiros. A esse respeito, gostaria de tecer um par de reflexões.

Inicialmente, deve-se observar que a intenção da sociedade civil não é de todo estranha à nossa legislação. O Código Eleitoral (bem como os diplomas legais que o completam, como a Lei nº 9.504, de 1997, e a Resolução do TSE nº 20.562, de 2000), em seu art. 242, define como ilegal o emprego de “meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais”. Se caracterizado este crime eleitoral, seu autor pode vir a ter cassado o registro de sua candidatura e, no caso de ter sido eleito e mesmo diplomado e empossado, vir a perder o mandato. O objeto do comando legal em questão não são exatamente as promessas eleitorais, mas antes a forma como o discurso eleitoral é levado adiante, a saber, com a ostentação de parafernália tecnológica a gerar “efeitos especiais”. Essa forma do discurso (e não o seu conteúdo, observe-se bem) poderia, ao ver do legislador, conduzir de modo irreflexivo a escolha do eleitor.

Eurico A. Gonzalez Cursino dos Santos é Doutor em Sociologia, pela UnB, professor da Universidade de Brasília e Consultor Legislativo do Senado Federal.

Outro diploma legal que tangencia a intenção do senador Álvaro Dias é o Código do Consumidor, nos parágrafos 1º e 2º de seu art. 37. Neles, estão definidas as modalidades de propaganda “enganosa” e “abusiva”. Enganosa é a propaganda que, através da veiculação de informação não verdadeira, induz a erro o consumidor, enquanto que a publicidade abusiva caracteriza-se pelo apelo à dimensão irracional do sujeito-alvo (é abusiva a propaganda “que explore o medo e a superstição, que se aproveite da deficiência de julgamento da criança...” e etc.).

O Código Eleitoral e o do Consumidor têm em comum o fato de *não buscarem vedar conteúdos determinados, mas sim formas de expressão de conteúdos*. Enquanto conteúdos, porém, as promessas dos candidatos e dos que oferecem mercadorias são objeto de regulação apenas muito indireta, no sentido do estabelecimento, em abstrato, de limites ao que pode ser dito (assim os estados mentais “artificiais” do Código Eleitoral e a “exploração do medo ou da superstição” que aparece no Código do Consumidor).

Em momento nenhum as leis mencionadas procuraram definir, ou exemplificar, em que consistiria um estado “artificial” de consciência ou a “exploração do medo ou da superstição”. E isso não é casual. Senão, vejamos.

A idéia de responsabilidade na política, ou de responsabilidade política, é definida pela possibilidade que tem o agente político de conhecer, antecipadamente, as prováveis seqüelas de seus atos, sejam as intencionais ou as indesejáveis. Ou seja: *a responsabilidade política estabelece-se, e desenvolve-se, sobre a base da maneira propriamente moderna de conhecer a realidade, i. e., o conhecimento científico, que os modernos epistemólogos chamam de conhecimento “confiável”, e que é chamado também de conhecimento “objetivo”*.

Aqui já temos dois importantes elementos para a consideração do tema deste ensaio: de um lado, a política moderna parece necessitar de agentes com algum tipo de formação técnico-científica, que os faça capa-

zes de entender o discurso que contém os conhecimentos confiáveis, em nome de cujas previsões eles virão a ser responsabilizados; e, de outro lado, os dados “objetivos” capazes de tornar previsíveis os resultados de um dado curso de ação precisam estar plenamente disponíveis para que se atribua a um agente político a responsabilidade por algo que veio a ser “prometido” mas não realizado. O primeiro elemento pode ser sintetizado sob a rubrica do “conhecimento de causa”; o segundo, sob a da “transparência”.

A idéia de “responsabilidade comunicativa” consiste em uma modalidade da responsabilidade política acima mencionada. Isto quer dizer que, para a adequada responsabilização de um político pelas promessas por ele feitas quando candidato, é necessária a presença das condições objetivas e subjetivas para tanto. Ou seja: o candidato deveria ter conhecimentos objetivos sobre o alvo de suas promessas, por um lado, e, por outro, os dados sobre as variáveis importantes, sejam eles de fonte pública ou privada, deveriam estar, facilmente, à disposição de todos. A transparência, como se pode ver, condiciona o conhecimento de causa.

Tais requisitos, porém, entram em conflito com outros princípios tutelados por nosso ordenamento jurídico. Os referentes ao “conhecimento de causa” fariam com que boa parte dos atuais agentes políticos não pudessem sê-lo. Significativo número de nossos políticos é eleito em razão de sua *identificação*, e não de seu contraste, com um eleitorado majoritariamente simples e de poucas letras. O ideário moderno, democrático e igualitarista, parece repelir qualquer espécie de pré-requisito formalista (tais como diplomas de cursos superiores e similares; tenha-se em mente a polêmica, quando da campanha eleitoral de 2002, em torno da escolaridade formal do atual Presidente da República) para o acesso à política. Mesmo o requisito mínimo estabelecido pela Constituição para o exercício do direito político de ser votado, a saber, a condição de alfabetizado, não é rigorosamente cobrado pelos

juízes eleitorais dos colégios mais interiores, sob pena de lesão ao caráter democrático do pleito.

Quanto à transparência, há suficientes comandos de sigilo em nossa ordem jurídica, sobre os mais diversos temas, bem como há suficientes dificuldades naturais à compreensão de realidades sociais complexas (como uma peça de orçamento municipal, estadual ou federal), para que se possa cobrar a responsabilidade do político que prometeu algo, seja com respeito às realidades objeto dos comandos de sigilo ou das considerações técnico-científicas complexas dos orçamentos, por exemplo.

Portanto, para que seja possível a imputação de responsabilidade ao político que “promete”, é necessário que ele saiba exatamente do que fala e que todas as informações sobre o tema tenham estado sempre disponíveis. A radicalização da primeira exigência conduz à tecnocracia; a da segunda, à anarquia. Eis aí o porque de o legislador já se ter ocupado do assunto, e tê-lo feito de modo tão lacônico. A rigor, não se reconhece nos textos legais mencionados efetividade propriamente jurídica (visto não se processar ninguém pelo crime eleitoral de indução a estados artificiais), mas, antes, moral. É de uma exortação, antes que de uma punição, que se trata.

Em suma: *está-se diante da dificuldade fundamental de demonstrar-se que o candidato, à época em que assumiu um compromisso com o eleitorado* (ou seja, em que “fez uma promessa”) *sabia que não poderia fazer o que então dizia que faria*. Ora, essa é a cobrança que se faz a um sábio, e não à média da população brasileira que perfaz o contingente de cidadãos do qual são recrutados os nossos agentes políticos. Esse brasileiro médio nem tem grande formação escolar e nem tem acesso fácil aos meandros kafkianos das burocracias, estatais e privadas, que detêm as mais relevantes informações sobre os condicionamentos reais de um curso de ação pretendido.

Esse é o estado atual dos fatores relevantes para o assunto. Isso, porém, não deve fazer com que desconhecamos que uma legislação sobre a “responsabilidade comunicativa” iria emprestar caráter mais racional à nossa política (pela relativa “neutralização” dos efeitos especiais da mídia e pela natural seleção, para a política, de agentes com outro tipo de interesse), e *preservar do aviltamento e da banalização os melhores ideais sociais* (pela desautorização das “utopias” manifestamente inverossímeis e sua substituição por ideais exequíveis). Essas consequências desejáveis, porém, não devem ser esperadas senão mediante a solução dos problemas apontados. E isso significa, basicamente, que o nível médio de instrução da população eleve-se (de modo a que o fenômeno sociológico de “identificação” não privilegie tanto o elemento da “simplicidade”, eufemismo para baixa escolaridade ou mesmo analfabetismo funcional), por um lado, e, por outro, que as “burocracias” aprendam a funcionar de modo bem mais transparente do que hoje ocorre.

Sem a presença destas duas pré-condições, a adoção de uma legislação no sentido sempre cortejado pela sociedade civil, a saber, de “responsabilidade comunicativa”, resultaria em processos judiciais prolongados e insolúveis, em que o fator mais relevante seria a virtual impossibilidade de fazer-se prova da existência de uma realidade subjetiva: a existência, na consciência clara de quem promete, de razões fundadas para acreditar que seria impossível (note-se bem, não apenas difícil, mas sim impossível, por definição) o respeito ao compromisso assumido. Em um segundo momento, provavelmente esta dificuldade se encarregaria de dar a uma eventual lei de responsabilidade comunicativa o mesmo destino do art. 242 do Código Eleitoral, que sanciona a criação de “estados artificiais” na consciência: o de tornar-se antes um lembrete e uma exortação moral do que valer como uma norma jurídica.

O monopólio dos partidos sobre a representação política

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

Sumário

1. Introdução. 2. Definições, história e tipologia. 3. A crise da forma-partido e o argumento da substituição. 4. A crise da forma-partido e o argumento do controle. 5. Conclusões.

1. Introdução

Vigora, no Brasil, o monopólio dos partidos sobre a representação política. A Constituição relaciona entre as condições de elegibilidade, na forma da lei, a filiação partidária, ao lado da nacionalidade brasileira, do pleno exercício dos direitos políticos, do alistamento eleitoral, do domicílio eleitoral na circunscrição e dos requisitos etários. Na prática, portanto, são inelegíveis, além dos inalistáveis e dos analfabetos, todos os cidadãos não-filiados a partidos políticos, ou seja, a grande maioria da população brasileira.

Uma consulta simples às Constituições anteriores a 1988 mostra que a exigência de filiação, ou, em outras palavras, o monopólio dos partidos sobre a representação, é antiga em nossa história republicana.

Por outro lado, a comparação internacional revela, nessa questão, ser o monopólio a regra, na maior parte dos países democráticos, e sua ausência, portanto, a exceção.

A regra do monopólio tem, portanto, raízes na história nacional e uma história de sucesso no plano internacional. No entanto, vem sendo questionada, com insistência cada vez maior, no Brasil e no mundo.

Caetano Ernesto Pereira de Araújo é Doutor em Sociologia pela UnB e Consultor Legislativo do Senado Federal.

No Brasil, a vasta literatura sobre nosso sistema político-eleitoral e sobre as diversas propostas de reforma política pouco discutem a questão do monopólio dos partidos sobre a representação. O tema encontra maior ressonância no meio de movimentos sociais e organizações não-governamentais cuja atividade exige interface constante com o Executivo e o Legislativo, na União, Estados e Municípios. No Congresso Nacional, o debate recém se inicia. No momento, tramita a Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 2004, de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti, que retira a exigência de filiação partidária para os candidatos às eleições majoritárias.

No mundo, a discussão já começou a ter efeitos sobre as regras eleitorais. Menciono, entre outros, os exemplos significativos da Itália e da Alemanha que experimentam o fim do monopólio dos partidos políticos sobre a representação na vigência de regras eleitorais claramente diferenciadas. Na Itália, nas eleições para o legislativo local, sob a regra do voto proporcional, podem ser apresentadas listas de candidatos sem partido, com a exigência única do apoio de um percentual mínimo de eleitores. Essas listas são conhecidas como listas cívicas. No entanto, mandatários eleitos por meio dessas listas que venham a se lançar candidatos em eleições nacionais futuras, devem filiar-se previamente a um partido político.

Na Alemanha, a legislação eleitoral permite o lançamento de candidaturas avulsas, nas eleições distritais, sob a regra do voto majoritário, sem vínculo partidário, com a exigência única do apoio, manifesto na forma de assinatura, de um número pequeno de eleitores. Além disso, os candidatos sem partido podem beneficiar-se do financiamento público das campanhas, em igualdade de condições com os candidatos partidários.

Quais as razões do questionamento que incide sobre o monopólio dos partidos políticos? Que levou a duas das grandes democracias européias a acolherem na lei modelos diferentes de quebra desse monopólio?

Qual o objetivo, ou, de maneira mais precisa, os objetivos, das diferentes propostas de rompimento desse monopólio? Essas as perguntas que o presente artigo procurará debater. Para tanto, partimos de uma distinção lógica entre dois tipos de argumentos utilizados, normalmente, para defender o fim do monopólio dos partidos sobre a representação. De um lado, encontra-se o argumento da crise da forma-partido e da necessidade conseqüente de sua substituição como instrumento de representação popular. De outro, o argumento do controle, por parte do eleitor, sobre os partidos e suas burocracias dirigentes. É claro que, nos debates políticos reais, muitas vezes os argumentos encontram-se entremeados. Para melhor compreensão da questão, no entanto, convém proceder à análise separada de cada argumentação em sua forma lógica pura.

O artigo discutirá, portanto, em primeiro lugar, de maneira breve, as definições de partido correntes na literatura, sua história e tipologia. Em segundo lugar será abordado o argumento da crise dos partidos, assim como seu fim presumido. Finalmente, a discussão recairá sobre o argumento do controle sobre os partidos como resposta a essa mesma crise.

2. Definições, história e tipologia

A literatura abriga diversas definições para partidos políticos. Para apreender algo dessa diversidade, podemos examinar o posicionamento de dois autores clássicos na matéria, antagônicos no que toca ao grau de abrangência de suas definições.

Max Weber (1991) considera como partido toda associação voltada para a disputa e o exercício do poder. Assim, sua característica fundamental seria influenciar ações sociais de qualquer conteúdo. De acordo com uma definição tão abrangente, partidos podem-se formar para disputar o poder num Estado, mas também num clube, numa associação ou num sindicato. Em todos esses

grupos, a disputa coletiva pelo poder obedeceria à mesma lógica.

No campo de uma definição restrita, podemos mencionar Maurice Duverger (1970). Para esse autor, a linguagem cotidiana restringe o uso da palavra partido aos grupos organizados para a disputa e exercício do poder no âmbito de uma organização estatal. No entanto, para ele, essa restrição ainda é manifestamente insuficiente. Com esse sentido, a palavra continua a englobar facções de todo tipo: grupos de cidadãos nas repúblicas da antiguidade, bandos sob a liderança de chefes militares, clubes de deputados e partidos modernos. Apenas a estes últimos caberia, a rigor, o termo partido: organizações políticas caracterizadas pela existência articulada de facções parlamentares e comitês eleitorais. Partido supõe, nessa acepção, atuação parlamentar conjunta de um grupo e ações organizadas com vistas à eleição de seus membros. Segundo essa definição, portanto, organizações clandestinas, sociedades secretas, movimentos de massa que não disputam o poder pelos caminhos que a institucionalidade define como legais, não seriam partidos, no sentido moderno do termo.

No que diz respeito à origem dos partidos, o mesmo autor considera como caminho normal, no sentido de mais freqüente, a formação da facção parlamentar e, num segundo momento, a criação de comitês eleitorais voltados para a eleição dos membros da facção. A razão é simples: a existência do parlamento precedeu, historicamente, a ampliação do direito de voto. Assim, na Inglaterra do século XVIII facções parlamentares encontravam-se em operação, mas o número de eleitores era tão restrito que o trabalho planejado de campanha e, portanto, a constituição de comitês com essa finalidade, não eram necessários. Com a ampliação progressiva do eleitorado, esses comitês tornaram-se indispensáveis e os partidos de feição moderna surgiram.

Importa notar que, nos seus primórdios, as facções dificilmente constituíam-se a par-

tir de critérios ideológicos. Prevaleciam outros princípios, como a origem local e os interesses comuns, particularmente os interesses eleitorais e aqueles ligados à partilha de cargos e outros “bens” políticos. Apenas num segundo momento, considerações de cunho ideológico tornaram-se relevantes na constituição de partidos.

Essa é, segundo Duverger, a vertente principal da origem dos partidos. Uma segunda vertente, paralela à primeira, de início secundária, porém cada vez mais importante, é caracterizada pela origem externa das agremiações. Aqui, partidos são criados fora do Parlamento e do processo eleitoral, para neles influir e penetrar. As organizações seminais são diversas, nesse caso. Sindicatos criaram diversos partidos socialistas e trabalhistas, como mostra, numa forma típica, a história do Partido Trabalhista Britânico. A maçonaria espalhou diversos partidos liberais pela Europa na segunda metade do século XIX. A Igreja desempenhou, por sua vez, importante papel na criação de partidos católicos, cristãos e democratas-cristãos, na Europa e nas Américas.

A origem diferenciada reflete-se na estrutura e forma de funcionamento dos partidos. Aqueles surgidos de base parlamentar tendem a ser mais descentralizados, menos disciplinados e menos ideológicos que aqueles provindos de criação externa. Por razões óbvias, o peso do setor parlamentar é muito superior nos primeiros, enquanto nos segundos a burocracia partidária ganha peso e a ação eleitoral-parlamentar tende a ser posta em segundo plano.

Na perspectiva de Duverger, portanto, podemos presumir que, assim como a existência e o funcionamento de parlamentos antecedeu o surgimento de partidos organizados, o monopólio dos partidos sobre a representação é evento normalmente posterior à organização dos partidos políticos. Em outras palavras, se a expansão do quadro de eleitores exigiu a formação de comitês eleitorais articulados às facções parlamentares, como condição para o sucesso

eleitoral, o monopólio de fato dos partidos precedeu o monopólio de direito que impe- ra hoje.

3. A crise da forma-partido e o argumento da substituição

O argumento afirma, em primeiro lugar, a crise da política e de suas instituições no mundo ocidental. Haveria uma notória crise de representatividade e, por conseguinte, de participação e os partidos políticos, na condição de canais praticamente exclusivos da representação, encontrar-se-iam no centro dessa crise.

Os indícios são numerosos. Um dos mais evidentes é o absentismo eleitoral crescente. Basta mencionar, a título de exemplos, a já tradicional e elevada abstenção nas eleições norte-americanas; o maior absentismo eleitoral da história do Reino Unido, na recente vitória dos trabalhistas; a eleição argentina de 2001, na qual a obrigatoriedade do voto levou a quase metade dos eleitores a sufragar nomes de próceres do século XIX. Parece evidente que o sistema partidário, no mínimo não está conseguindo cumprir a contento sua função de mediador, desempenhar seu papel de filtro e construtor do leque de opções apresentado aos eleitores.

Um segundo indicador são os dados relativos à filiação partidária. De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano 2002, do PNUD, na maior parte das democracias consolidadas, observou-se, nas últimas duas décadas, a queda acentuada do número de filiados a partidos políticos. Nos Estados Unidos da América e em boa parte dos países europeus, os partidos perderam entre um quarto e metade de seus filiados, dos anos 1980 até o presente. Ou seja, não é apenas a função de representação dos partidos que se encontra em crise, mas a de participação também.

Finalmente, o mesmo relatório traz dados relativos à confiança dos cidadãos nas instituições políticas. Partidos encontram-

se, principalmente na América Latina e na Europa Central e do Leste, no topo das escalas de desconfiança manifesta pelos eleitores.

Há, portanto, ao que tudo indica, uma crise da representação política, crise que é difícil de distinguir da crise dos instrumentos dessa representação: os partidos políticos. Para ela, explicações em níveis diversos devem ser buscadas. Podem ser levantados os sintomas de fadiga de cada sistema partidário específico e, nesse plano, as manifestações da crise nos Estados Unidos, Grã-Bretanha, Argentina e Brasil irão remontar a causas diferenciadas. Pode ser argüido, em adição, a presença difusa de uma crise do Estado-nação, em tempos de globalização, a incidir sobre as causas particulares da crise e somar-se a elas. Finalmente, num plano de generalidade ainda maior, podemos indagar se a globalização não avançou paralelamente a uma mudança rápida no próprio tecido da política.

Com isso quero dizer que partidos, na forma clássica, tendem a definir as diferenças entre si em relação a todos os temas relevantes que emergem no espaço público. Partidos 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.

Nessa perspectiva, os partidos teriam sido canais eficientes de representação em sociedades que demandam o engajamento de indivíduos na política de maneira integrada e completa, sociedades divididas em classes sociais que, além de manifestarem-se como tais no campo da política, desenvolveram visões de mundo amplas e coerentes. Hoje, no entanto, vemos a cada dia crescer, nas sociedades contemporâneas, o número de cidadãos que estrutura suas iden-

tidades e valores a partir de princípios diversos, nem sempre congruentes, e que desejam vincular-se ao mundo da política somente por meio de algumas dessas dimensões.

Essa a razão de questões de nacionalidade, etnia, religião, gênero, idade, entre outras, haverem, aos poucos, tomado o centro da agenda política nos países afluentes, superpondo-se à problemática da distribuição de renda e propriedade, característica de uma situação de centralidade das classes sociais.

Com isso, o espaço da política se fragmenta e essa divisão não se detém nas grandes questões, como as acima citadas. Cada vez mais, cidadãos querem participar da política em torno de questões consideradas até então menores, locais, relacionadas diretamente a seu cotidiano. Para esses, assim como para aqueles que fazem política a partir de etnia, gênero ou identidade religiosa, a estrutura partidária é inadequada. A participação ocorre mediante movimentos que procuram institucionalizar canais de acesso outros, alternativos, ao mundo da política.

Essa mudança do conteúdo da política tem sido objeto de discussão por diversos autores contemporâneos. Giddens (1999), por exemplo, caracteriza o processo como a passagem progressiva de uma política de cunho emancipatório, centrada em demandas de distribuição de propriedade e renda, de interesses conflitantes de classes sociais, para o que denomina “políticas da vida”, ou seja, o conjunto de demandas que dizem respeito a decisões sobre estilos de vida. Inglehart (1997), por sua vez, numa perspectiva mais abrangente, apresenta, com base em questionários aplicados nas últimas três décadas em dezenas de países, um processo de transição de valores morais, de uma situação inicial de predominância de valores “materialistas”, como segurança, para uma configuração outra, com predominância de valores “pós-materialistas” ou pós-modernos”, focados em questões estéti-

cas e de estilo de vida. Esse movimento moral replicar-se-ia no plano da política. Ambas as versões podem ser usadas para fundamentar o argumento da crise insuperável dos partidos, mecanismos ligados de forma inextricável à política de velho tipo.

É preciso acrescentar que a revolução tecnológica recente no campo da informática e das comunicações tem dado a movimentos desse tipo a possibilidade de dispensar as diferentes estruturas partidárias num de seus papéis tradicionais, o da mediação entre representados e seus representantes. Mensagens eletrônicas transmitem em frações de segundo informação, reivindicação, solicitações diversas e até pressões por posicionamentos favoráveis ou contrários do parlamentar. Com isso, eleitores não precisam mais se dirigir à seção local, estadual e nacional do partido sucessivamente, para serem ouvidos por seu deputado.

Mudanças profundas na substância da política, somadas à revolução tecnológica levam a alguns estudiosos dos novos movimentos sociais, assim como a alguns de seus militantes e dirigentes, a postular a tendência ao fim dos partidos políticos e sua substituição progressiva por novos instrumentos de representação, ainda em gestação. O fim do monopólio dos partidos sobre a representação, nessa perspectiva, significaria o reconhecimento legal de uma mudança que já estaria em andamento de fato, uma vez que um número cada vez maior de representantes do povo já teria como referência maior grupos de eleitores e movimentos sociais diversos antes que às siglas partidárias a que se vinculam, siglas de ascendência cada vez mais tênue e formal.

O debate que precedeu a introdução da lista cívica nas regras eleitorais italianas seguiu, em boa medida, esse curso de argumentação. A principal preocupação foi recuperar, ao menos para a política local, uma parcela considerável de eleitores que não mais se motivava pelo leque tradicional de partidos. A possibilidade de constituir listas livremente faria retornar ao processo

candidaturas e votos que não se apresentariam de outra maneira. Houve, portanto, um reconhecimento da incapacidade dos partidos políticos de cumprirem sua função, e a abertura da possibilidade de constituição de listas a partir da simples vontade de uma parcela dos eleitores.

4. A crise da forma-partido e o argumento do controle

O segundo argumento aqui apresentado tem como foco o controle de eleitores sobre as estruturas partidárias. Em sua forma mais simples, pode ser enunciado da seguinte maneira: o monopólio abre a possibilidade de que os partidos, mediante acordo explícito ou implícito, imponham sua vontade sobre os eleitores, particularmente no que toca ao limite das divergências consideradas legítimas pelo sistema. No mínimo, o leque de opções está restrito aos nomes ou às listas por eles apresentados. Num quadro político que, acompanhando o mundo, muda rapidamente, o monopólio assegura a exclusividade da representação aos expoentes da velha ordem, da velha política, dos velhos antagonismos que já teriam perdido sentido. Mais grave, na vigência do monopólio, a sociedade encontrar-se-ia privada de mecanismos capazes de promover a renovação necessária, no tempo certo. Quanto maior a força que a história, a tradição e a mecânica das instituições conferem aos partidos, maior o perigo que o monopólio representa, com a possibilidade de chegar até à instituição de uma “tirania” dos partidos sobre o conjunto dos cidadãos.

Observe-se que a presente linha de argumentação independe da validade do argumento precedente, que afirma a crise irreparável da forma-partido. Com crise ou sem ela, o monopólio habilita os partidos a impor constrangimentos ao leque de opções dos eleitores e a levar, portanto, em determinadas circunstâncias, o sistema a uma crise institucional. Ou seja, mesmo no caso limite da extinção dos partidos na sua forma clá-

sica, tal como definida nos séculos XIX e XX, e sua substituição por partidos de novo tipo, persistiria a necessidade de uma válvula de escape institucional ao conjunto de partidos, novos ou velhos, pronta para ser usada sempre que necessário. Os novos partidos, mesmo que mais representativos, fragmentados, especializados, vinculados a movimentos, conectados diretamente ao eleitor, poderiam ainda, em conjunto sobrepor-se a eles e limitar seu leque de escolhas.

O fim da exigência de filiação partidária aos candidatos às eleições permitiria aos eleitores acrescentar alternativas eleitorais sem o custo de formação e manutenção de partidos que a lei normalmente exige. Ou seja, mesmo que o argumento, em algumas de suas variantes, aceite a premissa de que candidatos sem partido convertem-se inevitavelmente em candidatos partidários no decorrer da prática parlamentar, vindo a integrar alguma facção, a possibilidade de lançar candidatos sem arcar com o ônus da fundação e manutenção de partidos constitui, ainda assim, mecanismo de controle eficiente dos eleitores sobre o rol de partidos existentes. Lançar candidatos sem partido seria, no fundo, simplificar ao extremo a regra aplicável à constituição de novos partidos; seria radicalizar o direito do cidadão de acrescentar opções ao jogo eleitoral, direito que muitos consideram tão ou mais importante que o próprio direito de voto para caracterizar a democracia (Dahl, 1989).

5. Conclusões

No Brasil, o debate sobre o fim do monopólio dos partidos sobre a representação política encontra-se ainda num estágio incipiente. A discussão encontra eco maior junto à inteligência que dirige e assessora movimentos sociais e organizações não-governamentais que junto à academia, os estudiosos da política e seus atores.

Encontra-se, no entanto, ligada a segunda vertente aqui apresentada, um argumento secundário a respeito do caráter pernicioso

oso das conseqüências que o fim do monopólio teria em situações de quadro partidário caracterizado pela fraqueza, como ocorre no Brasil. A combinação particular de voto proporcional com listas abertas que entre nós vigora confere poder maior aos mandatários, aos vitoriosos nas eleições, e poder escasso ou nenhum aos partidos políticos. Partidos, entre nós, são necessários, em virtude do monopólio legal, para a apresentação e registro de candidaturas, e para pouco mais do que isso, uma vez que não sustentam propostas políticas coerentes, são permeáveis ao ingresso e saída de mandatários e não comandam o voto de seus integrantes no legislativo. Nessa situação, caracterizada pela debilidade, o fim do monopólio poderia representar um golpe fatal para os partidos. Ou seja, o fim do monopólio, visto como instrumento de controle sobre os partidos, seria necessário apenas em situações em que o poder dos partidos é percebido como excessivo, ou seja, em situações em que a tirania partidária é uma possibilidade real.

Por outro lado, independentemente do mérito do argumento, é preciso atentar para o fato de as propostas de reforma política ora em discussão e tramitação no Congresso Nacional terem como foco o fortalecimento das siglas partidárias, mediante financiamento público de campanhas e apresentação de listas fechadas de candidatos, com a ordem definida previamente à eleição por convenção partidária. Ou seja, a prevalecer

a proposta de reforma política aprovada na Comissão criada para esse fim na Câmara dos Deputados, passaríamos a uma situação oposta à que prevalece hoje: o poder deixaria os mandatários e concentrar-se-ia na estrutura partidária. Nesse caso, teríamos direções partidárias, máquinas, burocracias, extremamente poderosas, com controle sobre os recursos financeiros destinados à campanha e com a capacidade de definir a ordem dos eleitos. De posse desses mecanismos eficientes de controle sobre filiados e candidatos, a tirania dos partidos sobre os eleitores passaria a ser vista como uma ameaça real e, é de se prever, o fim do monopólio ingressaria com força nas agendas da política e da ciência política no Brasil.

Bibliografia

Dahl, Robert. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro : J. Zahar, 1989.

Duverger, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro : Zahar, 1970.

Giddens, Anthony. *A Terceira Via. Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro : Record, 1999.

Inglehart, Ronald. *Modernization and post-Modernization. Cultural, economic and political change in 43 societies*. Princeton : Princeton University Press, 1997.

PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano*. 2002

Weber, Max. *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Brasília : UnB, 1991.

