

FUNDAÇÃO DE ENSINO “EURÍPEDES SOARES DA ROCHA”
CENTRO UNIVERSITÁRIO “EURÍPEDES DE MARÍLIA” – UNIVEM
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO

JOSÉ ANTONIO CAPELLI

**REFORMA POLÍTICA BRASILEIRA: FIDELIDADE PARTIDÁRIA,
FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS, SISTEMAS E COLIGAÇÕES
ELEITORAIS. UMA CONTRIBUIÇÃO PARA A DEMOCRACIA.**

Marília
2009

JOSÉ ANTONIO CAPELLI

**REFORMA POLÍTICA BRASILEIRA: FIDELIDADE PARTIDÁRIA,
FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS, SISTEMAS E COLIGAÇÕES
ELEITORAIS. UMA CONTRIBUIÇÃO PARA A DEMOCRACIA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado do Centro Universitário Eurípedes de Marília, mantido pela Fundação de Ensino Eurípedes Soares da Rocha, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Direito. (Área de Concentração: Teoria do Direito e do Estado).

Orientador:
Prof. Dr. Lafayette Pozzoli

Marília
2009

CAPELLI, José Antonio

Reforma política brasileira: fidelidade partidária, financiamento das campanhas, sistemas e coligações eleitorais. Uma contribuição para a democracia / José Antonio Capelli; orientador: Lafayette Pozzoli. Marília, SP: [s.n.], 2009.

154 f.

Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário Eurípides de Marília - Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha.

1. Democracia. 2. Reforma política. 3. Fidelidade partidária. 4. Financiamento público. 5. Sistemas eleitorais. 6. Partidos políticos.

CDD: 341.28

À Iara,
esposa e incentivadora
dos meus estudos.

CAPELLI, José Antonio. **Reforma política brasileira**: fidelidade partidária, financiamento das campanhas, sistemas e coligações eleitorais. Uma contribuição para a democracia. 2009. 154 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípedes de Marília, Fundação de Ensino Eurípedes Soares da Rocha, Marília 2009.

RESUMO

A reforma política é um dos temas em debate nos vários segmentos da sociedade em razão da necessidade do constante aperfeiçoamento do Estado e de suas instituições. A democracia é um processo em constante evolução, em que cada povo adota um modelo adequado ou adaptado à sua realidade, e essa dinâmica a impede de permanecer inerte frente às deficiências que surgem em seu caminho. O Estado brasileiro esteve, em um passado recente, sob um regime autoritário e avançou rumo à democracia, esse regime político que congrega princípios, regras e busca assegurar o governo do povo, com respeito à liberdade e à igualdade. Neste estudo, seguindo a linha de pesquisa “Crítica aos fundamentos da dogmática jurídica” do Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário Eurípedes de Marília – UNIVEM, mantido pela Fundação de Ensino Eurípedes Soares da Rocha, empreendeu-se a tarefa de conhecer a importância do regime democrático para o bem comum da sociedade, avançando, num segundo momento, para as experiências obtidas pelos países que compõem a América Latina, uma região que congrega pobreza, desigualdade e democracia, sempre com o objetivo de aprimorar o sistema político brasileiro. Assim, foram enfrentados os problemas relativos ao modelo vigente de financiamento das campanhas eleitorais, com o qual se pretende desvincular o candidato de seus financiadores, dando liberdade àqueles para o exercício livre do mandato, ao mesmo tempo em que se pretendeu fortalecer as instituições político-partidárias, mediante a implantação da fidelidade partidária e da reformulação do sistema eleitoral de lista aberta para o de lista preordenada.

Palavras-chave: Democracia. Reforma política. Fidelidade partidária. Financiamento público. Sistemas eleitorais. Partidos políticos.

CAPELLI, José Antonio. **Reforma política brasileira**: fidelidade partidária, financiamento das campanhas, sistemas e coligações eleitorais. Uma contribuição para a democracia. 2009. 154 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípedes de Marília, Fundação de Ensino Eurípedes Soares da Rocha, Marília 2009.

ABSTRACT

The discussion about the political system reform is present in many segments of the society due to the need of a continuous improvement of the state and its institutions. The democracy is a continuous evolutionary process, in which each peoples adopts an adequate or adapted pattern to their own reality, and in doing it so, it impedes the democracy to be inert facing the difficulties which might appear. The Brazilian government has recently been under an authoritarian regime and has advanced toward the democracy, which gathers principles and rules and look for guaranteeing the people's government, respecting the freedom and the equality. In this study, which was guided by the research "Critics to the juridical dogmatic basis" from the Master Studies Program in Law of *Centro Universitário Eurípedes de Marília – UNIVEM, Fundação de Ensino Eurípedes Soares da Rocha*, the importance of the democratic regime to the society well-being as well the experiences gotten by the Latin American countries, where the poverty, the inequality, and the democracy are found together, were analyzed aiming to improve the Brazilian political system. In order to get that, the problems related to the actual funding pattern for the electoral campaigns were faced, and with that it's intended to separate the candidates and their sponsors, providing freedom to the ones to execute freely their mandate. At the same time, it was intended to strength the political party institutions by the implementation of the party allegiance and the reform of the electoral system, in which the candidates are chosen directly by the voters to the one in which the voters chose the party and in turn, the last one indicates its candidates.

Keywords: Democracy. Political Reform. Party Allegiance. Public Funding. Electoral System. Political Parties.

CAPELLI, José Antonio. **Reforma política brasileira: fidelidade partidária, financiamento das campanhas, sistemas e coligações eleitorais.** Uma contribuição para a democracia. 2009. 154 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípedes de Marília, Fundação de Ensino Eurípedes Soares da Rocha, Marília 2009.

RESUMEN

La reforma política es uno de los temas en debate en los varios segmentos de la sociedad a causa de la necesidad del constante perfeccionamiento del Estado y de sus instituciones. La democracia es un proceso que está desarrollándose constantemente, y cada pueblo adopta un modelo adecuado o adaptado a su realidad, y esa dinámica impide la democracia de permanecer inerte ante a las dificultades que aparecen en su desarrollo. El Estado brasileño estuvo, en un pasado reciente, bajo un régimen autoritario y avanzó rumbo a la democracia, ese régimen político que congrega principios, reglas y busca asegurar el gobierno del pueblo, con respeto a la libertad y a la igualdad. En este estudio, siguiendo la línea de investigación “Crítica a los fundamentos de la dogmática jurídica” del Programa de Maestría en Derecho del *Centro Universitário Eurípedes de Marília – UNIVEM*, mantenido por la *Fundação de Ensino Eurípedes Soares da Rocha*, se analizó la tarea de conocer la importancia del régimen democrático para los bienes comunes de la sociedad, en un segundo momento, para las experiencias obtenidas por los países que integran *Latinoamérica*, una región que congrega pobreza, desigualdad y democracia, siempre con el objetivo de mejorar el sistema político brasileño. Así, los problemas relativos al modelo vigente de financiamiento de las campañas electorales, con lo que se pretende desvincular el candidato de sus financiadores, dando libertad a aquellos para el ejercicio libre del mandato, mientras eso, se pretendió fortalecer las instituciones política y de los partidos, mediante a la implantación de la fidelidad partidaria y de la reformulación del sistema electoral de lista abierta para el de lista preordenada.

Palabras-Clave: Democracia. Reforma política. Fidelidad partidaria. Financiamiento público. Sistemas electorales. Partidos políticos.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 – Índice de democracia eleitoral	59
QUADRO 1 - Cotas destinadas a candidatas	62
QUADRO 2 - Fragilidades da preferência pela democracia	69
QUADRO 3 - Partidos políticos registrados	84
QUADRO 4 - Eleitores filiados a partidos políticos em Janeiro de 2009, distribuídos por partido, em todo o território brasileiro	85
QUADRO 5 - Eleições 2006 – Quantidade de Candidatos aptos por vaga para Deputado Federal e Estadual em todos os Estados brasileiros	100
QUADRO 6 - Eleições 2008 – Cargo de Prefeito – Número de candidatos por vaga	101
QUADRO 7 - Eleições 2008 – Cargo de Vereador – Número de candidatos por vaga	102
QUADRO 8 - Distribuição do Fundo Partidário no ano de 2008	106
QUADRO 9 - Distribuição das Multas Eleitorais no ano de 2008	107
QUADRO 10 - Eleições 2006 – Candidatos à Câmara dos Deputados em todos os estados brasileiros, número de eleitos e respectivas votações obtidas pelos partidos políticos	108

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
Capítulo 1 – ORGANIZAÇÃO POLÍTICA	14
1.1. Estado	14
1.1.1. Poder e formas de governo	18
1.2. Democracia	24
1.2.1. Sistemas eleitorais	31
1.2.2. Partidos políticos	36
Capítulo 2 – REFORMA POLÍTICA COMPARADA	44
2.1. Características da América Latina	44
2.2. Reformas políticas na América Latina	48
2.2.1. Reformas constitucionais na Bolívia, no Equador e na Venezuela	52
2.3. A democracia latino-americana vista em números	57
2.4. O desempenho das democracias latino-americanas	63
Capítulo 3 – SISTEMA POLÍTICO PARTIDÁRIO BRASILEIRO	73
3.1. Legislação eleitoral brasileira	75
3.2. Partidos Políticos	78
3.3. Fidelidade partidária	89
3.4. Financiamento de campanhas eleitorais	94
3.5. Sistemas eleitorais	114
3.6. Coligações eleitorais	121
3.7. Proposta legislativa	123

CONCLUSÕES 128

REFERÊNCIAS 132

ANEXO: Projeto de Lei nº 1210/2007 - Dispõe o voto de legenda, a instituição de federações
partidárias, o financiamento de campanha e as coligações partidárias 135

Introdução

Uma característica fundamental do ser humano é a sua dependência para com outros seres humanos, sem a qual não há uma realização plena de sua natureza. Essa característica exige o convívio em sociedade, o qual para subsistir depende de uma organização, que é uma coordenação das atividades dos indivíduos que a compõem e que os submetem a um conjunto de normas.

A criação de normas disciplinadoras do relacionamento surgiu na medida em que a sociedade foi se tornando complexa e exigiu uma organização mais ampla, que tinha por finalidade ordenar o relacionamento entre os indivíduos e preservar os interesses advindos das diversas sociedades.

Neste trabalho empreende-se a tarefa de buscar na evolução da sociedade, o modo que melhor se adapta aos anseios humanos e preserva a ordem social, no momento em que sua evolução atingiu determinado grau de complexidade e passou a exigir uma forma de organização diferenciada, com especial respeito à pessoa, sua liberdade e igualdade, constituindo um Estado democrático.

O procedimento metodológico utilizado foi o da pesquisa bibliográfica, sob a reflexão baseada na linha de pesquisa da crítica aos fundamentos da dogmática jurídica, acompanhado de coleta de dados relativos ao regime democrático, realizada pelo Programa das Nações Unidas para a América Latina, estatísticas fornecidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, consulta a legislação eleitoral brasileira, além de consulta às Cartas Magnas da Bolívia, do Equador e da Venezuela.

O estudo que procura demonstrar a evolução do Estado rumo à democracia deve direcionar o seu foco não com a finalidade de justificar os fatos, como se verifica nas lições de Thomaz Hobbes, que justifica a sociedade pela sua natureza, interesse e força, mas na busca de uma política nos moldes proposto por Jean-Jacques Rousseau, em que o importante é a realização do ser humano, de sua vontade e da sua consciência. Nesse sentido, torna-se indispensável buscar um direito legítimo, não porque obriga pela força, mas porque nasceu de poderes legitimados para tanto e com respeito à individualidade de cada membro que compõe a sociedade.

Para elaborar um estudo que envolva a reforma política de um país é primordial conhecer a organização política como um todo, desde a formação do Estado até a sua organização nas diversas formas atualmente existente.

No primeiro capítulo, sob o título de organização política, foi examinada a formação do Estado por meio do agrupamento de pessoas, o seu poder de editar normas e exigir o seu cumprimento, bem como as formas de governo que se sucederam ao longo da história. Também foram abordados os regimes democráticos, em que a democracia representa um regime político e um direito dos povos, no qual os partidos políticos assumem papel de relevo, dando assim uma visão panorâmica dos sistemas políticos adotados por diversos povos e em distintas épocas da história.

Um dos elementos da democracia é o acesso aos cargos públicos por meio da realização de eleições, sendo uma das condições indispensáveis para concorrer, no sistema político pátrio, a vinculação a partidos políticos, o que tornam estes um ponto central do processo eleitoral e do funcionamento do regime democrático.

O segundo capítulo foi destinado à América Latina, com especial destaque para as reformas implementadas neste continente, que por se tratar de nações não apenas próximas

geograficamente, mas com dificuldades e desafios semelhantes, podem vir a ser referência no encadeamento de projetos democráticos estáveis já experimentados.

O sistema político de um país não está imune às ingerências externas e no atual mundo globalizado ganha importância conhecer não só os mecanismos democráticos adotados por um Estado, mas também aqueles implantados por seus vizinhos, cujas experiências externas podem contribuir para a adoção, em nosso país, de regras já consolidadas.

Nesse contexto é importante situar o Estado dentro da sua região e, no caso do Brasil, inserido na América Latina, resta indispensável conhecer os modelos de democracia e os institutos adotados pelos demais membros, suas experiências, as reformas realizadas e seus efeitos.

Baseado em dados latino-americanos fornecidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, que convertidos em números mostram os progressos alcançados, sua durabilidade, a solidez das instituições e os avanços obtidos, pode-se demonstrar que as regras adotadas por integrantes de uma mesma região são igualmente aplicadas por seus vizinhos, evidentemente, não sem antes conhecer os riscos já enfrentados. A isto se acrescentam as opiniões de líderes latino-americanos que expressam suas visões sobre tudo aquilo que foi implantado, o quanto ainda está em meio à realização e o que se espera desse conglomerado de Estados que representam um promissor continente.

Depois de conhecer introdutoriamente os institutos democráticos que surgiram com o transcorrer dos séculos e as experiências das democracias latino-americanas, realizou-se um estudo sobre o modelo normativo político brasileiro. Assim, no terceiro capítulo, voltado para o sistema político brasileiro, foram investigados os elementos que compõem os institutos políticos e interferem diretamente no regime democrático instituído, com destaque para o funcionamento dos partidos políticos e as formas de competição.

Os partidos políticos, por sua vez, tem um papel relevante no regime democrático, porque a eles cabem doutrinar os seus militantes, elevando a cultura política destes, e promover a comunicação entre governados e governantes. As agremiações partidárias, desde que bem estruturadas, podem fomentar a criação de propostas políticas exequíveis e duradouras, possibilitando ao cidadão escolher um programa efetivo de governo, diversamente do que comumente ocorre com as escolhas de pessoas, estas sem compromisso com os interesses coletivos.

Relativamente ao acesso aos cargos públicos eletivos, coube ressaltar o alto custo das campanhas eleitorais, ilustrado com dados estatísticos a respeito do financiamento e da competitividade dos concorrentes, mostrando-se as influências do modelo implantado, cujas críticas permitem conduzir ao aperfeiçoamento do sistema, em benefício do Estado e da sociedade.

Outro aspecto relevante para a estabilidade do sistema político consiste na existência de regras que impeçam a migração partidária, primeiro pelo fato de que elas enfraquecem a credibilidade dos partidos políticos e, segundo, porque fere a preferência do eleitor. A omissão legislativa fez com que o Tribunal Superior Eleitoral chamasse a si a responsabilidade pela edição de norma regulamentadora, uma forma anômala de legislar, que torna frágil o referido instituto.

No tópico destinado aos sistemas partidários, a investigação recaiu sobre os modelos adotados e seus impactos, cujas consequências exercem influência direta sobre as coligações eleitorais, constituídas por partidos não alinhados com seus programas de governo, que distorcem a escolha do eleitor e comprometem a sustentabilidade dos governos.

Anexo ao trabalho encontra-se o projeto de Lei nº 1.210/2007, apresentado pelo Deputado Regis de Oliveira, que tramita na Câmara dos Deputados e congrega propostas de reforma do sistema político brasileiro.

Capítulo 1 - ORGANIZAÇÃO POLÍTICA

1.1. Estado

A complexidade das relações humanas e a indispensável necessidade de garantir o bem comum de uma sociedade, inserida num determinado território, fez surgir uma nova organização chamada Estado, que é “um agrupamento humano que se organiza sobre um dado território” e que possui uma “organização normativa”, ou seja, “a força ou poder que empresta obrigatoriedade a esse direito” (BASTOS, 1995, p. 7).

A única maneira de instituir um poder comum aos homens, capaz de defendê-los e de lhes garantir segurança, para que vivam satisfeitos, segundo Thomas Hobbes (1974, p. 109), “é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembléia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade”. Assim, o representante do povo, seja “um homem ou uma assembléia de homens” pratica os atos em nome de todos e a ele todos submetem suas vontades, “pois graças a esta autoridade que lhe é dada por cada indivíduo no Estado, é-lhe conferido o uso de tamanho poder e força que o terror assim inspirado o torna capaz de conformar as vontades de todos eles, no sentido da paz em seu próprio país” (HOBBS, 1974, p. 109-110).

Para Thomas Hobbes (1974, p. 110) a essência do Estado pode ser assim definida: “*Uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os*

outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum”.

Para que o Estado possa cumprir a sua função, especialmente proporcionando o bem comum daqueles que integram a sociedade, é indispensável que cada um assuma seus deveres e participe desse Estado. A participação através do voto exige do indivíduo o conhecimento da coisa pública, porque o êxito do Estado depende da competência daqueles que o regem, os quais devem possuir “princípios mínimos de ética e moralidade”:

“É preciso, pois, que todos se instruem sobre as realidades políticas do momento, mas é preciso também que externem a sua opinião pública sem o que a democracia autêntica dificilmente viscejará. É imperioso, em consequência, denunciar a falta de interesse pelas coisas públicas que parte da população demonstra na falsa convicção de que basta cuidar dos seus assuntos pessoais para se alcançar o êxito. Todos nós nesse sentido temos uma dimensão política. Nem mesmo o alheamento ou o desinteresse podem ofuscar essa realidade. Todos aqueles que se omitem estão, na verdade, colaborando para a manutenção do *status quo*” (BASTOS, 1995, p. 10).

Os povos sempre buscaram a felicidade e as sociedades ou agrupamentos de pessoas foram constituídos com a finalidade de regular a conduta desses indivíduos, por meio do qual o exercício das virtudes fosse preservado e combatidas as injustiças. A participação do povo em maior ou menor escala na administração da sociedade é que deu origem à criação dos diversos tipos de Estado.

Povo, na definição de Celso Ribeiro Bastos (1995, p. 18), “é o conjunto de pessoas que fazem parte de um Estado”, sendo que a nacionalidade é o vínculo jurídico por meio do qual “o Estado considera alguém como seu membro”. Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2002, p. 109) “o conjunto de nacionais é que constitui o *povo* sem o qual não pode haver Estado”.

A nacionalidade, por sua vez, não possui um conceito definido e uniforme para todos os Estados, o primeiro porque há casos em que o critério utilizado é o do *jus sanguinis*, em que a nacionalidade é adquirida pelo simples fato de ser descendente de um nacional,

independente do local do nascimento, e o segundo é o critério do *jus soli*, que concede a nacionalidade a todos os que nasceram dentro dos limites territoriais do Estado, independente de seu genitor.

Sem querer aprofundar na discussão, a importância da nacionalidade reside no fato de que a sua aquisição implica na obtenção de direitos e deveres para com o respectivo Estado e, entre os direitos, pode-se mencionar os políticos, que são concebidos àqueles que além de possuírem a nacionalidade também são considerados cidadãos.

O termo cidadão diferencia-se de nacional na medida em que aquele tem o direito de participar do processo governamental, independente do regime adotado, democrático ou oligárquico. Portanto, enquanto o nacional é aquele que possui um conjunto de direitos e deveres que caracterizam uma posição superior em relação ao estrangeiro, o cidadão, da mesma forma, possui um conjunto de direitos ao qual se acresce os direitos políticos, especialmente o direito de votar e ser votado. A cidadania pode ser dividida em ativa e passiva, em que a primeira é o poder de escolha, ou seja, o direito ao voto, enquanto a segunda é a possibilidade de ser escolhido, o direito a ser votado.

Para Hans Kelsen (2005, p. 336) “a cidadania ou nacionalidade é um *status* pessoal, a aquisição e a perda do qual são regulados pelo Direito nacional e pelo internacional. A ordem jurídica nacional faz desse *status* a condição de certos deveres e direitos”.

Relativamente aos direitos políticos, que a ordem jurídica reserva aos cidadãos, eles

“... são comumente definidos como os direitos que dão ao seu possuidor um poder de influência na formação da vontade do Estado. O principal direito político é o direito de votar, isto é, o direito de participar na eleição dos membros do corpo legislativo e de outros funcionários de Estado, tais como o chefe de Estado e os juizes. Em uma democracia direta, o direito político supremo é o de participar da assembléia popular. Como a vontade do Estado se expressa apenas na criação e execução de normas jurídicas, a característica essencial de um direito político é a de que ele proporciona ao indivíduo a possibilidade jurídica de participar da criação ou da execução das normas jurídicas.” ... “Apenas nas democracias todos os cidadãos têm direitos políticos; em Estados mais ou menos autocráticos, os direitos políticos são reservados a classe mais ou menos extensas de cidadãos.

Habitualmente, considera-se também um direito político a capacidade – em geral reservada aos cidadãos – de ser eleito ou nomeado para um cargo público. Um indivíduo tem um direito, no sentido técnico, de ser eleito ou nomeado para certo cargo público apenas se lhe estiver aberta a possibilidade de impor sua eleição ou nomeação” (KELSEN, 2005, p. 337-339).

Para Aristóteles (2006, p. 42) o que caracteriza e constitui o cidadão “é o direito de voto nas Assembléias e de participação no exercício do poder público em sua pátria”. Seguindo essa linha de pensamento, o cidadão existe quando há participação, eis que quando o Estado não admite qualquer participação do povo, este não é nada e, portanto, inexistente o cidadão. Assim, o título ou qualidade de cidadão deve ser dado apenas àqueles que participam do poder público, ainda que esta participação se mantenha restrita ao voto.

A Constituição brasileira utiliza o termo nacionalidade, conforme bem apontou Paulo Bonavides (2001, p. 77) ao afirmar que “na terminologia do direito constitucional brasileiro ao invés da palavra cidadania, que tem uma acepção mais restrita, emprega-se com o mesmo sentido o vocábulo nacionalidade”.

O governo do povo é uma expressão que passou a ser utilizada com a retirada do poder soberano fundado no poder de Deus, para um poder soberano alicerçado no governo dos homens. Contudo, a expressão não tem refletido com exatidão o seu significado, porque não ocorreu a participação efetiva do povo, ficando ao soberano ou grupo dominante, o direito de exercer o poder. Para Friedrich Müller (2004, p. 22)

“o povo foi desde então usado da boca para fora e conduzido aos campos de batalha por todos os interessados no poder ou no poder-violência, sem que antes lhe tivessem perguntado. A diferença reside no fato de que o povo poderia ter sido perfeitamente consultado. Mas nesse caso os donos do poder deveriam ter se contentado com a população real, e nesse caso resultariam sempre desejos distintos, o caráter heteróclito das necessidades, a contraditoriedade dos interesses, a incompatibilidade das intenções, em suma, a situação real.”

Portanto, a expressão *governo do povo* faz desaparecer as contradições e surgir a harmonia, pois se o povo soberano é quem elabora as regras e as contradições não foram eliminadas, isto quer dizer que este mesmo povo as aceitou, consentindo com a sua existência.

Visto de outra forma, se as regras não trataram das desigualdades é porque estas não existiam, restando, assim, justificadas todas as desigualdades e contradições.

Por outro lado, o convívio em sociedade exige a submissão das pessoas a um poder maior, que exerce a coercitividade a fim de que os membros da comunidade o respeitem, sujeitando-se ao poder em decorrência do temor às conseqüências da não sujeição (BASTOS, 1995, p. 24).

A soberania que inicialmente era tida como um poder ilimitado, hoje já não pode ser assim entendido, dada as várias limitações hoje impostas, sejam elas em decorrência dos acordos internacionais, ou mesmo aquelas oriundas da ordem econômica e social. Contudo, a soberania é “uma qualidade ou atributo da ordem jurídica estatal” e apesar de sofrer limitações ela “não foi igualada por nenhuma ordem de direito interna, nem superada por nenhuma outra externa” (BASTOS, 1995, p. 27).

1.1.1. Poder e formas de governo

A submissão do particular ao poder se dá pela sujeição aos comandos emitidos pelo Estado, os quais são chamados de leis e estão, por sua vez, submetidos ao princípio da constitucionalidade. Mas também o Estado deve se sujeitar ao princípio da legalidade, pois inexistindo o poder absoluto e ilimitado, o Estado para que possa pleitear a legitimidade dos seus atos, deve obedecer aos ditames legais. O antigo poder monárquico absoluto foi substituído por outro, que hoje é considerado o único legítimo, ou seja, a soberania popular.

O poder, segundo Ferreira Filho (2002, p. 48) se manifesta “no cumprimento das normas estatais. Só existe poder quando tem ele efetividade ou eficácia, quando globalmente os seus comandos são obedecidos”.

O Estado e a ordem jurídica são idênticos, já que a ordem dele emanada, apesar de coercitiva, se caracteriza como forma de organização da sociedade.

O Estado moderno tem a sua teoria centrada na lei, porque esta é a principal fonte que regula as relações entre os indivíduos. Ainda que se retorne à origem da organização da sociedade, em que o pacto por todos firmado consistia em nomear uma pessoa para que esta pudesse impor a sua vontade, à qual todos estavam sujeitos, esta vontade soberana se realiza por meio da lei, instrumento que gera o vínculo de toda a coletividade. Ao contrário, se o pacto for realizado entre o soberano e o povo, numa relação de bilateralidade, aqui, da mesma forma, a fonte desse direito não estará no contrato celebrado, mas na lei que cria a relação de sujeição desses indivíduos, cujo poder para editá-las é do soberano.

Para que o Estado possa ser verdadeiramente Estado é indispensável que o poder seja soberano, o que consiste em não estar subordinado a outro poder ou dele depender, é um poder supremo que não admite outro nem superior, nem concorrente¹.

A integração das nações e a conseqüente constituição de órgãos tais como a Organização das Nações Unidas não retiram a soberania dos Estados que deles participam, porque não se impõem coercitivamente aos Estados e não lhes são superiores. Conforme Ferreira Filho (2002, p. 50), ao enfrentar o tema, “estas, portanto, não se impõem aos Estados como vontade de um poder a eles superior. A sua eficácia está condicionada ao assentimento dos próprios Estados aos quais se dirigem”. Assim, a existência da soberania e, como conseqüência, a sua liberdade de manifestação é que possibilitam a criação e o desenvolvimento de órgãos supraestatais.

¹ DÓRIA, 1953, p. 7: “O poder que dita, o poder supremo, aquele acima do qual não haja outro, é a soberania. Só esta determina a si mesmo os limites de sua competência.”

Os agrupamentos humanos que constituem as sociedades são classificados em três tipos básicos que tomam em consideração a quantidade de governantes: a monarquia, em que apenas uma pessoa governa, a aristocracia, que é o governo formado por algumas pessoas, normalmente uma classe, e finalmente a democracia, cujo poder pertence a todo o povo. Em outra definição podemos ter a aristocracia como o governo de uma minoria, enquanto a democracia é a atribuição do governo à maioria e não a todo o povo.

As formas de governo, monárquicas, aristocráticas ou democráticas, podem ser legítimas ou ilegítimas. Será uma forma legítima sempre que independente do modelo adotado, o governo for em proveito geral ou de todos, sendo ilegítimo quando o governo se realiza em benefício próprio, de uma minoria, ou melhor, com o favorecimento “do interesse de alguns, em prejuízo da maioria”, situações estas que criam a tirania, a oligarquia e a demagogia (FERREIRA FILHO, 2002, p. 77). Para Aristóteles (2006, p. 106), que utiliza a mesma classificação, a ilegitimidade surge quando o governo não busca o interesse público, sendo no primeiro caso um “governo despótico exercido por um homem sobre o Estado”, no segundo “o governo dos ricos”, enquanto a democracia é o governo “dos pobres ou das pessoas pouco favorecidas”.

Uma discussão que tem sido posta é a de saber qual o melhor governo, se aquele exercido por poucos ou por muitos? Paralelo a este debate está a questão de saber também se o melhor é o governo das leis ou o governo dos homens? Relativamente à segunda indagação, no governo das leis o governante está limitado a agir segundo os preceitos legais, e seus defensores destacam o seu caráter geral e, ainda, porque está despida de paixões, enquanto os defensores da segunda, o governo dos homens, sustentam que a lei não pode prever o que é mais justo para todos e também o mais conveniente, cabendo ao governante suprir essas lacunas. Contudo, tanto a questão da quantidade dos governantes, se um, alguns ou muitos, ou a submissão ou não à lei, podem receber uma resposta simples, que é o modo como se

governa e não a forma de governo, pois, seja o governo de poucos ou de muitos, limitado à lei ou livre dela, não importa, será um bom governo se exercido para o bem comum, distinguindo-o daquele governo voltado para o próprio governante. A conclusão manifestada por Norberto Bobbio (1997, p. 171), após uma detida análise do tema conclui:

“não tenho nenhuma hesitação em dizer que a minha preferência vai para o governo das leis, não para o governo dos homens. O governo das leis celebra hoje o próprio triunfo da democracia. E o que é a democracia se não um conjunto de regras (as chamadas regras do jogo) para a solução dos conflitos sem derramamento de sangue? e em que consiste o bom governo democrático se não, acima de tudo, no rigoroso respeito a estas regras? Pessoalmente, não tenho dúvidas sobre a resposta a estas questões. E exatamente porque não tenho dúvidas, posso concluir tranquilamente que a democracia é o governo das leis por excelência. No momento mesmo em que um regime democrático perde de vista este seu princípio inspirador, degenera rapidamente em seu contrário, numa das tantas formas de governo autocrático de que estão repletas as narrações dos historiadores e as reflexões dos escritores políticos.”

Os regimes de governo hoje estão divididos basicamente entre democracia, totalitarismo e autoritarismo. A democracia é aquela que permite “a livre formulação das preferências políticas”, prevalecendo as liberdades de “informação e comunicação”, com a disputa pelo poder ocorrendo em “intervalos regulares” e “por meios não violentos”. O totalitarismo se caracteriza “por uma ideologia oficial, um partido único”, estando o poder “concentrado em mãos de um pequeno grupo”. Finalmente, o autoritarismo decorre de um “limitado pluralismo político” e por inexistir “uma ideologia elaborada” (FERREIRA FILHO, 2002, p. 77).

No regime democrático, cujo governo é do próprio povo, não há o exercício direto do poder, mas um regime representativo, com a transferência do poder do povo a um órgão que o representa, ou aos governantes. A essa representação surgem questionamentos importantes, que procuram identificar se o representante espelha a real vontade do representado, ou age livremente segundo as suas vontades.

O primeiro modelo de representação que se pode mencionar é aquele “em que o mandato é tido como vinculante” (BASTOS, 1995, p. 54), porque o representante nada mais

faz do que executar a vontade daqueles que o elegeram, ou seja, age segundo o modelo de representação desenvolvido pelo direito privado².

O segundo modelo amplamente adotado é o representativo, aquele em que o mandatário tem autonomia para decidir, ainda que contrariamente à vontade daqueles que o elegeram. O parlamentar não exerce o seu mandato preso aos interesses locais daqueles que o elegeram, mas tomando em consideração o bem geral de todo o povo, porque o Parlamento é uno e decide para toda a coletividade, independente dos interesses de um determinado grupo ou seguimento da sociedade. É nesse ponto que despontam como importantes meios de influência os partidos políticos e as organizações da sociedade civil, pois com as suas manifestações, aliadas à opinião pública, reúnem condições de modificar o pensamento daqueles representantes eleitos, tendo por fim uma adequação da vontade do Parlamento à vontade dos eleitores, ou melhor, daqueles que são governados.

A existência do Estado depende do poder. A primeira forma de exercício do poder foi representada pela monarquia, que tinha como característica a sua concentração nas mãos de um único órgão, o rei. Esse modelo apresenta alguns inconvenientes para os que a ele estão sujeitos (FERREIRA FILHO, 2002, p. 130), porque concede ao detentor do poder “a possibilidade de fazer de todos os outros o que lhe parecer melhor, segundo o capricho do momento”, e ainda que proporcione “a vantagem da prontidão, da presteza de decisões e de sua firmeza”, em nada contribuirá para a “liberdade individual, valor básico da democracia representativa”, que nos conduz à limitação e divisão do poder.

A limitação do poder pode dar-se de três formas (FERREIRA FILHO, 2002, p. 130), pela “divisão territorial do poder”, “reconhecendo-se em favor do indivíduo uma esfera autônoma, onde a liberdade não pode sofrer interferências do Estado”, e finalmente “a *divisão*

² BASTOS, 1995, p. 55: “Estes, através das suas instruções, compelem o mandatário a votar e decidir na forma da orientação recebida. Seria ele equiparável a um embaixador que representa o Estado a que pertence, mas deste recebe, constantemente, as instruções que o guiarão na sua ação.”

funcional do poder, tão conhecida na forma clássica da *separação dos poderes*”, assim divididos “o *Legislativo*, o *Executivo* e o *Judiciário*”.

No que diz respeito à separação colhe-se a lição de que:

“O princípio de uma separação de poderes, compreendido literalmente ou interpretado como um princípio de divisão de poderes, não é essencialmente democrático. Ao contrário, correspondente à idéia de democracia é a noção de que todo o poder deve estar concentrado no povo, e, onde não é possível a democracia direta, mas apenas a indireta, que todo o poder deve ser exercido por um órgão colegiado cujos membros sejam eleitos pelo povo e juridicamente responsáveis para com o povo. Caso esse órgão tenha apenas as funções legislativas, os outros órgãos que têm de executar as normas emitidas pelo órgão legislativo devem ser responsáveis para com ele, mesmo que também tenham sido eleitos pelo povo. É o órgão legislativo que tem o maior interesse numa execução rigorosa das normas por ele emitidas. O controle dos órgãos das funções executiva e judiciária pelos órgãos da função legislativa corresponde à relação natural existente entre essas funções. Portanto, a democracia exige que ao órgão legislativo seja dado controle sobre os órgãos administrativo e judiciário” (KELSEN, 2005, p. 403).

O Estado possui três funções básicas, a legislativa, a executiva e a judiciária. As funções que interessam a este trabalho são a legislativa e a executiva, exercidas por órgãos próprios, que são independentes, e consiste na produção e execução de normas gerais e abstratas, que têm por finalidade organizar e manter a vida em sociedade.

A divisão do poder além de ser uma forma de impedir o arbítrio, tem por fim manter um equilíbrio entre os três poderes de um Estado, a cada um atribuindo-se um controle sobre os demais. Surge aqui o imperativo da liberdade e independência de cada poder, pois se prescindir destas, a execução de sua tarefa primordial estará prejudicada. É que o controle de um sobre o outro deve se restringir aos excessos cometidos, resguardada a devida autonomia, pois esta lhe garantirá o desempenho de sua função sem o cometimento de arbitrariedades ou de favorecimentos de uns em prejuízo da coletividade³.

³ BASTOS, 1995, p. 78: “É obvio que dentro do Estado não pode haver três órgãos que se ignorem reciprocamente e que queiram ser absolutamente bastantes a si mesmos. O que a prática constitucional posterior se incumbiu de desenvolver foi precisamente a idéia de que nenhum dos poderes é em si mesmo soberano. No ápice de cada um deles há uma possibilidade de controle recíproco a ser exercido em casos extremos.”
Idem, idem, p. 79: “Num balanço histórico da doutrina da separação de poderes este seria o primeiro ponto a ser ressaltado: o da perda gradativa da pureza de cada uma das funções do Estado a tal ponto que é perfeitamente lícito afirmar-se que hoje dizer que a função legislativa é própria do Poder Legislativo é uma verdade tão-

Ao lado dos três poderes do Estado e para o seu funcionamento independente e dentro dos limites para os quais foram criados, indispensável é a participação de toda a sociedade. Nas palavras de Celso Ribeiro Bastos (1995, p. 81) “o equilíbrio último do Estado moderno vai depender dos controles recíprocos que são exercidos na sociedade por sindicatos, organizações profissionais, Igrejas, forças armadas, imprensa, partidos políticos etc”.

1.2. Democracia

A democracia se caracteriza, segundo Norberto Bobbio (1997, p. 18), “por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*”. Assim, a aceitação das decisões está vinculada ao cumprimento de regras previamente estabelecidas, que determinam quais as pessoas autorizadas a tomar decisões e de que forma elas devem ser adotadas. Portanto, é uma forma de governo onde a regra que legitima a pessoa a praticar determinados atos, ao mesmo tempo limita o seu campo de atuação e obriga-o a seguir procedimentos anteriormente definidos.

Desde o seu surgimento e no decorrer do seu amadurecimento, a democracia tem superado obstáculos que, apesar de deitarem por terra algumas concepções que a inspiraram, a

somente relativa porque esse próprio poder desempenha também funções administrativas e judiciárias. Do mesmo modo que também é verdadeiro o fato de o Poder Executivo e o Judiciário legislarem, ainda que em pequena escala. Daí porque o nome da função de cada um dos poderes é o daquela que ele exerce preponderantemente sobre as outras, que ele cumpre a título minoritário e que não correspondem ao modelo de alocação feito por Montesquieu e às quais se dá o nome de funções atípicas. Resultou dessa evolução que hoje a separação de poderes se dá segundo modos, graus e mesmo critérios que variam muito de um Estado para outro.”

fez crescer e solidificar, superando as barreiras que foram emergindo em seu caminho (BOBBIO, 1997, p. 36-37).

Dentre os embaraços enfrentados pelos regimes democráticos, alguns podem ser enumerados (BOBBIO, 1997, p. 24-36): a) os sujeitos políticos não são os indivíduos com participação ativa, mas os grupos e as grandes organizações, gerando uma diversidade de centros de poder; b) a representação política, que apesar de idealizada num mandato cujo fim a ser perseguido eram os interesses da nação, acaba por demonstrar que o mandato tem sido na maioria das vezes vinculado, não aos interesses gerais, mas aos interesses particulares, aqui incluídos os grupos que adquiriram certo grau de poder e de pressão; c) a autonomia do indivíduo e a sua liberdade para decidir tornaram-se letra morta, pois a democracia continua sendo das elites e está restrita a pequenos grupos de dirigentes, que permanecem ou revezam entre si no poder, apesar de ampliado consideravelmente o direito de voto; d) a universalização do voto não veio acompanhada do indispensável espaço para participação, o que fez com que os indivíduos, apesar de chamados a exercer o seu voto, não manifestam interesse político na mesma proporção; e) o poder invisível, aquele consistente nas decisões ocultas, sempre combatido com a busca constante para eliminá-lo, contrapondo-se à publicidade das ações, permanece vivo, inclusive com o vigor de uma época em que o governante dispõe de aparatos sofisticados para conhecer detalhadamente os seus governados; f) o cidadão não se educou politicamente, por essa razão permanece apático às decisões políticas, não manifestando o desejável interesse democrático, o que por muitas vezes substitui a opinião política do cidadão, que prefere o chamado voto clientelar ou voto de permuta; g) a complexidade social, que a cada momento exige mais intensamente a participação dos técnicos e exclui a dos cidadãos; h) o aumento da burocracia em decorrência do surgimento de um Estado voltado para os serviços exigidos pela demanda democrática, aquela advinda dos indivíduos que tiveram a eles estendido o direito ao voto e; i) uma

resposta cada vez mais lenta em relação às demandas, seja pelo aumento destas ou porque a democracia tem que obedecer a procedimentos decisórios complexos.

A democracia está constituída por um conjunto de valores, entre os quais há especial destaque para a liberdade e a igualdade, e por princípios que procuram assegurar o governo do povo, ainda que seu exercício seja efetivado por meio de representantes. Um regime democrático requer uma adaptação às realidades de cada país, respeitados os seus princípios e valores.

Não se pode negar que o exercício do poder está nas mãos de uma elite democrática, cujos governantes são escolhidos entre os eleitores, porém, a concentração do poder não exclui princípios ou valores democráticos, mas exige uma consciência democrática do povo, tanto para escolher os seus representantes, quanto para exigir que estes tenham suas atividades voltadas para concretização desses valores. A democracia não possui uma regra rígida e imutável, mas princípios e valores que devem ser aplicados com os ajustes indispensáveis para adaptá-la à realidade de cada país (HORBACH, 2007, p. 9-17).

Um regime político democrático necessita de uma interação contínua entre o povo e o seu governo, para que ambos estejam alinhados, este proporcionando a concretização dos anseios daqueles, e para que isto ocorra, “no que toca à participação popular, sua intensidade é apontada como sendo um referencial do coeficiente de democracia de um regime” (HORBACH, 2009, p. 24).

Apesar das dificuldades enfrentadas pela democracia, não se pode deixar de enunciar também, como assinala Norberto Bobbio (1997, p. 39-40) “o ideal da tolerância” em contraposição às “cruéis guerras e religiões”, “o ideal da não-violência”, em que “os cidadãos podem livrar-se de seus governantes sem derramamento de sangue”, característica que o evidencia em contraposição aos regimes não democráticos, “o ideal da renovação gradual da sociedade através do livre debate das idéias e das mudanças das mentalidades e do modo de

viver” e, finalmente, “o ideal da irmandade” que vem do reconhecimento de que temos um destino comum e precisamos agir coerentemente.

A democracia assumiu extrema importância em nossos dias, sendo considerada por Paulo Bonavides (1995, p. 349) um “direito” “da quarta geração”, porque “mais do que um sistema de governo, uma modalidade de Estado, um regime político ou uma forma de vida, tende a se converter, ou já se converteu, no mais novo direito dos povos e dos cidadãos”. A democracia é um princípio que legitima a forma de organização da sociedade.

Sabe-se que um Estado não é um todo homogêneo, mas composto de diversas classes, uns ricos, outros pobres, uns instruídos, outros não, enfim, há uma diversidade que divide em grupos ou classes uma sociedade. A democracia, na forma pura, deve exibir uma igualdade absoluta, colocando os integrantes da sociedade num mesmo patamar, independente de classe ou de condição social.

Todos os governos, na atualidade, se intitulam democráticos, ou seja, traduzem como legítimo governo do povo e buscam o interesse geral, mas para se classificar um Estado como democrático é indispensável saber o que é o termo democracia. Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2002, p. 99) “a democracia, no plano da filosofia política, surge como um complexo de valores dos quais, segundo os gostos e conforme as ocasiões, ora se acentua um, ora outro”. Dessa afirmação depreende-se que há uma diversidade de valores que podem variar de um momento para o outro, o que dificulta a comparação de um modelo em relação a outro, já que situações as mais variadas podem influenciar no modo de governo adotado.

Para Maurice Duverger (1970, p. 387) a democracia pode ser assim definida:

“É a seguinte a definição mais simples e mais realista de democracia: regime em que os governantes são escolhidos pelos governados, por intermédio de eleições honestas e livres. Sobre esse mecanismo de escolha, os juristas, após os filósofos do século XVIII, desenvolveram uma teoria da representação, o eleitor dando ao eleito mandato para falar e agir em seu nome; dessa maneira, o Parlamento, mandatário da nação, exprime a soberania nacional.”

Destacam-se como fundamentais para a democracia (FERREIRA FILHO, 2002, p. 99) a “*liberdade e igualdade*”. A essa assertiva cabe indagar o que é liberdade e igualdade, pois estes termos admitem diferentes valorações, especialmente se tomar em consideração diferentes povos e diversificados os períodos.

A opção liberal constitui no predomínio da liberdade sobre a igualdade, que surge com as declarações de direitos e com as primeiras constituições, destacando-se a liberdade individual, tanto em relação ao poder, quanto em relação aos demais indivíduos. Por outro lado, a igualdade consiste na supressão de privilégios, especialmente aqueles concedidos a determinadas classes (FERREIRA FILHO, 2002, p. 99-100).

A liberdade e a igualdade não são propriamente direitos políticos, contudo são a expressão do regime democrático. A igualdade pode ser de fato ou de direito. A igualdade de fato consiste no exercício dos direitos igualitariamente por todos, enquanto que a igualdade de direito é a mera possibilidade, a aptidão que todos possuem para gozar os seus direitos.

O princípio da igualdade, inserido nas constituições ocidentais, representa, em primeiro lugar, uma limitação ao legislador, porque este não pode, ao editar a lei, criar privilégios em razão de condição social ou de classe, podendo fazê-lo apenas quando houver tratamento desigual para desiguais, isto porque “o princípio da igualdade não proíbe de modo absoluto as diferenciações de tratamento. Veda apenas aquelas *diferenciações arbitrárias*, as *discriminações*” (FERREIRA FILHO, 2002, p. 275).

Outro tipo de democracia é a marxista, em que prevalece a igualdade, não uma igualdade simplesmente perante a lei, mas uma igualdade que diz respeito ao modo e condições de vida.

A democracia econômica ou social se insere entre os dois tipos anteriormente apontados, a liberal e a marxista, onde há predomínio para o valor liberdade, cuja aquisição só pode ser obtida pela atuação estatal, e

“que a liberdade é mera aparência se não precedida por uma igualização das oportunidades, decorrente de se garantirem a todos as condições mínimas de vida e de expansão da personalidade. Isto porque a liberdade humana é condicionada pelo meio econômico-social. Daí a intervenção do Estado nos domínios econômico e social” (FERREIRA FILHO, 2002, p. 101).

O mesmo autor afirma que essa concepção é que dá vida à democracia representativa, porque “daí decorre coexistirem nela a liberdade-autonomia (os direitos individuais) com a liberdade-participação (sufrágio e elegibilidade ‘universais’), a isonomia com a igualdade de oportunidade (propugnada na ordem econômica e social)” (FERREIRA FILHO, 2002, p. 101).

O Estado liberal e o Estado democrático são duas faces interligadas e dependentes uma da outra, uma porque o exercício da democracia exige a liberdade e, outra, porque a democracia é o sustentáculo para a manutenção das liberdades.

A democracia é um regime que exige um amadurecimento, pois “o governo do povo pelo povo pressupõe em primeiro lugar um certo nível cultural (e não apenas um certo nível de alfabetização) desse povo” (FERREIRA FILHO, 2002, p. 102). O amadurecimento surge com a liberdade de agir segundo sua própria determinação, abandonando obrigações tradicionais e não se deixando dominar, mas para isso se exige certo grau de instrução, que o fará compreender tudo o que está posto, filtrando e analisando as informações⁴, porque só assim poderá escolher adequadamente o seu governante, aquele que reúne melhores condições de gerir a coisa pública e administrar a sociedade.

Enfim, para que o governo seja efetivamente do povo torna-se indispensável a informação em grande escala, que não tome partido em favor de qualquer das partes, o gozo

⁴ FERREIRA FILHO, 2002, p. 102: “Tal nível implica, em primeiro lugar, que esse povo saiba ser possível mudar da rotina o seu destino, ou seja, é necessário que se liberte de comportamentos impostos por tradições e tabus que o induzam ao conformismo com sua situação. É preciso que, em segundo lugar, esteja livre de dominações tradicionais que o prendam a chefes como cliente, ou vassalo. É indispensável, em terceiro lugar, que tenha um mínimo de instrução que o habilite a compreender e apreciar a informação. Urge ainda que esse povo esteja de acordo sobre qual seja o governo legítimo. Cumpre também que tenha senso de responsabilidade, tolerância e respeito pelos dissidentes. Implica, enfim, que tenha um mínimo de experiência no trato da coisa pública.”

da liberdade de manifestação do pensamento e de reunião, garantido-se, também, a liberdade de associação.

Aparece como fundamental para a democracia, a existência de um leque de opções para quem decide, além de tornar imprescindível que este tenha o necessário conhecimento para decidir ou para fazer a escolha⁵.

O Estado, constituído como pessoa jurídica, depende de pessoas físicas para o preenchimento dos seus cargos e para o desempenho de suas funções. A maioria dos cargos é de livre nomeação, ainda que precedida de formalidades, tal como o concurso público, contudo, os cargos da cúpula dos Poderes, na maioria dos Estados o Legislativo e o Executivo, são preenchidos mediante eleições, que obedecem a regras tidas como democráticas, e tal processo tem por finalidade a ocupação desses cargos por pessoas que representam a vontade popular.

Para caracterizar o processo de escolha dos representantes como democrático, alguns princípios são indispensáveis de serem observados, quais sejam: “a generalidade, a paridade, a liberdade e o voto secreto e direto” (BASTOS, 1995, p. 109). O mesmo autor esclarece que “por generalidade se entende que todo cidadão adulto é sujeito ativo e passivo de direitos eleitorais não sendo toleradas discriminações”, ou seja, “é o oposto da divisão da sociedade em castas ou estamentos a que se possa preferencialmente conferir o direito de voto”, ressalvadas algumas condições específicas como a dos menores de idade e os incapazes.

No que diz respeito à paridade, o voto de cada eleitor deve ter o mesmo peso, igualdade essa que deve ser estendida aos concorrentes, para que tenham igual participação.

“A liberdade significa que nem aos particulares nem ao Estado é lícito exercer pressões sobre

⁵ BOBBIO, 1997, p. 20: “É preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc.”

o eleitor no sentido de determinar o conteúdo do seu voto ou mesmo de impedir que ele exerça esse direito” (BASTOS, 1995, p. 110).

Finalmente, o voto secreto é uma garantia de que a sua liberdade será respeitada, pois a ninguém é dado conhecer a sua escolha. Enquanto o voto direto diz respeito àquele dado à pessoa que o eleitor quer eleger, inexistindo a figura de um intermediário ou representante, o mesmo não ocorre nos casos em que há formação de um colégio eleitoral, porque este é o responsável pela eleição daqueles que ocuparão os cargos públicos.

1.2.1. Sistemas eleitorais

A democracia pode ser direta ou indireta. A primeira é aquela em que os cidadãos se reúnem em assembléia para deliberar sobre decisões fundamentais. A segunda consiste na escolha, por parte dos cidadãos, de representantes, e estes é que tomam as decisões do governo em nome daqueles que o elegeram.

O modelo de democracia direta foi Atenas, em que o poder “era atribuído a todos os cidadãos”, que por sua vez tinham “o direito de participar, usando da palavra e votando, na assembléia onde se tomavam as decisões políticas fundamentais” (FERREIRA FILHO, 2002, p. 81).

O modelo de democracia implantado em Atenas foi por longo período considerado adequado apenas para localidades com exíguo número de cidadãos, isto porque a reunião do povo para participar de uma assembléia e tomar decisões era praticamente impossível. Dessa forma surgiu um novo tipo de democracia que podia ser implantado não apenas em pequenas localidades, mas também em Estados maiores, onde todo o povo tinha a possibilidade de

participar, nascendo assim a democracia representativa. Esse tipo de democracia já recebia oposição desde a época de Rousseau, que assim se pronunciou: “A soberania não pode ser representada pela mesma razão por que não pode ser alienada, consiste essencialmente na vontade geral e a vontade absolutamente não se representa. É ela mesma ou é outra, não há meio termo” (ROUSSEAU, 1991, p. 107-108).

Para Norberto Bobbio (1997, p. 44) “um estado representativo é um estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, importando pouco se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da república, o parlamento mais os conselhos regionais, etc.”.

A implantação do governo representativo, em fins do século XVIII, tinha por finalidade manter uma pequena minoria no poder, ou seja, era a fórmula encontrada para legitimar a dominação pela minoria. Além do governo, que era composto por poucos representantes, uma parcela do povo, constituída por aqueles que tinham direito a participar, por meio do voto, também eram uma minoria, pois o voto era censitário, o que equivale a dizer que a maioria da população não tinha o direito de escolha⁶.

O sistema censitário, com o decorrer dos anos, foi dando lugar ao sufrágio universal, que concede a todos o direito de eleger e ser eleito, por isso a sua denominação de democracia representativa. Contudo, não há o efetivo exercício do poder pelo povo ou pela maioria, que tem o seu poder limitado à escolha dos representantes, pois estes não estão obrigados a decidir de acordo com a votação popular ou em sintonia com o interesse da maioria (FERREIRA FILHO, 2002, p. 84).

⁶ FERREIRA FILHO, 2002, p. 83-84: “Quando de sua implantação, o governo representativo tinha efetivamente um caráter aristocrático. A seleção da minoria governante era feita também por uma minoria dentre o povo, por intermédio do sufrágio censitário. Este, com efeito, excluía os mais pobres de qualquer participação política, graduando o direito de votar e a elegibilidade para os demais, em função de seu grau de riqueza. Destarte, apenas os mais ricos tinham plena capacidade política. Disto é exemplo o sistema fixado na Constituição brasileira de 1824 (arts. 90, 45 etc).”

A representação política ou mandato representativo, na sua colocação clássica, era um mandato que se assimilava ao mandato desenvolvido pelo direito privado, em que o mandatário era um mero porta-voz daqueles que o elegiam. O eleito, contudo, não está preso à vontade do grupo ou da comunidade que o elegeu, ele “recebe um poder de querer, é investido do poder de querer pelo todo, torna-se a vontade do todo. A eleição, a escolha do representante, é, portanto, uma atribuição de competência. Nada o vincula, juridicamente, à vontade dos eleitores” (FERREIRA FILHO, 2002, p. 85-86).

O mandato político evoluiu de uma representação vinculada ao mandante para a representação livre, esta caracterizada pela liberdade de decisão do mandatário, daí presumindo-se que os eleitores concedem o mandato não para a defesa dos seus interesses particulares ou individuais, mas para a defesa dos interesses coletivos, ou seja, o eleitor submete os seus interesses singulares ao interesse maior, o da coletividade. Norberto Bobbio (1997, p. 138) assinala que a passagem “de uma concepção privatista do mandato, segundo a qual o mandatário age em nome e por conta do mandante”, isto é, com as características de um contrato que pode ser revogado, para “uma concepção publicística segundo a qual a relação entre eleitor e eleito não pode mais ser figurada como uma relação contratual”, porque ambos estão investidos da função pública e conclui que esta relação “é uma típica relação de investidura, na qual o investido recebe um poder público a ser, exatamente por ser público, exercido no interesse público”.

A representação livre, tendo o eleito a liberdade para agir, ainda que na direção contrária aos interesses daqueles que o elegeram, mas na defesa dos interesses do povo, não é compartilhada por todos, eis que para a verdadeira relação de representação, segundo Hans Kelsen (2005, p. 414), “é necessário que o representante seja juridicamente obrigado a executar a vontade dos representados, e que o cumprimento dessa obrigação seja juridicamente garantido. A garantia típica é o poder dos representados de cassar o mandato do

representante caso a atividade deste não se conforme aos seus desejos”. Prossegue o autor afirmando que os “membros eleitos de um parlamento moderno não estão juridicamente obrigados por quaisquer instruções dos seus eleitores”, que o “mandato legislativo não possui o caráter de um *mandat impératif*, como os franceses denominam a função de um deputado eleito, caso ele seja juridicamente obrigado a executar a vontade dos seus eleitores”, e que esta fórmula “segundo a qual o membro do parlamento não é o representante dos seus eleitores, mas do povo inteiro, ou como dizem alguns autores, do Estado inteiro, e que, portanto, ele não está obrigado por quaisquer instruções dos seus eleitores e não pode ser por eles destituído, é uma ficção política” (KELSEN, 2005, p. 415-416).

A inclusão dos partidos políticos, considerado um terceiro, na relação entre o eleitor e o eleito modifica por completo sua natureza, eis que “o termo ‘representação’ aplica-se aqui a um fenômeno sociológico, e não a uma relação jurídica, definindo a semelhança entre as opiniões políticas da nação e as do parlamento” (DUVERGER, 1970, p. 406). Não há aqui nenhuma relação como prevista pelo direito privado, porque “os deputados representam os seus eleitores, não como um mandatário representa o seu mandante, mas como uma fotografia representa uma paisagem; um retrato, o seu modelo”. O ponto central da questão “consiste em medir o grau de exatidão da representação, isto é, o grau de coincidência entre a opinião pública e a sua expressão parlamentar”. Os partidos, por sua vez, podem constituir no resultado da opinião pública de um país ou, ao contrário, a opinião pública pode ser uma consequência do sistema de partidos⁷.

As críticas que se formulam ao sistema representativo geralmente atacam ou a desvinculação do mandato da vontade do eleitor, propondo um mandato que se assemelha

⁷ DUVERGER, 1970, p. 406-407: “Cada sistema de partidos constitui um quadro imposto à opinião, quadro que a forma, ao mesmo tempo que a deforma. Geralmente, considera-se o sistema dos partidos que existem num país como o resultado da estrutura da sua opinião pública. Mas, o inverso é, igualmente verdadeiro: a estrutura da opinião pública é, em larga medida, a consequência do sistema dos partidos, tal qual resulta das circunstâncias históricas, da evolução política e de um conjunto de fatores complexos, no qual o regime eleitoral desempenha

àquele desenvolvido pelo direito privado, ou criticam a representação de interesses gerais, quando propõem um modelo de mandato em que o representante defenda interesses orgânicos ou funcionais, porém, nenhum deles propõe a implantação de uma democracia direta em substituição à representativa.

Há quem sustente que a democracia direta pode ser aplicada em conjunto com a democracia representativa, porque o povo, mesmo elegendo seus representantes, tem poder e instrumentos eficazes para destituir aqueles que transgridam o mandato obtido. Institui-se, assim, o mandato imperativo com controle absoluto da sociedade, sujeitando-se “o agente infiel e transgressor da vontade do povo à destituição pelos mecanismos peculiares a essa forma de democracia” (BONAVIDES, 1995, p. 355). Esse modelo elimina as figuras dos governantes e dos governados, emergindo um corpo político uno, em que todos são ao mesmo tempo governados e governantes, no dizer do mesmo autor “tudo isso por obra da realidade e não da ficção”, e arremata:

“A essa unidade congenial aspirava sabidamente Rousseau com o princípio da ‘volonté générale’ e a aversão à vontade particular, ou, de modo mais específico, à vontade decisória do representante, aquela na qual se aliena a vontade soberana do homem livre, cuja liberdade política se perde, passando da condição de cidadão para a de súdito, na mais torpe das alienações, segundo o cidadão de Genebra” (BONAVIDES, 1995, P. 355).

O termo democracia direta pode ser utilizado ainda quando o sistema político for aquele da representação, contudo, para que a expressão seja corretamente empregada, nestes casos, indispensável é que o povo tenha um absoluto controle das faculdades do representante, mediante utilização de meios adequados de controle em todos os níveis e graus do governo⁸.

um papel preponderante. As relações entre opinião e partidos não são de sentido único, mas constituem uma tessitura de ações e reações recíprocas, estreitamente entretecidas.”

⁸ BONAVIDES, 1995, p. 359: “O conceito de democracia direta alcança, assim, fase qualitativa de teorização em que ela já não se confunde com os seus próprios meios instrumentais, mas assenta fundamentalmente na pureza com que o povo possa exprimir sua vontade.

Faz essa pureza a genuinidade da democracia direta e constitui o título legítimo, abonador de sua autonomia conceitual. Pouco importa, portanto, que sobre-restem ou até mesmo coexistam com a democracia direta formas institucionais representativas, a saber, os parlamentos e assembléias legislativas, se estas ficarem reduzidas a instrumentos ou mecanismos auxiliares de funcionamento do regime, sujeitas ao completo controle popular, que sobre elas terá sempre absoluta jurisdição política.”

1.2.2. Partidos políticos

Os partidos políticos, segundo Maurice Duverger (1970, p. 20), tem origem na “criação de grupos parlamentares, de início; surgimento de comitês eleitorais, em seguida; enfim, o estabelecimento de uma ligação permanente entre esses dois elementos”. Quanto aos partidos políticos de origens exteriores, que surgiram de variados agrupamentos e associações, o citado autor afirma que “o dos sindicatos é o mais conhecido: numerosos partidos socialistas foram diretamente criados por eles, conservando, aliás, durante mais ou menos longo tempo, o caráter de ‘braço secular’ dos sindicatos em matéria eleitoral e parlamentar” (DUVERGER, 1970, p. 26-27). Outras associações também participaram da criação de partidos, cabendo destacar “as sociedades de pensamento” e as “Igrejas” (DUVERGER, 1970, p. 29).

Numa definição, ainda que resumida, pode-se dizer que *“um partido é qualquer grupo político que apresente em eleições, e seja capaz de colocar através de eleições, candidatos a cargos públicos”* (SARTORI, 1982, p. 86). Esta definição apresenta uma dimensão muito reduzida, visto que aos partidos políticos são atribuídas outras atividades, tais como a comunicação entre governados e governantes e a formação ideológica de seus participantes.

As características partidárias tanto daqueles de origem parlamentar, quanto daqueles de origem externa, podem ser assim alinhadas:

“Qualquer que seja a sua origem, os partidos de criação externa apresentam um conjunto de características que se opõe assaz nitidamente aos partidos criados no ciclo eleitoral e parlamentar. De início, os primeiros são geralmente mais centralizados que os segundos. Os primeiros nascem, com efeito, a partir da cúpula, ao passo que os segundos partem da base. Em uns,

os comitês e seções locais são estabelecidos sob o impulso dum centro preexistente, que pode portanto reduzir a seu bel-prazer sua liberdade de ação: nos outros, pelo contrário, são comitês locais preexistentes que criam um organismo central para coordenar-lhes a atividade, e limitam por consequência seus poderes a fim de conservar o máximo de autonomia.” ... “Apesar de tudo, a coincidência geral permanece verdadeira entre a criação externa e o caráter centralizado. Por motivos análogos, os partidos de criação externa são geralmente mais coerentes e mais disciplinados que os partidos de criação eleitoral e parlamentar. Os primeiros dispõem, com efeito, de uma organização preexistente que une naturalmente todas as suas células de base; os segundos são obrigados a estabelecer esses laços de todas as peças, sem nada no início a não ser a coexistência de alguns deputados no seio de um mesmo parlamento” (DUVERGER, 1970, p. 30-31).

No que diz respeito à quantidade de partidos políticos, encontra-se o chamado multipartidarismo, que é facilmente confundido com a ausência de partidos, porque no local “em que a opinião se divide em grupos numerosos, porém, instáveis, efêmeros, fluidos, não corresponde à noção verdadeira de multipartidarismo: situa-se na pré-história partidária” (DUVERGER, 1970, p. 263-264), pois, arremata o autor, “coloca-se em uma fase da evolução geral em que a distinção do bipartidarismo e do multipartidarismo ainda não se aplica, porque ainda não existem partidos verdadeiros”.

A formação do multipartidarismo pode ocorrer por diversos modos. O primeiro deles consiste na transformação surgida a partir do bipartidarismo, quando as divergências entre as facções internas de um dos partidos constituídos se agravam, ao ponto de não mais ser possível a convivência naquela mesma agremiação, surgindo, então, um novo partido político. O segundo modo de formação “consiste em falta de coincidência entre várias categorias de oposições dualistas, de modo que o seu entrecruzamento dá uma divisão multipartidarista” (DUVERGER, 1970, p. 266), porque a autonomia mútua destas oposições as conduz ao isolamento uns dos outros e a consequente divisão.

O multipartidarismo está relacionado ao sistema eleitoral adotado para o escrutínio:

“Atrás de todos os fatores particulares de polipartidarismo, mantém-se presente um fator geral, que com eles se conjuga: o regime eleitoral. Viu-se que o sistema majoritário de um turno tende ao bipartidarismo; pelo contrário, *o escrutínio majoritário de dois turnos ou a representação proporcional tendem ao multipartidarismo*. As influências de um e de outro

não são absolutamente idênticas, sendo mais difícil de precisar a do regime de dois turnos” (DUVERGER, 1970, p. 274).

A respeito da quantidade e diversidade de partidos políticos que se apresentam em um cenário “pode-se dizer que o *pluralismo político* indica uma ‘diversificação do poder’ e, mais precisamente, a existência de uma ‘pluralidade de grupos que são ao mesmo tempo independentes e não-inclusivos” (SARTORI, 1982, p. 36). A respeito do relacionamento entre o pluralismo político e a regra das maiorias pode-se dizer que:

“Se a regra majoritária é entendida como Madison, Tocqueville e John Stuart Mill a entenderam – ou seja, como a ameaça de uma tirania da maioria, de um governo ou ‘domínio’ da maioria concreta no sentido literal e forte da expressão – então pode-se dizer que o pluralismo é contrário à regra majoritária. Isso não equivale a dizer que o pluralismo rejeite o princípio da maioria como um princípio regulador, isto é, como uma técnica de tomada de decisão. É claro que isso não ocorre. Não obstante, o pluralismo continua sendo o melhor terreno no qual o princípio majoritário *limitado* – o de que os componentes da maioria devem respeitar os direitos da minoria – pode ser mantido e legitimado” (SARTORI, 1982, p. 38).

A naturalidade com que se formam os grupos é que proporciona um pluralismo, porque de nada adianta a existência de associações se estas não se revestirem de espontaneidade na sua formação, eis que:

“Estas devem ser, em primeiro lugar, *voluntárias* (e não atributivas) e, em segundo, não exclusivas, isto é, baseadas em *aflições múltiplas* – sendo estas o traço marcante crucial de uma estruturação pluralista. A presença de um grande número de grupos identificáveis não comprova, de modo algum, a existência do pluralismo, mas apenas um estado desenvolvido de articulação e/ou fragmentação. As sociedades multigrupais são ‘pluralistas’ se, e apenas se, os grupos forem associativos (e não consuetudinários ou institucionais) e, o que é mais, só quando se puder constatar que as associações se desenvolveram naturalmente, que não são ‘impostas” (SARTORI, 1982, p. 38).

Está correto utilizar a expressão pluralismo partidário, porque ela “tem na realidade mais profundidade de significado do que lhe atribuímos geralmente. Tomado por seu valor aparente, o pluralismo partidário indica simplesmente a existência de mais de um partido; mas a conotação é a de que os partidos no plural são o produto do ‘pluralismo” (SARTORI, 1982, p.39).

Cabe salientar, também, que nos sistemas eleitorais de dois turnos, a composição partidária pode ocorrer apenas quando da realização do segundo turno, o que permite aos partidos concorrentes, ainda que derrotados em primeira votação, de se agruparem para o novo pleito e assim poderem participar do novo governo. Por outro lado, quando adotado o modelo de representação proporcional, ainda que o partido político não possua representação nacional ou não tenha força suficiente para derrotar o seu opositor em determinada localidade, poderá obter um número de cadeiras proporcional à sua votação, o que lhe garante o seu direito de voz e de participação. Diferentemente ocorre quando a votação se processa pelo sistema majoritário, porque vencedor é apenas aquele que obtem a maioria dos votos, o mesmo acontecendo quando a votação se realizada em apenas um turno, pois o derrotado não tem outra oportunidade de compor com quaisquer dos concorrentes. Tais assertivas representam uma tendência geral e estão, evidentemente, sujeitas também a outras influências particulares de cada país, as quais podem levar ao nascimento do multipartidarismo.

“O primeiro efeito da representação proporcional é, pois, sustar qualquer evolução para o bipartidarismo: pode-se considerá-la, a esse respeito, um freio poderoso. Nada leva, aqui, os partidos de tendências vizinhas à fusão, pois a divisão não lhes causa prejuízos, ou poucos lhes causa. Nada obsta as cisões dentro dos partidos, pois a representação global das duas frações separadas não se reduzirá, mecanicamente, em virtude do sufrágio; pode ela reduzir-se, psicologicamente, pela desordem que semeia entre os eleitores, mas o escrutínio, nesse particular, não desempenha papel algum. A única atenuação à tendência profunda para conservar o multipartidarismo estabelecido provem do caráter coletivo da representação proporcional, que exige organização, disciplina, armadura partidária” (DUVERGER, 1970, p.37).

A intervenção dos partidos na escolha de seus candidatos pode sofrer variações, em maior ou menor escala. Encontramos, também, algumas legislações que permitem a apresentação de candidatos chamados independentes, os quais não estão filiados a qualquer partido político. A esse respeito pode-se observar:

“A primeira questão é a do monopólio ou da concorrência: o candidato, necessariamente, deve ser apresentado por partido, ou pode, livremente, disputar o sufrágio dos eleitores sem patrocínio partidário? O problema é posto, ao mesmo tempo, no terreno jurídico e prático. Em certos países, os partidos gozam de monopólio de direito; só eles podem apresentar

candidatos; fora deles, ninguém pode comparecer perante o corpo eleitoral. Ao lado dos monopólios absolutos, que são muito raros, encontram-se os monopólios relativos: nos Estados Unidos, e em muitos outros países, as leis eleitorais obrigam os candidatos que se apresentam fora dos partidos a reunir certo número de assinaturas (2 000 assinaturas em Nova York, por exemplo).” ... “Todavia, o monopólio jurídico dos partidos é, em geral, menos importante do que o monopólio de fato: de nada serve deixar liberdade total aos candidatos extrapartidários se só os candidatos participantes têm possibilidade de êxito, em tempo normal” (DUVERGER, 1970, p. 388-389).

O que se verifica, de fato, é que os candidatos não amparados por um partido político dificilmente obtêm êxito no seu intento, como “na França, quem quer que seja pode apresentar-se candidato à Presidência da República: postos de lado os candidatos fantasistas, jamais alguém se aproveitou dessa liberdade, fora algumas personalidades políticas, patrocinadas por partidos ou alianças de partidos” (DUVERGER, 1970, p. 389). Na Inglaterra, continua o autor, “qualquer pessoa é livre para se apresentar à Câmara dos Comuns, mediante caução: praticamente, aquele que não tem a investidura de partido não tem possibilidade alguma de ser eleito”.

A propósito da possibilidade de concorrer, no processo eleitoral, sem qualquer vinculação a partido político legalmente constituído, cabe indagar a respeito da importância da existência ou não de partidos políticos no cenário da democracia, considerando-se assim a possibilidade de um sistema eleitoral em que inexistisse qualquer agremiação partidária constituída nos moldes em que conhecemos. A lição de Maurice Duverger, ao estudar os partidos e a opinião pública, está assim assentada:

“... Os partidos tanto criam a opinião pública quanto a exprimem; formam-na mais do que a deformam; não há eco, e sim diálogo. Sem partidos, haveria, apenas, tendências vagas, instintivas, variadas, dependendo do temperamento, da educação, dos costumes, da situação social etc. A própria teoria marxista, que faz da opinião um reflexo da classe social, considera não haver classe sem consciência de classe; mas não há consciência de classe sem a ação de partido que a suscite e a desenvolva. As minorias agrupadas no seio dos partidos, conforme a organização oligárquica e hierárquica que se descreveu, fazem nascer a opinião das massas. É certo que nada poderiam sem essa base que se tem chamado opinião bruta; mas essa própria massa inerte nada pode sem o levedo dos partidos, os quais ajustam as opiniões individuais, as enriquecem, as desenvolvem. Também as reforçam: antes deles, as opiniões são, com frequência, pouco seguras de si

mesmas; partilhadas que se vêem por outros, oficialmente carimbadas, assumidas por uma organização, adquirem elas autoridade e certeza. Os partidos estabilizam-nas mais ainda: sem partidos, a opinião é variável, versátil, cambiante: as eleições nos países recentemente democráticos, onde os partidos ainda não tem raízes fortes, caracterizam-se por variações consideráveis de um escrutínio para outro, variações que enfraquecem o regime” (DUVERGER, 1970, p. 411/413).

Os partidos políticos assumem, assim, grande importância no fortalecimento do regime democrático, pois, além da realização de ajustes nas opiniões individualizadas, também as consolidam, cristalizando-as e dando-lhes forma, porque

“... aglutinam as opiniões semelhantes; atenuam as diferenças individuais, aplainam as originalidades pessoais, para fundi-las em umas poucas grandes famílias espirituais. Esse trabalho de síntese não é o menos importante; é só ele que permite a existência de eleições e de representação política, coisas que são impossíveis no meio da trapalhada das atitudes pessoais” (DUVERGER, 1970, p. 413).

Para Giovanni Sartori, os partidos são canais de expressão:

“... Isto é, pertencem, em primeiro lugar e principalmente aos meios de representação: são um instrumento, ou uma agência, de *representação* do povo, *expressando* suas reivindicações. Ao se desenvolverem, os partidos não o fizeram – durante todo o século XIX e até boa parte do século XX – para transmitir ao povo os desejos das autoridades, mas antes para transmitir às autoridades os desejos do povo. Isso não é afirmar que *todos* os partidos expressam e representam *sempre*. Estou dizendo apenas que os partidos que são partes (no plural) encontram sua razão de ser essencial e seu papel insubstituível na implementação do governo representativo e sensível. É importante ter presente que essa evolução foi em grande parte natural, ou não planejada. Os partidos tornaram-se os meios de expressão juntamente com o processo da democratização da política. Ao mesmo tempo, o governo responsável tornou-se ‘sensível’ precisamente porque os partidos ofereceram os canais para a articulação, comunicação e implementação das demandas dos governados. Foi, então, a progressão cumulativa e auto-sustentada da facção para o partido, do governo responsável para o governo sensível, e do partido parlamentar para o partido eleitoral, que estabeleceu a função fundamental, o papel funcional e a situação sistemática dos partidos – em suma, aquilo para que servem os partidos” (SARTORI, 1982, p. 48).

Os partidos políticos moldam a opinião, porque ao mesmo tempo que as transmite do povo para o governo, também as devolve em sentido contrário, realizando, nesse percurso, os ajustes que entendem necessários:

“... Admitindo-se que os partidos sejam um canal de comunicação nos dois sentidos, disso não se segue que sejam um canal de transmissão descendente *na mesma medida* em que constituem uma correia transmissora ascendente. Há manipulação e manipulação: e enquanto os partidos forem partes (no plural), um sistema partidário presta-se à expressão vinda de baixo muito

mais do que à manipulação feita de cima. Bem pode ocorrer que o povo não tenha opiniões próprias, ou que suas opiniões sejam em grande parte formadas pelos que influenciam a opinião pública. Essa circunstância, porém, apenas confirma as proporções nas quais um impacto manipulador multicentrado e entrecruzado, difere de um tipo de manipulação unicentrada e auto-reforçadora, indicando com isso que a verdadeira manipulação, ou a ‘manipulação repressiva’, surge precisamente quando o pluralismo partidário desaparece” (SARTORI, 1982, p. 50).

Segundo Hans Kelsen (2005, p. 421) “em uma democracia parlamentar, o indivíduo isolado tem pouca influência sobre a criação dos órgãos legislativos e executivos”, assim, “para obter influência, ele tem de se associar a outros que compartilhem as suas opiniões políticas. Desse modo, surgem os partidos políticos. Em uma democracia parlamentar, o partido político é um veículo essencial para a formação da vontade pública”.

A ausência de partidos pode ser dividida em dois grupos distintos (SARTORI, 1982, p. 61), o primeiro consistente naqueles “Estados sem partidos”, e o segundo pelos “Estados antipartidos”. Enquanto “o primeiro grupo é de reduzido interesse, pois os Estados sem partidos são apenas estruturas políticas tradicionais que resistiram ou fugiram, até agora, à modernização”, o segundo grupo, os “Estados antipartidos são, por outro lado, regimes militares em sociedades subdesenvolvidas ou em desenvolvimento e, com frequência, se atribuem uma situação provisória em contingência de emergência”.

Pelo que aqui se expôs, os partidos políticos representam não só um meio de solidificação dos anseios da sociedade, consolidando e transmitindo os seus interesses aos governantes, como também assumem um caráter de modernização dessa mesma sociedade, motivos os quais justificam a existência de um sistema partidário.

O mecanismo instituído para captar a vontade do eleitor é o processo eleitoral. A escolha dos governantes é realizada por duas formas básicas, pelo sistema majoritário, onde o eleito é aquele que recebe um maior número de votos, e pelo sistema proporcional, que elege um grupo de pessoas proporcionalmente à votação obtida. A eleição majoritária pode ocorrer em turno único ou em dois turnos. O turno único consiste em eleger o governante

independente do número de votos, bastando, para tanto, que seja o mais votado, enquanto que a votação em dois turnos ocorre quando se exige do candidato mais votado a obtenção da maioria absoluta. Nesse caso, não obtido o quantitativo de votos necessários, em primeiro turno, os candidatos mais votados voltam à eleição, agora em segundo turno, sendo considerado eleito o que obtêm maior número de votos, ainda que não alcançada a maioria absoluta.

As eleições para os cargos unipessoais são processadas pelo sistema majoritário, enquanto que os órgãos coletivos tendem a adotar o sistema proporcional para o preenchimento dos seus postos, mesmo porque a proporcionalidade favorece o preenchimento dos cargos por diferentes segmentos da sociedade. É uma forma de abarcar diversificadas correntes de pensamento em um único órgão, as quais serão representadas de acordo com as suas forças, ou melhor, com a proporcionalidade dos votos obtidos perante o eleitorado.

Neste capítulo verificou-se que o Estado, enquanto responsável pela garantia do bem comum da sociedade, está intimamente ligado às pessoas que o integram, pois a sua ação depende da participação dos seus componentes, motivo pelo qual se tornou imprescindível conhecer o Estado, os sistemas eleitorais e os partidos políticos. Ademais, a participação da sociedade cresceu com o passar dos tempos, deixando a monarquia, cujo governo centrava-se em uma pessoa, espaço para a aristocracia, em que um grupo assumia o poder, vindo culminar com a democracia, que é o governo de todos. O poder, por sua vez, antes ilimitado, passou a ser regido pela lei, a cuja obediência submetem-se governantes e governados.

Finalmente, as dificuldades e os avanços da democracia, aqui resumidamente demonstrados, servirão de sustentáculo para uma reflexão, nos capítulos seguintes, sobre os desafios que essa forma de governo deve enfrentar na busca do seu aperfeiçoamento.

Capítulo 2 - REFORMA POLÍTICA COMPARADA

2.1. Características da América Latina

O Brasil é um dos componentes dos países latino-americanos e estes, como um todo, apresentam diversas singularidades que merecem ser analisadas. As realidades Europeias e Latinas são bem distintas e, para se conhecer melhor a evolução democrática de um país integrante deste grupo, torna-se indispensável conhecer também a realidade da sua região, seus vizinhos e suas dificuldades. Assim, imprescindível é o conhecimento destas peculiaridades para que o estudo da democracia também esteja situado dentro deste contexto, que inclui questões sociais, econômicas e culturais. O texto a seguir transcrito retrata diferenças que não podem ser desconsideradas em qualquer investigação:

“Na América Latina, construir e ampliar os direitos cidadãos é uma tarefa que se desenvolve em um novo contexto. Nos últimos vinte anos, produziu-se um conjunto de grandes transformações. Pela primeira vez na história, uma região em desenvolvimento e com sociedades profundamente desiguais está completamente organizada politicamente sob regimes democráticos. Assim, define-se na América Latina uma nova realidade sem precedentes: o triângulo da democracia, da pobreza e da desigualdade” (A Democracia..., 2004, p. 38).

A América Latina foi construída em “um cenário montado a partir da lógica da colonização, exploração e exclusão dos múltiplos segmentos étnicos, religiosos e comunitários”. A história desse povo está repleta “de contradições e desigualdades sociais, marcada pelo autoritarismo e violência de minorias, e pela marginalidade e resistência das maiorias” (WOLKMER, 2008, p. 11).

Enquanto o Estado europeu foi “constituído por uma burguesia liberal enriquecida e que suplanta a organização aristocrática-feudal” a América Latina, por sua vez, não se formou por meio de “uma Sociedade nacional e politicamente organizada, tão pouco criação exclusiva de um segmento economicamente dominante, mas sim o próprio Estado como a artífice que irá ter um papel importante em definir os grupos sociais e as formas de sociedades nacionais existentes” (WOLKMER, 2008, p. 12). Nesse sentido, diante da subordinação da sociedade e da sua elite, aos interesses das metrópoles, assevera o autor, “emerge um modelo de Estado que se projeta para direcionar a Sociedade, para efetivar as mudanças estruturais, independentemente da participação dos setores ou facções regionais, e para legitimar o espaço público na negociação entre as oligarquias rurais e as burguesias estrangeiras”.

A similitude dos países latino-americanos remonta à sua formação, pois o Estado apresenta elevado grau de coincidência com a nacionalidade, porque na formação desta, aquele teve um papel destacado.

“Para ilustrar, tomamos o Brasil que, com as devidas proporções, desfruta de uma situação que pode ser aplicada aos vários países da América Latina. Trata-se de um país em que o Estado precedeu, de alguma forma, à nação. Quando Portugal decidiu colonizar as terras americanas, submetendo-as à sua soberania (conforme o Tratado de Tordesilhas) a Coroa portuguesa decidiu organizar administrativamente a colônia antes mesmo que ela ostentasse um núcleo expressivo de população. Leis aplicáveis, divisão administrativa, governo geral, autoridade nomeada, tudo isso precedeu e norteou a direção da colonização. O peso da máquina estatal sempre forte na vida brasileira.”

“O Estado brasileiro como instituição, após a época colonial, assumiu um papel importante na identidade brasileira. Fazendo uma comparação, quando um francês pensa em sua identidade de francês, provavelmente as imagens que lhe vêm em mente são aquelas das batalhas que formaram a nação ou aquelas em que foram defendidos dos inimigos” (POZZOLI, 2005, p. 152).

O projeto latino-americano, que tinha como condição o desenvolvimento, pode ser apontado como o responsável pela relegação de outros objetivos, tais como a melhoria das estruturas sociais. O que se constata

“De um certo modo, aquela hierarquização de projetos que puseram o desenvolvimento no vértice da escala de prioridades, é derivado da convicção de que toda a imperfeição social, material ou espiritual, teria sido resolvida com o progresso. Os próprios latino-americanos, convencidos

disto, viram os grandes retardos no campo social, mas igualmente imaginaram superar o problema através do incomensurável potencial de riqueza e abundância dos recursos naturais, como também da generosidade dos habitantes da terra” (POZZOLI, 2005, p. 153).

Uma região em desenvolvimento possui características distintas em comparação a outras que alcançaram um estágio mais avançado do progresso. Pelo acima transcrito constata-se a existência de regimes democráticos em contraste com a pobreza e a desigualdade, exigindo de qualquer estudo sejam tomadas em consideração essas singularidades, pois as formas e os modelos de governo devem estar aptos a captar os anseios da sociedade em que foram implantados. Nesse contexto há três vértices que se destacam:

“O primeiro vértice do triângulo é a difusão da democracia eleitoral’ na região. Todos os países que a integram satisfazem os requisitos básicos do regime democrático. Apenas os países agrupados na Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE) compartilham essa característica.”

“O ‘segundo vértice é a pobreza’. Em 2002, a região contava com 218 milhões de pessoas (ou 42,9 por cento) com renda abaixo do nível de pobreza. É certo que essa situação varia de país para país. Apesar dessas diferenças, comparada com as outras grandes regiões democráticas do mundo, a América Latina oferece a singularidade da coabitação das liberdades políticas com as severas privações materiais de muitas pessoas. Democracia e riqueza, democracia e pobreza são duas combinações que geram necessidades, dificuldades e riscos diferentes.”

“O ‘terceiro vértice é a desigualdade’. As sociedades latino-americanas são as mais desiguais do mundo. Como no caso da pobreza, observa-se na região não apenas a profundidade do grau de desigualdade, em comparação com o resto do mundo, mas também sua persistência ao longo das três últimas décadas” (A Democracia..., 2004, p. 38-39).

Apesar das dificuldades ora apresentadas, a América Latina avançou democraticamente, algo que não é comum em sociedades heterogêneas, porém não se deve abandonar a preocupação com os riscos a que estas sociedades estão sujeitas. Este é um momento histórico porque:

“Pela primeira vez, essas três características convivem e a democracia enfrenta o desafio de sua própria estabilidade, coexistindo com os desafios da pobreza e da desigualdade. Os riscos que derivam dessa situação são diferentes e mais complexos do que os riscos tradicionais do golpe militar de Estado que, por outro lado, não desapareceram totalmente.”

“No entanto, apesar dessa experiência ter um caráter particular, é habitual que se pense na América Latina sob a perspectiva da experiência histórica das democracias desenvolvidas, desconhecendo que a estabilidade e a expansão democráticas têm aqui conteúdos e dilemas distintos, resultados de

sua própria originalidade. Essas são democracias pobres e desiguais, cujos homens e mulheres, ao mesmo tempo em que consolidam seus direitos políticos, precisam também completar suas cidadanias civil e social” (A Democracia..., 2004, p. 39).

A compreensão do desenvolvimento democrático não pode ser apartada de um estudo mais amplo das circunstâncias que atingem não apenas o Estado, mas também a sua população de um modo geral. Isto permite compreender inclusive porque a população demonstra algumas vezes uma apatia sobre o regime democrático e aplaude regimes autoritários.

“A limitada compreensão dessa realidade singular pode levar a duas conseqüências graves para a democracia. A primeira é ignorar a necessidade de viabilidade econômica da democracia. Isso significa ignorar a necessidade de construir bases sólidas de uma economia que torne possível atacar a pobreza e a desigualdade. Por exemplo, para muitos cidadãos latino-americanos, atingir maiores níveis de desenvolvimento em seus países é uma aspiração tão importante que muitos estariam dispostos a apoiar um regime autoritário que pudesse atender suas demandas de bem-estar. A segunda é desconhecer a viabilidade política dos programas econômicos. Isso significa ignorar que esses programas se aplicam em sociedades em que as demandas cidadãs e a opinião sobre essas políticas se expressam livremente” (A Democracia..., 2004, p.39).

As reformas políticas na América Latina necessitam tomar em consideração tanto as desigualdades e a pobreza existentes, quanto as políticas adotadas para o crescimento. Não se pode pensar na adoção de medidas econômicas com o fim de proporcionar no futuro um maior grau de democracia, com maior solidez, mas na implantação de uma democracia que proporcione desenvolvimento e igualdade (A Democracia..., 2004, p. 40).

O Estado brasileiro, e igualmente outros que compõem o espaço latino-americano, formou-se independente e soberano, porém com interesses distintos de sua sociedade, porque “desde suas origens e prosseguindo em toda história brasileira, as nossas elites oligárquicas e latifundiárias controlaram o Estado e exerceram a dominação política, alheias totalmente aos intentos da população, e sempre muito servis ao capital internacional” (WOLKMER, 2008, p. 14). A isso se acrescenta que, nosso Estado, incorporou um sistema de administração vindo da

metrópole colonizadora, deixando de lado a sua identidade nacional, gerando um Estado que nasceu sem vínculo com os objetivos de sua população.

2.2. Reformas políticas na América Latina

Os países latino-americanos tem se pautado, nas últimas décadas, por mudanças nas regras políticas, especialmente com o restabelecimento da democracia. O estudo das reformas políticas latino-americanas é importante para efeito comparativo, porque muitos são os pontos coincidentes entre os Estados, a começar pelas dificuldades enfrentadas com as desigualdades sociais existentes.

As crises econômicas surgidas no final do século XX trouxeram grandes dificuldades aos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, dentre os quais estão incluídos os países da América latina, que implantaram a abertura econômica em substituição ao modelo econômico centralizado no Estado, realizaram reformas constitucionais e convocaram constituintes, modificando inclusive as regras eleitorais.

Na Argentina, a escolha do Presidente, que até 1989 era eleito por um Colégio Eleitoral, em um só turno, por eleitores escolhidos em distritos, com a reforma realizada em 1994, passou a ser direta, tendo adotado o sistema de dois turnos e instituída a reeleição. O mandato presidencial que era de seis anos foi reduzido para quatro anos. O sistema de dois turnos prevê a eleição em primeiro turno quando o primeiro colocado obtém 45% dos votos válidos ou quando alcança 40% dos votos válidos, desde que tenha uma vantagem superior a 10% sobre o segundo colocado. No que diz respeito ao Senado argentino, cada província elege três senadores, sendo duas cadeiras reservadas ao partido que obtém a maioria dos votos

e a última cadeira ao partido que obtem a primeira minoria. A cada dois anos 1/3 das províncias renovam os seus representantes no Senado.

No Uruguai também foi adotada a regra de dois turnos de votação para a eleição do presidente e estabelecida uma candidatura por partido, em substituição ao sistema anterior que previa a possibilidade de uma mesma legenda partidária lançar vários candidatos, sendo eleito o candidato mais votado dentro do partido, que também alcançava maior número de votos entre os concorrentes. Houve alteração no calendário eleitoral que passou a prever eleições municipais depois de decorridos seis meses da eleição presidencial.

O Chile é o país que ainda não realizou uma reforma significativa em seu sistema eleitoral, cujas mudanças se restringiram a reduzir o mandato presidencial de seis para quatro anos e a extinguir as vagas reservadas aos senadores vitalícios ou designados.

Um estudo das reformas acima mencionadas demonstra que em todos os países as mudanças foram necessárias em razão de fatores imperativos, tais como a busca pela reeleição, a criação de obstáculos ao crescimento de outras organizações partidárias, que não participavam do poder, e a contenção da pressão social por mudanças, esta última mais acentuada em decorrência das crises econômicas e diante da incapacidade dos partidos dominantes em atender às reivindicações populares, cujos protestos eclodiram com intensidade cada vez maior.

A transição política mexicana foi realizada por meio de um processo que perdurou por toda a última década do século XX, quando um regime autoritário cedeu espaço às eleições presidenciais no ano 2000. Os três principais partidos políticos mexicanos, o Revolucionário Institucional, o da Revolução Democrática e o da Ação Nacional, este último no exercício do poder central, realizaram um acordo em 1996 estabelecendo a reforma eleitoral, com a garantia de autonomia política à entidade responsável pela organização das

eleições e a criação do financiamento público, este visando a isenção dos partidos políticos frente aos interesses privados e também do governo.

A condução do processo eleitoral mexicano ficou a cargo do Instituto Federal Eleitoral, constituído de conselhos eleitorais, estes formados por personagens públicos sem vínculos partidários, que tinham por incumbência organizar as eleições e distribuir os recursos públicos aos partidos políticos. Criou-se, ainda, um Tribunal Federal Eleitoral para apreciar os conflitos eleitorais, sendo este a última instância.

Os conflitos ainda persistem naquele país, conforme esclarece Alberto J. Olvera (2006, p. 64):

“... A onipresença do conflito está garantida por um calendário eleitoral incoerente, no qual todos os anos há, pelo menos, três ou quatro eleições locais (eleições de governador e/ou de Congresso Local em algum estado e de presidentes municipais, que ficam neste cargo somente por três anos). Além do mais, a cada três anos são realizadas eleições de deputados federais, e a cada seis anos eleições para senadores e Presidente da República. A proibição da reeleição em todos os níveis coloca em estado de permanente fluidez aos partidos e às elites políticas, que não têm diante de si nenhum incentivo para negociar acordo, e, sim, um sistema que serve para aprofundar os conflitos e marcar as diferenças. Devido a esses obstáculos de ordem institucional, a transição não tocou, até agora, nos fundamentos do Estado, ou seja, nas instituições, nas leis e, inclusive, nos programas do velho regime. Em termos teóricos rigorosos, pode-se dizer que o antigo regime não foi completamente destituído, na medida em que ele ainda não foi desmontado em seus fundamentos legais, institucionais e culturais, e o novo regime não conseguiu ser efetivamente instituído, pois a inércia do passado domina as escassas inovações existentes (Cansino, 2000). A exceção dessa regra geral foi a perda do poder do Presidente da República, que, com efeito, era o grande árbitro de todos os conflitos até 1997. ...”

A política mexicana ainda passa por uma transição, o que a torna frágil, tanto por problemas estruturais, em razão de o Presidente possuir um fraco poder de veto e os decretos poderem ser questionados na Suprema Corte, quanto pela impossibilidade de reeleição dos legisladores, deixando assim de ter profissionalidade por parte daqueles que estão com a responsabilidade de elaborar as leis. A isto, se acresce que,

“Por outro lado, o governo tem grandes espaços de fragilidade institucional, uma vez que alguns de seus aparatos e organismos estão colonizados por uma densa rede de interesses privados, que vão desde sindicatos,

empreiteiros, máfias de políticos profissionais, grupos delituosos e até alguns grupos organizados da sociedade civil, que atuam como meros grupos de interesses. ...” (OLVERA, 2006, p. 65).

Há aqui uma nítida diferença entre as transições políticas que se efetivaram no Brasil e no México, pois enquanto o primeiro fundou um novo regime e elaborou uma nova Constituição, instituindo institutos democráticos e de cidadania, o segundo limitou-se a abrir espaços para as eleições, não realizou as reformas indispensáveis à garantia da democracia e não criou um novo ordenamento jurídico que viesse abarcar as mudanças empreendidas.

Relativamente ao presidencialismo, no México não há coalizões no governo, pois estas são apenas eleitorais, os partidos políticos são em número limitado e todos estão presentes nacionalmente, o que os levam a um equilíbrio de forças, diferente do sistema adotado no Brasil, em que

“... o presidencialismo de coalizão brasileiro obriga a criar alianças entre partidos baseados em um programa de governo, porém o custo disso é muito alto devido ao fato de que a dispersão programática e de forças entre os numerosos partidos políticos induz à formação de coalizões frágeis, oportunistas e de tendência centrista. As coalizões limitam o horizonte das reformas possíveis e elevam o custo político em níveis tais que deterioram a legitimidade dos acertos políticos. Em segundo lugar, o presidencialismo mexicano é mais debilitado que o brasileiro, pois o Presidente conta com poucos elementos legais para opor-se às decisões do Congresso e carece de poder para legislar de maneira paralela, que é uma via de escape, ainda que temporal, da chantagem parlamentar” (OLVERA, 2006, p. 67).

No México, a maioria dos projetos encaminhados à Câmara dos Deputados é apresentada por partidos políticos que, por esse ativismo, tem proporcionado o avanço das reformas, ainda que parciais.

No sistema eleitoral brasileiro, o mandato presidencial foi reduzido de cinco para quatro anos, os votos brancos foram excluídos do cálculo do quociente eleitoral, instituiu-se a reeleição para todos os cargos do executivo e foram definidas regras mais rígidas para o financiamento das campanhas eleitorais. Aqui não foram implantadas mudanças substanciais, primeiro, porque a maioria das proposições foram apresentadas isoladamente por parlamentares e não chegaram sequer a apreciação do plenário do Congresso, segundo,

porque não houve um consenso entre os partidos para a realização da reforma e, terceiro, porque o executivo, que apresenta a maioria das proposições legislativas não se empenhou em realizá-las.

2.2.1. Reformas constitucionais na Bolívia, no Equador e na Venezuela

A Bolívia introduziu mudanças substanciais em sua política por meio da reforma constitucional. A Constituição Boliviana de 2009 estabelece que o Estado se funda na pluralidade e no pluralismo político, adota para seu governo a forma democrática participativa, representativa e comunitária, sendo exercida de forma direta e participativa, por meio de referendo, iniciativa legislativa, revogação de mandato, por assembléia e consulta prévia. A forma representativa realiza-se por meio de eleições dos representantes por voto universal, direto e secreto, enquanto a comunitária se dá por meio de eleição, designação ou nomeação de autoridades e representantes, por normas e procedimentos próprios das nações e povos indígenas. O direito de participação compreende a organização com fins de participação política e o sufrágio obrigatório a partir dos dezoito anos. Os estrangeiros residentes na Bolívia, por sua vez, tem o direito de participar das eleições municipais, mediante aplicação de princípios de reciprocidade internacional.

A Assembléia Legislativa boliviana está composta pela Câmara dos Deputados e pela Câmara de Senadores. A eleição dos deputados se dá por Departamentos, sendo metade eleita em circunscrições uninominais e outra metade em circunscrições plurinominais. Nas circunscrições uninominais os deputados são eleitos por maioria simples, enquanto nas circunscrições plurinominais são eleitos pelo sistema de representação proporcional. É

garantida a igual participação de homens e mulheres, bem como a participação proporcional dos povos indígenas. Os senadores são eleitos por Departamento pelo sistema proporcional. Os membros da Assembléia são eleitos para um período de cinco anos, podendo ser reeleitos apenas uma vez.

O Presidente e o Vice-presidente são eleitos mediante obtenção de cinquenta por cento mais um dos votos válidos, ou quando obtiverem quarenta e cinco por cento, desde que haja uma diferença mínima de dez por cento em relação ao segundo colocado. Não obtidas essas maiorias será realizado um segundo turno de votação, entre os dois candidatos mais votados, no prazo de sessenta dias, quando será eleito aquele que obtiver a maioria dos votos. O mandato é de cinco anos com direito a uma reeleição.

Os candidatos podem postular os cargos eletivos por meio das organizações das nações e povos indígenas, pelos agrupamentos cidadãos e pelos partidos políticos. Enquanto os agrupamentos cidadãos e os partidos políticos devem escolher os seus candidatos de acordo com a lei, as nações e povos indígenas elegem seus candidatos em conformidade com as normas próprias da democracia comunitária. O mandato poderá ser revogado depois de decorrido a metade do seu período e desde que não esteja em seu último ano de gestão. O referendo revogatório ocorrerá por iniciativa dos cidadãos, desde que solicitado por pelo menos quinze por cento dos votantes da circunscrição que elegeu o mandatário.

A Constituição Equatoriana, aprovada em 2008, estabelece entre outros direitos dos cidadãos os de eleger e ser eleito, apresentar projetos de lei de iniciativa popular, ser consultado e revogar o mandato que haja conferido às autoridades por eleição popular. São, ainda, especificados os direitos de desempenhar funções públicas com base em um sistema de nomeação pluralista e democrático, de formar partidos e movimentos políticos, cuja filiação ou desfiliação é livre, e participar em todas as decisões por estes adotadas.

O voto é obrigatório para os maiores de dezoito anos e facultativo para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos, sendo facultado também para os maiores de sessenta e cinco anos. O direito ao voto está estendido aos estrangeiros desde que residentes no Equador por mais de cinco anos.

São reconhecidas todas as formas de organização da sociedade como expressão da soberania popular, podendo articular-se nos diferentes níveis com a finalidade de fortalecer o poder dos cidadãos e suas formas de expressão, sujeitando-se, contudo, a garantir a democracia interna, a alternância de seus dirigentes e a prestação de contas.

A revogação do mandato das autoridades eleitas pelo voto popular poderá ser requerida por aqueles que estejam em gozo dos direitos políticos, depois de cumprido o primeiro e antes do último ano do período para o qual a autoridade foi eleita, exigindo-se o mínimo de dez por cento dos eleitores da localidade correspondente e, quando o pedido se referir ao Presidente da República, este mínimo será de quinze por cento dos eleitores, limitando-se a revogação a pedido único durante o exercício do mandato. A aprovação de questões submetidas a referendo, consulta popular ou revogação de mandato, está condicionada a obtenção de maioria absoluta dos votos válidos, exigindo-se a maioria absoluta dos votantes quando a revogação se referir ao cargo do Presidente.

Os partidos e os movimentos políticos expressam a pluralidade política do povo, escolhem seus dirigentes e candidatos mediante processos eleitorais internos e eleições primárias, são financiados pelas receitas obtidas de seus filiados e simpatizantes e, desde que cumpram os requisitos legais, receberão dotações do Estado. Os partidos políticos são de caráter nacional, enquanto os movimentos políticos podem corresponder a qualquer nível de governo.

As autoridades eleitas para os cargos de eleição popular podem reeleger-se apenas uma vez, consecutiva ou não, para o mesmo cargo. O poder legislativo é unicameral e os

integrantes da Assembléia Nacional são eleitos para um período de quatro anos. A Assembléia Nacional está composta de quinze congressistas eleitos em circunscrição nacional, dois congressistas eleitos por cada província e mais um congressista para cada duzentos mil habitantes ou fração que supere os cento e cinquenta mil.

O Presidente e o Vice-Presidente são eleitos por maioria absoluta dos votos válidos ou, não obtendo essa maioria, realiza-se um segundo turno de votação com os dois candidatos mais votados. Será dispensada a realização de um segundo turno de votação quando o candidato mais votado alcança o mínimo de quarenta por cento dos votos válidos e supera em mais de dez pontos percentuais a votação obtida pelo segundo colocado. O Presidente da República será eleito para um mandato de quatro anos, podendo ser reeleito somente uma vez. Entre as atribuições do Presidente está a possibilidade de dissolver a Assembléia Nacional, cuja faculdade poderá ser exercida apenas uma vez e nos três primeiros anos de mandato.

As regiões autônomas elegem seus respectivos conselhos regionais e seus governadores por um período de quatro anos, enquanto que cada província elegerá um conselho provincial e um prefeito. A organização política poderá contar com circunscrições territoriais indígenas ou afroequatorianas, que exercerão as competências dos governos territoriais autônomos.

A Venezuela, com a ascensão ao governo do presidente Hugo Chávez, dissolveu o Senado, reduziu o número de membros do Congresso Nacional, elevou de cinco para seis anos o mandato presidencial, introduziu a reeleição e instituiu a revogação da totalidade dos cargos eletivos mediante referendo, depois de transcorrido a metade do mandato.

A Constituição Bolivariana da Venezuelana, vigente desde 1999, declara que a Venezuela se constitui em um Estado democrático, propugna como valores, entre outros, a democracia e o pluralismo político, destacando entre os fins essenciais do Estado o respeito ao exercício democrático da vontade popular. A soberania do povo é exercida diretamente ou

indiretamente, mediante sufrágio. O governo da República e das entidades políticas que o compõem será sempre democrático, participativo, eletivo, pluralista e de mandatos revogáveis.

O sufrágio é um direito exercido mediante votações livres, universais, diretas e secretas, garantindo-se o princípio da individualização do sufrágio e da representação proporcional. São eleitores os maiores de dezoito anos e todos os cidadãos tem o direito de associar-se com fins políticos, mediante processos democráticos de organização, funcionamento e direção, cujos candidatos a cargos eletivos serão selecionados em eleições internas com a participação de seus integrantes. Assegura-se, também, aos cidadãos, por iniciativa própria, ou associações com fins políticos, o direito de concorrer nos processos eleitorais postulando a candidatura.

Os meios de participação são a eleição de cargos públicos, o referendo, a consulta popular, a revogação do mandato e as iniciativas legislativas constitucionais e constituintes. Todos os cargos eletivos são revogáveis. O pedido de referendo para revogação do mandato pode ser proposto por um mínimo de vinte por cento dos eleitores da circunscrição, depois de transcorrido mais da metade do período do mandato. No período para o qual foi eleito o mandatário não estará sujeito a mais de um pedido de revogação do mandato.

Os povos indígenas tem direito a participação política na Assembléia Nacional e nos corpos deliberativos das entidades federais e locais com população indígena.

Os governadores dos Estados e os mandatários nos Municípios são eleitos, por maioria de votos, para o período de quatro anos, podendo ser reeleitos apenas uma vez para o período seguinte.

A Assembléia Nacional está composta por deputados eleitos por votação universal, direta, individualizada e secreta, com representação proporcional de um para cada um por cento da população total do país. Cada entidade federal elegerá, também, três deputados. Os

povos indígenas elegerão três deputados nos termos da lei eleitoral. Os deputados terão suplentes escolhidos no mesmo processo, para um mandato de cinco anos, podendo ser reeleitos por até dois períodos consecutivos. Os deputados estão sujeitos a revogação do mandato, cuja revogação implica na impossibilidade de concorrer a cargos eletivos no período seguinte.

O Presidente da República, cujo mandato é de seis anos, pode ser reeleito por um novo mandato, de imediato, é eleito por votação universal, direta e secreta, proclamando-se eleito aquele que obtém a maioria dos votos válidos.

2.3. A democracia latino-americana vista em números

O Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento, em conjunto com um grupo de especialistas independentes, apresenta dados estatísticos a respeito das democracias latino-americanas, que já ultrapassaram duas décadas, porém enfrentam crescente crise social, desigualdades e elevados níveis de pobreza, sem que o crescimento econômico seja suficiente para satisfazer os cidadãos (A Democracia..., 2004, p. 13).

“O Índice de Democracia Eleitoral (IDE) é uma nova medida do regime eleitoral democrático produzida para este Relatório. Este tipo de medição tem uma evolução prolongada no mundo acadêmico. Um passo importante na discussão dessa metodologia foi dado na publicação do PNUD, ‘Relatório do Desenvolvimento Humano 2002’, ‘Aprofundar a democracia em um mundo fragmentado’. A construção do IDE apóia-se nos últimos avanços da matéria, cuja explicação encontra-se na nota técnica do compêndio estatístico.” (A Democracia..., 2004, p. 76).

Para a composição do índice de democracia foram agregados quatro componentes considerados essenciais para o regime democrático, a saber: 1) todos os adultos em um país tem direito de voto? 2) o processo eleitoral desenvolve-se sem irregularidades que possam

influir na expressão autônoma das preferências dos votantes por candidatos e alterem a contagem fidedigna dos votos emitidos? 3) é oferecido ao eleitorado um leque de alternativas que não são influenciadas por restrições legais ou de fato? As eleições são o meio de acesso aos principais cargos públicos de um país, isto é, o Executivo e o Legislativo nacional, e os que ganham as eleições assumem e permanecem nesses cargos públicos durante os prazos estipulados por lei? Em síntese, o cálculo da intensidade da democracia é o resultado da agregação do reconhecimento do direito ao voto para o acesso a cargos públicos⁹, em eleições limpas¹⁰ e livres¹¹.

O mencionado estudo engloba os seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

O gráfico 1 traz os dados comparativos de 1977, 1985 e o período de 1990 a 2002, relativamente a América Latina, México, países Andinos, América Central mais a República Dominicana e Mercosul e Chile.

Os dados apresentados no gráfico 1 revelam:

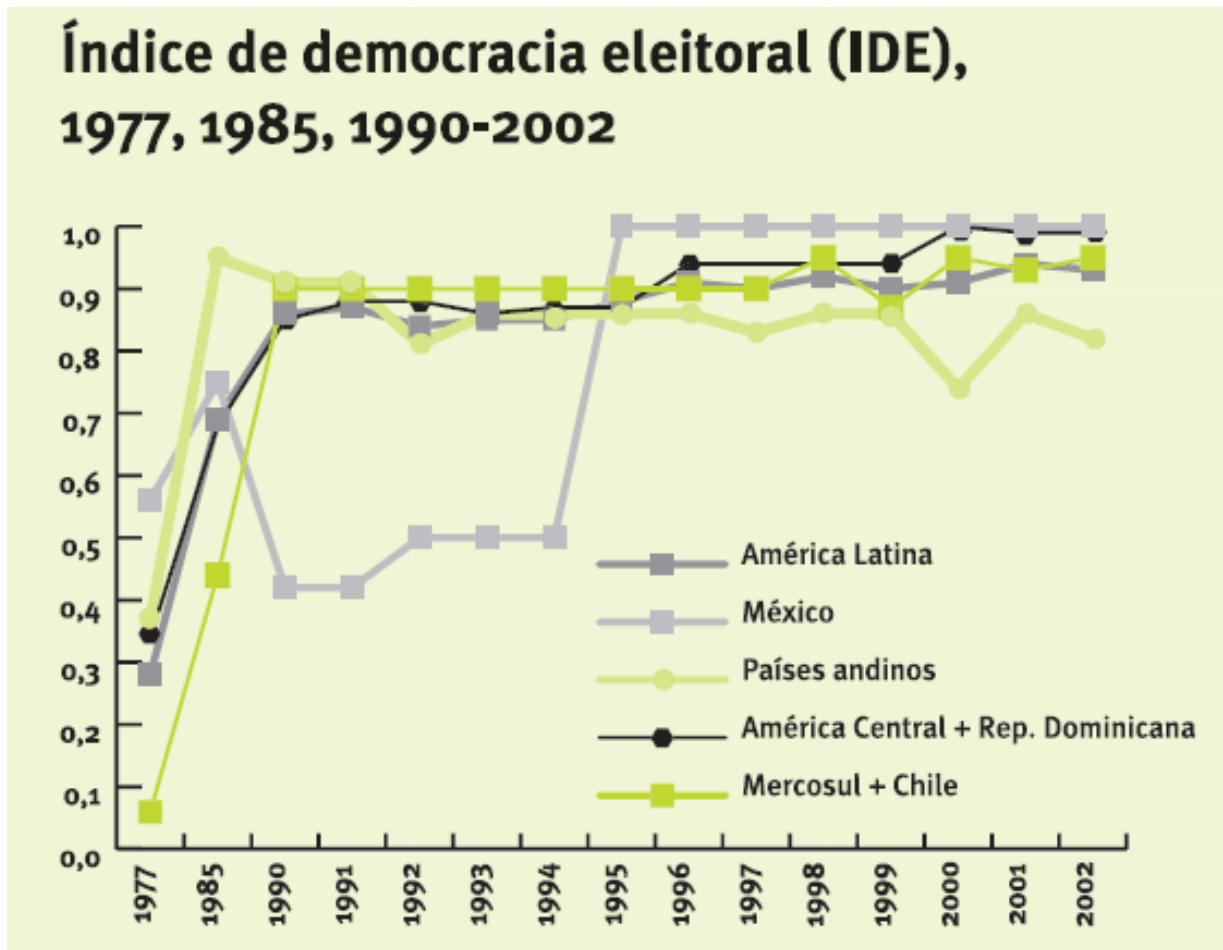
“A conclusão mais evidente que surge do IDE é que a América Latina progrediu notavelmente no que se refere à democratização do regime de acesso ao governo. A América Latina nunca teve regimes eleitorais tão democráticos e duráveis, quanto os do início do século XXI.”

“Antes de começar a onda de transições, no fim da década de 70, a maioria dos países na região tinha regimes autoritários. A partir daí, o progresso foi muito marcante. A média do IDE (cujo valor varia entre 0 e 1) para América Latina passou rapidamente de 0,28 em 1977 para 0,69 em 1985, e para 0,86 em 1990; continuou melhorando e terminou 2002 com 0,93.” (A Democracia..., 2004, p. 77).

⁹ “As eleições são consideradas o meio de acesso aos principais cargos públicos de um país, isto é, o Executivo e o Legislativo nacional, se os que ganham as eleições assumem seus cargos públicos e permanecem nos cargos durante os prazos estipulados pela lei. No caso de os ocupantes de cargos públicos serem substituídos, avalia-se a forma de remoção do cargo e de seleção de substitutos.” (A Democracia..., 2004, p. 81)

¹⁰ “As eleições são consideradas ‘limpas’ quando o processo eleitoral ocorre sem irregularidades que limitem os eleitores a expressar autônoma e fielmente suas preferências por algum candidato.” (A Democracia..., 2004, p. 78)

¹¹ “As eleições são consideradas ‘livres’ quando o eleitorado tem uma variedade de opções que não está limitada nem por restrições legais nem pela força. Essa medida não inclui fatores que possam afetar a capacidade dos partidos e candidatos para competir em igualdade de condições, tais como: financiamento público, acesso aos meios de comunicação e uso dos recursos públicos.” (A Democracia..., 2004, p.79)

GRÁFICO 1: Índice de democracia eleitoral¹²:

Dentre os componentes destaca-se como de primordial importância o direito ao voto, direito este que hoje é reconhecido em toda a América Latina. A fidelidade no registro do voto por meio do processo eleitoral, assim como “a liberdade do eleitor de escolher entre várias alternativas” apresentaram no período tendência positiva, pois com o passar dos anos houve uma considerável diminuição no “número de atos eleitorais problemáticos”. No que diz respeito ao acesso aos cargos públicos por meio de eleições, a situação também é positiva, pois “todos os cargos públicos principais” são “atribuídos por meio de eleições”, sendo que os

¹² Fonte: A Democracia..., 2004, p. 77.

governantes eleitos exercem os seus mandatos até o final, com a “transferência do mandato presidencial” representando uma prática normal.¹³ (A Democracia..., 2004, p. 80).

Uma atenção especial deve ser dada a duas exceções que restringiram o acesso democrático aos cargos públicos e representam uma tendência negativa para os países latino-americanos:

“Uma delas pode ser observada no Chile, em virtude da criação dos ‘senadores designados’, fato que limita a possibilidade de as preferências da maioria cidadã se verem representadas no Parlamento. A outra exceção, de maior relevância, refere-se às tentativas de utilizar formas que não seguem, rigorosamente, as regras constitucionais, para afastar do poder os governantes eleitos. São exemplos: em 1992, no Peru, o fechamento do Parlamento pelo presidente Fujimori; em 1993, na Guatemala, a tentativa falida do presidente Serrano de imitar Fujimori; em 1997, no Equador, a destituição do presidente Bucaram; em 1999, no Paraguai, o assassinato do vice-presidente Argaña; em 2000, no Equador, o afastamento do presidente Mahuad; em 2001, na Argentina, a queda do presidente De La Rúa; e em abril de 2002, na Venezuela, a crise suscitada pela tentativa de destituir o presidente Chávez.” (A Democracia..., 2004, p. 80)

A participação eleitoral na América Latina também traz um dado importante no processo democrático, primeiro porque 89,3 por cento da população com direito a voto estão inscritos nos registros eleitorais de seus respectivos países, segundo porque 62,7 por cento também da população com direito a voto comparecem às urnas e terceiro porque desta mesma população 56,1 por cento emitem um voto válido.

Esses percentuais representam um avanço da democracia na América Latina como um todo, mesmo estando abaixo daqueles índices apresentados pela Europa Ocidental. Não se pode esquecer que a América Latina está constituída de Estados novos, se comparado à Europa Ocidental, que construiu a sua democracia ao longo dos séculos, especialmente porque a implantação dos regimes democráticos nos países Latino-americanos ocorreu em

¹³ As tabelas contendo os índices de eleições limpas, eleições livres e eleições como meio de acesso a cargos públicos, todas referentes ao período de 1990 a 2002, podem ser obtidas em A Democracia na América Latina, 2004, respectivamente às páginas 78, 79 e 81.

finais dos anos 70 e início dos anos 80, há menos de três décadas. Contudo, se comparado com os Estados Unidos, a participação eleitoral latina é maior que a americana¹⁴.

Os partidos políticos desempenham um papel importante nos processos eleitorais Latino-americanos e exercem influência direta na seleção dos candidatos e no processo eleitoral, pois é por meio deles que os candidatos obtêm as vagas que os credenciam a disputar os cargos eletivos.

No que diz respeito à existência de barreiras para a competição eleitoral, a América Latina está praticamente dividida em três grupos. O primeiro formado pela Colômbia, Costa Rica, Honduras, México, Paraguai, Uruguai e Venezuela, em que as barreiras para a inclusão de novos atores são frágeis, um segundo grupo formado pela Argentina, Brasil, Chile, Equador, Panamá e República Dominicana, em que existem barreiras para o acesso à indicação dos candidatos para concorrerem aos cargos eletivos e, finalmente, um terceiro grupo formado pela Bolívia, El Salvador, Guatemala, Nicarágua e Peru, cuja escolha dos candidatos que concorrerão aos cargos eletivos está centralizada nas elites partidárias¹⁵.

A participação política das mulheres foi ampliada, criando espaços políticos para a disputa dos cargos eletivos.

“Um tema relevante que incide sobre a concorrência eleitoral é a existência de legislação que abra espaços políticos para as mulheres mediante a reserva de cotas nas listas partidárias para o Parlamento. Na última década, muitos países da região aprovaram esse tipo de legislação (tabela 10). De 1991 a 2003, doze dos dezoito países da América Latina introduziram leis de cotas que, em geral, requerem que entre 20 e 40 por cento de lugares nas listas parlamentares partidárias sejam atribuídos a mulheres. Esse mecanismo é uma melhora importante, pois expressa um reconhecimento formal da necessidade de criar oportunidades para a inclusão das mulheres. No entanto, esse é apenas um passo inicial no tratamento das múltiplas barreiras que ainda as impedem de competir na política, em igualdade de oportunidades.”¹⁶ (A Democracia..., 2004, p. 81-82).

¹⁴ A tabela contendo os índices de participação eleitoral, referente ao período de 1990 a 2002, pode ser obtida em A Democracia na América Latina, 2004, p. 89.

¹⁵ A tabela comparativa dos partidos políticos e a democracia interna, referente ao período de 1990 a 2001, pode ser obtida em A Democracia na América Latina, 2004, p. 90.

¹⁶ A tabela 10 mencionada no texto pode ser obtida em A Democracia na América Latina, 2004, p. 91.

As cotas para candidatas a cargos eletivos estão assim determinadas, à exceção de Chile, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Uruguai e Venezuela que não adotaram cotas para mulheres nas disputas dos cargos eletivos:

QUADRO 1 – Cotas destinadas a candidatas:

País	Câmara baixa ou única¹⁷	Senado	Ano adotado
Argentina	30	30	1991
Bolívia	30	25	1997
Brasil, Panamá e Peru	30	0	1997
Costa Rica	40	0	1996
Equador	20	0	1997
Honduras	30		2000
México	30	30	2002
Paraguai	20	20	1996
República Dominicana	25	0	1997

O financiamento público das campanhas eleitorais está presente em grande parte das legislações, seja mediante o financiamento direto ou então realizado indiretamente por meio do acesso aos meios de comunicação e da isenção de tributos.

Enquanto Argentina, Brasil, Chile, Equador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai adotam o financiamento público direto de baixo patamar, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Guatemala e Nicarágua o adotam em patamar alto, restando apenas a Venezuela que não adota qualquer tipo de financiamento público. Destes países, nove estabelecem limites para as doações particulares aos partidos políticos e onze fixam limites sobre as doações anônimas. O acesso à televisão gratuita está normatizado em doze países, cabendo destacar que os gastos dos partidos políticos destinados à televisão privada estão limitados em dez países, proibidos em dois e não possuem qualquer limite para a sua realização em seis países.¹⁸

¹⁷ Os números são as porcentagens das listas parlamentares que cada partido deve destinar às mulheres segundo a legislação, excluídas eventuais cotas adotadas nos regulamentos partidários internos.

¹⁸ O quadro “Financiamento de Partidos e Campanhas Eleitorais, 2003” pode ser obtido em A Democracia na América Latina, 2004, p. 92.

2.4. O desempenho das democracias latino-americanas

Uma questão importante a ser analisada quando se discute a implantação da democracia é a de saber se os poderes institucionais são efetivamente aplicados ou se há poderes fácticos que exercem o poder, divorciados das prescrições constitucionais. As Forças Armadas, que permaneceram à frente dos poderes institucionais durante décadas na maioria dos países Latino-americanos, agora “são vistas como o fator de poder mais importante” apenas na “Guatemala e na República Dominicana e, em menor medida, no Equador, no Chile e na Venezuela” (A Democracia..., 2004, p. 162). Esse é um dado importante, pois apesar de terem sustentado os poderes de uma maneira generalizada, estão cedendo espaço e não aparecem mais como um fator de poder político na maioria dos países.

Em consulta realizada à líderes latinos, em 2002, três riscos foram identificados como possíveis ameaçadores da ordem democrática:

“1. Segundo os líderes dos países maiores e dos que têm tradições democráticas mais arraigadas, as *limitações* têm duas origens. As limitações internas provêm da proliferação de controles institucionais inadequados, assim como da multiplicação de grupos de interesses (em especial empresariais) que funcionam como poderosos *lobbies*. As limitações externas provêm, basicamente, do comportamento dos mercados internacionais (em especial, mas não exclusivamente, dos financeiros), da vigilância das avaliadoras de risco e do papel dos organismos internacionais de crédito.”

“Por sua vez, em países menores ou com tradições democráticas menos arraigadas, os consultados também destacam limitações externas e internas, mas as descrevem de maneira diferente. No âmbito interno, mencionam os grupos de interesses (particularmente empresários e grandes latifundiários), mas os métodos empregados já não são só *lobbies*, e sim práticas tais como a compra de votos e a ‘fabricação’ de candidatos. No externo, mencionam a dependência de organismos internacionais de crédito, e acrescentam a desmesurada influência de empresas estrangeiras instaladas nos próprios países.” (A Democracia..., 2004, p. 163)

Os direitos dos cidadãos latino-americanos ficam postergados a um plano inferior, tendo em vista que o “aspecto econômico ainda é o mais privilegiado” (POZZOLI, 2005, P. 157), porque

“A América Latina sofre de uma vulnerabilidade externa séria. Esta é uma causa histórica do seu desenvolvimento, que vem piorando nos últimos anos. O *déficit* de conta corrente na balança de pagamentos e os efeitos da dívida externa na situação fiscal são notáveis. Ao mesmo tempo, na década de 90, é produzida uma extraordinária privatização, por meio de capitais estrangeiros, dos sistemas econômicos da maior parte dos países latino-americanos: as infra-estruturas que pertenciam aos governos, aos bancos, às principais sociedades industriais e às redes comerciais são agora, na maioria, pertencentes a proprietários estrangeiros” (POZZOLI, 2005, p. 161).

Ainda segundo Lafayette Pozzoli (2005, p. 161) “a quase totalidade das economias latino-americanas disputa capitais estrangeiros” fazendo com que a sua política econômica consista, “essencialmente, em administrar dívidas”. Por outro lado, prossegue, “na área social, os países da América Latina defrontam-se com sérios problemas”, porque “a atual situação social constitui um obstáculo forte à integração, deprime o crescimento e reduz as dimensões do mercado comum entre os países.”

Como se vê, além de subsistirem os grupos de interesses, os países latino-americanos tem em comum a influência externa, especialmente aquelas voltadas para o mercado financeiro, visto que dependem das economias de outros países, ora pela necessidade do crédito, ora pela vinda de empresas estrangeiras, estas responsáveis pela produção de bens e pela geração de empregos.

“2. O segundo tema considerado é a *ameaça do narcotráfico*. Como é natural, a importância atribuída pelos líderes latinoamericanos a esse fator está diretamente ligada ao grau de desenvolvimento de tal fenômeno em seus respectivos países. Entretanto, quase todas as opiniões recolhidas convergem em indicar que o narcotráfico implica um duplo desafio. É um desafio direto porque tenta controlar parte do aparelho estatal e partes significativas do território, enquanto cria fortes incentivos para a passagem da economia formal à informal. Além disso, o narcotráfico cria desafios indiretos, dois dos quais são destacados pelos consultados. O primeiro é que, ao atrair a atenção do governo dos Estados Unidos, gera novas formas de pressão externa que limitam ainda mais a esfera de ação dos governos nacionais. O segundo tem relação com a corrupção: o ‘dinheiro sujo’ tem efeitos devastadores sobre o comportamento de uma parte dos dirigentes políticos e sobre o funcionamento das instituições.” (A Democracia..., 2004, p. 163)

A influência do narcotráfico, em maior ou menor escala, é prejudicial tanto para as instituições quanto para a economia. Tratando-se de países em desenvolvimento, com altos índices de pobreza, nos quais os governos não conseguem atender os anseios da sociedade, surge um campo fértil para a criação de poderes paralelos, que exercem influência direta sobre os organismos estatais e sobre a população.

“3. O terceiro fator, ao qual atribuem capacidade de limitar o poder das instituições políticas, são os meios de comunicação. Essa grande influência dos meios é vista como parte do aumento dos controles que permitiram democratizar o exercício do governo, e também, como uma restrição ao processo democrático, segundo, principalmente, os políticos consultados. Os meios têm a capacidade de gerar agenda, de predispor a opinião pública a favor ou contra diferentes iniciativas e de deteriorar a imagem de figuras públicas mediante a manipulação de denúncias.”

“Existe amplo consenso entre os consultados quanto ao fato de que a grande influência da mídia limita o poder das instituições políticas. Em realidade, sempre tiveram muita influência e os políticos tentaram servir-se dela. A novidade, além da maior exposição do público à mídia, é que anteriormente estavam em grande parte vinculados aos partidos políticos que, em alguns casos, exerciam certo controle sobre eles; atualmente muitos meios de comunicação tornaram-se independentes das estruturas partidárias e passaram a fazer parte de grupos econômicos não subordinados ao poder político e com interesses muito diversificados.” (A Democracia..., 2004, p. 163-164)

Os meios de comunicação exercem influência tanto no controle dos atos do governo, com a divulgação das atividades do executivo e do legislativo, quanto na formação da opinião pública. Os efeitos podem ser contraditórios, porque num determinado momento torna transparente ao público os atos dos governantes, possibilitando a sua fiscalização, porém são os órgãos de comunicação os responsáveis pela formação de agenda e da opinião pública. A agenda e a opinião pública nem sempre são gerados em razão dos interesses das coletividades, mas em grande parte em favor dos interesses de conglomerados empresariais. Essa influência é prejudicial porque abandona a neutralidade frente aos fatos e aos interesses sociais e passa a moldar as opiniões segundo os seus interesses particulares.

A mesma consulta, agora relacionada aos partidos políticos e ao desempenho de seu papel, apurou que estes não cumprem adequadamente a sua função e, a opinião generalizada,

além do ceticismo, é de que há uma disposição para desvincular-se deles. Dentre os problemas apontados destacam-se o “personalismo e a ausência de democracia interna” (A Democracia..., 2004, p. 164).

As expectativas dos cidadãos mudaram e exigem uma adequação partidária às novas realidades, como é o caso do clientelismo que cede espaço para as propostas consistentes de governo. O não enquadramento dos partidos políticos às novas regras, sem que haja apresentação de programas efetivos de governo, tem imposto o gosto amargo da redução da representação na participação eleitoral, enquanto a população busca outras vias de acesso, tal como a participação em organizações da sociedade civil. Torna-se indispensável a descentralização partidária, a democracia interna de cada agremiação, em que haja espaço para todos os participantes e não um conglomerado de pessoas que atuam em torno de certa figura política, relevar para segundo plano os interesses particulares dos seus integrantes e livrar-se de ingerências externas. Aos partidos, se quiserem sobreviver às exigências da democracia moderna, cabe assumir as responsabilidades e direcionar suas ações para os problemas enfrentados por cada cidadão, porque se o objetivo for apenas o de existir, certamente reduzirá cada vez mais a sua função de representante do povo.

A fragilidade dos partidos políticos cede espaço aos empresários e aos grandes grupos financeiros, que ao lado da imprensa exercem um poder fático, formando uma agenda política, tanto pela força do capital e dos investimentos indispensáveis ao funcionamento de qualquer economia, quanto pela formação da opinião pública, segundo os interesses daqueles que administram os meios de comunicação. Aliás, a opinião a respeito dos meios de comunicação é ambivalente, porque são instrumentos formadores de opinião e agem em função dos seus interesses particulares ou corporativos, no entanto, outros os avaliam positivamente, ora pela limitação do poder político, ora pelo papel fiscalizador que exercem e por esse meio se permite implantar a democracia.

Outras instituições também exercem influência sobre o poder, tais como os organismos internacionais, especialmente os financeiros, as organizações sindicais, as entidades religiosas, além de outros que estão na ilegalidade, como o tráfico de drogas e o crime organizado.

Em consulta realizada na América Latina a diversos líderes, tendo como foco o futuro das democracias, obteve-se como resposta alguns temas que podem ser citados como os mais relevantes para o futuro. Primeiro é indispensável que a reforma política “fortaleça as instituições, inclusive os partidos políticos”. Essas reformas, apesar de diferentes em diversos países, devem enfrentar o “sistema eleitoral”, “o Congresso” e “o Estado”, porque as instituições são vistas como “parte essencial da democracia”. Por outro lado, não foram esquecidos temas importantes como o fortalecimento da educação e da “cultura democrática”, porque a “desigualdade educativa, em particular, é uma das caras mais visíveis e importantes do problema. Para incorporar genuinamente toda a população à sociedade e à defesa da democracia é necessário enfrentar essas desigualdades”. Finalmente, foram destaques, também, a construção de canais que “facilitem a participação da sociedade civil organizada” e o combate à corrupção (A Democracia..., 2004, p. 176-177).

Ainda seguindo na consulta acima mencionada, não há como não reconhecer a evolução da democracia na América Latina, onde vige a liberdade e a realização de eleições periódicas, inclusive com diversos países experimentando a alternância no poder, tudo isso aliado a reformas constitucionais que abriram espaço à democracia e instituíram instrumentos de controle. O que se observa, também, é a distância existente entre a democracia e os níveis de pobreza e de exclusão social, que tornam vulneráveis as democracias e favorecem o surgimento de poderes fácticos, entre os quais se destacam os meios de comunicação e o setor econômico-financeiro (A Democracia..., 2004, p. 177).

A conclusão obtida pelo relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, após consultas a lideranças latino-americanas e analisados os dados das pesquisas realizadas está assim sintetizada:

“O Relatório propôs que a democracia entendida de maneira minimalista, como a possibilidade de exercer o direito de voto periodicamente para eleger governantes, dentro de um marco de plena vigência do estado de direito, não apenas é importante como é uma condição sine qua non para poder qualificar um regime de democrático. O Relatório, porém, vai mais além. Considera que se deve ampliar o horizonte da democracia, não apenas aperfeiçoando os mecanismos institucionais da política e a implementação efetiva dos direitos civis para todos os cidadãos, como também atendendo à expansão efetiva da cidadania social.

Trata-se de discutir como se pode avançar no caminho de uma cidadania integral, colocando a política no centro, de maneira que o cidadão, e mais precisamente a comunidade de cidadãos, possa participar em decisões substanciais. A globalização é um dado, mas não se trata pura e exclusivamente de admitir que tudo o que sucede como consequência da transformação tecnológica e da expansão dos mercados deve ser aceito sem reflexão e sem ação. É preciso entender a transformação constante e rápida que ocorre no mundo de hoje, é preciso conviver com incertezas, mas também é preciso atuar para modificar essas macrotendências na conjuntura de cada país. Trata-se de implementá-la regional e localmente com uma atitude pró-ativa e não meramente passiva, para que possa arraigar-se. Desse modo, a economia não é tampouco um dado a ser assumido passivamente; não existe uma maneira única de pensar e de fazer funcionar o mercado. Já se sabe que há diversas formas históricas bem-sucedidas que conviveram em marcos culturais diferentes.

Essa comunidade de cidadãos deve, então, promover uma nova legitimidade para o Estado, esse organismo que deve não apenas proporcionar a máquina burocrática administrativa de cada país, mas também respeitar e ampliar as instituições políticas e o estado de direito, e lançar as bases para assegurar a equidade, para poder construir políticas sociais que visem à ampliação da cidadania social. Criar uma visão integral da cidadania e articular o funcionamento da economia com as decisões políticas da comunidade de cidadãos são alguns dos temas que emergem deste Relatório para suscitar uma nova forma de debater a democracia na região latino-americana.” (*A Democracia...*, 2006, p. 201).

Portanto, além do exercício do direito ao voto, relativamente aos seus governantes, é de suma importância implantar os direitos civis e possibilitar o efetivo exercício da cidadania.

QUADRO 2 – Fragilidades da preferência pela democracia:

Atitudes específicas relacionadas com a vigência e importância da democracia	Porcentagem da amostragem total dos 18 países	Porcentagem dos que	
		que preferem a democracia a qualquer outra forma de governo	que preferem a democracia a qualquer outra forma de governo
Estão de acordo com que o Presidente passe além do âmbito das leis	42,8	38,6	
Acreditam que o desenvolvimento econômico é mais importante que a democracia	56,3	48,1	
Apoiariam um governo autoritário se resolvesse os problemas econômicos	54,7	44,9	
Não acreditam que a democracia solucione os problemas do país	43,9	35,8	
Acreditam que pode haver democracia sem partidos	40,0	34,2	
Acreditam que pode haver democracia sem um Congresso Nacional	38,2	32,2	
Estão de acordo com que o presidente imponha ordem pela força	37,2	32,3	
Estão de acordo com que o presidente controle os meios de comunicação	36,1	32,4	
Estão de acordo com que o presidente deixe de lado o Congresso e os partidos	38,1	32,9	
Não acreditam que a democracia seja indispensável para alcançar o desenvolvimento	25,1	14,2	

Nota: n varia entre 16.183 (pode haver democracia sem congresso) e 17.194 (democracia vrs desenvolvimento econômico).

Fontes: Elaboração própria com base no Latinobarômetro 2002.

¹⁹ Quadro extraído do livro “A Democracia..., 2004, p.139

Um dado importante para conhecer o envolvimento dos cidadãos latino-americanos com a democracia é conhecer o apoio que aqueles dão a esta. Esta pergunta foi levada a efeito nos dezoito países considerados pelo relatório das Nações Unidas, englobando um contingente populacional de mais de 400 milhões. No ano de 1996 61% dos entrevistados preferiam a democracia a qualquer outro regime, contudo em 2002 esse percentual foi reduzido para 57%. Portanto, as pessoas ainda preferem o desenvolvimento econômico à democracia. Entre aqueles que preferem a democracia a outro regime, ainda há preferência pelo desenvolvimento econômico.

“Em 2002, quase metade (48,1 por cento) dos entrevistados que diziam preferir a democracia a qualquer outro regime, preferia igualmente o desenvolvimento econômico à democracia, e um percentual semelhante (44,9 por cento), que dizia preferir a democracia, estava disposto a apoiar um governo autoritário, desde que resolvesse os problemas econômicos do seu país.” (A Democracia..., 2004, p. 139)

Algumas observações importantes devem ser extraídas dos dados do relatório como se pode notar na seguinte texto:

“Grande parte das pessoas que manifestam sua preferência pela democracia tem atitudes contrárias a algumas regras básicas desse regime. Aproximadamente, de três pessoas, uma opina que a democracia pode funcionar sem instituições como o Parlamento e os partidos políticos. Essas respostas são um chamado de atenção: uma proporção significativa de latino-americanos dá mais valor ao desenvolvimento econômico do que à democracia, e estaria disposta a deixar de lado a democracia por um governo não-democrático que pudesse solucionar seus problemas econômicos.” (A Democracia..., 2004, p. 139-140)

O quadro 2, que trata da preferência pela democracia em relação a outros sistemas de governo, além de mostrar o desenvolvimento econômico como mais importante, apresenta percentuais que chamam a atenção, dentre os quais os que apoiariam um governo autoritário, os que não acreditam que a democracia solucione os problemas do país, acreditam na democracia sem partidos e na democracia sem um Congresso Nacional.

As pesquisas conduzem a refletir sobre as necessidades sociais e quanto do direito, ainda que instituído, está sendo efetivamente realizado. Os cidadãos participam da comunidade, da família e esperam uma vida mais digna para o futuro, no entanto, as

expectativas estão cada vez mais distanciadas, porque aqueles que compõem o Estado, especialmente aqueles que estão à frente de sua condução, não agem em função da coletividade, não empreendem uma posição filosófica como a de Jacques Maritain (POZZOLI, 2001, p. 62), em que “o ser humano tem dimensões espirituais e materiais, como um todo unificado que participa da sociedade em prol de um bem comum”, e não agem com o fim de proporcionar “as condições necessárias para fazer a pessoa mais humana em todos os sentidos”, cuja “democracia deve ser alcançada por meios necessariamente morais, e seu fim deve ser tanto a justiça como a liberdade”.

Depois de conhecer algumas singularidades do Estado como um todo, neste capítulo empreendeu-se a tarefa de buscar, nos países integrantes de uma mesma região, os avanços experimentados e os desafios que foram ou ainda estão por ser superados. Essa redução do espaço territorial, do todo para uma região, permitiu comprovar a existência das reformas, a ocorrência das desigualdades sociais e da pobreza, que no seu conjunto são aspectos importantes para as reformas que se pretende no sistema político brasileiro.

Os dados estatísticos dos países latino-americanos refletem o quanto avançou a democracia e a intensidade da participação eleitoral do seu povo. Os partidos políticos também possuem papel de destaque, ao lado do financiamento das campanhas eleitorais, cujos modelos vão desde o financiamento público exclusivo até o financiamento privado integral, passando por modelos mistos. Por outro lado, os riscos que podem ameaçar a ordem democrática, tais como as limitações internas e externas, o narcotráfico e os meios de comunicação, não podem ser apartados das discussões.

Por fim, constatou-se a preocupação dos líderes com o fortalecimento das instituições, a realização das reformas do sistema eleitoral, da educação e da cultura democrática, enfrentando as desigualdades e proporcionando os meios de participação da sociedade. A conclusão é de que os direitos devem ser implementados para ampliar a

cidadania social. Contudo, chama atenção o elevado número de pessoas que preferem outro regime ao democrático e, entre os que preferem este, grande parcela ainda consideram o desenvolvimento econômico mais importante.

Capítulo 3 – SISTEMA POLÍTICO PARTIDÁRIO BRASILEIRO

Depois de conhecer a democracia e algumas particularidades vividas por esse grupo de Estados, os latino-americanos, chega o momento de conhecer o sistema político vigente no Brasil, sua evolução, suas dificuldades e seus desafios, extraindo, ao final, propostas que possam aprimorar esse sistema.

As reformas do sistema político devem ter como objetivo aprimorar a legislação que a regula, atacando pontos importantes como a corrupção, que tornam a política desacreditada e fazem do cidadão um mero expectador, apático e impotente para realizar as mudanças que fortaleçam o Estado de Direito e garantam a exequibilidade dos direitos instituídos.

O professor Oscar Vilhena Vieira (2004, p. 196) em artigo que tece comentários sobre a reforma do judiciário assevera:

“... Pequenas mudanças podem gerar efeitos previsíveis e controláveis. O acúmulo de conhecimento empírico deve ser considerado no momento de tomada de decisão. O fato de se estar alterando regras de um jogo reiteradamente jogado, facilita prever as consequências de mudanças. A experiência comparada, por sua vez, pode ajudar, quando muito bem analisada e adaptada. A mera implantação de modelos externos é sempre arriscada, pois dificilmente se chega a compreender todas as variáveis que fazem com que algumas instituições produzam resultados determinados. Muitas vezes a adoção de instituições idênticas, em ambientes diversos, gera resultados absolutamente distintos. Isso, porém, não nos deve inibir de experimentar, especialmente quando estamos convencidos que as instituições presentes são insatisfatórias. Dessa forma o caminho mais adequado a se percorrer parece ser a aliança entre as quase-certezas decorrentes do cálculo racional consequencialista e as expectativas derivadas dos princípios de justiça e equidade assumidos pela comunidade. Mudanças institucionais impõem sempre um risco que, se não assumido, pode gerar a estagnação ou a crise.”

Assim, a realização das reformas é um imperativo, que apesar dos riscos não deve ser inibida, dado o convencimento que se tem de um modelo vigente que não atende os anseios e as aspirações da sociedade.

O direito é um instrumento de gestão governamental (POZZOLI, 2001, p. 165) que atua na forma de um comando da sociedade. Nessa esteira, cabe ao operador do direito sistematizar as normas jurídicas e por meio do discurso persuasivo obter a adesão da coletividade, que não apenas aceita as normas, mas decide a ela se comprometer e participar, com destaque para a sua função promocional, que assim pode ser sintetizada:

“Portanto, o direito, hoje, deve ser visto, também, como um direito que tem uma função promocional, que se interessa por comportamentos tidos como desejáveis e, por isso, não se circunscreve a proibir, obrigar ou permitir, mas almeja estimular comportamentos, por meio de medidas diretas ou indiretas (POZZOLI, 2001, p. 167).

O mencionado autor também afirma:

“O direito, aplicado visando a uma função promocional, pode assegurar a justiça social distributiva, comutativa e participativa na sociedade, estando-lhe reservada nessa perspectiva uma condição significativa no que diz respeito à realização do bem comum e, especialmente, no exercício pleno da cidadania” (POZZOLI, 2001, p. 170).

A função promocional do direito, no processo de reforma, é de despertar a sociedade para um novo conjunto de regras jurídicas, que permitam eliminar, ainda que parcialmente, a descrença da coletividade diante da realidade que se enfrenta e fazê-la participar da vida política nacional, com a expectativa da expansão de seus direitos, não só no plano jurídico, mas também fático, concretizando os anseios de liberdade e igualdade. Conforme exposto no capítulo 1, o cidadão existe apenas quando há participação, porém a consulta aos dados estatísticos mostra que um percentual elevado não participa, logo, não podem ser considerados cidadãos. A instituição de um novo conjunto de normas jurídicas busca reacender na sociedade o interesse pela participação não só na vida política, mas também na busca da efetivação dos seus direitos.

3.1. Legislação eleitoral brasileira

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 1º, enumera a cidadania e o pluralismo político entre os fundamentos da República. A cidadania “representa um *status* e apresenta-se simultaneamente como objeto e um direito fundamental das pessoas”, enquanto o pluralismo político “demonstra a preocupação do legislador constituinte em afirmar-se a ampla e livre participação popular nos destinos do país”, cujas garantias são “a liberdade de convicção filosófica e política e, também, a possibilidade de organização e participação em partidos políticos” (MORAES, 2008, p. 16-17).

A amplitude da cidadania exige, primeiramente, o retorno ao direito grego, porque ainda que, à época, inexistisse um regime democrático verdadeiro, pois a maioria dos homens não eram cidadãos, a eleição dos administradores e a decisão a respeito das leis eram tomadas em praça pública. Com o passar dos séculos o indivíduo passou a ser a base da sociedade e do poder, em lugar do Estado, surgindo, também, os direitos fundamentais. As regras da democracia política e as do Estado de Direito concedem aos cidadãos o direito da soberania popular, tanto quanto o direito e as garantias fundamentais (WELTER, 2007, p. 76-81).

A Carta Constitucional de 1988 relaciona a cidadania com os direitos e as garantias fundamentais, porque a cidadania ali expressa é “um ‘direito a ter direitos’, um direito a ter consciência dos direitos, um direito a ser informado de seus direitos e garantias fundamentais, um direito de acesso aos seus direitos, enfim, um direito à dignidade humana, na medida em que ‘não existe democracia sem dignidade’. A democracia é o espaço político da dignidade” (WELTER, 2007, p. 81-82).

O Estado Democrático de Direito, consagrado no *caput* do artigo 1º, “significa a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais”, e foi igualmente adotado no parágrafo único, com o “denominado “*princípio democrático*, ao afirmar que ‘*todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*’” (MORAES, 2008, p. 17).

No artigo 14 da Constituição Federal estão inseridos os direitos políticos, cuja soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. O “direito de sufrágio é a essência do direito político, expressando-se pela capacidade de eleger e de ser eleito” (MORAES, 2008, p. 208), apresentando-se nos seus aspectos ativo e passivo, o primeiro consistente no direito de votar e o segundo no direito de ser votado.

Os partidos políticos estão regulamentados pela Constituição Federal, no artigo 17, que dispõe sobre a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção destes, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

O processo eleitoral brasileiro está amparado basicamente nos seguintes diplomas legais: Constituição da República Federativa do Brasil, Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65), Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95), Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64/90) e nas Resoluções editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

A Justiça Eleitoral brasileira, responsável pela condução do processo eleitoral, em todos os níveis de governo, possui uma estrutura específica, diferente de outros países em que não há um órgão distinto da Justiça Comum. Nossa Justiça Eleitoral é composta por um

Tribunal Superior Eleitoral, pelos Tribunais Regionais Eleitorais em todos os Estados da federação, por Juízes e Juntas Eleitorais.

O presidencialismo adotado no Brasil é um sistema de coalizão, em que a eleição do chefe de governo exige a maioria absoluta dos votos para sagrar-se vencedor, enquanto na composição da Câmara dos Deputados o partido não elege uma parcela significativa, obrigando-o a compor alianças com várias outras legendas, a fim de obter a maioria dos votos no parlamento. Essa disparidade entre a eleição majoritária e a proporcional pode ser atribuída à forma política adotada, visto que a eleição da Câmara dos Deputados se processa pelo sistema proporcional, onde vige o multipartidarismo. A necessidade da composição partidária tem levado às composições, no caso brasileiro, entre partidos que têm pouca ou nenhuma afinidade ideológica e programática.

O sistema eleitoral brasileiro, instituído por instrumentos normativos, tais como a Constituição Federal e o Código Eleitoral, ainda não adquiriu a necessária segurança, primeiro porque a legislação tem sido alterada nos últimos anos em praticamente todas as eleições, pois a cada processo eleitoral surgem novas regras e, segundo, porque mesmo após a criação de normas que regulamentaram em definitivo os partidos (1995) e as eleições (1997), ainda restaram questões a serem regulamentadas pelo Tribunal Superior Eleitoral. Isso provoca uma instabilidade no sistema político porque a cada eleição surgem novas Resoluções e com teor diferenciado. Não se tem a pretensão de criticar a edição de Resoluções pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, mesmo porque tais normas tem sido objeto de avanço no campo político. Contudo, ainda que haja inovação do sistema eleitoral, por meio das citadas Resoluções, caberia à legislação, regularmente editada pelo Congresso Nacional, normatizar a matéria, a fim de impedir mudanças nessa legislação, quando já iniciado o ano do pleito, dando, assim, maior segurança aos partidos, aos candidatos e à sociedade.

No Estado brasileiro há uma longa distância entre o ideal programático da nossa Constituição e das ações políticas concretas. Há por parte da sociedade, uma grande descrença na forma de representação tradicional. Aliás, permanecem vivas as oligarquias, os interesses pessoais próprios de minorias poderosas e privilegiadas, fazendo com que surja a crise do sistema político, atingindo o Congresso Nacional e os partidos políticos legalmente constituídos²⁰.

3.2. Partidos Políticos

Os partidos políticos surgiram de uma necessidade de angariar fundos para levar adiante as campanhas eleitorais, inexistindo num primeiro momento qualquer rigidez, disciplina ou ideologia, pois eram instituições frágeis, que tinham uma função de certa maneira vinculada à obtenção de recursos para a eleição.

Na formação dos partidos, relativamente aos seus membros, eles podem ser divididos em partidos de quadros e partidos de massas (DUVERGER, 1970, p. 99), sendo que a distinção entre eles não se refere ao número de membros ou à sua dimensão, “porém à sua estrutura”. Ao considerar o Partido Socialista francês como um partido de massa o autor assevera:

“o recrutamento dos adeptos apresenta para ele um caráter fundamental, do duplo ponto de vista político e financeiro. Procura inicialmente proceder à educação política da classe operária, a isolar dentre ela uma elite capaz de assumir as rédeas do Governo e da administração do país: os adeptos

²⁰ BONAVIDES, 1995, p. 351: “O descrédito do princípio representativo no Brasil atual testifica tão-somente a crise de um sistema de representação divorciado do sentimento nacional, em razão de alojar nas assembléias legislativas e nas duas Casas do Congresso uma classe política sem ética, de cujas entranhas nasceram lideranças corruptas, constantemente apartadas dos mais elevados interesses nacionais e sem nenhuma afinidade com os sentimentos generalizados nas camadas sociais esmagadas e empobrecidas pela inflação. Enquanto a violência toma conta do País, a impunidade provoca um pânico social que faz temer pela sorte das instituições.”

constituem portanto a própria matéria do partido, a substância da sua ação. Sem adeptos, o partido assemelhar-se-ia a um professor sem alunos. Do ponto de vista financeiro, o partido repousa essencialmente nas contribuições feitas pelos seus membros: o primeiro dever da seção é assegurar-lhes a cobrança. Dessa forma, o partido reúne os fundos necessários à sua obra de educação política e à sua atividade quotidiana; assim pode igualmente financiar as eleições: o ponto de vista financeiro confunde-se aqui com o ponto de vista político”. ... “Do mesmo modo, os partidos de massa caracterizam-se pela atração que exercem sobre o público: um público pagante, que permite à campanha eleitoral escapar às servidões capitalistas, junto a um público que ouve e que age, que recebe uma educação política e aprende o meio de intervir na vida do Estado” (DUVERGER, 1970, p. 99-100).

Por outro lado, o partido de quadros está composto de pessoas com destaque na sociedade e que, por isso, podem perfeitamente angariar fundos e votos:

“Trata-se de reunir pessoas ilustres, para preparar eleições, conduzi-las e manter contato com os candidatos. Pessoas influentes, de início, cujo nome, prestígio ou brilho servirão de caução ao candidato e lhe granjearão votos; a seguir, pessoas ilustres como técnicos, que conhecem a arte de manejar os eleitores e de organizar uma campanha; enfim, pessoas notáveis financeiramente, que contribuem com o fator essencial: o dinheiro. Aqui, a qualidade importante mais que tudo: amplitude do prestígio, habilidade da técnica, importância da fortuna. O que os partidos de massas obtêm pelo número, os partidos de quadros obtêm pela escolha” (DUVERGER, 1970, p. 100).

A crítica que se faz à atuação dos partidos políticos é, em primeiro lugar, que as opções eleitorais acabam se concentrando nas mãos de poucos, os seus dirigentes, que por sua vez podem ser alvo do poder econômico, pois necessitando de elevadas quantias para dar sustentação às campanhas eleitorais, podem ser usados por quem os financia, com a finalidade de defender os interesses particulares destes em detrimento dos interesses da coletividade. Em segundo lugar, um partido de massa ou que congregue um grande número de participantes poderá vir a conquistar o poder pela força, independente de ser um grupo de direita ou de esquerda.

No regime democrático, o partido político participa de duas competições, a primeira delas a interna, em que há uma disputa entre os seus integrantes, ora para ocupar os cargos de direção interna do partido, ora para obter a indicação deste com vistas a concorrer aos cargos eletivos em disputa no governo, a segunda, a concorrência externa, que é a disputa do poder

político com as demais agremiações, com o objetivo de ocupar os cargos eletivos nas diversas esferas de governo: federal, estadual ou municipal, sejam eles dos poderes executivo, legislativo, ou, ainda, em quaisquer outros órgãos.

Em artigo dedicado ao estudo para a democracia interna dos partidos políticos, com enfoque especial sobre a sua oligarquia, os autores concluem afirmando que:

“... Os partidos políticos, em sua grande maioria, e aqui se incluem os nossos (Brasil), reproduzem uma prática oligárquica e burocrática em sua vida cotidiana. Alguns não escondem a existência de chefes, verdadeiros ‘coronéis’ que mandam e desmandam conforme os seus interesses pessoais. Outros, mesmo com o apelo das bases e com a aparente participação destas, não deixam de reproduzir em sua vida interior um grau de burocratização que afasta a massa da definição das políticas centrais e fundamentais do partido. A massa (base), em alguns casos, participa do processo de escolha dos dirigentes, mas não tem como controlá-los (o papel da base resume-se ao voto e à apuração dos eleitos). Assim, acaba-se reproduzindo nos partidos políticos os mesmos vícios existentes no Estado que, cada vez mais, se afasta dos interesses daquele a quem destina as suas ações... o povo” (TRICHÊS, 2008, p. 72).

A formação da opinião pública também passa pelos partidos políticos, sendo estes seu canal de expressão. Daí porque é indispensável impedir o monopólio dos meios de comunicação, a fim de que o povo tenha acesso a informações não manipuladas e possa tomar as suas decisões com consciência²¹.

A inexistência de partidos políticos tende a conduzir os candidatos ao seu objetivo imediato, que é a obtenção do mandato, sem qualquer compromisso para o futuro com os interesses da sociedade, apresentando propostas genéricas e abstratas que garantem um futuro de paz, progresso e estabilidade. Ainda que no exercício venha ele atuar de forma contrária a

²¹ FERREIRA FILHO, 2002, p. 88: “Daí decorre que a opinião do grupo, a opinião ‘pública’, não se forma espontaneamente nem é unânime, ou quase. Ela é majoritária, tendo sempre pela frente opinião ou opiniões minoritárias.

A formação da opinião pública nos Estados contemporâneos é, assim, conformada ou guiada pelas técnicas de comunicação de massa, que informam, canalizam e, por fim, exprimem a ‘vontade’ do povo.

É evidente que essa opinião pública – convergência de opiniões individuais – pode ser manipulada por quem controlar os instrumentos de comunicação de massa. Por isso, não é difícil a um governo totalitário tornar-se aos olhos do povo o mais democrático dos regimes, por fazer aquilo e só aquilo que o povo ‘quer’, isto é, aquilo que foi instilado nesse mesmo povo pela sua propaganda.

O monopólio dos meios de comunicação de massa – imprensa, rádio, televisão, cinema – é mortal para a verdadeira democracia. De fato, somente a informação contraditoriamente fornecida ao povo é que resguarda a possibilidade de sua decisão consciente. Nisso está um pressuposto fundamental da sinceridade da representação, que depende também de um controle da propaganda.”

essas propostas, por não estar vinculado àquelas propostas apresentadas, o que só ocorreria num mandato do tipo imperativo, os seus atos não seriam passíveis de qualquer sanção em decorrência da liberdade que adquiriu ao ser eleito.

O partido político, que pode num primeiro momento parecer uma instituição voltada para a defesa de interesses oligárquicos, se constituído sem vícios e tendo em sua direção membros advindos de suas bases, pode perfeitamente prestar uma grande contribuição para a formação política do povo.

Um partido político organizado e devidamente estruturado procura estabelecer programas de governo que sejam exequíveis e duradouros, visto que sua sobrevivência independe de um mandato, mas de planos de governo que possam ser aplicados ao longo do tempo. Instituída a sua proposta política, ao partido cabe a tarefa de encontrar em seus quadros “pessoas que se disponham a fazer e executar esse programa, caso eleitas, com a necessária eficiência” (FERREIRA FILHO, 2002, p. 92).

A escolha de candidatos deixa de ser uma opção pessoal por determinada pessoa ou por suas idéias e passa a representar uma opção por um programa de governo. A representação perde o caráter da pessoalidade, pois “o titular do mandato é o partido, que o exerce por meio de homens que não passam de seus órgãos de expressão” (FERREIRA FILHO, 2002, p. 92).

Nesse sentido, a força da agremiação partidária pode sobrepor inclusive ao mandato eleitoral obtido, porque

“Antes de ser escolhido pelos eleitores, o deputado é escolhido pelo partido: os eleitores só fazem ratificar essa escolha. A coisa é visível nos regimes de partido único, em que um só candidato se propõe à aceitação popular. Por ser mais dissimulada, não é menos real, nos regimes pluralistas: o eleitor pode escolher entre muitos candidatos, mas cada um destes é designado por um partido. Se se quer manter a teoria da representação jurídica, é necessário admitir que o eleito recebe um duplo mandato: do partido e dos eleitores. A importância de cada um varia segundo o país; no conjunto, o mandato partidário tende a sobrelevar o mandato eleitoral (DUVERGER, 1970, 387).

A vida partidária no regime democrático, contudo, não tem sido aquela que todos esperam desse tipo de instituição e, na quase totalidade das vezes, os partidos se preocupam muito mais com os seus próprios interesses eleitorais e, com a finalidade de evitar divisões, acabam por elaborar programas que agradam os eleitores e atraem votos, deixando em segundo plano a busca por soluções de problemas concretos. Quando os partidos políticos não cumprem as funções para as quais foram criados, a população não tem a possibilidade de escolher um programa de governo e o povo permanece à mercê de seus governantes, que não têm compromissos com os interesses das coletividades, não estando, também, submetidos a qualquer programa de governo previamente estabelecido.

Para Maurice Duverger (1970, p. 317-319) a elaboração dos programas partidários está diretamente relacionada com a sua “dimensão”, a qual está distribuída em três categorias, a saber: “os partidos de vocação majoritária, os grandes partidos e os pequenos partidos”. A justificativa para que os programas estejam relacionados à categoria de sua dimensão consiste em que os partidos chamados majoritários são realistas, porque seus programas ou estão em execução ou poderão ser postos à prova num futuro governo, enquanto que os demais partidos não estão alinhados com a realidade, pois sabem que seus programas nunca serão colocados à prova. Assim, enquanto os primeiros estão voltados para problemas concretos e soluções exequíveis, os demais são conduzidos à demagogia e à teoria, com programas inexecuáveis, mas que chamam a atenção do eleitor²². Os partidos não integrantes da categoria majoritária,

²² DUVERGER, 1970, p. 318-319: “... Um partido de vocação majoritária sabe que poderá, um dia, suportar sozinho as responsabilidades governamentais, se é que já não as suporta; outro partido, grande embora, sabe que nunca se verá em situação semelhante, a não ser em circunstâncias absolutamente excepcionais, que privariam de qualquer significação a experiência. Essa diferença muda, completamente, a índole sociológica dos partidos. Um partido de vocação majoritária é, necessariamente, realista. O seu programa pode ser posto à prova dos fatos. Qualquer demagogia da sua parte pode, um dia, virar-se contra ele; dando-lhe o poder, pode encostá-lo à parede e obrigá-lo a cumprir o que prometeu. Por conseguinte, nunca deve prometer mais do que o possível, fora os efeitos da eloquência e as hipérboles literárias. Assim, naturalmente, colocará a tônica mais nos problemas concretos que nas questões teóricas, pois não se governa com as teorias. ... Em suma: orientar-se-á, inteiramente, para a nação, com senso muito agudo dos limites que esta impõe sempre ao pensamento. Os outros partidos não estão sujeitos a essa servidão para com o real. Sabem que seu programa nunca será confrontado com os fatos, porque jamais ocuparão sozinhos o poder, mas sempre o partilharão com aliados; pelo menos, sob a forma de apoio parlamentar. ...”

ainda que venham ocupar o poder por meio de alianças, estas pressupõem concessões mútuas, e dessa forma, seu programa cederá lugar para um programa comum, o que lhe permite atribuir aos demais membros componentes da aliança qualquer fracasso.

Os pequenos partidos podem ser divididos em dois grupos, “os partidos de personalidades e os partidos de minorias permanentes” (DUVERGER, 1970, p. 324-325), sendo que os primeiros resultam da união de parlamentares que não concordam ou não aceitam a disciplina imposta por grandes agremiações partidárias, não possuem a devida organização partidária, não contam com uma infra-estrutura social e normalmente quase não possuem disciplina. O segundo grupo, o de minorias permanentes, está composto pelos partidos de massa, possuem infra-estrutura tanto social quanto política e correspondem a uma parcela da opinião pública que apesar de minoritária é estável.

Relativamente aos pequenos partidos de personalidades, estes “apresentam um inconveniente próprio: a facilidade que oferecem às forças da finança para intervir na vida política. O *lobbying* é difícil para os grandes partidos, muito vastos para serem comprados em bloco, muito disciplinados para que seja eficaz a corrupção individual” (DUVERGER, 1970, p. 330).

A existência do bipartidarismo ou do pluripartidarismo não depende exclusivamente da constituição de dois ou mais partidos políticos, porque é indispensável que haja possibilidade jurídica de sucessão no poder. Todas as agremiações partidárias devem possuir as mesmas possibilidades e nenhuma delas pode sofrer restrições relativamente ao alcance de determinados cargos eletivos. Portanto, a igual possibilidade de assunção ao poder e de direitos é que vai determinar se o sistema é de partido único ou não (BONAVIDES, 1995, p. 357).

“Os partidos sem vocação majoritária (grandes e pequenos) são, pois, conduzidos à demagogia pela própria lei do sistema. A ausência de sanção prática e de prova dos fatos autoriza-os a reclamar, impunemente, qualquer reforma, irrealizável embora. O rendimento eleitoral das promessas desse gênero leva a formulá-las.”

O Brasil possui atualmente 27 partidos políticos legalmente registrados no Tribunal Superior Eleitoral, conforme segue:

QUADRO 3 – Partidos políticos registrados:

PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS NO TSE				
	Sigla	Nome	Deferimento	Número
1	PMDB	PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO	30.06.1981	15
2	PTB	PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO	03.11.1981	14
3	PDT	PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA	10.11.1981	12
4	PT	PARTIDO DOS TRABALHADORES	11.02.1982	13
5	DEM	DEMOCRATAS	11.09.1986	25
6	PCdoB	PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL	23.06.1988	65
7	PSB	PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO	01.07.1988	40
8	PSDB	PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA	24.08.1989	45
9	PTC	PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO	22.02.1990	36
10	PSC	PARTIDO SOCIAL CRISTÃO	29.03.1990	20
11	PMN	PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL	25.10.1990	33
12	PRP	PARTIDO REPUBLICANO PROGRESSISTA	29.10.1991	44
13	PPS	PARTIDO POPULAR SOCIALISTA	19.03.1992	23
14	PV	PARTIDO VERDE	30.09.1993	43
15	PTdoB	PARTIDO TRABALHISTA DO BRASIL	11.10.1994	70
16	PP	PARTIDO PROGRESSISTA	16.11.1995	11
17	PSTU	PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO (ANTIGO PRT)	19.12.1995	16
18	PCB	PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO	09.05.1996	21
19	PRTB	PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO	28.03.1995	28
20	PHS	PARTIDO HUMANISTA DA SOLIDARIEDADE	20.03.1997	31
21	PSDC	PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA CRISTÃO	05.08.1997	27
22	PCO	PARTIDO DA CAUSA OPERÁRIA	30.09.1997	29
23	PTN	PARTIDO TRABALHISTA NACIONAL	02.10.1997	19
24	PSL	PARTIDO SOCIAL LIBERAL	02.06.1998	17
25	PRB	PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO	25.08.2005	10
26	PSOL	PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE	15.09.2005	50
27	PR	PARTIDO DA REPÚBLICA	19.12.2006	22

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral²³

Num primeiro momento surge como elevado o número de partidos políticos legalmente constituídos (quadro 3), porém, um estudo mais aprofundado, que verifique qual a efetiva participação de cada um na vida nacional, constata que a maioria deles não possui a

²³ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/internet/partidos/index.htm>>. Acesso em: 25 mar. 2009

necessária representação. O número atual de filiados e a votação obtida nas últimas eleições para a câmara federal, por um terço dos partidos políticos, representam aproximadamente meio por cento (0,5%) do eleitorado nacional (quadro 4).

QUADRO 4 - Eleitores filiados a partidos políticos em Janeiro de 2009, distribuídos por partido, em todo o território brasileiro²⁴:

Partido	Eleitores	%
Não filiado	119.709.890	91,638
PMDB	1.803.244	1,38
PP	1.105.470	0,846
PSDB	1.026.260	0,786
PT	1.014.463	0,777
PTB	896.004	0,686
PDT	891.780	0,683
DEM	865.219	0,662
PR	633.989	0,485
PSB	376.068	0,288
PPS	361.979	0,277
PSC	235.610	0,18
PV	220.864	0,169
PC DO B	203.485	0,156
PMN	165.581	0,127
PRP	158.088	0,121
PRB	157.130	0,12
PSL	144.254	0,11
PTC	122.404	0,094
PSDC	118.203	0,09
PT DO B	109.076	0,083
PHS	94.887	0,073
PTN	83.674	0,064
PRTB	79.732	0,061
PSOL	25.798	0,02
PCB	14.812	0,011
PSTU	12.900	0,01
PCO	3.024	0,002
TOTAL	130.633.888	

O Brasil possui atualmente 130.633.888 eleitores. Destes, apenas 10.923.998 eleitores estão filiados a algum partido político, representando 8,36% do eleitorado nacional.

²⁴ Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/eleitores_filiados.htm>. Acesso em 05 fev. 2009.

Somados os filiados dos dez maiores partidos políticos, estes perfazem 6,87% do eleitorado nacional, enquanto os dez menores, somadas as suas filiações, possuem apenas 0,5%, restando aos sete partidos intermediários menos de um por cento (0,98%) do eleitorado brasileiro. Estes dados mostram que, considerada a participação do eleitorado nacional por meio da filiação a algum partido político, apenas dez deles possuem alguma congregação significativa.

Seguindo a mesma linha de raciocínio do parágrafo anterior, tomando-se como parâmetro, agora, os votos obtidos na última eleição para a câmara dos deputados, realizada no ano de 2006, cuja legislatura está em curso, e considerando apenas os votos válidos, os dez partidos melhores classificados obtiveram 85,62% dos votos no território nacional, enquanto os sete intermediários angariaram 11,61%, restando ao grupo de doze partidos menores, existentes à época, apenas 2,77% dos votos. Um dado interessante e que chama a atenção é que o grupo dos dez partidos que possuem o maior número de filiados, também se repete na eleição para a câmara federal, alternando-se apenas as suas posições. Finalmente, ressalta-se que oito partidos políticos não lograram êxito em eleger representante à câmara federal nas eleições gerais de 2008.

A conclusão que se chega após uma análise numérica que compreenda os votos obtidos à câmara federal, os quantitativos de filiados e a representação na mencionada câmara, é de que dez partidos políticos possuem uma efetiva representação, permanecendo os demais apenas como coadjuvantes e sem nenhum poder.

A dimensão dos partidos políticos pode, num primeiro momento, ser auferida pelo número de filiados, pela quantidade de votos obtidos nas eleições e, também, pelo número de cadeiras conquistadas no parlamento. Por outro lado, a sua dimensão pode ser medida pelas alianças que realiza, porque “em todos os regimes nos quais existem alianças, a dimensão dos partidos depende delas, material e politicamente; materialmente, as coligações eleitorais desempenham um papel essencial no número de cadeiras obtidas pelos partidos;

politicamente, as alianças parlamentares e governamentais aumentam ou diminuem a força numérica dos partidos” (DUVERGER, 1970, p. 316).

O critério das alianças é o que melhor representa a sua dimensão, porque é por meio delas que os partidos políticos aumentam a sua força parlamentar e exercem maior influência nas decisões governamentais. Um partido político que concretiza uma aliança e, por força desta, proporciona a maioria no parlamento, certamente exercerá uma influência maior sobre os atos do governante, se comparado com outra agremiação partidária que, mesmo obtendo maior número de votos e de cadeiras, tenha atuação isolada. Portanto, a dimensão real de um partido político está diretamente relacionada à força que efetivamente exerce, independente da questão numérica.

Algumas regras podem contribuir para classificar os partidos políticos de acordo com a sua relevância (SARTORI, 1982, p. 147), porque, afirma o autor, um pequeno partido “pode ser *excluído como irrelevante* sempre que continua, no decorrer do tempo, sendo supérfluo, no sentido de não ser nunca necessário a ou integrado em qualquer coalizão majoritária possível”. Aqui, a sua participação no exercício do poder é determinante para considerá-lo na contagem e não o seu tamanho, pois, um partido, “deve ser levado em conta, por menor que seja, se estiver em posição de determinar, com o tempo e em certo momento, pelo menos uma das maiorias governamentais possíveis”. A mesma regra pode ser utilizada com o grande partido, porque este “tem *condições de relevância* sempre que sua existência, ou aparência, reflete a tática da competição partidária e particularmente quando modifica a *direção* da competição”.

Dessa forma, estabelecidos estes parâmetros, “podemos excluir os partidos que não têm (i) *potencial de coalizão*, ou (ii) *potencial de chantagem*. Inversamente, devemos incluir todos os partidos que tenham relevância governamental na arena da formação de coalizões, ou relevância competitiva na arena da oposição” (SARTORI, 1982, p. 147). O critério numérico,

como visto, nem sempre mostra a verdadeira dimensão partidária, exigindo que se volte para outros critérios de classificação.

Para Giovanni Sartori (1982, p. 143-170) os sistemas partidários podem ser classificados pelo número de partidos, pela sua força eleitoral e pelo seu potencial de governo ou de coalizão. No pluralismo são tomadas em consideração a existência de partidos anti-sistemas relevantes, oposições bilaterais, a existência de partidos de centro, polarização entre os partidos, o predomínio de uma força centrífuga, com o enfraquecimento do centro, padrão ideológico diversificado, a presença de oposições irresponsáveis e competições desiguais, esta consistente na promessa de algo mais.

Antes de concluir este tópico, assume importante relevo responder alguns questionamentos, que podem surgir a respeito da necessidade de um partido político para a apresentação das candidaturas aos cargos eletivos. Cabe, também, responder a indagação de qual o motivo conduz o mandatário a permanecer fiel ao partido político pelo qual concorreu, especialmente nas eleições realizadas pelo sistema majoritário, onde o nome do candidato, em particular, se sobressai em relação à agremiação pela qual está competindo.

Nas eleições proporcionais os candidatos são eleitos graças à votação obtida pelos seus respectivos partidos ou coligações. Na atual legislatura da Câmara dos Deputados verifica-se que apenas 32 parlamentares conseguiram superar o quociente eleitoral, entre os 513 deputados eleitos no ano de 2006. Portanto, aproximadamente 94% dos atuais parlamentares lograram êxito em suas campanhas em razão dos votos depositados em nome da legenda pela qual concorreram ou em nome dos demais candidatos que compunham a lista partidária e, ainda, na maioria dos casos, pelos integrantes da Coligação partidária. Nos pleitos anteriores, apenas 13 em 1998 e 33 em 2002 lograram êxito em alcançar o quociente eleitoral, votos estes suficientes para se elegerem independentemente de partido ou coligação.

Relativamente aos que alcançaram o quociente eleitoral, estes tem uma situação análoga aos eleitos em votação majoritária, em que, a princípio, pode parecer que dependeram exclusivamente de seus votos para lograrem êxito na obtenção do mandato. Contudo, não é isto o que ocorre. Numa competição eleitoral, diversos fatores exercem influência para a canalização de votos em favor de um candidato, tais como a mídia, as doações obtidas e o trabalho da militância, especialmente aquela que representa a base partidária. Estes fatores, entre outros, estão na sua maior parte voltados para a agremiação partidária, ora pela influência que tem perante os órgãos de comunicação, ora pela facilidade que o partido tem na obtenção de recursos destinados à campanha e, mais, pela atuação das bases partidárias, aquela militância que divulga a candidatura nos lugares mais distantes, buscando convencer cada cidadão, trabalho este ao qual se atribui a conhecida denominação de corpo-a-corpo.

Assim, constata-se que mesmo nos casos das eleições realizadas pelo sistema majoritário, a importância do partido político é vital para o sucesso de uma candidatura, pois a ela o partido empenha seu nome, sua influência e sua militância. Um retrospecto dos últimos pleitos, tanto majoritários quanto proporcionais, demonstra claramente que os candidatos eleitos pertencem a agremiações fortes, e esta força representa um grande impulso, normalmente, superando inclusive o nome e a credibilidade da pessoa física do candidato.

3.3. Fidelidade partidária

A migração partidária no decorrer do mandato implica na alteração do número de cadeiras correspondente e viola a regra da representação política de cada partido, que normalmente consegue postos em setores específicos do governo ou da casa legislativa

exatamente em função da sua representatividade. Por outro lado, nas casas legislativas, raros são os casos em que o eleito obtém o cargo por meio exclusivo de seus próprios votos, ou seja, alcança um número de votos superior ao quociente eleitoral. Nos demais casos, para não dizer a quase totalidade, obtém o mandato em razão do somatório dos votos excedentes daqueles que superaram o quociente eleitoral, dos candidatos que não lograram êxito na corrida por uma vaga e também por aqueles votos dados à legenda partidária. Portanto, a obtenção das vagas se dá, nestes casos, apenas em decorrência do partido político ao qual estão filiados e pelo qual concorreram.

Assim, visto a conquista da vaga por meio de um partido, que consegue determinado quociente eleitoral em função da quantidade e qualidade dos seus componentes, somado ao prestígio que possui e auferir votos diretamente na legenda, a migração partidária, no exercício do mandato, fere a preferência do eleitor, que votou nos candidatos daquela agremiação, afinal, o mandato é composto não apenas dos votos direcionados ao eleito, mas ao conjunto de fatores que permitiram obter um determinado número de cadeiras na casa legislativa.

Diferente é a situação daqueles que não exercem qualquer mandato e estão livres para buscar novas possibilidades de sucesso na carreira política. Estes não estão vinculados a nenhuma escolha, não estão representando nenhum partido ou eleitor. Aqui, a mudança pode ser um imperativo para o progresso e desenvolvimento na carreira, pois aquele que não vislumbra possibilidades de obter sucesso ou uma vaga para concorrer pode livremente buscar novas alternativas, estas em outras agremiações partidárias.

A credibilidade dos partidos políticos é, sem sombra de dúvida, pequena entre a população, não apenas pela falta de programas partidários bem definidos, que possam apresentar alternativas plausíveis para os problemas nacionais, mas porque o povo que vota diretamente no candidato, escolhendo-o muito mais pelas suas qualidades pessoais do que pelo programa do partido ao qual pertence, está acostumado a ver estampado no noticiário a

informação de que determinado candidato acaba de mudar de legenda partidária, o que torna esta cada vez mais frágil. A mudança de partido é um dos fatores que reduz a reputação da legenda e dificulta cada vez mais a criação de uma identidade partidária.

A troca de legenda tem sido utilizada nos últimos anos com finalidades diversas, ora com o objetivo de mudar a correlação de forças entre os partidos na casa legislativa, ora em razão das coalizões governamentais, ora com o fim de obter a canalização dos recursos destinados pelos governantes, que certamente atendem melhor aqueles que fazem parte da mesma legenda. Não raro, encontramos eleitos que mudaram duas ou três vezes de partido durante o exercício do mandato.

Uma das implicações que o eleito pode ter é o custo político da mudança partidária, porém, num país em que o eleitor não é fiel ao seu partido e grande parte da população sequer tem vínculo partidário, esse custo é praticamente nulo, incentivando, dessa maneira, a migração partidária. O eleito está atento também às composições partidárias e às possibilidades de seguir adiante na sua carreira. Para isso, conforme se desenha o panorama partidário das eleições futuras, a troca de partido pode ser a garantia da continuidade de seu mandato ou de sua progressão para um cargo de outro nível. Isso, não raro, ocorre quando um determinado candidato verifica que a composição que se projeta para o futuro trará consigo outros candidatos de maior expressão política que podem superá-lo em número de votos, o que certamente resultará na perda de seu cargo para a próxima legislatura. Outro motivo corrente é que o pretense candidato quer seguir adiante com a sua carreira e obter projeções maiores, galgando novos cargos, o que nem sempre é possível quando há nomes com fortes representações políticas na mesma legenda.

O quadro 2, inserido no capítulo anterior, que considera atitudes específicas relacionadas com a democracia, mostra que 40% dos latino-americanos acreditam numa democracia sem partidos políticos e 38,2% acreditam na democracia sem um Congresso

Nacional. Esses dados mostram que a credibilidade dos partidos e dos mandatários está fragilizada.

A legislação brasileira tratou timidamente da fidelidade partidária, dispondo no artigo 9º da Lei 9.504/1997, que uma das condições para o candidato concorrer às eleições é a filiação ao partido político, ao qual deseja disputar a eleição, por pelo menos um ano antes do pleito, excetuando os casos em que haja fusão ou incorporação de partido. O período de um ano de filiação exigido representa um compromisso mínimo que o candidato tem para com a legenda à qual está disputando a eleição. Ora, o legislador exigiu um período mínimo de filiação, porém nenhuma norma fixou a permanência do eleito ao partido.

Assim, a fidelidade partidária subsiste apenas no período anterior ao pleito, podendo o eleito desvincular-se do partido a qualquer momento. Não se pode negar que a importância maior deve ser dada não ao cidadão que está vinculado a um partido anteriormente à eleição, mas àquele que recebe votos de um partido e tem o compromisso de continuar a defender a sua legenda, as propostas de governo de seu partido e respeitar o eleitor que depositou sua confiança naquele quadro partidário.

Ante a lacuna existente na legislação, a fidelidade partidária foi disciplinada pela Resolução nº 22.610, de 25.10.2007, alterada pela Resolução nº 22.733, de 11.03.2008, ambas do Tribunal Superior Eleitoral, que regulamentou o processo de perda do cargo eletivo nos casos de desfiliação partidária sem justa causa, outorgando ao partido político, ao Ministério Público e aqueles que tiverem interesse jurídico, o direito de pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação de sua perda. A competência para processar e julgar os pedidos relativos a mandatos federais é do Tribunal Superior Eleitoral e, nos demais casos, a competência é do Tribunal Regional Eleitoral do respectivo Estado.

A legislação eleitoral não impõe qualquer punição ao ato de trocar de partido, sendo a matéria tratada atualmente por meio da já mencionada Resolução do Tribunal Superior

Eleitoral, que instituiu a fidelidade partidária e impôs a perda do mandato para o infiel que trocar de legenda sem justa causa. A regulamentação por um Tribunal, e não pelo modo legislativo próprio, torna a norma frágil e passível de questionamento, inclusive pela discussão de sua constitucionalidade.

A fragilidade partidária brasileira pode ser constatada pela grande movimentação dos eleitos de um partido para outro, no decorrer do mandato. Isso quer dizer que a bancada do partido é instável e pode ser alterada a qualquer momento. A triste conclusão para esta realidade é que o eleitor, que vota em determinado candidato, num sistema partidário como o nosso, não tem qualquer garantia de que o seu representante irá permanecer na agremiação pela qual foi eleito. Portanto, as trocas partidárias e as mudanças de forças entre os partidos políticos nos parlamentos são realizadas completamente à revelia dos eleitores, que não são consultados. Mais, a mudança partidária tem refletido nas eleições futuras, demonstrando que o eleitor não está comprometido com o partido político e vota na pessoa do candidato, independente do partido ao qual ele pertence, isto é, à medida que os parlamentares mudam de legenda, estas passam a receber os votos dos eleitores fiéis ao parlamentar que migrou, apresentando um cenário em que o candidato tem maior relevância se comparado ao partido político.

A fidelidade partidária é indispensável para que os partidos políticos tenham estabilidade, cumpram os seus programas de governo e mantenham a estabilidade política do poder legislativo. Esta conclusão também foi manifestada por Carlos Ranulfo f. Melo (2003, p. 340):

“Transformada em prática corriqueira e ocorrendo em escala significativa, a troca de legenda tem introduzido um elemento de instabilidade no interior do Legislativo, criado obstáculos à consolidação do sistema partidário, comprometido a representatividade do sistema político e contribuído para acentuar o desgaste dos partidos, como instituição, perante a sociedade.”

A solução encontrada para este problema foi adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral, contudo espera-se que a fidelidade partidária seja instituída por lei, editada pelo

Congresso Nacional, impondo àquele que migra de uma agremiação à outra a pena de perda do mandato.

3.4. Financiamento de campanhas eleitorais

Os partidos políticos, como qualquer outra organização, necessitam de recursos para a sua manutenção e para o desenvolvimento das atividades para as quais foram constituídos, porém, “o tema do financiamento dos partidos políticos é um tema delicado que gera muitas controvérsias e que é uma das principais fontes de crítica aos partidos. Por isso é imprescindível que os partidos tratem os seus assuntos financeiros com transparência e estrito respeito da lei” (HOFMEISTER, 2007, p. 45). A existência de recursos financeiros suficientes para execução das atividades do partido político é imprescindível para que não fiquem subordinados financeiramente a indivíduos, grupos ou setores da sociedade.

No Brasil, os partidos políticos obtêm recursos de diversas fontes: o fundo partidário, as doações espontâneas de filiados e simpatizantes, as contribuições dos filiados, as contribuições dos parlamentares e de outros funcionários, as campanhas de arrecadação e a arrecadação de fundos por meio de atividades de outras naturezas, tais como as paracomerciais, consistentes na venda de distintivos, adesivos, camisetas, canetas, entre outros.

As contribuições dos filiados são valores compulsórios estipulados pelos partidos e podem variar de acordo com o partido e o cargo ocupado. Relativamente ao cargo, o partido pode fixar um valor a ser pago mensalmente pelo seu ocupante, que pode consistir em valor fixo ou em percentual incidente sobre o vencimento auferido. Esses valores, que em princípio

são utilizados na manutenção da máquina partidária, com suas estruturas federais, estaduais e municipais, podem ser canalizados para as campanhas eleitorais.

O financiamento das campanhas eleitorais consiste na obtenção de recursos do próprio candidato, de doações recebidas de pessoas físicas, de pessoas jurídicas, de outros candidatos, de comitês financeiros ou partidos políticos, no repasse de recursos provenientes do Fundo Partidário e da comercialização de bens ou da realização de eventos, utilizados para convencer o eleitor a votar em determinado candidato ou legenda, sendo vedado o recebimento de qualquer espécie proveniente de entidade ou governo estrangeiro, órgão da administração pública ou fundação mantida com recursos públicos, concessionário ou permissionário de serviço público, entidade privada que receba contribuição compulsória em virtude de lei, entidades de utilidade pública, de classe ou sindical, pessoas jurídicas sem fins lucrativos que recebam recursos do exterior, entidades beneficentes e religiosas, entidades esportivas e organizações não-governamentais que recebem recursos públicos, organizações da sociedade civil de interesse público, sociedades cooperativas e dos cartórios de serviços notariais e de registro, conforme definido pela Lei nº 9.504/1997 e regulamentado a cada eleição pelo Tribunal Superior Eleitoral.

A Lei 9.504/1997 considera gastos eleitorais a confecção de material impresso de qualquer natureza, a propaganda e a publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos, o aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral, as despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas, as correspondências e despesas postais, as despesas de instalação, organização e funcionamento de Comitês e serviços necessários às eleições, a remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviço às candidaturas ou aos comitês eleitorais, a montagem e operação de carros de som, de propaganda e assemelhados, a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura, a produção de

programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita, a realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais, o aluguel de bens particulares para veiculação, por qualquer meio, de propaganda eleitoral, os custos com a criação e inclusão de sítios na Internet, as multas aplicadas aos partidos ou candidatos por infração do disposto na legislação eleitoral e a produção de “jingles”, vinhetas e “slogans” para propaganda eleitoral.

O limite de gastos para a campanha eleitoral poderá ser fixado por lei, desde que editada até o dia 10 de junho dos anos em que se realizarem as eleições e, não sendo editada lei, aos partidos políticos caberá fixar os valores máximos de gastos que farão por cargo eletivo em cada eleição a que concorrerem.

O controle dos gastos das campanhas eleitorais é realizado pela Justiça Eleitoral, por meio da prestação de contas dos partidos políticos, dos comitês financeiros e dos candidatos, e ainda pela conta bancária específica para a campanha e pela inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica da receita federal.

Apesar dos diversos mecanismos que buscam controlar os gastos das campanhas eleitorais, demonstrando o quanto cada partido político ou candidato arrecadou para um determinado pleito, sabe-se que na maioria das vezes o valor declarado nas prestações de contas são ilusórios, pois deixam de lado grandes quantias arrecadadas e aplicadas na campanha, valores que podem ter origem duvidosa, eis que não são identificados. Se buscarmos em nossa história recente alguns fatos que vieram a público e que tiveram repercussão nacional, não será difícil verificar que a contabilidade realizada por candidatos e partidos políticos nas campanhas eleitorais estão muito aquém dos valores efetivamente despendidos. Apenas a título exemplificativo pode-se destacar a existência de um milhão e trezentos mil reais em dinheiro no cofre da empresa Lunus, da qual Jorge Murad, então marido da governadora do Maranhão, Roseana Sarney, era sócio, exatamente numa época em que a governadora lançava sua candidatura à presidência da República, pelo antigo Partido da

Frente Liberal, nas eleições gerais de 2002, tudo isto antes de começar efetivamente a campanha, quando ainda não era possível arrecadar recursos. Outro caso que apareceu na mídia e que teve a maior repercussão na história brasileira foram as declarações de Pedro Collor em 1992, que culminaram com o *impeachment* do então presidente da República, Fernando Collor de Melo. Na campanha do então presidente Luis Ignácio Lula da Silva, em 2002, foram declarados os pagamentos realizados a Duda Mendonça no valor de sete milhões de reais, contudo, em depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito dos Correios, o próprio Duda Mendonça admitiu ter cobrado a importância de vinte e cinco milhões de reais por seu trabalho de marketing à frente daquela campanha eleitoral. Ainda na Comissão Parlamentar de Inquérito dos Correios ouviu-se do deputado Valdemar Costa Neto, Presidente do Partido Liberal, em seu depoimento, que a campanha do presidente Lula, em 2002, foi paga com valores não declarados à Justiça Eleitoral, ou seja, o chamado “caixa dois”, e que o seu próprio partido recebeu dinheiro do Partido dos Trabalhadores, valores estes que não foram oficializados.

O mandato é uma delegação concedida à alguns cidadãos para que estes governem em nome do país, livre de interesses particulares. No modelo atual, em que o candidato está obrigado a recorrer ao financiamento privado, normalmente advindo em somas elevadas e de grandes empresas, torna-se difícil desvincular-se dos interesses do financiador, mesmo porque o mandato foi obtido em razão da propaganda veiculada com aqueles recursos e, no futuro, quando expirado o mandato, o candidato novamente recorrerá a recursos exclusivamente privados, provavelmente das mesmas empresas, às quais terá de mostrar o trabalho desenvolvido no transcurso do governo. A questão não seria tão crítica se as doações fossem de pequeno vulto e pulverizadas, constituídas de doações de empresas e de eleitores individualizados, estes em grande número, contudo, o que se verifica das contas de campanha disponibilizadas pela Justiça Eleitoral, de modo geral, é que a esmagadora maioria dos

recursos provém de empresas, enquanto que raras são as doações realizadas por pessoas físicas, o que demonstra que as grandes empresas reúnem maiores condições de influenciar o mandatário.

O problema é o custeio das campanhas eleitorais por empresas privadas, que pode impor uma dependência do eleito para com o financiador, porque após a eleição pode ser compelido a ressarcir os valores despendidos, ora por meio de licitações que ocorrem durante o exercício do mandato, com favorecimento a determinadas empresas, quando o então financiador da campanha passa a obter vantagens em contratos, especialmente com o superfaturamento dos serviços prestados ou das mercadorias vendidas, ou então mediante o atendimento às reivindicações e à defesa dos interesses daqueles que custearam a eleição.

Ao comparar os partidos de quadros e os partidos de massa Maurice Duverger (1970, p. 99) afirma que o financiamento privado, obtido junto a grandes doadores, impõe uma dependência do candidato e do eleito ao seu financiador, o que não ocorre quando o financiamento é democrático, pulverizado entre os integrantes e simpatizantes do partido, como se observa a seguir:

“... toda campanha eleitoral representa uma grande despesa. A técnica do partido de massas tem por efeito substituir o financiamento capitalista das eleições por um financiamento democrático. Ao invés de se dirigirem a alguns grandes doadores privados, industriais, banqueiros, ou grandes comerciantes, para cobrirem as despesas da campanha – o que põe o candidato (e o eleito) na dependência destes últimos – os partidos maciços repartem o encargo por um número tão elevado quanto possível de adeptos, contribuindo cada um com uma soma modesta” (DUVERGER, 1970, 99-100).

Relativamente aos valores despendidos, o sistema eleitoral brasileiro impõe um alto custo para realização de uma campanha política com vistas à obtenção de um cargo público, seja ele de nível federal, estadual ou municipal. No trabalho realizado com os registros constantes da base de dados do Tribunal Superior Eleitoral constatou-se que há uma escala de gastos no financiamento das campanhas eleitorais, em que os “candidatos a governador gastam mais, em média, que os candidatos a senador, que por sua vez gastam mais que os

candidatos a deputado federal, que gastam mais que os candidatos a deputado estadual” (SAMUELS, 2003, p. 367). E ainda, “que as empresas contribuem muito mais que os indivíduos, e a maioria das contribuições das empresas provêm de setores fortemente afetados pela regulação governamental ou altamente dependentes de contratos com o governo: bancário, financeiro, da indústria pesada e da construção civil” (SAMUELS, 2003, p. 367).

Por outro lado, o Brasil adota o sistema de lista aberta e da representação proporcional, o que incentiva a individualidade de cada campanha, pois os candidatos competem não apenas com os adversários de outras legendas partidárias, mas também com os seus próprios colegas de partido, na medida em que devem superar tanto uns quanto outros. É uma competição individualista que implica na obtenção de um volume maior de recursos para divulgar o seu nome, seu projeto de governo e conquistar os votos, o que por muitas vezes o faz utilizar de práticas como a troca de votos por favores, presentes ou benesses.

Outro fator de influência no valor dos gastos da campanha refere-se à competitividade crescente, pois enquanto o número de candidatos a deputado federal era de 3,2 por vaga, no ano de 1982, esse número se elevou para 6,6 em 1998, atingindo a média de 9,66 candidatos por vaga, no ano de 2006, (quadro 5), e considerando o sistema de lista aberta, quanto maior o número de concorrentes maior será a realização de gastos com a finalidade de superá-los.

QUADRO 5 – Eleições 2006 – Quantidade de Candidatos aptos por vaga para Deputado Federal e Estadual em todos os Estados brasileiros. Quadro elaborado a partir dos dados obtidos perante o Tribunal Superior Eleitoral²⁵.

UF	Deputado Federal			Deputado Estadual/Distrital		
	Candidatos	Qtd. Vagas	Candidatos / Vaga	Candidatos	Qtd. Vagas	Candidatos / Vaga
AC	50	8	6,25	299	24	12,46
AL	82	9	9,11	208	27	7,70
AM	78	8	9,75	391	24	16,29
AP	65	8	8,13	229	24	9,54
BA	216	39	5,54	550	63	8,73
CE	145	22	6,59	543	46	11,80
DF	106	8	13,25	646	24	26,92
ES	84	10	8,40	356	30	11,87
GO	110	17	6,47	479	41	11,68
MA	155	18	8,61	375	42	8,93
MG	528	53	9,96	853	77	11,08
MS	71	8	8,88	172	24	7,17
MT	92	8	11,50	171	24	7,13
PA	137	17	8,06	415	41	10,12
PB	88	12	7,33	227	36	6,31
PE	198	25	7,92	452	49	9,22
PI	84	10	8,40	180	30	6,00
PR	258	30	8,60	518	54	9,59
RJ	707	46	15,37	1379	70	19,70
RN	68	8	8,50	156	24	6,50
RO	70	8	8,75	370	24	15,42
RR	82	8	10,25	382	24	15,92
RS	279	31	9,00	486	55	8,84
SC	131	16	8,19	301	40	7,53
SE	48	8	6,00	153	24	6,38
SP	954	70	13,63	1525	94	16,22
TO	70	8	8,75	320	24	13,33
TOTAL	4956	513	9,66	12136	1059	11,46

²⁵ Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/2006/quadro_conso_blank.htm>. Acesso em 05 fev. 2009.

Tomando-se em consideração os dados estatísticos das eleições municipais de 2008 (quadro 6) verifica-se que a concorrência ao cargo de Prefeito não é significativa quando pesquisada a totalidade dos municípios brasileiros, apontando uma média de 2,72 candidatos por vaga, 2,70 quando os municípios são apenas do interior e 2,68 para municípios com eleitorado inferior a 200.000, contudo essa média eleva-se consideravelmente quando o universo pesquisado restringe-se a municípios que possuem mais de 200.000 eleitores, saltando para 5,79, aumentando para 6,73, se consideradas apenas as capitais dos Estados, e atingindo a média de 9,25 quando restrito às capitais dos Estados da região sudeste.

QUADRO 6 – Eleições 2008 – Cargo de Prefeito – Número de candidatos por vaga²⁶:

Abrangência	Quant. Candidatos	Quant. Vagas	Candidatos/Vaga
Municípios com eleitorado de até 200.000	14.697	5.486	2,68
Municípios do interior	14.968	5.537	2,70
Totalidade dos municípios	15.143	5.563	2,72
Municípios do interior da região Sudeste	4.669	1.664	2,81
Municípios com eleitorado superior a 200.000	446	77	5,79
Capitais dos Estados	175	26	6,73
Capitais dos Estados da região Sudeste	37	4	9,25

Relativamente ao cargo de Vereador, a competitividade é significativamente maior (quadro 7), pois enquanto a média geral brasileira de candidato por vaga é de 6,36, nos municípios do interior é de 6,20 e naqueles cujo eleitorado é inferior a 200.000 esse número reduz a 5,97, o número de candidatos por vaga passa a ser de 17,93 quando consideradas as

²⁶ Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/estatistica2008/est_result/candidatosVaga.htm>. Acesso em: 05 fev. 2009.

capitais dos Estados, 18,11 para municípios com eleitorado superior a 200.000, e alcança a média de 21,61 quando o universo da pesquisa constitui-se das capitais dos Estados da região sudeste.

QUADRO 7 – Eleições 2008 – Cargo de Vereador – Número de candidatos por vaga²⁷:

Abrangência	Quant. Candidatos	Quant. Vagas	Candidatos/Vaga
Municípios com eleitorado de até 200.000	300.733	50.338	5,97
Municípios do interior	317.810	51.274	6,20
Totalidade dos municípios	330.630	51.989	6,36
Municípios do interior da região Sudeste	125.367	15.749	7,96
Capitais dos Estados	12.820	715	17,93
Municípios com eleitorado superior a 200.000	29.897	1.651	18,11
Capitais dos Estados da região Sudeste	3.501	162	21,61

Tais dados revelam que a média candidato/vaga aumenta proporcionalmente ao aumento do número de eleitores, o que impõe uma elevação significativa dos custos das campanhas eleitorais nos grandes centros urbanos, uma vez que para atingir um universo maior de eleitores necessita-se aumentar também o dispêndio.

A fragilidade dos partidos políticos também contribui para elevar o custo das campanhas, porque diante da inexistência de organizações partidárias fortes, aliada à falta de comprometimento dos candidatos com tais organizações, torna-se indispensável ao candidato montar uma estrutura relativamente forte com vistas à captação de votos, muitas vezes clientelista e voltada para a distribuição de bens, pois as legendas partidárias não são meios eficazes, atualmente, para atrair os eleitores. Aqui também cabe destacar que o eleitor

²⁷ Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/estatistica2008/est_result/candidatosVaga.htm>. Acesso em: 05 fev. 2009.

brasileiro não escolhe o candidato em razão do partido, mas em decorrência do conhecimento pessoal, da propaganda, das suas realizações, desprezando na quase totalidade das vezes a legenda partidária do concorrente, apesar de termos implantado no Brasil o sistema eleitoral partidário.

Um sistema político sólido depende da existência de partidos políticos fortes e com programas políticos bem definidos, cujos integrantes estão comprometidos com as suas plataformas. O eleitor, por sua vez, ao realizar a escolha, opta por uma plataforma partidária de governo, um programa definido pela legenda partidária, o qual será executado pelo candidato eleito, ou seja, por um membro comprometido com o seu partido e com o respectivo programa. Dessa forma, os custos das campanhas passam a ser únicos para o partidos políticos.

As contribuições para as campanhas provêm de fontes privadas, contudo, em razão das grandes contribuições financeiras que recebem os candidatos, a igualdade entre os cidadãos resulta como inexistente, como afirma Bruno Wilhelm Speck (2004, p. 36): “O que torna o financiamento privado viciado é o montante da contribuição. Isto é problemático sob dois aspectos: se posso contribuir significativamente mais do que meu vizinho, fica ferido o princípio de equanimidade eleitoral”. O citado autor concluiu:

“O problema do financiamento privado não reside na origem privada dos recursos. Esta tem até efeitos benéficos, desde que mantidos determinados patamares máximos quanto aos montantes que se pode doar. O vício está na diferença entre contribuições pequenas, saudáveis, e outras, de valor elevado, que tornam a competição desigual e estabelecem vínculos de dependência, tornando a representação viciada na origem.”

Segundo os dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral relativamente aos gastos das campanhas eleitorais, nos anos de 1994 e 1998, após classificados por tipo de empreendimento, obteve-se uma demonstração de que há efetivamente a defesa de seus interesses empresariais na doação dos recursos, o que certamente impõe ao mandatário eleito o compromisso de defender os interesses daqueles que contribuíram. O estudo das

contribuições para os candidatos aos cargos de presidente, Senador e Deputado Federal mostra que:

“Três setores empresariais dominam todas as contribuições financeiras de campanha: o financeiro (que inclui os bancos), o da construção (dominado pelas empreiteiras e outras firmas do setor da construção civil) e o da indústria pesada (por exemplo, do aço e petroquímicas). Uma revelação interessante é que os candidatos para diferentes cargos recebem quantias relativamente diferentes dos distintos setores empresariais. Por exemplo, os candidatos a presidente obtêm relativamente mais dos setores financeiro e da indústria pesada do que os candidatos a outros cargos. Isso faz sentido porque o presidente tem responsabilidade direta sobre questões de política macroeconômica, tais como juros, tarifas e taxas de câmbio, que afetam diretamente bancos, financeiras e empresas ligadas à economia internacional. O poder executivo também exerce enorme influência no marco regulatório para os negócios e na liberação de subsídios. As empresas desses setores querem se fazer ouvir e, portanto, contribuem generosamente. O setor financeiro também deu considerável apoio aos candidatos a Senador, especialmente se comparado aos candidatos a governador e a deputado federal. Isso pode se dever a que o Senado supervisiona o Banco Central e tem ainda autoridade para aprovar ou negar empréstimos de uma entidade do setor público para outra. Os bancos também contribuíram para as campanhas a deputado porque os poderes da Câmara se estendem ao setor financeiro. Muitos deputados que receberam grandes contribuições dos bancos são membros da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados.” (SAMUELS, 2003, p. 374).

Se comparadas as contribuições direcionadas aos candidatos que concorreram aos cargos de governador teremos:

“Examinando a distribuição das contribuições para os candidatos a governador, o dado estatístico mais impressionante é o montante de dinheiro proveniente das empresas construtoras. As empreiteiras financiaram candidatos a todos os cargos, mas em especial os candidatos a governador, que receberam quase a metade de suas contribuições de firmas desse setor. E mais, as contribuições das empreiteiras para os candidatos a governador foram geralmente muito maiores do que as contribuições dessas mesmas empresas para os candidatos a senador ou a deputado. Isso porque o ganho de uma empreiteira é muito maior tendo por amigo um governador do que um deputado ou senador.”

...

“Isso não quer dizer que os candidatos a senador ou deputado não recebam contribuições das construtoras. Senadores e deputados costumam apresentar emendas ao orçamento anual em favor de algumas empreiteiras, seja em retribuição por contribuições efetuadas, seja na expectativa de recebê-las no futuro. Por sua vez, as firmas construtoras que mais doaram fundos de campanha receberam um maior volume de contratos e pagamentos do governo federal (ver ‘Folha de São Paulo’, 8/10/1995).” (SAMUELS, 2003, p. 376).

A conclusão a respeito das contribuições às campanhas eleitorais e da influência daqueles que despendem essas quantias financeiras não poderia ser outra senão a de que um pequeno grupo, que pode ser classificado como uma classe dominante, efetivamente influencia a política nacional e direciona os caminhos dos eleitos.

“... o mercado do financiamento de campanha no Brasil é dominado por relativamente poucos atores, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas. Em geral, relativamente poucos atores contribuem, mas quando o fazem tendem a doar muito dinheiro. Isso reflete a altamente desigual distribuição de renda do país: a maioria dos brasileiros não têm condições de fazer uma contribuição política, por mais que quisessem apoiar financeiramente um candidato em particular. Em contrapartida, uma porcentagem muito pequena da população do país possui uma receita disponível suficiente para ‘querer’ e ‘poder’ influenciar o processo político, mediante consideráveis quantias doadas para fundos de campanha.” (SAMUELS, 2003, p. 381).

O financiamento público está implantado em nosso sistema político por meio do fundo partidário, da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão e por meio da isenção de impostos às agremiações partidárias, legalmente constituídas.

A distribuição dos recursos oriundos do fundo partidário está prevista na Lei 9096/1995, alterada pela Lei 11459/2007, que dispõe em seu artigo 41-A:

“5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.” (TSE, 2008, p. 261)

No ano de 2008 o Tribunal Superior Eleitoral distribuiu aos partidos políticos o montante de R\$ 135.614.982,00 (cento e trinta e cinco milhões, seiscentos e quatorze mil, novecentos e oitenta e dois reais), referente às cotas do Fundo Partidário (quadro 8), e o montante de R\$ 34.398.112,77 (trinta e quatro milhões, trezentos e noventa e oito mil, cento e doze reais e setenta e sete centavos), referente a arrecadação das multas eleitorais (quadro 9), perfazendo o valor total de R\$ 170.023.094,77 (cento e setenta milhões, vinte e três mil, noventa e quatro reais e setenta e sete centavos), tendo cada partido político recebido as cotas nos valores discriminados nos quadros 8 e 9.

QUADRO 8 – Distribuição do Fundo Partidário no ano de 2008:

Distribuição do Fundo Partidário no ano de 2008 ²⁸						
Dotação Orçamentária/2008:			135.614.982,00			
PARTIDO	VALOR R\$	%		PARTIDO	VALOR R\$	%
PSDB	18.343.770,18	13,53		PT do B	551.292,38	0,41
DEM	14.562.240,30	10,74		PTC	1.435.102,43	1,06
PMDB	19.324.268,30	14,25		PCB	396.350,46	0,29
PT	19.893.312,55	14,67		PTN	40.198,97	0,03
PP	9.631.877,16	7,10		PRTB	549.240,57	0,40
PDT	7.223.636,92	5,33		PHS	914.753,31	0,67
PTB	6.578.100,76	4,85		PV	5.095.529,34	3,76
PSB	8.445.325,94	6,23		PRB	647.384,21	0,48
PR	6.217.742,68	4,58		PSOL	1.915.287,32	1,41
PC do B	3.081.182,47	2,27		PSDC	193.735,66	0,14
PMN	1.531.745,11	1,13		PSL	89.966,05	0,07
PSC	2.750.082,17	2,03		PCO	28.092,25	0,02
PPS	5.542.168,50	4,09		PSTU	-	-
PRP	632.596,01	0,47				
Total:			R\$ 135.614.982,00			100,00

²⁸ Nota 1: Distribuição referente aos Duodécimos do meses de JANEIRO a DEZEMBRO DE 2008. Nota 2: O critério de distribuição foi definido por meio da Lei nº 11.459, de 21 de março de 2007. Fonte: CEOF/SAD/TSE.

QUADRO 9 – Distribuição das Multas Eleitorais no ano de 2008:

Distribuição das Multas Eleitorais no ano de 2008 ²⁹						
Dotação Orçamentária/2008:				34.398.115,77		
PARTIDO	VALOR R\$	%		PARTIDO	VALOR R\$	%
PSDB	4.647.639,67	13,51		PTdoB	140.610,49	0,41
DEM	3.697.473,80	10,75		PTC	364.677,55	1,06
PMDB	4.906.819,59	14,26		PCB	100.830,64	0,29
PT	5.055.965,26	14,70		PTN	7.435,91	0,02
PP	2.447.019,06	7,11		PRTB	139.657,46	0,41
PDT	1.834.926,79	5,33		PHS	232.153,70	0,67
PTB	1.664.918,77	4,84		PV	1.293.968,26	3,76
PSB	2.144.923,76	6,24		PRB(PMR)	164.605,21	0,48
PR	1.561.012,72	4,54		PSOL	486.639,52	1,41
PCdoB	782.233,83	2,27		PSDC	38.802,65	0,11
PMN	389.229,93	1,13		PSL	16.620,40	0,05
PSC	698.445,92	2,03		PCO	10.629,66	0,03
PPS	1.407.460,06	4,09		PSTU	24,00	0,00
PRP	160.848,96	0,47		Ressarcimentos*	2.539,20	0,01
Total:				R\$ 34.398.112,77		100,00
Saldo Dotação:				3,00		0,00

²⁹ Nota 1: Distribuição referente às multas dos meses de JANEIRO a DEZEMBRO/2008. Nota 2: O critério de distribuição foi definido por meio da Lei nº 11.459, de 21 de março de 2007. *Valores utilizados para fazer face às despesas com a operação de arrecadação de multas eleitorais por meio de GRME em exercícios anteriores. Fonte: CEOF/SAD/TSE.

No quadro 10 estão contidos os votos obtidos pelos partidos políticos nas eleições para a Câmara dos Deputados – eleições 2006 – que servem como referência para o cálculo da participação eleitoral de cada agremiação na distribuição dos recursos federais, cuja efetivação está sob responsabilidade do Tribunal Superior Eleitoral.

QUADRO 10 – Eleições 2006 – Candidatos à Câmara dos Deputados em todos os estados brasileiros, número de eleitos e respectivas votações obtidas pelos partidos políticos³⁰:

Partido	Total de Candidatos	Total de Eleitos	Votos de Legenda	Votos Nominais	Total de Votos	Votos Válidos	%
PT	350	83	2.216.716	11.773.143	13.989.859	93.799.909	14,915
PMDB	341	89	742.970	12.840.467	13.583.437	93.799.909	14,481
PSDB	308	66	1.772.441	11.110.706	12.883.147	93.799.909	13,735
PFL	228	65	574.307	9.608.001	10.182.308	93.799.909	10,855
PP	176	41	376.336	6.284.615	6.660.951	93.799.909	7,101
PSB	322	27	219.867	5.593.627	5.813.494	93.799.909	6,198
PDT	381	24	810.033	4.130.908	4.940.941	93.799.909	5,268
PTB	223	22	240.579	4.177.251	4.417.830	93.799.909	4,710
PL	212	23	206.618	3.895.650	4.102.268	93.799.909	4,373
PPS	301	22	204.854	3.535.151	3.740.005	93.799.909	3,987
PV	331	13	572.456	2.848.551	3.421.007	93.799.909	3,647
PC do B	71	13	115.718	1.866.605	1.982.323	93.799.909	1,113
PSC	202	9	90.341	1.655.504	1.745.845	93.799.909	1,861
PSOL	190	3	318.784	830.835	1.149.619	93.799.909	1,226
PRONA	127	2	88.114	819.380	907.494	93.799.909	0,967
PMN	154	3	94.303	781.383	875.686	93.799.909	0,934
PTC	110	3	52.117	754.545	806.662	93.799.909	0,860
PHS	153	2	67.265	367.754	435.019	93.799.909	0,464
PSDC	129	0	33.060	322.253	355.313	93.799.909	0,379
PT do B	112	1	40.018	271.815	311.833	93.799.909	0,332
PAN	97	1	44.460	259.367	303.827	93.799.909	0,324
PRB	21	1	58.242	185.817	244.059	93.799.909	0,260
PRP	109	0	68.211	165.286	233.497	93.799.909	0,249
PSL	99	0	39.956	150.837	190.793	93.799.909	0,203
PRTB	92	0	36.830	137.133	173.963	93.799.909	0,185
PTN	63	0	29.953	123.534	153.487	93.799.909	0,164
PSTU	28	0	36.065	65.242	101.307	93.799.909	0,108
PCB	15	0	46.763	18.003	64.766	93.799.909	0,069
PCO	30	0	15.737	13.432	29.169	93.799.909	0,031

³⁰ Tabela elaborada a partir do quadro partido/cargo 2006. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/2006/quad_part_cargo_blank.htm>. Acesso em 11 mar. 2009.

Algumas críticas estão voltadas para o modelo de distribuição do fundo partidário, porque destina apenas cinco por cento às agremiações de forma igualitária e o restante de acordo com a votação obtida para a câmara federal, contudo, nos termos já expostos no item 3.2, há uma desigualdade significativa entre os partidos políticos constituídos. Enquanto uns possuem grandes bancadas nos mais diversos postos eletivos, além de um elevado número de filiados, o que demanda também elevados custos para o seu funcionamento, outros tem os custos drasticamente reduzidos, pois não necessitam de grandes estruturas para o exercício de suas atividades.

O controle de gastos das campanhas eleitorais no Brasil ainda é tímido, apesar dos avanços obtidos nos últimos anos, principalmente pela regulamentação da arrecadação e da aplicação dos recursos financeiros pelo Tribunal Superior Eleitoral que, por meio de Resolução, tem criado mecanismos que possibilitam ao eleitorado conhecer os financiadores das campanhas e à Justiça Eleitoral acompanhar a movimentação financeira de cada candidato. O primeiro passo nesse sentido foi a determinação para que candidatos e comitês financeiros prestem contas parciais no decorrer da campanha, após decorridos, respectivamente, o primeiro e o segundo mês. Tais dados informados à Justiça Eleitoral são imediatamente disponibilizados na rede mundial de computadores, o que permite não só à Justiça, mas também à população conhecer, ainda no decorrer da campanha, a origem das receitas que estão sendo aplicadas no pleito. O mais importante nessa informação é que permite ao eleitor conhecer não apenas a origem dos recursos, mas também quais os interesses econômicos que estão apoiando cada candidato.

A movimentação financeira da campanha eleitoral ocorre por meio de depósitos realizados exclusivamente em conta bancária específica aberta para tal fim, cuja abertura está condicionada ao pedido de registro de candidatura na Justiça Eleitoral e à obtenção de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica da Receita Federal. A informatização da

Justiça Eleitoral também contribuiu para acelerar o processo de controle de gastos nas campanhas eleitorais, porque possibilitou o cruzamento de dados entre a Justiça e a Receita Federal, visto que é possível verificar a veracidade dos dados informados e a regularidade tanto dos contribuintes que realizam doações quanto daqueles que estão a serviço do candidato, seja prestando serviços ou fornecendo bens.

A rejeição das contas prestadas à Justiça Eleitoral, ainda segundo Resolução do Tribunal Superior Eleitoral, impõe a sanção de não obter quitação eleitoral durante o período do mandato para o qual o candidato concorreu, sendo uma das conseqüências a impossibilidade de concorrer ao pleito seguinte.

O financiamento das campanhas na forma como está sendo realizado atualmente traz diversas variantes, a primeira delas o desequilíbrio entre os competidores, pois aqueles que possuem maior quantidade de recursos financeiros também terão, na mesma proporção, maior probabilidade de sucesso, porque atualmente as campanhas eleitorais são desenvolvidas mediante a utilização de técnicas modernas de propaganda, o chamado “marketing” político, caracterizando-se como um modo de manipulação política do eleitor, que faz elevar o valor das campanhas eleitorais. É um efeito maléfico do dinheiro, porque desequilibra a força dos competidores, influencia e manipula o eleitor, exclusivamente pelo poder financeiro. A desigualdade econômica entre os competidores também gera a desigualdade entre os cidadãos, porque aquele que possui maior aporte financeiro tende a conquistar um maior número de eleitores, pela sua exposição na mídia, pelo poder de convencimento da propaganda, que faz com que o eleitor decida em razão da exposição do candidato na mídia e não por suas qualidades pessoais ou em decorrência do partido ao qual pertence. Isto provoca uma desigualdade entre os candidatos de um mesmo partido, como também entre candidatos de agremiações diversas e retira do eleitor a sua capacidade de decisão livre da influência do

dinheiro. Finalmente, a dependência dos candidatos, após eleitos, com os seus financiadores, conforme já exposto anteriormente, implica no cerceamento do exercício livre do mandato.

O financiamento privado das campanhas e a conseqüente dependência que os eleitos, beneficiados com esses recursos, terão para com os seus financiadores estão bem representados no seguinte texto:

“Só cabe estudar o financiamento público das campanhas pensando na e contra a corrupção. Ele é defendido sobretudo pelas esquerdas, que, mais que isso, propugnam o financiamento público ‘exclusivo’ das campanhas, proibindo-se o privado. Isso é lógico, porque as esquerdas, se não abrirem mão de seus ideais, dificilmente arrecadarão grandes fundos junto aos maiores financiadores, isto é, os ricos e as empresas privadas. Sem um financiamento amplamente público das candidaturas, essas tenderão a ser refêns dos grupos de interesse que as apóiem. O custo social pode ser maior do que a economia no gasto público resultante do financiamento privado. Grupos de interesse cobrarão, depois, com forte ágio, o que pagaram.” (RIBEIRO, 2006, p. 80)

Para viabilizar um sistema eleitoral competitivo e com menor influência do poder econômico torna-se imprescindível fixar limites às doações, não como hoje estabelecido, em percentual sobre o rendimento bruto, no caso de pessoas físicas, ou em percentual sobre o faturamento bruto, no caso de pessoas jurídicas, porém em valores fixos, impedindo que as desigualdades econômicas encontradas em nossa sociedade sejam também o reflexo das doações às campanhas eleitorais. A paridade entre as doações deve ser respeitada, não segundo o poder financeiro de cada cidadão ou empresa, mas segundo a igualdade entre eles, cada um representando uma pessoa única. A limitação imposta pela legislação brasileira, excluindo empresas e entidades do rol de contribuintes financeiramente nas campanhas eleitorais, deve abranger também aqueles que contratam com o poder público, evitando-se futuros favorecimentos pessoais ou empresariais do futuro governo e a dependência deste para com aqueles.

Não é demais lembrar que o Brasil está inserido num continente onde predominam as desigualdades sociais e a pobreza. A permissão legal para a realização das doações em percentuais às respectivas rendas obtidas, ao invés de criar um ambiente propício à eliminação

das desigualdades e ampliação da cidadania, favorece a manutenção das diferenças atualmente existentes.

A distribuição do horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão, que representa uma forma de financiamento público e contribui significativamente para a exposição de candidatos e partidos políticos, em que suas idéias, projetos e plataformas de governo podem ser livremente apresentados à população, segundo o modelo atualmente adotado permite, ainda que de forma tímida, o equilíbrio de forças entre os competidores, na medida em que distribui 1/3 terço do tempo igualmente entre todos e 2/3 segundo a representação proporcional partidária na Câmara dos Deputados. Dessa forma, ainda que os partidos e seus candidatos não disponham de elevados recursos financeiros, terão eles um espaço para divulgar idéias, propostas e programas.

A distribuição do tempo de exposição no rádio e na televisão igualmente entre todos os partidos talvez não seja a melhor forma, porque incentiva a criação de pequenos partidos políticos com a finalidade exclusiva de barganha, ou seja, os dirigentes partidários possuiriam um precioso instrumento de campanha para negociar com pretensos candidatos a pleitos futuros, ou ainda passam a contar com esse mesmo instrumento para negociar a composição de coligações partidárias, estas com finalidades meramente eleitoreiras e sem nenhuma afinidade entre os programas daqueles que a compõem.

De tudo quanto foi exposto a respeito do financiamento das campanhas eleitorais pode-se mencionar como vantagem do financiamento público a garantia de um mesmo patamar de recursos para todos os partidos políticos envolvidos no pleito, sem que haja interferência do poder econômico de empresas ou de eleitores, reduzindo, assim, a ingerência dos interesses econômicos na vida política e fortalecendo os partidos políticos, que não mais dependeriam desses interesses para desenvolverem suas campanhas, pois estariam livres para adotar programas de governo independentes.

A reforma necessita ainda de uma redução do valor máximo estabelecido para a doação, aliado ao maior controle da Justiça Eleitoral no tocante à fiscalização das contas apresentadas pelos candidatos e partidos políticos, com a imposição de sanções a partidos e candidatos que transgridam as normas legais. Tais normas devem ser estabelecidas por processo legislativo regular e não apenas por regulamentação do Tribunal Superior Eleitoral, como atualmente ocorre em algumas hipóteses.

Relativamente aos problemas que podem surgir com o financiamento público das campanhas eleitorais cabem aqui alguns destaques: o primeiro deles diz respeito ao uso do chamado “caixa dois”. Não se pode ignorar que o uso de recursos dessa espécie não está vinculado ao financiamento público ou privado, mas à falta de fiscalização ou de meios para rastrear a sua utilização, porém a injeção de dinheiro público consiste na obtenção de um financiamento que pode incentivar o abandono dessa prática ilegal. Em segundo lugar, muito se tem discutido a respeito da quantia a ser distribuída pelo governo aos partidos políticos, contudo, também aqui, o que mais importa é que muitos partidos e candidatos não serão lançados à própria sorte, sem qualquer aporte financeiro, pois terão recursos, ainda que esse valor não seja elevado, para custear as campanhas, sem dependência exclusiva de recursos próprios ou de terceiros. Uma terceira questão, sempre ventilada quando se discute reforma política, é a forma de distribuição do dinheiro público entre os candidatos, porém, não se pode esquecer que atualmente a competição é totalmente desigual, porque uns possuem grandes financiamentos ao lado de outros que nada possuem. Nesse sentido, o financiamento público representa um aporte financeiro, ainda que não elevado, porque possibilita o desenvolvimento da campanha, ainda que de uma parcela de candidatos de um determinado partido, pois a este caberá a realização da distribuição. Quando se possui um sistema político vigente amparado em partidos políticos e se pretende que estes se tornem fortes, a eles certamente caberá a tarefa de equalizar essa questão e distribuir os recursos segundo as suas prioridades, afinal os

integrantes das agremiações partidárias também escolhem os seus candidatos, fixam os valores máximos das campanhas e impõem as sanções ao descumprimento das regras estatutárias, sendo, portanto, a distribuição dos recursos financeiros públicos apenas mais uma tarefa a eles concedida.

3.5. Sistemas eleitorais

A representatividade na democracia está amparada na realização das eleições, estas por sua vez estão sujeitas a uma legislação que as regule e permita captar a vontade do eleitor. Para isso são indispensáveis as definições geográficas, a forma de captação dos votos e a conversão destes em representantes.

Para Antônio Octávio Cintra (2006, p. 128-129):

“... os sistemas eleitorais devem, enquanto instituições democráticas, satisfazer certas exigências normativas, como, entre outras, as de dar representação aos diferentes grupos, fortalecer os vínculos entre a representação e os cidadãos, aumentar a capacidade do sistema político de decidir e governar, e tornar os resultados do pleito inteligíveis para o eleitor.”

Os sistemas eleitorais adotam os princípios majoritários e proporcionais. O primeiro é aquele que elege um ou mais representantes segundo a maioria dos votos atribuídos no espaço geográfico determinado, desprezando-se os votos atribuídos às minorias, que deixam de ter representação. Esse sistema de representação é adotado pelo Reino Unido e pelos norte-americanos. No Brasil adota-se o sistema majoritário nas eleições para os cargos do executivo e do Senado.

O sistema eleitoral proporcional é aquele em que o resultado do pleito reflete a proporcionalidade dos votos atribuídos aos concorrentes. Por esse sistema os grupos sociais e políticos estão representados no Parlamento segundo a proporção manifestada pelo eleitorado.

“O parlamento deve ser um mapa acurado das divisões e tendências da sociedade, reproduzindo-as em seus tamanhos relativos. Para seus propugnadores, ele é mais justo, representativo e atende melhor ao imperativo democrático de dar voz às minorias, do que o princípio majoritário” (CINTRA, 2006, p. 130).

Os sistemas eleitorais proporcionais variam de um Estado para o outro, sendo encontrados diversos modelos de proporcionalidade e variadas combinações de modelos, como segue:

a. Os representantes podem se eleger na circunscrição ou distrito nacional — como ocorre em Israel — ou em porções menores do território, que podem ser os estados ou províncias (caso brasileiro) ou parcelas destes.

b. Em cada distrito, pode-se eleger número variável de representantes. O tamanho da representação eleita por um distrito é sua magnitude e, quanto maior, maior a proporcionalidade dos resultados.

c. Pode-se dar ao eleitor maior ou menor influência na escolha dos representantes. Como, no sistema proporcional, cada distrito elege certo número deles, os partidos apresentam seus candidatos em listas, de características variáveis. Uma dá maior liberdade ao eleitor, ao lhe permitir escolher um candidato dentre os arrolados pela lista do partido, outras, maior força ao partido, sendo o eleitor obrigado a votar na lista elaborada pelo partido e não em candidatos individuais. No voto em candidato, contam, na distribuição de cadeiras, os votos por ele conquistados pessoalmente. No voto partidário (voto na lista, tal como o nosso voto de legenda), vota-se no conjunto dos candidatos, ou seja, numa chapa partidária.” (CINTRA, 2006, p. 130)

A divisão do território em circunscrição ou distrito delimita a área territorial em que o candidato pode conquistar votos, elegendo neste espaço, um ou vários candidatos, dependendo do número de vagas. No Brasil adotou-se a divisão por Estados, para eleição dos senadores e dos deputados federais. A redução do espaço territorial favorece a diminuição dos custos da campanha eleitoral, porque a divulgação dos nomes dos concorrentes está restrita ao distrito. Por outro lado, quanto menor o espaço maior é a possibilidade de o eleitor conhecer os candidatos, em razão da proximidade destes com aquele.

“d. Um tipo polar de lista é a lista fechada e preordenada, cabendo ao eleitor votar pela lista tal como se lhe oferece, ou rejeitá-la por inteiro. É invariável a ordem de precedência dos candidatos, fixada pelo partido antes da eleição. Na distribuição das cadeiras pelo partido, segue-se a ordem previamente estipulada por este e conhecida do eleitor. Temos, nesse tipo, o caso extremo do voto partidário, não personalizado. Outros tipos de lista flexibilizam a lista fechada e preordenada. O eleitor pode, em alguns casos, mexer com a ordem prefixada, seja colocando um número diante do nome dos candidatos, para indicar quem deseja em primeiro lugar, segundo, terceiro, etc., diferentemente da ordem prefixada, seja dando um voto personalizado a um ou mais candidatos da lista (chamado voto preferencial). Em outros casos, pode também riscar nomes de candidatos que não deseja na lista, que se torna, então, semiaberta. Na lista aberta, não apenas o eleitor pode introduzir as transformações acima mencionadas, como também pode combinar, numa nova ordenação, candidatos de listas diferentes (chama-se a isto *panachage*) ou introduzir nomes novos. Caso extremo de lista aberta é o adotado no Brasil. A lista partidária é, aqui, apenas uma relação oficial dos candidatos registrados, cabendo ao eleitor escolher um nome entre os apresentados (podendo, porém, optar por votar na legenda partidária, em vez de num candidato). Após o pleito, os candidatos são ordenados pela sua votação pessoal, sendo eleitos os mais votados, até preencher o número de vagas do partido (Nicolau, 2004, p. 42-61; Nohlen, 1981, p. 106-151).” (CINTRA, 2006, p. 130)

O modelo de lista aberta brasileiro, como já mencionado, provoca uma competição entre os candidatos de uma mesma agremiação partidária, tornando-as cada vez mais frágeis, pois a divulgação da campanha gira em torno de um nome pessoal e de propostas também vinculadas a esse nome, relegando para segundo plano o partido político.

“e. Alguns países distribuem as cadeiras proporcionalmente, mas em duas fases. Na primeira, distribuem-nas em nível de distrito (estados, províncias ou divisões menores). Para corrigir eventuais desproporcionalidades surgidas nessa primeira rodada, fazem uma segunda distribuição de cadeiras em nível nacional, usando as cadeiras restantes da primeira distribuição.

f. Para a distribuição proporcional das cadeiras entre os partidos, adotam-se regras matemáticas, chamadas fórmulas eleitorais, divididas em dois grandes grupos: o dos divisores e o dos quocientes. Quando se adotam os divisores, os votos dos partidos, totalizados no distrito, são divididos por uma série crescente de divisores, sendo os mais conhecidos os divisores d’Hondt (1, 2, 3...) e os Sainte Laguë (1, 3, 5...). Os quocientes da divisão, conhecidos como médias, são dispostos em ordem decrescente, e permitem sucessivas rodadas de distribuição das cadeiras disponíveis, cabendo sempre a cadeira ainda não distribuída ao partido que, em cada rodada, apresentar a maior média (donde a denominação de “método das maiores médias”). No caso dos quocientes eleitorais, divide-se o total de votos pelo número de cadeiras a preencher (quociente Hare). O resultado da divisão é o quociente eleitoral, pelo qual se divide o total de votos de cada partido, para calcular quantas cadeiras cada um conquistou (seu quociente partidário). É preciso ainda uma regra para distribuir as cadeiras restantes, após a primeira distribuição. No Brasil, adotamos o quociente Hare na primeira operação, mas se usam os

divisores d'Hondt para distribuir as sobras (Lei 4.737/1965, art. 109).” (CINTRA, 2006, p. 130).

Os sistemas partidários podem provocar impactos nos partidos políticos e frequentemente encontram-se afirmações dando conta de que o sistema majoritário leva ao bipartidarismo enquanto o proporcional conduz ao multipartidarismo. Contudo, para um estudo do efetivo impacto é indispensável que se conheça os grupos sociais de um Estado, os partidos que os representam, sua distribuição geográfica, entre outras peculiaridades. Sem a obtenção desses dados não há como considerar que determinado sistema favoreça o surgimento ou a extinção de partidos políticos.

O sistema eleitoral proporcional permite às minorias eleger os seus representantes e, apesar de fracionar a representação política dos partidos, concede aos grupos sociais a participação parlamentar de acordo com o apoio político obtido.

O sistema de representação proporcional pode ser de dois modelos, o de listas abertas e o de listas fechadas. O sistema de lista aberta é aquele em que o partido apresenta a lista de candidatos que concorrerão aos cargos em disputa e transfere ao eleitor a escolha dos candidatos, independente de sua posição na lista e, dessa forma, os candidatos que obtêm as votações mais expressivas estarão eleitos de acordo com o número de vagas obtidas pelos respectivos partidos, ou seja, a lista de eleitos será elaborada em ordem decrescente de votação dos concorrentes. Esse é o sistema vigente no Brasil para os cargos eletivos pelo sistema proporcional, deputados federais, estaduais e distritais e vereadores, que compõem, respectivamente, a Câmara dos Deputados, as Assembléias Legislativas Estaduais e Distrital e as Câmaras Municipais.

O modelo de representação proporcional por lista fechada é aquele em que o partido elabora a lista de candidatos já ordenada, segundo a preferência dos integrantes partidários, cabendo ao eleitor escolher apenas o partido político de sua preferência, ou então aquele que apresenta uma lista melhor qualificada, no seu ponto de vista, estando eleitos tantos

candidatos quantas forem as vagas conquistadas pelo respectivo partido, obedecendo-se a ordem pré-estabelecida. Esse modelo não permite ao eleitor escolher um candidato individualmente, pois seu voto é direcionado ao partido político, o que ocorre atualmente com os votos de legenda, nas eleições proporcionais brasileiras.

A discussão em torno dos sistemas eleitorais de listas fechadas não é recente e tem suscitado controvérsias, não só entre políticos, mas também entre estudiosos, cabendo trazer a colação alguns argumentos apresentados que defendem tanto um quanto outro sistema:

“Redução da escolha dos eleitores. O sistema de lista aberta permite que o eleitor faça duas escolhas simultaneamente: por um determinado partido (ou coligação) e por um determinado candidato que concorre por esse partido (ou coligação). No sistema de lista fechada o eleitor poderia apenas votar no partido. Assim, nas situações em que o eleitor tivesse alguma restrição por um ou mais nomes dispostos nos primeiros lugares da lista (e que provavelmente seriam eleitos) ele não teria nada a fazer. Portanto, o eleitor teria a sua margem de escolha reduzida.

Os defensores da lista fechada argumentam que o funcionamento do sistema representativo no Brasil já tem vários mecanismos que afetam a escolha dos eleitores. O primeiro é a coligação entre os partidos, que permite que o voto dado em um candidato de um partido acabe contribuindo para eleger um candidato de outro. O segundo é a constante troca de partido por parte dos deputados durante o mandato, o que viola a noção de representação partidária; cerca de 1/3 dos deputados abandonam a legenda pela qual eles foram eleitos durante o mandato. O terceiro é um limitado controle da atividade parlamentar: os eleitores têm a liberdade de escolher o seu candidato, mas essa decisão não passa da cabine eleitoral, já que meses depois da eleição já é muito reduzido o contingente de eleitores que se lembram do nome do candidato em quem votaram — a pesquisa Estudo Eleitoral do Brasil (ESEB) realizada em dezembro de 2002, dois meses depois da eleição, revelou que apenas 44% dos eleitores lembravam do nome do candidato a deputado federal.” (NICOLAU, 2006, p. 134-135)

A escolha do eleitor, no modelo de representação proporcional brasileiro, não lhe garante que o seu candidato será eleito, pois depende da quantidade de votos obtidos para classificá-lo dentro do partido ou da coligação. Quando o partido concorre isoladamente e a opção do eleitor não obtém a classificação entre os eleitos, o voto favorecerá outro candidato, ainda que tenha a restrição do eleitor. Por outro lado, se o partido concorreu coligado, o voto poderá ser direcionado não apenas a outro candidato, mas também a outro partido político, o que equivale a dizer que não há qualquer redução na escolha do eleitor.

“A oligarquização dos partidos. Para muitos críticos, o principal efeito da introdução da lista fechada no Brasil seria a ‘oligarquização’ dos partidos. Os dirigentes de cada seção partidária passariam a ter o poder de controlar a indicação dos nomes que comporiam a lista, priorizando seus aliados para ocuparem os primeiros lugares na lista e deixando os adversários na parte inferior da lista. O risco existe, mas é importante lembrar que alguns países utilizam os sistemas de lista fechada com relativo sucesso. Portugal e Espanha, por exemplo, a adotaram ainda na fase de redemocratização e conseguiram organizar um sistema partidário consistente. A África do Sul e Israel têm utilizado o sistema de lista fechada para favorecer determinados grupos étnicos e religiosos, e a Argentina para garantir a representação feminina na Câmara dos Deputados. A Suécia utilizou com sucesso a lista fechada até 1994. Não há nenhuma evidência de que os partidos nestes países sejam menos democráticos do que os de outras democracias. Poder-se-ia esperar que a lista fechada estivesse associada a uma menor renovação parlamentar (uma evidência indireta de oligarquização). A pesquisa feita pelos cientistas políticos ingleses Richard Matland e David Studlar, comparando 25 diferentes países, mostrou que não há nenhuma relação entre o sistema eleitoral e a taxa de renovação parlamentar. Outra premissa equivocada da crítica da ‘oligarquização’ é imaginar que o processo de seleção de candidatos não mudaria sob a vigência de um novo sistema eleitoral. Hoje os eleitores podem votar em um dos candidatos, mas a lista de nomes é selecionada pelos partidos de maneira fechada. Em geral, os nomes são escolhidos pelos dirigentes partidários e aprovados nas convenções. Com a maior importância conferida aos partidos no sistema de lista fechada, também é plausível imaginar que poderíamos ter partidos menos ‘oligarquizados’ (com primárias e convenções mais disputadas, por exemplo), do que os que temos hoje. Além disso, é possível criar instrumentos para reduzir o controle dos líderes, tais como: assegurar que a lista será formada proporcionalmente entre as diversas chapas que disputarão a convenção; garantir que a escolha pelos delegados (ou filiados) dos nomes que comporão a lista terá que ser feita pelo voto secreto.” (NICOLAU, 2006, p. 135)

No que diz respeito à oligarquização cabe ressaltar que atualmente as listas são elaboradas pelos partidos políticos, sendo comum o interesse manifestado por cidadãos em concorrer que, no entanto, não conseguem vaga na sua legenda. A implantação da lista fechada implica numa campanha partidária única, o que exige um comprometimento dos respectivos membros do partido. Para que todos contribuam com seus esforços na busca de maior número de vagas é indispensável que o partido negocie a composição da lista e apare as eventuais arestas.

“Ausência de prestação de contas personalizada. Uma crítica mais consistente à lista fechada é que ela não incentiva uma ligação direta dos representantes com os seus eleitores. Neste modelo, a principal motivação do deputado é cultivar o trabalho partidário (pois é esse que garante a boa posição da lista na eleição seguinte), e o parlamentar tem muito pouco interesse em prestar contas de seu mandato à população em geral. Essa é a

principal crítica feita ao funcionamento da lista fechada na Argentina, em Israel e na Espanha.

No sistema de lista aberta em vigor no Brasil os deputados são movidos pela necessidade de sempre estarem conectados às suas bases. Os críticos da lista aberta alegam que essa conexão nem sempre é feita de maneira eficiente: algumas áreas do estado ficam sem representação direta, já que não conseguem eleger representantes, enquanto outras ficam sobre-representadas; alguns deputados passaram a representar interesses de grupos muito específicos (movimentos sociais, grupos econômicos, igrejas, corporações) em detrimento de interesses mais gerais; sem contar o disvirtuamento do mandato com envolvimento em esquemas de corrupção.” (NICOLAU, 2006, p. 135-136)

No que diz respeito à prestação de contas, já se expôs no tópico destinado ao financiamento das campanhas eleitorais, que o sistema de lista aberta incentiva a concorrência entre os candidatos de uma mesma agremiação partidária e igualmente favorece a submissão dos candidatos a grupos que o apóiam financeiramente, isto sem deixar de lado a possibilidade de barganha ou compra de votos, pois compete ele não só com os demais partidos, mas também com os companheiros de sua própria agremiação. Dessa forma, a conquista de votos é tão fundamental para a sua vitória quanto a superação dos colegas de partido.

A prestação de contas individualizada em nada contribui para aumentar a ligação entre o candidato e o eleitor. Primeiro, porque o candidato que dispõe de recursos financeiros elevados conquista o eleitorado por meio da mídia e, segundo, porque aumenta o seu comprometimento com os seus financiadores, dos quais depende, em detrimento do interesse da coletividade.

A lista fechada, por seu turno, incentiva o pretense candidato a conquistar as suas bases, isto com a finalidade de obter uma posição privilegiada na lista partidária, enquanto que o financiamento privado, se houver, será direcionado ao partido, eximindo o concorrente de um compromisso direto com o financiador.

Podem-se mencionar ainda, como vantagens do sistema proporcional de listas partidárias fechadas:

- “1. Facilitam o trabalho dos líderes partidários de organizar uma lista coerente com o programa e objetivos do partido, favorecendo, no Parlamento, a governabilidade democrática.
2. Promovem maior coerência e coesão partidária ao premiar militantes ligados à estrutura interna do partido e alinhados com os principais líderes partidários, coibindo, também, o ‘troca-troca’ de partidos.
3. Diminuem a competição entre militantes, unificando o partido especialmente durante as campanhas eleitorais, e permitindo a inclusão de candidatas femininas e/ou minoritárias de acordo com a proposta do partido ou a legislação de cotas em vigor.
4. Permitem que o eleitor faça uma opção mais centrada sobre a proposta geral do partido, ainda que levando em conta uma relação de interesses individualizada com alguns membros da lista.
5. Facilitam o trabalho dos tribunais eleitorais, que teriam apenas uma conta por partido para fiscalizar.” (HOFMEISTER, 2007, p. 62)

Pelas razões expostas neste tópico, pela desvinculação direta dos candidatos aos financiadores das campanhas eleitorais e seguindo em direção ao fortalecimento partidário, que foi o encaminhamento dado no desenvolvimento deste trabalho, manifesta-se favoravelmente a implantação do sistema de listas preordenadas pelos partidos políticos.

3.6. Coligações eleitorais

O termo Coligação tem sido empregado no direito eleitoral para definir o agrupamento ou associação de partidos políticos. Pelo sistema eleitoral brasileiro vigente, quando o eleitor opta por votar na legenda partidária, cujo partido integra uma coligação eleitoral, o seu voto é computado para a lista única da coligação, interferindo diretamente na contagem dos votos para obtenção do quociente eleitoral. Posteriormente, na distribuição das cadeiras, são eleitos os candidatos melhores classificados entre os integrantes da respectiva coligação, independente do partido político que recebeu o voto de legenda.

A união de partidos políticos ocorre de duas formas: a primeira quando a junção se dá no período que antecede a eleição e tem por objetivo reunir forças com vistas a obtenção

de um determinado cargo eletivo, nas eleições majoritárias, ou alcançar um número maior de cadeiras, nas eleições proporcionais. Essa união também pode ter a finalidade de atingir um determinado patamar de votos, um percentual que possibilite participar da distribuição das cadeiras em disputa, quando há cláusulas que excluem da distribuição os partidos que não recebem determinada quantidade de votos. A segunda forma de associação partidária é aquela que se dá após a realização das eleições e tem por finalidade sustentar o governo eleito, gerando, como contrapartida, a distribuição de cargos de direção entre os partidos agrupados.

As coalizões, em ambas as formas, podem não ser duradouras, pois enquanto aquelas realizadas no período anterior às eleições tem o seu término com a realização do pleito, aquelas que dão sustentabilidade ao governo também podem ser desfeitas de acordo com os interesses em jogo durante o mandato. Em meio a estas duas possibilidades está a representatividade do eleitor, que pode ser abalada, ora porque o eleitor aprovou uma união e esta se desfez com o pleito, ora porque o eleitor escolheu determinados partidos ou candidatos em oposição ao outro concorrente e a coligação destes, para sustentar o governo, deita por terra a sua expectativa em relação à escolha manifestada nas urnas.

Conforme já exposto no capítulo 2, em texto de autoria de Alberto J. Olvera (2006, p. 67), quando trata da coalizão presidencial brasileira, há um elevado custo para a realização de alianças, porque estas são frágeis em decorrência da dispersão programática e de forças, fracionadas entre as numerosas agremiações partidárias constituídas. Nessa conjuntura, as composições ajustadas são oportunistas, ou seja, de curta duração e sem um compromisso efetivo.

Portanto, o sistema eleitoral deve impedir a concretização de coligações exclusivamente voltadas para o período eleitoral, porque agrupam partidos políticos sem afinidades ideológicas e distorcem a vontade do eleitor.

3.7. Proposta legislativa

O Congresso Nacional Brasileiro vem a longos anos discutindo a reforma política, tendo nesse período aprovado a Lei das Inelegibilidades, em 1990, a Lei dos Partidos Políticos, em 1995 e a Lei das Eleições, em 1997, contudo, os demais projetos, que enfrentavam questões importantes sobre o sistema político, não avançaram o suficiente para lograr aprovação. Em 2007, o Plenário da Câmara dos Deputados rejeitou o Projeto de Lei nº 8039/1986 e com ele foram arquivadas as demais proposições daquela Casa que tratavam da matéria³¹.

O Projeto de Lei (ANEXO) do Deputado Regis de Oliveira, ainda em tramitação naquela Casa, tem por objeto a reforma política e propõe mudanças nas pesquisas eleitorais, no voto de legenda em listas partidárias, institui federações partidárias, regula o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, dispondo também sobre o financiamento de campanha e a realização de coligações partidárias.

³¹ Decisão proferida em 30.05.2007: “Rejeitado este Projeto de Lei nº 8.039, de 1986. Em consequência, ficam prejudicados os Projetos de Lei de nºs 5.654/90 {1.921/89, 4.567/89 [3.322/89 (4.334/89), 3.365/92, 487/03], 101/91, 107/91, 2.356/91, 741/95, 195/99, 857/99, 1.579/99 (1.180/03), 1.580/99, 1.974/99, 2.610/00, 2.888/00, 2.999/00, 4.592/01, 5.980/01, 6.042/02, 783/03, 1.126/03, 2.370/03, 3.710/04, 4.648/04, 7.434/06, 624/07}, 1.562/99 [669/99 (1.336/99), 1.575/99, 3.367/00, 7.048/02, 82/03, 551/03, 1.067/03], 2.220/99 [4.909/99 (1.581/99, 1.585/99), 2.944/00, 3.668/00, 878/03 (1.359/03, 1.909/03), 5.790/05, 6.892/06, 46/07], 3.383/00, 3.428/00 (3.949/00, 992/03), 4.593/01 {671/99 [830/99, 1.495/99, 1.604/99, 6.826/02 (933/03, 6.772/06), 1.326/03, 4.635/04], 1.577/99 (2.948/00), 385/03, 2.019/03 (3.360/04), 5.985/05}, 5.268/01 [2.495/03 (2.841/03, 7.285/06), 2.679/03], 5.308/01, 5.459/01, 5.618/01 {4.679/98 [1.024/99, 4.081/01, 4.149/01 (6.947/06)]}, 5.801/01, 7.293/02 [4.788/98 (4.878/98, 274/99, 1.584/99, 2.522/00, 3.692/00, 4.404/01, 5.304/01, 5.748/01, 3.949/04), 7.294/02, 3.956/04, 4.672/04 (4.774/05, 6.938/06, 356/07)] e 5.975/05 (6.895/06, 1.008/07), apensados.”

No processo 1712/2003 foi proferida pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados a seguinte decisão em 16/08/2007: “Tendo em vista a rejeição pela Câmara dos Deputados, em 30 de maio de 2007, do Projeto de Lei 8.039/86, que “Dispõe sobre a proibição de propaganda oficial e dá outras providências”, e seus apensados, declaro a prejudicialidade, nos termos do art. 164, inciso II, do Regimento Interno, dos projetos de lei nos 4.007/97, 2.355/00, 3.117/00, 3.797/00, 5.143/01, 6.216/02, 7.000/02, 133/03, 286/03, 719/03, 1.712/03, 2.630/03, 4.378/04, 4.339/04 e 4.804/05. Publique-se.” DCD de 17/08/07 PÁG 40937 COL 01.”

A justificativa trazida pelo Projeto é pertinente, pois tem a finalidade de contornar a regra do quociente eleitoral, enquanto o eleitor ignora essa mecânica, que consiste em transferir os votos de um candidato a outro, inclusive de outra agremiação partidária. Prossegue a fundamentação da reforma asseverando que o sistema vigente pode afetar a legitimidade da representação, em razão do caráter oportunista das alianças, o que foi objeto de estudo no Capítulo 3, item 3.3.

Os temas relativos às pesquisas eleitorais, funcionamento parlamentar e propaganda eleitoral tratados no Projeto (ANEXO) não foram objeto de apreciação neste trabalho, visto que tais proposições não estão inclusas nos tópicos desenvolvidos nesta dissertação.

Extinção das coligações. As coligações eleitorais, que no modelo vigente visam apenas o sucesso nas eleições, tem sido efêmeras, pois na quase totalidade dos casos se extingue com a realização do pleito. O eleitor, por sua vez, além de desconhecer a sistemática adotada, vota em um partido ou candidato e pode ter a sua opção de voto contabilizada para eleger candidato de agremiação diversa. Assim, a extinção das coligações com finalidades exclusivamente eleitorais, que tem vigência apenas no período que vai desde a realização das convenções até a divulgação dos resultados, representa um avanço para a solidificação dos partidos políticos.

A proposta mantém o quociente eleitoral nos moldes atualmente vigentes, porém, eleitos serão aqueles que figurarem no mesmo quantitativo na lista obedecendo-se a ordem estipulada pelo partido.

A criação de uma federação, reunindo dois ou mais partidos políticos, permite fixar relações estáveis e duradouras entre eles, pois estas deixam de ter finalidades exclusivamente eleitoreiras, para permanecerem por um período mais longo, visto que o prazo mínimo de vigência será de três anos, possibilitando não só a eleição, mas também garantir a sustentabilidade de um governo ou o fortalecimento da atividade parlamentar entre os

partidos. A proibição de composição nos quatro meses anteriores ao pleito impede, ainda que parcialmente, os acordos realizados com a finalidade única de obter vantagens no pleito que se aproxima.

No que diz respeito à sua amplitude, que passa a ser de âmbito nacional, este pode ser um impedimento à sua criação, pois se tratando de um país com dimensões continentais, as grandes diferenças existentes entre as regiões podem inviabilizá-las. Aqui, a restrição se apresenta como prejudicial, porque a união de âmbito regional torna viável não só a eleição, mas também o exercício do mandato com apoio e responsabilidade dos seus integrantes.

A proposta de redação para o artigo 39 da Lei 9.096/95 proíbe a utilização de recursos advindos de pessoas físicas ou jurídicas no financiamento das campanhas eleitorais. Conforme já exposto anteriormente, no modelo atualmente vigente há um significativo desequilíbrio financeiro entre os candidatos, não apenas pelo fato de receberem doações de particulares, mas especialmente pelo alto valor que podem ser canalizados por grandes empresas ou empresários para uma determinada campanha. Portanto, merece apoio o financiamento público.

Uma forma de eliminar as distorções existentes consiste em limitar a um valor mínimo e não em percentuais de renda, como ocorre na atualidade. O que se deve ter em mente não é a interferência pura e simples de qualquer quantia, mas o desequilíbrio que se caracteriza pelo recebimento de quantias elevadas que efetivamente colocam em desigualdade os competidores.

O sistema de lista fechada trazido pelo projeto também merece aplauso, porque elimina a concorrência entre os candidatos da mesma agremiação partidária, além de reduzir drasticamente a possibilidade de submissão dos concorrentes a conglomerados empresariais. A campanha será única para todos os candidatos e a estes cabem a tarefa de realizar uma atividade política no interior de seus partidos políticos, visando obter uma colocação

privilegiada na lista ordenada elaborada pelo partido. A competição passa a ser partidária, com os grupos competindo um com o outro, diferente do sistema atual em que cada concorrente está em competição com todos os demais, inclusive aqueles que integram o seu partido político.

O voto secreto dos convencionais tem papel importante porque pode eliminar eventuais barganhas que buscam não só lograr êxito na escolha dos candidatos, mas também uma colocação no topo da lista. Por outro lado, o convencional está livre para decidir em conformidade com a sua intenção, pois o voto aberto comumente está mais vulnerável às pressões e ingerências dos mais poderosos.

O número com o qual o candidato concorre, que passa a ser o da coligação e não aquele atribuído ao partido, é de suma importância principalmente para orientar o eleitor, pois este terá pleno conhecimento de que há uma coligação, cujos votos serão computados para os candidatos que a ela integram, sem qualquer distinção partidária. A numeração única dá especial destaque à unicidade dos concorrentes, possibilitando ao eleitor conhecer o grupo ao qual está direcionando o seu voto.

O financiamento público da campanha será realizado pelo governo federal, cuja distribuição está a cargo do Tribunal Superior Eleitoral, que atualmente já desempenha essa função relativamente às importâncias destinadas aos partidos políticos, pelo fundo partidário, e também aquelas relativas ao recolhimento das multas eleitorais. O financiamento público, ainda que não distribuído igualitariamente entre os partidos políticos, mesmo porque estes são desiguais, reserva uma quantia para cada agremiação, custeando a realização da campanha. No atual modelo, o que se verifica é que grandes agremiações são abastecidas com altas importâncias, enquanto aquelas menores realizam campanhas modestas, pois estas por vezes nada recebem dos financiadores particulares, representando um avanço na consolidação partidária e na redução das desigualdades entre os concorrentes.

No que diz respeito à administração financeira das campanhas eleitorais e à prestação de contas, que passam a ser realizadas exclusivamente pelos partidos políticos, em substituição ao modelo vigente de administração individualizada por candidato, não se pode negar que a concentração das contas unicamente em um órgão do partido político, permite aprofundar a análise da movimentação financeira, bem como o cruzamento de dados com outros órgãos da administração pública, o que já vem ocorrendo com a Receita Federal, porém de forma precária em decorrência do volume de dados e do grande número de prestações de contas.

O projeto ora em comento traz efetivas mudanças no sistema político partidário, diferentemente das reformas, preconizadas pelo Congresso Nacional e constantemente divulgadas pela mídia, que não possuem a profundidade necessária para as mudanças, porque tratam exclusivamente de questões periféricas e de menor importância.

CONCLUSÕES

Na primeira parte deste estudo foram tratados temas que possuem relevância para o sistema político, como a função do Estado, que é proporcionar o bem comum da sociedade, mediante ações realizadas com ética e moralidade. As formas com as quais as atividades estatais se desenvolveram foram modificadas ao longo dos séculos, desde o regime monárquico até o democrático, este com a participação de todo o povo. Essa crescente participação do povo assume importância cada vez maior, porque é o próprio povo quem decide o seu destino, isto é, o melhor caminho para a sociedade.

Os partidos políticos, por sua vez, destacam-se em importância, porque são constituídos, na sua essência, com a finalidade de influenciar as decisões do parlamento, para que estes decidam segundo a vontade do povo, para o bem da coletividade. Para isso, devem ser estruturados para assumirem a responsabilidade na consecução de planos de governo eficazes e duradouros.

Hoje convivemos com o regime político democrático, que é um direito dos povos, porque está constituído por regras que representam princípios e valores que asseguram, entre outros, os direitos à liberdade e à igualdade.

Relativamente às experiências, dificuldades, fragilidades e avanços dos países latino-americanos, o objetivo não foi simplesmente transpor a política daqueles a este, mas por constituírem um grupo de nações com características semelhantes, cujos destaques são a pobreza e a desigualdade social, recolher as experiências e compará-las, na busca do aprimoramento da democracia e da efetivação dos direitos da sociedade. Constatou-se um progresso notável na democratização do acesso ao governo em toda a América Latina, que num passado recente estava sob o domínio de regimes autoritários. Merece menção a

conquista do direito ao voto, a liberdade de escolha do eleitor, o acesso aos cargos públicos por meio de eleições e a estabilidade dos mandatos, que são exercidos por todo o período para o qual foram conferidos, no entanto, seus povos ainda não adquiriram a efetiva cidadania, indispensável para a construção da dignidade humana.

Apesar dos avanços, a atenção deve se voltar para algumas ameaças à ordem democrática, que foram identificadas por líderes latino-americanos, tais como a multiplicação dos grupos de interesse, a influência externa, especialmente a financeira, o narcotráfico e os meios de comunicação, este último responsável pela formação da opinião pública em favor de interesses particulares, em prejuízo da coletividade.

Outro fator que merece especial atenção é a quantidade de latino-americanos que manifestam preferência pela democracia, porém elevam em maior grau de importância os problemas econômicos, assim como aceitam a supressão da democracia em troca do desenvolvimento econômico.

No que diz respeito ao sistema político nacional, o presente trabalho buscou analisar alguns pontos da reforma política que constituem alicerces para uma democracia sólida e com instituições que garantam a normalidade e regularidade dos avanços democráticos.

Assim, a fidelidade partidária não pode ser abandonada a segundo plano, exigindo meios capazes de coibir a migração partidária exclusivamente eleitoreira e que em nada contribui para o desenvolvimento de nosso Estado.

O financiamento das campanhas eleitorais exige especial atenção no processo de reforma política, primeiro, pela desigualdade que gera entre os competidores e, segundo, pela dependência que impõe ao eleito em face daqueles que o financiam na conquista do cargo eletivo. Uma das formas de amenizar essa desigualdade consiste na constituição de um financiamento público para as campanhas eleitorais, em que cada partido receba um valor determinado para aplicar nas campanhas eleitorais de seus competidores, criando um

equilíbrio entre eles, mudando uma realidade comum entre a existência de campanhas milionárias que estão em contraste com outras que nada recebem de aporte financeiro. Ao mesmo tempo, a concorrência tem sido crescente, e quanto maior a concentração do eleitorado, também maior é o número de candidatos.

A fidelidade partidária e o financiamento das campanhas políticas são temas que estão não só interligados, mas dependentes entre si, primeiro, porque o atual sistema merece modificação urgente para eliminar a concorrência existente entre os candidatos de uma mesma agremiação partidária que se lançam em disputa e, segundo, porque recebendo recursos exclusivamente de particulares, normalmente a estes se submetem quando do exercício do mandato, deixando de lado as propostas partidárias e trabalhando exclusivamente para o sucesso pessoal, visto que a disputa em um mandato futuro dependerá em grande parte dos aportes financeiros.

A rigidez no controle da realização de gastos nas campanhas eleitorais deve ser aprimorada, com a finalidade de coibir os abusos e equilibrar a disputa. A isso alia-se a proposta de redução das interferências do poder econômico, mediante fixação de limites reduzidos para doações particulares às campanhas eleitorais.

No mesmo sentido a proposta de criação de listas partidárias preordenadas para os cargos proporcionais, pois a disputa interna entre os candidatos se restringirá à corrida pela indicação em convenção partidária, o que reduz sensivelmente a influência do poder econômico sobre os candidatos individualmente considerados.

A proposta política em trâmite no Congresso Nacional representa um avanço para o processo democrático implantado no país, mas ainda está longe de obter consenso, e para que logre aprovação indispensável é a participação não apenas da classe política, mas também de toda a sociedade, especialmente das classes mais politizadas, que podem contribuir para a

existência de mandatos eletivos partidários impessoais, o que não se tem visto no modelo vigente.

REFERÊNCIAS

- A Democracia na América Latina rumo à uma democracia de cidadãos e cidadãs. Preparado pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Tradução Mônica Hirts. Santana do Parnaíba, SP: LM&X, 2004.
- ARISTÓTELES. **A política**. Tradução Roberto Leal Ferreira. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006. (Clássicos)
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do Estado e ciência política**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- _____. **Teoria do Estado**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Código eleitoral anotado e legislação complementar**. 8. ed. rev. e atual. Brasília: TSE, 2008. 1. v.
- CINTRA, Antônio Octávio. Sistema eleitoral. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- DÓRIA, A. de Sampaio. **Direito constitucional: curso e comentários à constituição**. 3ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1953. 510p.
- DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Tradução Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- HOBBS, Thomaz. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 1. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1974. Os Pensadores.
- HOFMEISTER, Wilhelm; SANTOS, Gustavo Adolfo Pedrosa Daltro. **Escola Política**: Os partidos na democracia: uma introdução para a formação política. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, n. 02. 2007.
- HORBACH, Carlos Bastide. A democracia possível hoje. **Revista de direito constitucional e internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 17, n. 67, p. 7-31, abr.-jun. 2009.
- KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Tradução Luís Carlos Borges. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. (Justiça e direito)

MELO, Carlos Ranulfo F. Migração partidária na câmara dos deputados: causas, conseqüências e possíveis soluções. In: BENEVIDES, Maria Victória; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo (Orgs.). **Reforma política e cidadania**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MÜLLER, Friedrich. **Fragmento (sobre) o poder constituinte do povo**. Tradução de Peter Naumann. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

NICOLAU, Jairo. Lista aberta – Lista fechada. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

OLVERA, Alberto J. Transição e governabilidade nas democracias Mexicana e Brasileira. Tradução Áurea Cristina Mota. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

POZZOLI, Lafayette. **Maritain e o direito**. 1. ed. São Paulo: Loyola, 2001. Coleção Instituto Jacques Maritain do Brasil.

_____. Globalização, direito comunitário e América Latina. In: **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo (IASP)**. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 8, n. 15, p. 132-167, jan.-jun. 2005.

RIBEIRO, Renato Janine. Financiamento de campanha (público versus privado). In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**: ensaio sobre a origem das línguas; discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. Tradução Lourdes Santos Machado. 5 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991. (Os pensadores, 6)

SAMUELS, David. Financiamento de campanha e eleições no Brasil: o que podemos aprender com o “caixa um” e propostas de reforma. In: BENEVIDES, Maria Victória; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo (Orgs.). **Reforma política e cidadania**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Tradução de Waltensir Dutra. Ed. Brasileira rev. e ampl. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982.

SPECK, Bruno Wilhelm. Cinco teses sobre o financiamento da competição política e a proposta da respectiva reforma. **Consulex**, Brasília, DF, ano 8, n. 179, p. 35-37, jun. 2004.

TRICHÊS, Janete; VIEIRA, Reginaldo de Souza. A democracia interna nos partidos políticos. In: WOLKMER, Antonio Carlos; VIEIRA, Reginaldo de Souza (Orgs.). **Estado, política e direito: relações de poder e políticas públicas**. Criciúma, SC: UNESC, 2008.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Que reforma? **Estudos avançados**. Universidade de São Paulo, São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, v. 18, n. 51, p. 195-207, (mai./ago. 2004), 2004.

WELTER, Belmiro Pedro. (Des)Velamento da cidadania na democracia constitucional. **Revista de direito constitucional e internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 15, n. 61, p. 75-96, out.-dez. 2007.

WOLKMER, Antonio Carlos. Repensando a questão da historicidade do Estado e do direito na América Latina. In: WOLKMER, Antonio Carlos; VIEIRA, Reginaldo de Souza (Orgs.). **Estado, política e direito: relações de poder e políticas públicas**. Criciúma, SC: UNESC, 2008.

ANEXO - PROJETO DE LEI Nº 1210, DE 2007³²

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 n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei 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 n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

Art. 2º Os artigos adiante enumerados da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 105. (REVOGADO)

.....
 Art. 107. Determina-se para cada partido ou federação o quociente partidário dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda, desprezada a fração. (NR)

Art. 108. Estarão eleitos tantos candidatos por partido ou federação partidária quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem em que foram registrados. (NR)

Art. 109.

I – dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou federação pelo número de lugares por eles obtidos, mais um, cabendo ao partido ou federação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

³² Projeto de Lei apresentado na Câmara dos Deputados, em 30 de maio de 2007, pelo Deputado Regis de Oliveira, do Partido Social Cristão de São Paulo. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 04 fev. 2009.

II –

Parágrafo único. O preenchimento dos lugares com que cada partido ou federação partidária for contemplado far-se-á segundo a ordem em que seus candidatos forem registrados nas respectivas listas. (NR)

Art. 110. (REVOGADO)

Art. 111. Se nenhum partido ou federação alcançar o quociente eleitoral, proceder-se-á a nova eleição. (NR)

Art. 112. Considerar-se-ão suplentes da representação partidária ou da federação os candidatos não eleitos efetivos das listas respectivas, na ordem em que foram registrados. (NR)”

Art. 3º Fica acrescido, à Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, o art. 11-A, com a seguinte redação:

“Art. 11-A Dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após a sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária, inclusive no registro de candidatos e no funcionamento parlamentar, com a garantia da preservação da identidade e da autonomia dos partidos que a integrarem.

§ 1º A federação de partidos políticos deverá atender, no seu conjunto, às exigências do art. 13, obedecidas as seguintes regras para a sua criação:

I – só poderão integrar a federação os partidos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral;

II – os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados, no mínimo, por três anos;

III – nenhuma federação poderá ser constituída nos quatro meses anteriores às eleições.

§ 2º O descumprimento do disposto no § 1º deste artigo acarretará ao partido a perda do funcionamento parlamentar.

§ 3º Na hipótese de desligamento de um ou mais partidos, a federação continuará em funcionamento, até a eleição seguinte, desde que nela permaneçam dois ou mais partidos.

§ 4º O pedido de registro de federação de partidos deverá ser encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral acompanhado dos seguintes documentos:

I – cópia da resolução tomada pela maioria absoluta dos votos dos órgãos de deliberação nacional de cada um dos partidos integrantes da federação;

II – cópia do programa e estatuto comuns da federação constituída;

III – ata da eleição do órgão de direção nacional da federação.

§ 5º O estatuto de que trata o inciso II do § 4º deste artigo definirá as regras para composição da lista preordenada da federação para as eleições proporcionais. (NR)”

Art. 4º Os arts. 13, 39, 44 e 45 da Lei n.º 9.096, de 1995, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“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, dois por cento dos votos apurados nacionalmente, não computados os brancos e nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados e eleja, pelo menos, um representante em cinco desses Estados. (NR)

.....
 Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político ou federação pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para a constituição de seus fundos, sendo vedado usá-los no financiamento de campanhas eleitorais. (NR)

.....
 Art. 44.....

II – na propaganda doutrinária e política, exceto no segundo semestre dos anos em que houver eleição;

III – no alistamento;

IV – na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido, dos quais, pelo menos, trinta por cento serão destinados às instâncias partidárias dedicadas ao estímulo e crescimento da participação política feminina.

.....
 § 4º É vedada a aplicação de recursos do Fundo Partidário em campanhas eleitorais.
 (NR)

.....
 Art. 45.

.....
 IV - promover e difundir a participação política das mulheres, dedicando ao tema, pelo menos, vinte por cento do tempo destinado à propaganda partidária gratuita.
 (NR)”

Art. 5º Os dispositivos adiante enumerados da Lei n.º 9.504, de 1997, passam a vigorar com seguinte redação:

“Art. 5º Nas eleições proporcionais, contam-se como válidos apenas os votos dados às legendas partidárias e às de federações. (NR)

Art. 6º Poderão os partidos políticos e as federações partidárias, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligação somente para a eleição majoritária.

.....

§ 2º Na propaganda eleitoral, a coligação usará, obrigatoriamente, sob sua denominação, as legendas de todos os partidos que a integram, devendo a coligação ser identificada por número próprio, diverso dos usados para identificar cada um dos partidos coligados.

§ 3º

.....

II – o pedido de registro dos candidatos deve ser subscrito pelos Presidentes dos partidos e federações coligados, por seus Delegados, pela maioria dos membros dos respectivos órgãos executivos de direção ou por representante da coligação, na forma do inciso III;

III – os partidos e federações integrantes da coligação devem designar um representante, que terá atribuições equivalentes às de Presidente de partido político, no trato dos interesses e na representação da coligação, no que se refere ao processo eleitoral;

IV – a coligação será representada perante a Justiça Eleitoral pela pessoa designada na forma do inciso III ou por delegados indicados pelos partidos ou federações que a compõem, podendo nomear até:

.....

§ 4º A deliberação sobre coligações caberá à convenção de cada partido ou federação partidária, em âmbito nacional, nas eleições presidenciais; em âmbito regional, quando se tratar de eleição federal ou estadual; e, em âmbito municipal, quando se tratar de eleição municipal, e será aprovada conforme dispuserem seus estatutos;

§ 5º Na mesma oportunidade, serão estabelecidas as candidaturas que caberão a cada partido ou federação. (NR)

.....

Art. 8º A escolha dos candidatos pelos partidos ou federações e a definição da ordem em que serão registrados devem ser feitas no período de 10 a 30 de junho do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto e rubricado pela Justiça Eleitoral.

§ 1º (REVOGADO)

.....

§ 3º Obedecido o disposto no § 4º, o partido ou a federação organizará, em âmbito estadual, em convenção regional, pelo voto secreto dos convencionais, uma lista partidária para a eleição de Deputado Federal e outra para a de Deputado Estadual, Distrital ou de Território; em convenção de âmbito municipal, organizará uma lista partidária para a eleição de Vereador.

§ 4º A ordem de precedência dos candidatos na lista partidária corresponderá à ordem decrescente dos votos por eles obtidos na convenção;

§ 5º Cada convencional disporá de três votos, sendo-lhe permitido conferir mais de um voto ao mesmo candidato.

§ 6º Se no primeiro escrutínio não se lograr estabelecer a ordem de precedência da totalidade dos candidatos inscritos, os lugares remanescentes serão preenchidos em escrutínios sucessivos, vedado conferir mais de um voto ao mesmo candidato.

§ 7º No caso de mais de um candidato obter a mesma votação, a precedência será do mais idoso.

§ 8º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou federação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para as candidaturas de cada sexo.

§ 9º O estabelecimento da ordem de precedência dos candidatos na lista de federação partidária obedecerá ao disposto no respectivo estatuto. (NR)

.....

Art. 10. Cada partido ou federação poderá registrar candidatos em listas preordenadas para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher.

Parágrafo único. No caso de as convenções para a escolha de candidatos não indicarem o número máximo de candidatos previsto neste artigo, o partido ou a federação poderá preencher as vagas remanescentes até sessenta dias antes do pleito.(NR)

.....

Art. 12. (REVOGADO).

.....

Art. 15. Aos partidos e federações partidárias fica assegurado o direito de manter os números atribuídos à sua legenda na eleição anterior.

§ 1º Os candidatos aos cargos majoritários concorrerão com o número identificador do partido ao qual estiverem filiados.

§ 2º Os candidatos de coligações, nas eleições majoritárias, serão registrados com o número próprio da coligação, diverso dos usados para identificar cada um dos partidos coligados.
(NR)

.....
Art. 17. As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos e federações, e financiadas na forma desta Lei.

§ 1º Em ano eleitoral, a lei orçamentária respectiva e seus créditos adicionais incluirão dotação, em rubrica própria, destinada ao financiamento de campanhas eleitorais, de valor equivalente ao número de eleitores do País, multiplicado por R\$ 7,00 (sete reais), tomando-se por referência o eleitorado existente em 31 de dezembro do ano anterior à elaboração da lei orçamentária.

§ 2º A dotação de que trata este artigo deverá ser consignada ao Tribunal Superior Eleitoral, no anexo da lei orçamentária correspondente ao Poder Judiciário.

§ 3º O Tesouro Nacional depositará os recursos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o dia 1º de maio do ano do pleito.

§ 4º O Tribunal Superior Eleitoral fará a distribuição dos recursos aos órgãos de direção nacional dos partidos políticos, dentro de dez dias, contados da data do depósito a que se refere o § 3º, obedecidos os seguintes critérios:

I – um por cento, dividido igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II – quatorze por cento, divididos igualmente entre os partidos e federações com representação na Câmara dos Deputados;

III – oitenta e cinco por cento, divididos entre os partidos e federações, proporcionalmente ao número de representantes que elegeram, na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

§ 5º Os recursos destinados a cada partido ou federação deverão aplicar-se de acordo com os seguintes critérios:

I – nas eleições presidenciais, federais e estaduais, quando o partido ou a federação tiverem candidato próprio a Presidente da República, os diretórios nacionais dos partidos políticos e a direção nacional de cada federação reservarão trinta por cento dos recursos para sua administração direta;

II – se o partido ou federação não tiver candidato próprio a Presidente da República, mesmo concorrendo em coligação, os respectivos diretórios nacionais reservarão vinte por cento dos recursos para sua administração direta;

III – nas hipóteses dos incisos I e II, os diretórios nacionais dos partidos ou federações distribuirão os recursos restantes aos diretórios regionais, sendo:

a) metade na proporção do número de eleitores de cada Estado, do Distrito Federal e de cada Território; e

b) metade na proporção das bancadas dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, que o partido ou federação elegeu para a Câmara dos Deputados.

IV – nas eleições municipais, os diretórios nacionais dos partidos políticos ou a direção nacional de cada federação reservarão dez por cento dos recursos para sua administração direta e distribuirão os noventa por cento restantes aos diretórios regionais, conforme critérios estabelecidos nas alíneas a e b do inciso I.

V – dos recursos recebidos pelos diretórios regionais, dez por cento serão reservados para a sua administração direta e os noventa por cento restantes serão distribuídos aos diretórios municipais, sendo:

a) metade na proporção do número de eleitores do município; e

b) metade na proporção do número de vereadores eleitos pelo partido político ou federação, no município, em relação ao total de vereadores eleitos pelo partido político ou federação no Estado.(NR)

Art. 18 (REVOGADO)

Art. 19. Até dez dias após a escolha de seus candidatos em convenção, o partido, coligação ou federação partidária constituirá comitês financeiros, com a finalidade de administrar os recursos de que trata o art. 17. (NR)

Art. 20. O partido, coligação ou federação partidária fará a administração financeira de cada campanha, usando unicamente os recursos orçamentários previstos nesta Lei, e fará a prestação de contas ao Tribunal Superior Eleitoral, aos Tribunais Regionais Eleitorais ou aos Juizes Eleitorais, conforme a circunscrição do pleito.

§ 1º Fica vedado, em campanhas eleitorais, o uso de recursos em dinheiro, ou estimáveis em dinheiro, provenientes dos partidos e federações partidárias e de pessoas físicas e jurídicas.

§ 2º Os partidos políticos, as coligações e as federações partidárias deverão apresentar:

I – quarenta e cinco dias anteriores à data da eleição, a primeira prestação de contas dos recursos usados na campanha até o momento da declaração; e

II - até dez dias após a data de realização do pleito, a prestação de contas complementar, relativa aos recursos despendidos posteriormente à primeira declaração até o fim da campanha. (NR)

Art. 21. (REVOGADO)

Art. 22. É obrigatório para o partido, coligação e federação partidária abrir conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro das campanhas.

§ 1º Os bancos são obrigados a aceitar o pedido de abertura de conta destinada à movimentação financeira de campanha, sendo-lhes vedado condicioná-la a depósito mínimo.

.....(NR)

Art. 23 (REVOGADO)

Art. 24. É vedado a partido, coligação, federação partidária e candidato receber, direta ou indiretamente, recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, além dos previstos nesta Lei.

§ 1º A doação de pessoa física para campanhas eleitorais sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia doada.

§ 2º A pessoa jurídica que descumprir o disposto neste artigo estará sujeita ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia doada e à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.

§ 3º O partido ou federação que infringir o disposto neste artigo estará sujeito a multa no valor de três vezes o valor recebido em doação.

§ 4º Nas eleições majoritárias, o candidato que infringir o disposto neste artigo estará sujeito à cassação do registro ou do diploma, se este já houver sido expedido.

§ 5º Nas eleições proporcionais, observar-se-á o seguinte:

I – comprovada a responsabilidade do candidato, aplicar-se-lhe-ão as mesmas punições previstas no § 4º deste artigo, sem prejuízo de sua responsabilização por abuso de poder econômico, conforme as penas cominadas no art. 23, inciso III, da Lei n.º 8.884, de 11 de junho de 1994;

II – comprovada a responsabilidade do partido ou federação, independentemente da aplicação da multa prevista no § 3º, serão cassados o registro da lista partidária ou os diplomas dos candidatos, se já expedidos.

§ 6º Na hipótese de cassação de registro da lista partidária ou de federação, os votos que lhes foram atribuídos serão nulos, devendo a Justiça Eleitoral proceder a novo cálculo dos quocientes eleitoral e partidário. (NR)

Art. 25. O partido ou federação que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas nesta Lei perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiários por abuso do poder econômico. (NR)

Art. 25-A. A fiscalização de abuso do poder econômico, no curso da campanha, será exercida por uma comissão instituída pela Justiça Eleitoral, em cada circunscrição.

§ 1º A composição, atribuições e funcionamento da comissão serão disciplinados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

§ 2º Entre os membros da comissão constarão os representantes dos partidos, federações, coligações e outros que a Justiça Eleitoral considerar necessários.

§ 3º Por solicitação da comissão, o órgão competente da Justiça Eleitoral poderá, liminarmente, determinar a suspensão da campanha do candidato ou da lista, nas hipóteses previstas nos §§ 4º e 5º do art. 24, pelo prazo máximo de cinco dias, assegurada ampla defesa.

.....
Art. 27 (REVOGADO)

.....
Art. 33.

.....
IV – plano amostral e quotas a serem usadas com respeito a sexo, idade, grau de instrução, nível econômico e área física de realização do trabalho; intervalo de confiança e margem de erro máximo admissível; informações sobre base de dados usada para a confecção da amostra, a saber: proveniência (censo, pesquisa por amostragem, ou outra modalidade), entidade que produziu e o ano de coleta dos dados;

.....(NR)

Art. 33-A. As entidades e empresas especificadas no art. 33 são obrigadas, a cada pesquisa, a depositar, na Justiça Eleitoral, até quarenta e oito horas após a divulgação dos resultados, as seguintes informações:

- a) o percentual de entrevistas obtido em cada combinação de atributos ou valores das variáveis usadas para estratificação da amostra, tais como idade, sexo, escolaridade e nível sócio econômico dos entrevistados;
- b) para pesquisas de âmbito nacional, o perfil, por Estado, da amostra usada, com as informações da alínea a, complementadas com a relação nominal dos municípios sorteados e o número de entrevistas realizadas em cada um;

- c) para pesquisas de âmbito estadual, a relação nominal dos municípios sorteados, número de entrevistas realizadas e número de pontos de coleta de dados usados em cada um deles;
- d) para pesquisas de âmbito municipal, número e localização dos pontos de coleta de dados usados, número de entrevistas efetuadas em cada um, e processo de seleção desses pontos;
- e) para as pesquisas de “boca de urna”, além das informações objeto dos itens anteriores, a distribuição das entrevistas por horários no dia da eleição, com especificação de quantas entrevistas foram feitas em cada horário, a partir do começo da votação, até o último horário, quais as zonas e seções eleitorais sorteadas, qual o número de entrevistas por zonas e seções eleitorais e, se houver quotas, a sua especificação por horários, zonas e seções eleitorais.

Parágrafo único. O arquivo eletrônico com os dados obtidos pela aplicação do questionário completo registrado deverá ser depositado, até quarenta e oito horas após a divulgação dos dados da pesquisa, nos órgãos da Justiça Eleitoral mencionados no § 1º do art. 33, e ser de imediato posto à disposição, para consulta, dos partidos, coligações e federações com candidatos ao pleito.

.....
 Art. 39

.....
 § 4º A realização de comício é permitida no horário compreendido entre as oito horas e as vinte e quatro horas; espetáculos do tipo “showmício” e apresentações de natureza similar, que usem de artifícios visuais ou da participação de músicos, artistas e profissionais dos meios de comunicação de massa são permitidos desde que, para efeito de prestação de contas, sejam contabilizados a preço de mercado, ainda que prestados gratuitamente.

.....
 § 6º Os infratores do disposto no § 4º estão sujeitos a multa equivalente ao dobro do que foi recebido ou estipulado, e o candidato, partido ou federação, a cassação do respectivo registro.
 (NR)

.....
 Art. 42

.....
 § 2º

I - trinta por cento, entre os partidos, federações partidárias e coligações que tenham candidato a Presidente da República;

II – trinta por cento, entre os partidos, federações partidárias e coligações que tenham candidato a Governador e a Senador;

III – quarenta por cento, entre os partidos e federações partidárias que tenham candidatos a Deputado Federal, Estadual ou Distrital;

IV – nas eleições municipais, metade entre os partidos, federações partidárias e coligações que tenham candidato a Prefeito, e metade entre os partidos e federações que tenham candidatos a Vereador.

.....(NR)

.....

Art. 46.

.....

II – nas eleições proporcionais, os debates deverão ser organizados de modo que assegurem a presença de número equivalente de candidatos de todos os partidos e federações partidárias a um mesmo cargo eletivo, podendo desdobrar-se em mais de um dia.

.....(NR)

.....

Art. 59.

.....

§ 2º (REVOGADO)

.....

Art. 60. (REVOGADO)

.....

Art. 83.

.....

§ 2º Os candidatos a eleição majoritária serão identificados pelo nome indicado no pedido de registro, pela sigla e pelo número adotados pelo partido, coligação ou federação a que pertencem, e deverão figurar na ordem determinada por sorteio;

§ 3º Para as eleições realizadas pelo sistema proporcional, a cédula terá espaços para que o eleitor escreva a sigla ou o número do partido ou da federação de sua preferência.

.....(NR)

Art. 85. (REVOGADO)

Art. 86. (REVOGADO)”

Art. 6º Os atuais detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual e Distrital que, até a véspera da convenção para escolha de candidatos, fizerem comunicação por escrito, ao órgão de direção regional, de sua intenção de concorrer ao pleito, comporão a lista dos respectivos

partidos ou federações, na ordem decrescente dos votos obtidos nas eleições de 2002, salvo deliberação em contrário do órgão competente do partido.

§ 1º O ordenamento da lista a que se refere o caput obedecerá aos seguintes critérios:

I – primeiramente, na ordem decrescente da votação obtida no pleito de 2002, os candidatos originários, isto é, 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;

II – a seguir, os candidatos que houverem mudado de legenda partidária após o pleito de 2002, respeitada, igualmente, a ordem da votação obtida.

§ 2º Na hipótese de o partido ou federação não dispor de nenhum candidato originário, os candidatos oriundos de outros partidos comporão sua lista pela ordem decrescente de suas votações no pleito de 2002.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto de lei visa a sanar alguns problemas cruciais, de longa data apontados no sistema eleitoral brasileiro, os quais afetam não apenas o comportamento dos candidatos durante as campanhas, mas também os próprios partidos políticos. Esses problemas têm, igualmente, profundos reflexos no funcionamento das Casas Legislativas, dos órgãos governamentais nos três níveis de governo e, até mesmo, no relacionamento entre os Poderes.

Entre os problemas mencionados, que requerem soluções mais urgentes, estão os seguintes:

- 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 no Legislativo oscilam substancialmente ao longo das legislaturas.

Tais aspectos estão inter-relacionados e demandam, portanto, tratamento conjunto, apesar de a disciplina legal das matérias pertinentes ocorrer em diferentes diplomas.

O sistema eleitoral proporcional, adotado em nosso país desde o Código Eleitoral de 1932, é praticado em numerosas democracias contemporâneas, seja em forma pura, seja combinado com o sistema majoritário, em escala distrital, em sistemas mistos de várias modalidades, os quais se têm difundido mundialmente nos últimos anos.

No sistema proporcional, a regra de conversão de votos em cadeiras parlamentares estipula que se guarde a proporcionalidade entre o tamanho da bancada que um partido conquista e o número de votos por ele recebido. No Brasil, essa proporcionalidade se faz dentro dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. É usada a fórmula do "quociente eleitoral", somente podendo ter representantes eleitos o partido que conquistar votos que alcancem pelo menos um vez o valor desse quociente.

A exigência não é atendida por muitos partidos, os quais, para contorná-la, se coligam com outros, estratégia que lhes permite superar a barreira do quociente. Os votos dos partidos coligados se totalizam em nível de coligação e, na atribuição das cadeiras, segue-se a ordem de votação nominal dos candidatos, como se apenas de um partido se tratasse.

A mecânica mencionada é habitualmente ignorada pelo eleitor, que sufraga um candidato, sem saber que o voto que a ele confere pode, na verdade, vir a eleger candidato de outro partido. Não raro, um candidato da agremiação maior na coligação deixa de ser eleito, porque vem a ser preterido pelo da agremiação menor. Esta, sem a coligação, não teria alcançado o quociente.

A prática dilui as diferenças entre os partidos, parecendo servir apenas de expediente para burlar a barreira legal. Além disso, a não permanência da coligação após o pleito, no trabalho legislativo, acentua o caráter oportunista e episódico da aliança.

Da perspectiva do eleitor comum, portanto, subtrai-se inteligibilidade ao sistema e, no médio prazo, pode afetar-se a própria legitimidade da representação.

Para corrigir tal distorção, estamos propondo o fim das coligações nas eleições proporcionais, em linha com numerosos projetos de lei que têm tramitado tanto nesta Casa quanto no Senado Federal, entre eles o PL nº 1.562, de 1999 (PLS 178/99), de autoria do então Senador Sérgio Machado, o PL nº 669, de 1999, de autoria do Deputado Aloysio Nunes Ferreira; PL nº 3.367, de 2000, do Deputado Ricardo Ferraço; PL nº 7.048, de 2002, do Deputado Coriolano Sales.

Contudo, pequenas agremiações, de caráter histórico, que legitimamente se propõem a difundir suas idéias e princípios na vida política, reivindicam o direito de subsistir como

tais. Com o fim das coligações, a fórmula das federações, sobre a qual dispõe o projeto, permitirá aos pequenos partidos contornar o obstáculo do quociente eleitoral, desde que haja o compromisso, legalmente estabelecido, de estabilidade da aliança pelo período mínimo de três anos, pois funcionarão eles como um só partido.

Outrossim, a união de partidos em federações permitir-lhes-á satisfazer as exigências da Lei dos Partidos no que respeita ao funcionamento parlamentar, uma vez que seus votos são somados como se de um único partido se tratasse.

A idéia de federação foi lançada, inicialmente, no Senado Federal, no PL nº 2.220, de 1999, de autoria do Senador José Agripino (PLS nº 180/99), dentro do contexto do voto proporcional vigente no País, que é o da lista aberta. Visa a proposição contornar a exigência legal para o funcionamento parlamentar contida no art. 13, da Lei nº 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos). Nesta Casa, o Deputado Virgílio Guimarães apresentou o PL nº 3.952/2000, instituindo as federações partidárias destinadas a permitir o registro definitivo dos partidos dela integrantes.

Outro aspecto problemático do sistema eleitoral brasileiro que acima apontamos reside na personalização do voto. Uma característica da maioria das democracias que adotam o sistema eleitoral proporcional é o voto em **listas fechadas**, ou seja, listas, definidas pelos partidos antes das eleições, em que os candidatos vêm apresentados na seqüência em que os partidos os querem eleitos. Após as eleições, se um partido, em razão do “quociente partidário”, tem direito, por exemplo, a quinze cadeiras no Legislativo, elas serão ocupadas pelos quinze primeiros nomes da lista preordenada oferecida aos eleitores.

No Brasil, optou-se por uma espécie rara de sistema proporcional, a **lista aberta**, em que o voto é dado ao candidato, não à legenda. Ainda que se permita o voto de legenda, ele ainda é minoritário. É somado ao total de votos conferidos aos candidatos, para efeito do cálculo do quociente eleitoral.

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.

Como se vê, no projeto, estamos diante do voto de legenda puro. Em geral, na cédula de votação, aparecem legenda partidária e, a título de ilustração, os primeiros nomes da lista, nunca a lista completa. Vota-se num partido, não num candidato. Propostas no sentido de

abandonarmos a votação em candidato para a votação na lista partidária preordenada, seja em forma pura, seja mista (no que a literatura chama sistemas de lista flexível), têm sido apresentadas no Congresso: na Câmara, o PL nº 2887, de 2000, de autoria do Deputado João Paulo; o Senado Federal aprovou o PL nº 3.428, de 2000 (PLS nº 300/99), de autoria do ex-Senador Roberto Requião, ao qual se apensaram nesta Casa o PL nº 3.949/2000, de autoria do Deputado Virgílio Guimarães, e o PL nº 992/2003, de autoria do Deputado Bonifácio de Andrada.

Trata-se de uma opção política, no sentido de reforçar as agremiações partidárias, dentro da visão de que, em sociedades de massa, com gigantescos eleitorados, a democracia representativa só funciona bem quando há partidos, isto é, organizações intermediárias capazes de recrutar líderes e militantes, fazer campanhas em torno de plataformas, atuar disciplinadamente no Legislativo e, conquistando o governo, levar adiante as políticas pelas quais propugnaram. O funcionamento da democracia requer interlocutores confiáveis e permanentes. Os partidos são tão relevantes na moldura política de um país quanto a existência de um marco regulatório e jurídico estável o é para a sua economia e sociedade.

Não há falar, com a introdução do voto em lista partidária preordenada, em ofensa ao princípio do **voto direto**, cláusula pétrea da Constituição. Voto direto significa que o voto leva à apuração do resultado da eleição sem decisão intermediária. Fica excluída, por exemplo, a eleição por meio de delegados, num colégio eleitoral. O eleitor escolhe diretamente o partido, o que significa escolher um grupo de candidatos organizados em lista, os quais, eleitos na ordem em que nela se apresentam, vão desempenhar sua função no parlamento. Não é novidade ter optado nosso sistema constitucional, faz muito, pela **democracia por meio dos partidos**.

Nossa Constituição dedica aos partidos políticos o Capítulo V – “Dos Partidos Políticos” – do Título II - "Dos Direitos e Garantias Fundamentais", além de exigir, entre as condições de elegibilidade, a filiação partidária, na forma da lei. Aos que argumentam que, com a sistemática ora proposta, priva-se o eleitorado de um direito, que é o de votar no candidato, na pessoa, obrigando-o a votar numa coletividade, há que lembrar que, mesmo sob a forma atual de voto em lista aberta, o eleitor não vota no universo de concidadãos. Vota em candidatos filiados a partidos, por estes selecionados previamente, colocados numa lista e assim apresentados ao eleitorado. Houve, portanto, uma intermediação, uma seleção prévia, feita pela agremiação, não pelo eleitor, que não pode votar em quem quiser, a seu belprazer senão apenas num grupo de pessoas designado pelo partido.

Ademais, o voto de legenda é ínsito ao sistema proporcional, sendo adotado entre nós desde a introdução deste, jamais contestada a sua constitucionalidade.

A disposição contida no projeto visa precisamente ao reforço das entidades partidárias. A disciplina do comportamento legislativo destas 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. Tampouco se pode ignorar que, tal como acontece na presente legislatura, em virtude das intensas migrações entre as legendas, a disciplina do partido num tempo 1 é a de uma entidade diversa da que se apresenta em plenário nos tempos 2, 3, e assim por diante, em virtude da mudança significativa de composição partidária.

Tal situação longe está de refletir a desejável estabilidade institucional; retrata, antes, um ambiente altamente instável, e provavelmente diminui o prestígio das instituições políticas, em particular o do Poder Legislativo, perante a sociedade. 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.

O atual sistema eleitoral não só é corrosivo para os partidos, mas é também obstáculo à implantação do financiamento público de campanhas eleitorais.

O problema do financiamento de partidos e candidaturas é um dos maiores desafios que enfrentam as democracias hodiernas. Em passado não muito distante, o trabalho eleitoral era feito, em muitos países, com recurso à militância, quase sempre em caráter voluntário. Em alguns países, fazia-se a campanha de porta em porta e contato direto com o eleitor. Os comícios tinham grande importância. Crescentemente, os meios de comunicação de massa passaram a substituir o antigo trabalho pessoal, sobretudo devido à própria magnitude demográfica do eleitorado. As campanhas mudaram radicalmente de feição, com a presença cada vez maior da mídia televisiva. As implicações de custo foram imediatas. Hoje em dia, as campanhas se tornaram caríssimas, o que leva à necessidade de abundantes recursos financeiros, em geral não disponíveis para partidos e candidatos.

A necessidade de recursos é suprida seja pelas contribuições privadas, de cidadãos e, sobretudo, de grandes empresas, seja pelo uso da máquina administrativa. Em ambos os casos, são maculadas a normalidade e a legitimidade das eleições. Na primeira situação, gera-se dependência da representação com respeito aos seus financiadores, o que não é sadio para a vida democrática. Na segunda, configura-se uma deturpação do princípio republicano, desiguando os competidores e criando-se uma patrimonialização da coisa pública em proveito de poucos. As democracias têm apelado, por essa razão, para esquemas de financiamento público, que, entre outras virtudes, possibilita a partidos e candidatos sem acesso a fontes privadas competir em igualdade de condição com os demais.

No entanto, o convívio entre financiamento público e privado é problemático, porque não inibe a ação do poder econômico, razão pela qual optamos, neste projeto, pelo financiamento público exclusivo.

O tema do financiamento público vem sendo tratado em proposições apresentadas nas duas Casas do Congresso: o PL nº 4.593, de 2001 (PLS nº 353/99), de autoria do ex-Senador Sérgio Machado, o PL nº 671/99, de autoria do Deputado Aloysio Nunes Ferreira, o PL nº 830/99, de autoria da ex-Deputada Rita Camata, o PL nº 1.577/99, de autoria do Deputado Clementino Coelho, o PL nº 1.495/99, do Deputado João Paulo, o PL nº 2.948/00, do Deputado Haroldo Lima.

O financiamento público exclusivo é, porém, incompatível com a sistemática atual do voto em lista aberta. A campanha em bases individuais, peculiar a essa modalidade, exigiria a divisão da dotação partidária pelos candidatos. Os recursos se diluiriam e, certamente, teriam de ser complementados com recursos de outras fontes, e o sistema estaria comprometido. Com financiamento a partidos que apresentam listas fechadas, a campanha eleitoral será da agremiação como um todo. Os programas eleitorais, os comícios, a propaganda, enfim, serão empreendimentos partidários, devendo todos trabalhar pela causa comum. O custo da campanha poderá diminuir sensivelmente e mais se reforçará a legitimidade do processo político. Também a fiscalização dos pleitos pela Justiça Eleitoral tornar-se-á muito mais simples, pois em vez de deparar-se ela com milhares de prestações de conta, produzidas por milhares de candidatos, examinará um número reduzido delas, de responsabilidade os próprios partidos.

Não menos significativo em nossa vida política tem sido o problema da fragmentação do quadro partidário, já implicitamente mencionado quando falamos do tema das coligações nas eleições proporcionais. Diagnósticos de faz alguns anos viam como extremamente

negativa a proliferação de legendas, propiciada por normas legais demasiado permissivas para a criação de partidos.

Muitas democracias contemporâneas são multipartidárias e parlamentares. Sua governabilidade não é comprometida, porque os partidos se unem para a formação de gabinetes, que procuram contemplar as várias agremiações com pastas ministeriais. Na prática, portanto, os partidos se aproximam, passando a funcionar em bloco, seja no governo, seja na oposição.

Contudo, o multipartidarismo com presidencialismo é mais problemático. São oportunas as conclusões de ambiciosa pesquisa comparativa sobre as instituições políticas e o desenvolvimento, que a seguir citamos:

Tem-se afirmado serem os sistemas presidenciais sobretudo instáveis quando seu sistema partidário é altamente fracionado (...) A ausência de um partido majoritário (...) tem forte impacto sobre a estabilidade das democracias presidenciais, instáveis quando nenhum partido controla uma maioria de assentos na câmara baixa. Já as perspectivas de sobrevivência das democracias parlamentares independem da existência de um partido majoritário³³.

Na verdade, a maneira como o sistema presidencial brasileiro procura superar a dificuldade da fragmentação partidária, com a falta de um partido maior de sustentação parlamentar, é mediante a construção de coalizões, tecidas mediante forte cooptação individual de parlamentares, a qual, o mais das vezes, é a responsável pelas intensas mudanças de partido.

Para obter um quadro partidário menos fragmentado, as democracias contemporâneas valem-se de alguns recursos. Um deles é a adoção de uma regra de atribuição de cadeiras entre os partidos, após as eleições, que pode favorecer os partidos maiores (a fórmula d'Hondt, conhecida como “das maiores médias”, tem esse efeito). Outro recurso são as cláusulas de desempenho, que fixam porcentagens mínimas do eleitorado para que os partidos tenham representação parlamentar.

No Brasil, o art. 13 da Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) dispõe que, para funcionamento parlamentar, os partidos tenham alcançado pelo menos cinco por cento dos votos apurados, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois

³³ Adam Przeworski, Michael E. Alvarez, José Antônio Cheibub e Fernando Limongi, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2000, pgs 128-136

por cento do total de cada um deles. Essa cláusula, atenuada por disposições transitórias de transição, entrará em vigor na eleição de 2006.

A existência de legendas pequenas, mas com importância histórica, que se propõem a difundir suas idéias e princípios, suscita uma importante questão para os esforços de “engenharia política” destinados a estreitar o leque partidário.

Até o momento, como salientado anteriormente, a mecânica das coligações tem dado sobrevida a essas legendas. No projeto ora apresentado, propõe-se a nova figura das federações partidárias, para que desempenhem a mesma função das coligações, sem os inconvenientes destas.

A disposição permanente do art. 13 da Lei dos Partidos, diante da proibição das coligações nas eleições proporcionais, parece-nos poder ser atenuada, sem concessão, todavia, no que diz respeito ao caráter nacional dos partidos, exigência da Constituição Federal (art. 17, I).

Além dos aspectos acima discutidos, outros problemas se apresentam no sistema eleitoral, com reflexos no sistema político, que é possível corrigir. Outra deficiência de nossa organização política é a baixa representação das mulheres. A experiência internacional demonstra que um estímulo consciente, no plano institucional, dessa representação tem dado frutos, pelo que se recomenda a atenção ao problema na presente reforma. Além de manter, na disposição relativa às listas preordenadas, o percentual mínimo hoje assegurado a cada sexo, o projeto também assegura, inspirando-se em propostas apresentadas pela Deputada Luíza Erundina, trinta por cento do total de recursos do Fundo Partidário destinados à criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa ou de doutrinação política, às instâncias partidárias dedicadas ao estímulo e crescimento da participação política feminina e pelo menos vinte por cento do tempo destinado à propaganda partidária gratuita para promover e difundir a participação política das mulheres.

Finalmente, o Projeto contempla aperfeiçoamentos no tocante às pesquisas eleitorais, no sentido de obter maior transparência no seu uso durante as campanhas eleitorais.

A proposição ora apresentada resulta do 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 conosco.

Mas, sem dúvida, foi essencial para construí-la a contribuição de nossos Pares, tanto os membros do Colegiado, como também outros ilustres colegas interessados na reforma

política, que, com sua presença assídua e entusiasmo nas discussões, muito ajudaram ao Presidente e ao Relator na consolidação de um texto com os pontos mais relevantes e urgentes da reforma política, suscetíveis de tratamento articulado no plano infraconstitucional.

Na certeza de que o projeto constitui um passo decisivo para o aprimoramento de nossa democracia, ao atacar problemas cuja natureza exige soluções interligadas, contamos com o apoio de nossos Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2007.